Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kahdeksas jaosto)

25 päivänä lokakuuta 2012*

Maatalous — Asetukset (EY) N:o 1698/2005 ja (EY) N:o 1974/2006 — Nuorten viljelijöiden aloitustuki — Myöntämisedellytykset — Tilanpidosta vastaavaksi maatalousyrittäjiksi ryhtyminen ensimmäistä kertaa — Soveltamisedellytykset, kun tilanpito aloitetaan oikeushenkilön muodossa

Asiassa C-592/11,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka korkein hallinto-oikeus (Suomi) on esittänyt 23.11.2011 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 25.11.2011, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa, jonka on pannut vireille

Anssi Ketelä,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kahdeksas jaosto),

toimien kokoonpanossa: tuomarit L. Bay Larsen, joka hoitaa kahdeksannen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, C. Toader ja A. Prechal (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: P. Cruz Villalón,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Suomen hallitus, asiamiehenään M. Pere,

— Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek ja S. Šindelková,

— Euroopan komissio, asiamiehinään E. Paasivirta ja G. von Rintelen,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: suomi.

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen 20.9.2005 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 (EUVL L 277, s. 1) 22 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 15.12.2006 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1974/2006 (EUVL L 368, s. 15) 13 artiklan 4 ja 6 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jonka Anssi Ketelä on pannut vireille sellaisesta päätöksestä, jolla hänelle myönnetyn aloitustuen maksaminen keskeytettiin.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Asetus N:o 1698/2005

3 Asetuksen N:o 1698/2005 11, 13, 14, 16, 17 ja 61 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(11) Maaseutualueiden kestävän kehityksen varmistamiseksi on tarpeen keskittyä rajoitettuun määrään yhteisön tason ydintavoitteita, jotka liittyvät maa- ja metsätalouden kilpailukykyyn, maankäyttöön ja ympäristöön sekä kyseisten alueiden elämänlaatuun ja elinkeinoelämän monipuolistamiseen, ja ottaa huomioon tilanteiden erilaisuus, esimerkiksi väestökadosta ja taantumisesta kärsivät syrjäiset maaseutualueet ja kaupunkikeskusten kasvavan paineen alainen kaupunkien läheinen maaseutu.

– –

(13) Maa- ja metsätalousalan kilpailukyvyn parantamista koskevan tavoitteen saavuttamiseksi on tärkeää laatia selkeät kehittämisstrategiat, joilla pyritään parantamaan ja mukauttamaan maataloustuotannon toimijoiden henkilökohtaisia toimintaedellytyksiä sekä fyysistä pääomaa ja laatua.

(14) Alan toimijoiden henkilökohtaisten toimintaedellytysten parantamiseksi olisi otettava käyttöön toimenpiteitä, jotka liittyvät koulutukseen, tiedotukseen ja tietämyksen levittämiseen, nuorten viljelijöiden toiminnan aloittamiseen, maanviljelijöiden ja maataloustyöntekijöiden varhaiseläkkeeseen, viljelijöiden ja metsänomistajien käyttämiin neuvontapalveluihin sekä tilanhoito-, lomitus- ja maatalouden neuvontapalvelujen sekä metsätalouden neuvontapalvelujen perustamiseen.

– –

(16) Nuorille viljelijöille myönnettävin erityisetuuksin voidaan auttaa heitä toiminnan aloittamisessa ja tilojen rakenteellisessa mukauttamisessa. Toiminnan aloittamista koskevan toimenpiteen edellytyksenä pitäisi olla elinkeinosuunnitelma, jolla ajan myötä varmistetaan uuden yrityksen toiminnan kehitys.

(17) Maatalouden varhaiseläkkeen tavoitteena olisi oltava luovutettujen tilojen merkittävä rakennemuutos, joka toteutetaan nuorten viljelijöiden toiminnan aloittamista koskevalla toimenpiteellä kyseisen toimenpiteen vaatimusten mukaisesti tai luovuttamalla tila tilakoon kasvattamiseksi, samalla [kun] otetaan huomioon tämän alan aiempien yhteisön toimien toteuttamisesta saatu kokemus.

– –

(61) Olisi vahvistettava menojen tukikelpoisuutta koskevat kansalliset säännöt toissijaisuusperiaatteen mukaisesti ja rajoittamatta poikkeuksien vahvistamista.”

4 Asetuksen N:o 1698/2005 1 artiklassa, jonka otsikkona on ”Soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa

1) vahvistetaan yleiset säännöt maaseudun kehittämiseen myönnettävälle yhteisön tuelle, joka rahoitetaan – – maaseuturahastosta – –.

2) määritellään tavoitteet, joihin maaseudun kehittämispolitiikalla on pyrittävä;

– –

4) määritellään maaseudun kehittämisen toimintalinjat ja toimenpiteet;

– –”

5 Asetuksen 2 artiklan c ja d alakohdassa esitetään seuraavat määritelmät:

”c) ’toimintalinjalla’ [tarkoitetaan] joukkoa johdonmukaisia toimenpiteitä, joiden erityistavoitteet ovat suoraa seurausta kyseisten toimenpiteiden täytäntöönpanosta ja jotka edistävät yhtä tai useampaa 4 artiklassa esitettyä tavoitetta;

d) ’toimenpiteellä’ [tarkoitetaan] joukkoa toimia, joilla – – toimintalinja pyritään panemaan täytäntöön – –”

6 Saman asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Maaseudun kehittämistuella pyritään:

a) parantamaan maa- ja metsätalouden kilpailukykyä rakenneuudistukseen, kehittämiseen ja innovaatioihin myönnettävän tuen avulla;

– –”

7 Asetuksen N:o 1698/2005 15 artiklassa säädetään, että maaseuturahasto toimii jäsenvaltioissa maaseudun kehittämisohjelmien välityksellä.

