

Asia C-239/23**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

17.4.2023

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:Verwaltungsgericht Sigmaringen (Sigmaringenin
hallintotuomioistuin, Saksa)**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

28.3.2023

Kantaja:

Karl und Georg Anwander GbR Güterverwaltung

Vastaaja:

Land Baden-Württemberg (Baden-Württembergin osavaltio, Saksa)

Pääasian kohde

Euroopan maatalouden tukirahasto ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto – Asetus (EU) N:o 1305/2013 – Korvaukset, joilla tuetaan maataloustoiminnan harjoittamista vuoristoalueilla ja tietyillä muilla alueilla, joilla on rajoitteita, sijaitsevien maa-alueiden osalta – Tukikelpoisuuden edellytykset – Ohjelma-alue – Maataloustoiminnan harjoittaminen ohjelma-alueen ulkopuolella – Hallinnolliset ohjeet

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Unionin oikeuden tulkinta, SEUT 267 artikla

Ennakkoratkaisukysymykset

1. Soveltuvatko asetuksen (EU) N:o 1305/2013 31 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan, 31 artiklan 2 kohdan, 32 artiklan 1 kohdan

- a alakohdan, 32 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan ja 32 artiklan 3 kohdan toisen ja kolmannen alakohdan kanssa yhteen kansallinen hallinnollinen ohje ja tukikäytäntö, joiden mukaan korvauksen maksaminen vuoristoalueilla ja tietyillä muilla alueilla, joilla on rajoitteita, sijaitsevien maa-alueiden osalta suljetaan pois vain siksi, että maa-alueet, joilla harjoitettua toimintaa korvauksella on tarkoitus tukea, sijaitsevat jäsenvaltion korvauksen myöntävän asetuksen (EU) N:o 1305/2013 2 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan b alakohdassa tarkoitettun alueen ulkopuolella? Voidaanko tässä yhteydessä soveltaa erotteluperusteena maa-alueilla toimintaa harjoittavan viljelijän maatilayrityksen kotipaikkaa?
2. Onko asetuksen (EU) N:o 1305/2013 31 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltion tai jäsenvaltion alueen, joka on päättänyt maksaa tukia viljelijöille, jotka harjoittavat toimintaansa asetuksen (EU) N:o 1305/2013 31 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuilla vuoristoalueilla tai muilla alueilla, joilla on rajoitteita, säännöstö on muotoiltava siten, että sen mukaan maksu on suoritettava myös niiden maa-alueiden osalta, jotka jokin toinen jäsenvaltio tai asianomaisen jäsenvaltion toinen alue, joka niin ikään on päättänyt maksaa korvauksia viljelijöille, jotka harjoittavat toimintaansa asetuksen (EU) N:o 1305/2013 31 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuilla vuoristoalueilla tai muilla alueilla, joilla on rajoitteita, on luokitellut asetuksen (EU) N:o 1305/2013 32 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuiksi vuoristoalueiksi tai muiksi alueiksi, joilla on rajoitteita?
3. Onko asetuksen (EU) N:o 1305/2013 31 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa ja 31 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että viljelijällä on lähtökohtaisesti suoraan kyseisen säännöksen nojalla unionin oikeuteen perustuva oikeus jäsenvaltion tai jäsenvaltion alueen suorittamaan maksuun (korvaukseen), kun viljelijä on aktiiviviljelijä ja harjoittaa toimintaansa maa-alueilla, jotka jäsenvaltio tai jäsenvaltion alue on luokitellut asetuksen (EU) N:o 1305/2013 32 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuiksi vuoristoalueiksi tai muiksi alueiksi, joilla on rajoitteita, ja kun kyseinen jäsenvaltio tai sen alue on päättänyt suorittaa asetuksen (EU) N:o 1305/2013 31 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuja maksuja (korvauksia)?