8 Asetuksen N:o 1698/2005 16 artiklan c alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Jokaiseen maaseudun kehittämisohjelmaan on sisällyttävä

– –

c) toimintalinjoja koskevat tiedot ja kunkin toimintalinjan osalta ehdotetut toimenpiteet ja niitä koskeva kuvaus – –

– –”

9 Asetuksen N:o 1698/2005 IV osaston I luvun 1 jaksossa, jonka otsikkona on ”Toimintalinja 1 Maa- ja metsätalousalan kilpailukyvyn parantaminen”, olevan 20 artiklan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Maa- ja metsätalousalan kilpailukykyä koskeva tuki sisältää

a) toimenpiteet alan toimijoiden tietämyksen ja henkilökohtaisten toimintaedellytysten parantamiseksi seuraavin keinoin:

– –

ii) nuorten viljelijöiden aloitustuki,

iii) maanviljelijöiden – – varhaiseläke,

– –”

10 Saman asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Edellä 20 artiklan a alakohdan ii alakohdassa säädettyä tukea myönnetään henkilöille, jotka

a) ovat alle 40-vuotiaita ja ryhtyvät ensimmäistä kertaa tilanpidosta vastaaviksi maatalousyrittäjiksi;

b) ovat riittävän ammattitaitoisia;

c) esittävät maataloustoimintansa kehittämiseksi elinkeinosuunnitelman.”

11 Asetuksen N:o 1698/2005 23 artiklassa, jonka otsikkona on ”Varhaiseläke”, säädetään seuraavaa:

”1. Edellä 20 artiklan a alakohdan iii alakohdassa säädettyä tukea myönnetään

a) maanviljelijöille, jotka päättävät lopettaa maataloustoiminnan harjoittamisen ja luovuttaa tilansa muille viljelijöille;

– –

3. Tilan jatkajan on

a) seurattava luopujaa ryhtymällä 22 artiklan mukaisesti maatalousyrittäjäksi; tai

b) oltava alle 50-vuotias maanviljelijä tai yksityisoikeudellinen yhteisö ja otettava haltuunsa edeltäjänsä luovuttama maatila sen koon lisäämiseksi.

– –”

12 Saman asetuksen 71 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Menojen tukikelpoisuussäännöt vahvistetaan kansallisella tasolla lukuun ottamatta tässä asetuksessa tiettyjen maaseudun kehittämistoimenpiteiden osalta säädettyjä poikkeuksia.

– –”

Asetus N:o 1974/2006

13 Asetuksen N:o 1974/2006 kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Asetuksessa (EY) N:o 1698/2005 säädetään nuorille viljelijöille myönnettävän tuen edellytyksistä. Olisi täsmennettävä ajankohta, johon mennessä näiden edellytysten on täytyttävä, ja myös se, kuinka pitkän ajanjakson jäsenvaltiot voivat sallia tietyille tuensaajille ammattitaitovaatimusten täyttämiseksi. Koska nuorten viljelijöiden tuki edellyttää elinkeinosuunnitelman esittämistä, olisi vahvistettava elinkeinosuunnitelmaa ja sen noudattamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt.”

14 Asetuksen N:o 1974/2006 13 artiklan 4 ja 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

”4. Yksittäinen päätös nuoren viljelijän aloitustuen myöntämisestä on tehtävä 18 kuukauden kuluessa tilanpidon aloittamisesta, siten kuin tilanpidon aloittaminen määritellään jäsenvaltioiden voimassa olevassa lainsäädännössä. – –

– –

6. Jos nuori viljelijä ei toimi tilan ainoana vastaavana maatalousyrittäjänä, voidaan soveltaa erityisedellytyksiä. Näiden edellytysten on vastattava tilan ainoana tilanpidosta vastaavana maatalousyrittäjänä toimivalle nuorelle viljelijälle asetettuja edellytyksiä.”

15 Asetuksen N:o 1974/2006 liitteessä II olevassa A kohdan 5 alakohdassa, jossa asetuksen N:o 1698/2005 16 artiklan c alakohdassa säädetyn mukaisesti luetellaan tiedot, jotka maaseudun kehittämisohjelmiin on sisällyttävä, esitetään muun muassa seuraavat täsmennykset:

”5.3 Toimintalinjoja ja toimenpiteitä koskevat tiedot

– –

5.3.1.1.2 Nuorten viljelijöiden aloitustuki

— jäsenvaltion/alueen käyttämä aloitustuen määritelmä,

– –”

Suomen oikeus

Laki maatalouden rakennetuista

16 Maatalouden rakennetuista annetun lain (1476/2007; jäljempänä rakennetukilaki) 3 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan Euroopan unionin osaksi rahoittamien tukien myöntämiseen, maksamiseen, seurantaan, tarkastukseen ja takaisinperintään, jollei Euroopan unionin lainsäädännöstä muuta johdu.

17 Rakennetukilain 6 §:ssä, jonka otsikkona on ”Nuoren viljelijän aloitustuki”, säädetään muun muassa seuraavaa:

”Tukea tilanpidon aloittamista varten voidaan myöntää maatalousyrittäjälle, joka hakemuksen vireille tullessa on alle 40-vuotias ja joka ensimmäistä kertaa ryhtyy tilanpidosta vastaavaksi elinkeinonharjoittajaksi (nuori viljelijä). Jos hakija on yhteisö, tulee määräysvalta yhteisössä olla yhdellä tai useammalla luonnollisella henkilöllä, joka täyttää edellä tarkoitetut edellytykset.

– –

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin aloitustuella tuettavasta toiminnasta, määräysvaltaa koskevasta edellytyksestä sekä tuen muodosta ja enimmäismäärästä Euroopan [unionin] lainsäädännön asettamissa rajoissa. – –”

18 Saman lain 8 §:ssä, jonka otsikkona on ”Tuen saajaa koskevat edellytykset”, säädetään muun muassa seuraavaa:

”– –

Tuen myöntämisen edellytyksenä on, että hakijalla on tuen kohteena olevaa yritystoimintaa koskeva riittävä ammattitaito. Lisäksi edellytyksenä on, että tuen kohteena olevalla yritystoiminnalla on olennaista merkitystä hakijan toimeentulon kannalta. Tällöin tarkastellaan yritystoiminnasta saatavien tulojen osuutta hakijan vuosittaisista kokonaistuloista.

– –

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin hakijan ammattitaitoa ja toimeentuloa sekä määräysvaltaa koskevista edellytyksistä.”

Asetus maatalouden investointituesta ja nuoren viljelijän aloitustuesta

19 Maatalouden investointituesta ja nuoren viljelijän aloitustuesta annetun valtioneuvoston asetuksen (299/2008; jäljempänä aloitustukiasetus) 2 luvussa, jonka otsikkona on ”Tuen saajaa koskevat edellytykset”, olevassa 3 §:ssä, jonka otsikkona on ”Määräysvalta yrityksessä”, säädetään muun muassa seuraavaa: ”Henkilöllä katsotaan olevan määräysvalta osakeyhtiössä, jos hänellä on yli puolet yhteisön osakkeista ja hänen omistamansa osakkeet tuottavat yli puolet yhtiön osakkeiden äänimäärästä. Määräysvalta voi muodostua myös yhtä useamman henkilön omistamien osakkeiden ja osakkeiden tuottaman äänimäärän perusteella.”

20 Saman asetuksen 4 luvussa, jonka otsikkona on ”Nuoren viljelijän aloitustuki”, olevassa 16 §:ssä, jonka otsikkona on ”Luonnollinen henkilö aloitustuen saajana”, säädetään muun muassa seuraavaa:

”Aloitustukea voidaan myöntää luonnolliselle henkilölle, joka on maatalousyrittäjänä ryhtynyt tai ryhtyy omaan lukuunsa harjoittamaan maataloutta. Aloitustukea voidaan myöntää myös luonnolliselle henkilölle, joka hankkii määräysvallan yhteisöstä ja ryhtyy yhteisön osakkaana tai jäsenenä harjoittamaan maataloutta.”

21 Aloitustukiasetuksen 18 §:ssä säädetään, että tilanpito katsotaan aloitetuksi, kun hakija on luovutuskirjan tai kirjallisen vuokrasopimuksen perusteella saanut hallintaansa maatilan tai maatilan osan, jolla hakija on saavuttanut tai voi saavuttaa vähintään 10 000 euron vuotuisen maatalouden yrittäjätulon. Aloittamisajankohta ratkaistaan sen hetken perusteella, jona hakija on allekirjoittanut hallintaan oikeuttavan luovutuskirjan tai vuokrasopimuksen.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

22 Ketelä toimi 1.1.2004–29.3.2007 toimitusjohtajana Louhikon Sikako Oy:ssä (jäljempänä Louhikon Sikako), jonka osakkeista hän myös omisti 30 prosenttia. Muut 70 prosenttia osakkeista omisti toinen osakkeenomistaja. Yhtiön toimialana oli muun ohella lihasikojen kasvatustoiminta.

23 Edellä mainittuna aikana Ketelän osuus yhtiölle lasketusta vuosittaisesta yrittäjätulosta on hänen omistusosuuteensa suhteutettuna ollut yli 10 000 euroa.

24 Ketelä myi 25.2.2008 osakkeensa yhtiön toiselle osakkaalle.

25 Ketelä haki 30.12.2008 nuoren viljelijän aloitustukea kotitilan hankintaa varten. Etelä-Pohjanmaan työ- ja elinkeinokeskus (jäljempänä TE-keskus) myönsi tämän tuen 24.2.2009. TE-keskuksessa tehdyn tuen hallinnollisen tarkastuksen jälkeen TE-keskus teki 12.6.2009 päätöksen tuen maksamisen keskeyttämisestä, koska Ketelä oli jo aloittanut tilanpidon Louhikon Sikakon osakkeenomistajana eikä hänellä täten enää ollut oikeutta aloitustukeen.