Jos kysymykseen vastataan myöntävästi:

- a) Kenellä on velvollisuus maksaa unionin oikeuteen perustuva korvaus asetuksen (EU) N:o 1305/2013 31 artiklan 1 kohdan nojalla? Onko maksuvelvollisuus aina itse jäsenvaltiolla vai ainakin siinä tapauksessa jäsenvaltion (asetuksen (EU) N:o 1305/2013 2 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan b alakohdassa tarkoitettulla) alueella, että kyseinen alue on jäsenvaltiosta riippumatta päättänyt myöntää asetuksen (EU) N:o 1305/2013 31 artiklassa tarkoitettuja korvauksia viljelijöille?
- b) Edellyttääkö unionin oikeuteen perustuva oikeus korvaukseen lähtökohtaisesti, että viljelijä täyttää muitakin kuin asetuksen (EU)

N:o 1305/2013 31 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdassa ja 31 artiklan 2 kohdassa säädettyjä edellytyksiä, joista korvauksia maksava jäsenvaltio tai sen alue on säätänyt tai määrännyt, kun kyseinen oikeus on pantu täytäntöön kansallisesti?

4. Jos kolmanteen kysymykseen vastataan kieltävästi:

Onko asetuksen (EU) N:o 1305/2013 31 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltion tai jäsenvaltion alueen säännöstön, jossa vahvistetaan edellytykset asetuksen (EU) N:o 1305/2013 31 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun maksun (korvauksen) suorittamiselle, on oltava oikeudelliselta muodoltaan sellainen, että viljelijällä on oikeus maksuun (korvaukseen), jos hän täyttää asianomaisen jäsenvaltion tai sen alueen määrittelemät maksun edellytykset, riippumatta siitä, millainen kyseisen jäsenvaltion tai sen alueen varsinainen tukikäytäntö on?

Unionin oikeussäännöt, joihin on viitattu

Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 kumoamisesta 17.12.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1305/2013, erityisesti asetuksen 31 artiklan 1 ja 2 kohta, 32 artiklan 1–3 kohta

Kansalliset oikeussäännöt, joihin on viitattu

Tukijärjestelmien ja yhdenmetyt hallinto- ja valvontajärjestelmän täytäntöönpanosta 24.2.2015 annettu asetus (Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen und des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems; jäljempänä InVeKoS), 2 §:n 2 mom.

Baden-Württembergin osavaltion oikeus: Vuoristoalueilla ja tietyillä alueilla, joilla on rajoitteita, sijaitsevien maatilojen tukemisesta 6.11.2019 annettu Ministerium Ländlicher Raumin (maaseutuministeriö) hallinnollinen ohje (Verwaltungsvorschrift des Ministeriums Ländlicher Raum zur Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten; jäljempänä VwV AZL), 2.1, 3.2, 3.2.1 ja 4.2 kohta

Lyhyt kuvaus tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Kantaja vaatii, että sille maksetaan korvausta Baijerissa sijaitsevien maataloustoiminnassa käytettyjen maa-alueiden osalta. Kantajalla on lypsykarjatila Baden-Württembergin ja Baijerin osavaltioiden välisellä raja-alueella. Yrityksen kotipaikka on Baden-Württembergissä. Baden-Württembergissä se harjoittaa maataloustoimintaa noin 111 hehtaarin maa-

alueella ja Baijerissa 27,4253 hehtaarin maa-alueella. Baden-Württembergin ja Baijerin osavaltioita on Saksan liittotasavallan asetuksessa (EY) N:o 1059/2003 tarkoitettuina NUTS-tason 1 alueina pidettävä asetuksen (EU) N:o 1305/2013 2 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan b alakohdassa tarkoitettuina alueina; ne ovat molemmat Saksan itsenäisiä osavaltioita. Baijerin toimivaltaisen viranomaisen toimittamien tietojen mukaan kantajan Baijerissa sijaitsevat maa-alueet sijaitsevat vuoristoalueella; Baijerin osavaltio on luokitellut ne tukikelpoisiksi maa-alueiksi ja niillä harjoitettua toimintaa voitaisiin teoriassa tukea Baijerissa myöntämällä niille korvaus, jonka määrä on 50 euroa hehtaaria kohti.