26 Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta hylkäsi 17.12.2009 tekemällään päätöksellä Ketelän valituksen edellä mainitusta päätöksestä. Valituslautakunta korosti muun muassa, että Ketelä oli Louhikon Sikakon osakkeenomistajana ja toimitusjohtajana ollut vastuussa yhtiön toiminnasta ja että hänen tulonsa olivat ylittäneet aloitustukiasetuksessa säädetyn tulojen määrän.

27 Ketelä valitti näistä kahdesta päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja väitti, että hänellä on oikeus kyseessä olevaan tukeen ja että päätöksissä on määritetty tilanpidon aloittamishetki epäjohdonmukaisesti, koska vähemmistöosakkuus Louhikon Sikakossa ja mainitun yhtiön toimitusjohtajana toimiminen eivät ole riittäneet aloitustuen saamiseen siitä syystä, ettei hänellä ollut päätösvaltaa tai vastuuta, jotka kuuluvat tilanpidosta vastaavalle maatalousyrittäjälle.

28 TE-keskus puolestaan väittää, että unionin oikeus ja erityisesti asetuksen N:o 1974/2006 13 artiklan 4 kohta mahdollistavat sen, että kansallisessa lainsäädännössä määritellään tarkemmin ne kriteerit, joiden nojalla henkilön katsotaan ryhtyvän ensimmäistä kertaa tilanpidosta vastaavaksi maatalousyrittäjäksi.

29 Korkein hallinto-oikeus katsoo, että sen käsiteltävänä olevassa asiassa on ratkaistava kysymys siitä, voidaanko pääasian valittajaa pitää hänen Louhikon Sikakossa harjoittamansa toiminnan johdosta luonnollisena henkilönä, joka on jo aiemmin ryhtynyt tilanpidosta vastaavaksi maatalousyrittäjäksi.

30 Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ei voida sulkea pois sitä, että luonnollisen henkilön yhtiömuodossa harjoittama maataloustoiminta voi oikeuttaa aloitustukeen. Koska asetuksessa N:o 1698/2005 ei määritellä sen 22 artiklan 1 kohdassa olevaa käsitettä ”tilanpidosta vastaava maatalousyrittäjä”, kansallinen tuomioistuin pohtii kuitenkin, minkä kriteerien perusteella henkilön voidaan todeta olevan tällaisessa asemassa. Se pohtii myös, onko jäsenvaltioilla mahdollisesti harkintavaltaa näiden kriteerien täsmentämiseksi.

31 Korkein hallinto-oikeus pohtii lisäksi, edellyttääkö aloitustuen epääminen aikaisemman toiminnan perusteella sitä, että tuenhakija olisi lähtökohtaisesti ollut oikeutettu aloitustukeen aikaisemman toimintansa perusteella.

32 Tässä tilanteessa korkein hallinto-oikeus on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1. Miten [asetuksen N:o 1698/2005] 22 artiklan 1 kohdan a alakohtaa (’ryhtyvät ensimmäistä kertaa tilanpidosta vastaavaksi maatalousyrittäjäksi’) ja [asetuksen N:o 1974/2006] 13 artiklan 4 ja 6 kohtaa on tulkittava tilanteessa, jossa maataloutta harjoitetaan osana yhtiömuotoista toimintaa? Kun arvioidaan sitä, onko henkilö ryhtynyt ensimmäistä kertaa tilanpidosta vastaavaksi maatalousyrittäjäksi, onko ratkaisevaa merkitystä aikaisemman toiminnan arvioinnissa annettava sille, että henkilöllä on osakeomistukseen perustuva määräämisvalta yhtiössä; sille, mikä on hänen maataloudesta saamansa tulon määrä; vai sille, onko hänen toimintansa yhtiössä erotettavissa toiminnallisesti ja taloudellisesti itsenäiseksi tuotantoyksiköksi? Vai tuleeko tilanpidosta vastaamista arvioida kokonaisuutena ottaen edellä mainittujen seikkojen lisäksi huomioon henkilön asema yhtiössä, sekä se, kantaako hän tosiasiassa yrittäjätoimintaan kuuluvan riskin?

2. Kun arvioidaan aikaisemman toiminnan merkitystä myönnettäessä tukea muun toiminnan perusteella, onko tilanpidosta vastaamista tulkittava samalla tavalla aikaisemman toiminnan ja tukihakemuksen perusteena olevan toiminnan osalta? Edellyttääkö neuvoston asetuksen

22 artiklassa tarkoitetun nuoren viljelijän aloitustuen epääminen aikaisemmin harjoitetun toiminnan perusteella, että aikaisempi toiminta olisi voimassa olevien säännösten mukaan lähtökohtaisesti ollut tukikelpoista toimintaa?

3. Onko [asetuksen N:o 1974/2006] 13 artiklan 4 kohtaa tulkittava siten, että sen nojalla voidaan kansallisessa lainsäädännössä täsmentää tai tarkemmin määritellä ne edellä 1. kysymyksessä mainitut kriteerit, joiden nojalla henkilön katsotaan aloittaneen toiminnan tilanpidosta vastaavana yrittäjänä, vai oikeuttaako säännös ainoastaan määrittämään tilanpidon aloittamisajankohtaa?"

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen ja kolmas kysymys

33 Ensimmäisellä ja kolmannella kysymyksellään, jotka on syytä tutkia yhdessä, kansallinen tuomioistuin pyrkii selvittämään yhtäältä, onko asetuksen N:o 1698/2005 22 artiklan 1 kohdan a alakohtaa ja asetuksen N:o 1974/2006 13 artiklan 4 ja 6 kohtaa tulkittava siten, että niissä esitetään tiettyjä kriteereitä, joiden perusteella tilanteessa, jossa henkilö aloittaa tilanpidon osakeyhtiön muodossa, voidaan katsoa, että hän ryhtyy ensin mainitussa säännöksessä tarkoitetulla tavalla ensimmäistä kertaa tilanpidosta vastaavaksi maatalousyrittäjäksi. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee erityisesti, voidaanko tällaisina kriteereinä pitää henkilöllä yhtiössä olevaa osakeomistukseen perustuvaa määräämisvaltaa, hänen maataloudesta saamansa tulon määrää, sitä, että hänen toimintansa yhtiössä on erotettavissa toiminnallisesti ja taloudellisesti itsenäiseksi tuotantoyksiköksi, henkilön asemaa yhtiössä tai sitä, että hän kantaa yrittäjätoimintaan kuuluvan riskin. Kansallinen tuomioistuin pyrkii toisaalta selvittämään, onko unionin oikeutta ja erityisesti asetuksen N:o 1974/2006 13 artiklan 4 kohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltiot ovat toimivaltaisia täsmentämään tällaiset kriteerit kansallisessa lainsäädännössään, ja jos näin on, niin missä määrin.

34 Näihin kysymyksiin vastaamiseksi on muistutettava ensinnäkin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sekä unionin oikeuden yhdenmukainen soveltaminen että yhdenvertaisuusperiaate edellyttävät, että unionin oikeuden sellaisen säännöksen sanamuotoa, joka ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen sisältönsä ja soveltamisalansa määrittämiseksi, on tavallisesti tulkittava koko unionissa itsenäisesti ja yhdenmukaisesti (ks. mm. yhdistetyt asiat C-424/10 ja C-425/10, Ziolkowski, tuomio 21.12.2011, Kok., s. I-14035, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

35 On myös muistettava, että vaikka asetusten säännöksillä on niiden luonteen ja niillä unionin oikeuslähteiden järjestelmässä olevan tehtävän nojalla yleensä välitön oikeusvaikutus kansallisissa oikeusjärjestyksissä ilman, että kansallisten viranomaisten olisi ryhdyttävä täytäntöönpanotoimiin, asetuksen tiettyjen säännösten täytäntöönpano voi kuitenkin edellyttää, että jäsenvaltiot toteuttavat tällaisia toimia (ks. mm. asia C-316/10, Danske Svineproducenter, tuomio 21.12.2011, Kok., s. I-13721, 39 ja 40 kohta).

36 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että jäsenvaltiot voivat toteuttaa asetuksen täytäntöönpanotoimia, jos toimet eivät haittaa asetuksen välitöntä sovellettavuutta, jos niillä ei peitellä sitä, että kyseessä on yhteisön asetus, ja jos niissä täsmennetään kyseisessä asetuksessa jäsenvaltioille annetun harkintavallan käyttöä asetuksen säännöksissä asetetuissa rajoissa (em. asia Danske Svineproducenter, tuomion 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 Määritettäessä sitä, estävätkö, edellyttävätkö vai sallivatko asetuksen merkitykselliset säännökset sen, että jäsenvaltiot toteuttavat tiettyjä täytäntöönpanotoimia, ja – etenkin viimeksi mainitussa tilanteessa – sitä, kuuluuko asianomainen toimi kullekin jäsenvaltiolle annetun harkintavallan piiriin, perustana on käytettävä näitä säännöksiä, tulkittuna asetuksen tavoitteiden valossa (em. asia Danske Svineproducenter, tuomion 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

38 Näiden alustavien huomautusten valossa on ensimmäiseksi todettava, että asetuksen N:o 1698/2005 61 perustelukappaleesta ja 71 artiklan 3 kohdasta ilmenee, että menojen tukikelpoisuussäännöt kyllä vahvistetaan lähtökohtaisesti kansallisella tasolla, mutta näin on vain, jos muuta ei johdu samaisessa asetuksessa tiettyjen maaseudun kehittämistoimenpiteiden osalta säädetyistä erityisedellytyksistä.

39 Nuorien maanviljelijöiden aloitustuki on tällainen toimenpide, ja asetuksen N:o 1698/2005 22 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetty tukikelpoisuutta koskeva edellytys, jonka mukaan henkilön on ryhdyttävä ensimmäistä kertaa tilanpidosta vastaavaksi maatalousyrittäjäksi, on kyseistä toimenpidettä koskeva erityisedellytys. Näin ollen tämän tukikelpoisuutta koskevan edellytyksen merkityksen määrittämiseksi on ensisijaisesti kiinnitettävä huomiota mainitun säännöksen sanamuotoon, tarvittaessa tulkittuna osana asiayhteyttä, johon säännös kuuluu, ja asetuksen N:o 1698/2005 tavoitteiden valossa.

40 Asetuksen N:o 1698/2005 11, 13, 14 ja 16 perustelukappaleesta sekä 1 artiklan 2 kohdasta, 4 artiklan 1 kohdasta ja 20 artiklan a alakohdasta ilmenee, että asetuksen tavoitteena on puheena olevan tuen avulla auttaa nuoria viljelijöitä toiminnan aloittamisessa ja tämän jälkeen tilojen rakenteellisessa mukauttamisessa henkilökohtaisten toimintaedellytysten vahvistamiseksi ja maa- ja metsätalousalan kilpailukyvyn parantamiseksi ja näin myötävaikuttaa maaseutualueiden kestävän kehityksen varmistamiseen. Kuten samaisen asetuksen 23 artiklan 3 kohdan a alakohdassa säädetään, aloitustuen myöntäminen on eräissä tapauksissa edellytyksenä varhaiseläkettä koskevalle tuelle, jota voivat saada maanviljelijät, jotka päättävät lopettaa maataloustoiminnan harjoittamisen ja luovuttaa tilansa. Näillä kahdella tukitoimenpiteellä, jotka kuuluvat samaan toimintalinjaan – joka määritellään asetuksen N:o 1698/2005 2 artiklan c alakohdassa siten, että sillä tarkoitetaan joukkoa johdonmukaisia toimenpiteitä, jotka edistävät yhtä tai useampaa asetuksen 4 artiklassa esitettyä tavoitetta –, voidaan, kuten asetuksen 17 perustelukappaleesta ilmenee, yhdessä edesauttaa tilojen rakennemuutosta.

41 Toiseksi on kansallisen tuomioistuimen sekä Suomen ja Tšekin hallitusten tavoin todettava, että asetuksen N:o 1698/2005 säännökset eivät estä sen 20 artiklan a alakohdan ii alakohdassa tarkoitetun tuen myöntämistä luonnolliselle henkilölle, joka aloittaa tilanpidon nuorena maanviljelijänä oikeushenkilön muodossa.

42 On todettava, että asetuksen N:o 1698/2005 22 artiklan 1 kohdan a alakohdan sanamuodossa, jossa viitataan ”henkilöihin, jotka – – ryhtyvät ensimmäistä kertaa tilanpidosta vastaaviksi maatalousyrittäjiksi”, ei oteta kantaa tilan oikeudelliseen muotoon eli siihen, onko se yhtiömuotoinen vai ei (ks. analogisesti asia C-162/91, Tenuta il Bosco, tuomio 15.10.1992, Kok., s. I-5279, 12 kohta).

43 On päinvastoin katsottava, että tilanpidon aloittavien nuorten maanviljelijöiden sulkeminen pois aloitustuen mahdollisten tuensaajien joukosta pelkästään siitä syystä, että he toteuttavat tämän oikeushenkilön muodossa, ei selvästikään vastaa asetuksen N:o 1698/2005 tavoitteita, sellaisina kuin ne esitetään tämän tuomion 40 kohdassa, eli sitä, että puheena olevan tuen avulla pyritään edesauttamaan henkilökohtaisten toimintaedellytysten parantamista ja tilojen rakenteellista mukauttamista maatalousalan kilpailukyvyn parantamiseksi ja näin varmistamaan maaseutualueiden kestävä kehitys.

44 Tällaisella poissulkemisella voitaisiin myös loukata SEUT 40 artiklan 2 kohtaan kirjattua syrjintäkiellon periaatetta (ks. vastaavasti em. asia Tenuta il Bosco, tuomion 16 kohta).

45 Kolmanneksi on tutkittava kysymys siitä, edellyttääkö puheena olevan tuen myöntäminen tilanteessa, jossa nuori maanviljelijä näin turvautuu oikeushenkilöön aloittaakseen tilanpidon, sitä, että hänellä on määräämisvalta kyseisessä oikeushenkilössä, ja missä mahdollisissa olosuhteissa tämä edellytys täyttyy.

46 Kuten ennakkoratkaisupäätöksestä ilmenee, korkeimman hallinto-oikeuden epätietoisuuden perusteena on se seikka, että pääasian valittaja oli aiemmassa ammattitoiminnassaan toiminut yhtäältä Louhikon Sikakon toimitusjohtajana ja toisaalta omistanut 30 prosenttia sen osakkeista, joista loput 70 prosenttia olivat olleet toisen henkilön omistuksessa.

47 Koska tämä epätietoisuus liittyy niihin kriteereihin, joiden perusteella voidaan katsoa, että nuori maanviljelijä ryhtyy asetuksen N:o 1698/2005 22 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetuksi ”tilanpidosta vastaavaksi maatalousyrittäjäksi”, heti alkuun on huomautettava, että asetuksessa ei määritellä tätä käsitettä eikä siinä ole mitään muita nimenomaisia mainintoja, joilla sitä täsmennettäisiin.

48 Myöskään asetuksessa N:o 1974/2006, jossa – kuten sen kahdeksannesta perustelukappaleesta ilmenee – tosin muun muassa täsmennetään eräitä edellytyksiä, joita sovelletaan nuorille maanviljelijöille myönnettävään tukeen, ei ole mainintaa siitä, mikä on ”tilanpidosta vastaavan maatalousyrittäjän” käsitteen aineellinen sisältö, eikä siinä myöskään viitata jäsenvaltioiden lainsäädäntöön käsitteen määrittelemiseksi.

49 Asetuksen N:o 1974/2006 13 artiklan 4 kohdan ensimmäisellä virkkeellä, johon kansallinen tuomioistuin viittaa ensimmäisessä ja kolmannessa ennakkoratkaisukysymyksessään, on tarkoitus asettaa enimmäisaika, jossa yksittäinen päätös aloitustuen myöntämisestä on tehtävä, ja siinä todetaan tältä osin ainoastaan, että päätös on tehtävä 18 kuukauden kuluessa ”tilanpidon aloittamisesta”, siten kuin tilanpidon aloittaminen määritellään jäsenvaltioiden voimassa olevassa lainsäädännössä, mutta mainitussa virkkeessä ei viitata mitenkään ”tilanpidosta vastaavan maatalousyrittäjän” käsitteeseen. Tällaisessa tilanteessa ei tätä säännöstä eikä myöskään saman asetuksen liitteessä II olevan A kohdan 5.3.1.1.2 alakohdan ensimmäistä luetelmakohtaa voida tulkita siten, että ne koskisivat viimeksi mainittua käsitettä.

50 Saman asetuksen 13 artiklan 6 kohdassa, johon kansallinen tuomioistuin niin ikään viittaa ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessään, ainoastaan täsmennetään, että aloitustukea voidaan myöntää myös, jos nuori viljelijä ei toimi tilan ainoana vastaavana maatalousyrittäjänä, ja säädetään tältä osin, että mahdollisesti sovellettavien erityisedellytysten on vastattava tilan ainoana tilanpidosta vastaavana maatalousyrittäjänä toimivalle nuorelle viljelijälle asetettuja edellytyksiä.

51 Edellä esitetyn valossa on muistutettava, että vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että niiden termien merkitys ja ulottuvuus, joita ei ole määritelty unionin oikeudessa, on määriteltävä sen merkityksen mukaan, joka niillä on yleiskielessä, ottaen samalla huomioon se asiayhteys, jossa niitä käytetään, ja sen säännöstön tavoitteet, johon ne kuuluvat (ks. vastaavasti mm. asia C-549/07, Wallentin-Hermann, tuomio 22.12.2008, Kok., s. I-11061, 17 kohta ja em. yhdistetyt asiat Ziolkowski, tuomion 34 kohta).

52 Käytetyistä termeistä on huomautettava, että ”tilanpidosta vastaavan maatalousyrittäjän” käsitteen kaltaisen ilmauksen merkitys voi vaihdella sen mukaan, mitä erityisiä päämääriä kyseessä olevilla unionin oikeuden säännöillä tavoitellaan (ks. analogisesti ”tilan” käsitteestä asia 85/77, Azienda avicola Sant’Anna, tuomio 28.2.1978, Kok., s. 527, 9 kohta).

53 Edellä mainitun ilmauksen asetuksen N:o 1698/2005 22 artiklan 1 kohdan a alakohdassa käytetyn merkityksen selvittämiseksi on todettava, että 22 artiklan 1 kohdassa säädetyillä aloitustuen myöntämisen eri edellytyksillä yhdessä pyritään saavuttamaan tämän tuomion 40 kohdassa esitetyt tavoitteet.

54 Asetuksen N:o 1698/2005 22 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdassa esitetyt vaatimukset siitä, että tuensaajan on oltava riittävän ammattitaitoinen ja esitettävä elinkeinosuunnitelma, ovat omiaan edesauttamaan henkilökohtaisten toimintaedellytysten parantamista ja tilan rakenteellista mukauttamista ja myötävaikuttamaan näin maatalousalan kilpailukyvyn parantamiseen ja maaseutualueiden kestävään kehitykseen.

55 Näissä olosuhteissa on todettava, että edellä mainitun 22 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädettyä edellytystä siitä, että henkilö ryhtyy ”tilanpidosta vastaavaksi maatalousyrittäjäksi”, on tulkittava siten, että siinä edellytetään, että samalla henkilöllä, joka on riittävän ammattitaitoinen, on myös oltava tosiasiallinen ja jatkuva päätäntävalta sekä tilan että sen hoidon suhteen, mikä itse asiassa on tae siitä, että henkilö ryhtyy tehokkaasti ja kestävällä tavalla kehittämään tilaa.

56 Vaikka jäsenvaltiot voivatkin tällaisessa tilanteessa täsmentää konkreettisesti niitä edellytyksiä, joiden täyttyessä tukea hakenutta henkilöä voidaan pitää ”tilanpidosta vastaavana maatalousyrittäjänä”, ja parantaa näin oikeusvarmuutta lisäämällä asetuksen N:o 1698/2005 22 artiklan 1 kohdan a alakohdassa asetetun vaatimuksen ennakoitavuutta, näillä edellytyksillä ei kuitenkaan voida ylittää niitä puitteita, joita edellytyksillä pyritään täsmentämään, ja niillä on täten – mainittua säännöstä ja kyseisen asetuksen tavoitteita noudattaen – varmistettava, että hakijalla on tosiasiallinen ja jatkuva päätäntävalta sekä tilan että sen hoidon suhteen (ks. analogisesti asia C 113/02, komissio v. Alankomaat, tuomio 14.10.2004, Kok., s. I-9707, 19 kohta ja em. asia Danske Svineproducenter, tuomion 49 ja 51 kohta).

57 Tähän liittyen on todettava, että erityisesti rakennetukilain 6 §:stä ja aloitustukiasetuksen 3 §:stä ilmenee, että kun tukihakemus koskee oikeushenkilön muodossa harjoitettua toimintaa, määräysvallan tulee olla luonnollisella henkilöllä, joka on alle 40-vuotias ja joka ryhtyy ensimmäistä kertaa tilanpidosta vastaavaksi elinkeinonharjoittajaksi, ja että määräysvalta edellyttää muun muassa sitä, että henkilöllä on yli puolet yhteisön osakkeista ja hänen omistamansa osakkeet tuottavat yli puolet yhtiön osakkeiden äänimäärästä.

58 On selvää, etteivät tällaiset edellytykset ole tämän tuomion 56 kohdassa esitettyjen vaatimusten vastaisia.

59 Pääasian suhteen on muistutettava, että vastatessaan Louhikon Sikakon hoidosta yhtiön toimitusjohtajana Ketelä omisti yhtiön osakkeista ainoastaan 30 prosenttia ja loput 70 prosenttia osakkeista oli muun henkilön omistuksessa.

60 Kaiken edellä esitetyn valossa on näin ollen todettava, että tällaisissa olosuhteissa ei voida katsoa, että asianomaisella henkilöllä olisi voinut olla tosiasiallinen ja jatkuva päätäntävalta sekä kyseisen tilan että sen hoidon suhteen, eikä hänen täten voida katsoa tämän toiminnan johdosta jo ryhtyneen asetuksen N:o 1698/2005 22 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetuksi ”tilanpidosta vastaavaksi maatalousyrittäjäksi”. Tästä seuraa myös, ettei edellä mainittu aiempi toiminta voi estää myöntämästä aloitustukea, jota hän on hakenut ryhtyessään jatkamaan kotitilaa.

61 Tässä tilanteessa – ja ilman, että kansallisen tuomioistuimen ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessään esittämiä muita arviointiperusteita on tarpeen tutkia – ensimmäiseen ja kolmanteen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 1698/2005 22 artiklan 1 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että siinä esitetty vaatimus, jonka mukaan henkilön on ryhdyttävä ensimmäistä kertaa ”tilanpidosta vastaavaksi maatalousyrittäjäksi”, merkitsee tilanteessa, jossa hän aloittaa tilanpidon osakeyhtiön muodossa, sitä, että hänellä on oltava tosiasiallinen ja jatkuva päätäntävalta sekä tilan että sen hoidon suhteen. Vaikka jäsenvaltiot voivatkin täsmentää konkreettisesti ne edellytykset, joiden täyttyessä tukea hakenutta henkilöä voidaan pitää tällaisena tilanpidosta vastaavana maatalousyrittäjänä, näillä edellytyksillä ei kuitenkaan voida ylittää niitä puitteita, joita niillä pyritään täsmentämään, ja niillä on täten asetuksen N:o 1698/2005 tavoitteiden mukaisesti varmistettava, että kyseisellä hakijalla on tosiasiallinen ja jatkuva päätäntävalta sekä tilan että sen hoidon suhteen. Näiden vaatimusten mukaisia ovat pääasiassa kyseessä olevien kaltaiset kansalliset säännökset, joissa säädetään, että kun nuori maanviljelijä aloittaa tilanpidon oikeushenkilön muodossa, tuen saamisen edellytyksenä on muun muassa se, että hänellä on määräämisvalta kyseisessä oikeushenkilössä, mikä puolestaan edellyttää, että hänellä on yli puolet yhteisön osakkeista ja hänen omistamansa osakkeet tuottavat yli puolet yhtiön osakkeiden äänimäärästä.

Toinen kysymys

62 Tämän tuomion 60 kohdassa esitettyjen toteamusten ja ensimmäiseen ja kolmanteen kysymykseen annetun vastauksen valossa kolmanteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

63 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kahdeksas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen 20.9.2005 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 22 artiklan 1 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että siinä esitetty vaatimus, jonka mukaan henkilön on ryhdyttävä ensimmäistä kertaa ”tilanpidosta vastaavaksi maatalousyrittäjäksi”, merkitsee tilanteessa, jossa hän aloittaa tilanpidon osakeyhtiön muodossa, sitä, että hänellä on oltava tosiasiallinen ja jatkuva päätäntävalta sekä tilan että sen hoidon suhteen.

Vaikka jäsenvaltiot voivatkin täsmentää konkreettisesti ne edellytykset, joiden täyttyessä tukea hakenutta henkilöä voidaan pitää tilanpidosta vastaavana maatalousyrittäjänä, näillä edellytyksillä ei kuitenkaan voida ylittää niitä puitteita, joita niillä pyritään täsmentämään, ja niillä on täten asetuksen N:o 1698/2005 tavoitteiden mukaisesti varmistettava, että kyseisellä hakijalla on tosiasiallinen ja jatkuva päätäntävalta sekä tilan että sen hoidon suhteen. Näiden vaatimusten mukaisia ovat pääasiassa kyseessä olevien kaltaiset kansalliset säännökset, joissa säädetään, että kun nuori maanviljelijä aloittaa tilanpidon oikeushenkilön muodossa, tuen saamisen edellytyksenä on muun muassa se, että hänellä on määräämisvalta kyseisessä oikeushenkilössä, mikä puolestaan edellyttää, että hänellä on yli puolet yhteisön osakkeista ja hänen omistamansa osakkeet tuottavat yli puolet yhtiön osakkeiden äänimäärästä.

Allekirjoitukset