- 2 Vastaaja rahoittaa korvaukset, joilla se tukee maataloustoimintaa alueilla, joilla on rajoitteita, vaihtelevissa määrin maaseuturahaston määrärahoilla, Saksan liittotasavallan määrärahoilla ja omilla varoillaan. Vastaajan tukiohjelmien kuvaukset – myös käsiteltävien korvausten osalta – esitetään vuosia 2014–2020 koskevassa Baden-Württembergin maaseudun toimenpide- ja kehittämissuunnitelmassa (Maßnahmen- und Entwicklungsplan Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014-2020 (MEPL III)), jonka komissio hyväksyi 26.5.2015.
- 3 Kantaja haki 8.5.2019 vastaajalta korvauksia, joita suoritetaan maataloustoiminnan harjoittamisesta alueilla, joilla on rajoitteita maataloustoiminnan harjoittamisen kannalta, hakuvuodelle 2019 muun muassa Baijerissa sijaitsevien noin 27 hehtaarin maa-alueiden osalta. Kantajan hakemus hylättiin 5.12.2019 tehdyllä päätöksellä – joka annettiin kantajalle tiedoksi 10.2.2020 – siltä osin kuin se koski Baijerissa sijaitsevia maa-alueita sillä perusteella, että kyseiset maa-alueet eivät sijaitse Baden-Württembergissä. Kantajan vaatimukset eivät menestyneet oikaisuvaatimusmenettelyssä.
- 4 Kantaja nosti 17.6.2021 kanteen. Kantaja vaatii kanteessaan, että 5.12.2019 tehty päätös (sellaisena kuin se on pysytetty päätöksellä, joka annettiin oikaisuvaatimusmenettelyssä 11.5.2021) kumotaan ja että vastaaja veloitetaan maksamaan sille 1 371,26 euroa korvausta Baijerissa sijaitsevien maa-alueiden osalta. Toissijaisesti eli siinä tapauksessa, että tätä ensisijaista vaatimusta ei hyväksytä, kantaja vaatii tuomioistuinta toteamaan, että sen esittämän tukihakemuksen hylkääminen Baijerissa sijaitsevien maa-alueiden osalta ja päätöksen oikeusperusta kyseisen hylkäämisen osalta – eli vuoristoalueilla ja tietyillä alueilla, joilla on rajoitteita, sijaitsevien maatilojen tukemisesta 6.11.2019 annetun Ministerium Ländlicher Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg (Baden-Württembergin maaseutu- ja kuluttajansuojaministeriö) hallinnollisen ohjeen (Verwaltungsvorschrift des Ministeriums Ländlicher Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg zur Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten; jäljempänä VwV AZL) 2.1 ja 3.2.1 kohta – ovat ristiriidassa asetuksen N:o 1305/2013 31 ja 32 artiklassa säädetyn kanssa.
- 5 VwV AZL ei ole parlamentin säätämä laki vaan pelkkä hallinnollinen ohje, joka ohjaa vastaajan harkintavallan käyttöä ja tukikäytäntöä. Saksan valtiosääntöperinteessä ei useinkaan edellytetä etuushallinnon alalla eli mukaan

lukien silloin, kun valtio myöntää rahamääräisiä suorituksia kansalaisilleen, että parlamentin antamassa laissa on säädetty siitä, kuka voi saada rahamääräisen suorituksen, milloin sellainen voidaan myöntää ja millaisin edellytyksin suoritus maksetaan. Hallinnollisista ohjeista tulee sitovia, kun niitä sovelletaan tosiasiallisesti hallinnossa aina samalla tavalla (ns. hallintopäätösten viranomaista itseään sitova vaikutus).

- 6 VwV AZL:ssä määrätään edellytyksistä, joiden täytyessä myönnetään asetuksen N:o 1305/2013 31 artiklassa tarkoitettuja korvauksia alueille, joilla on luonnonoloista johtuvia rajoitteita, ja menettelystä, jota korvausten myöntämisessä sovelletaan, ja siinä edellytetään lähinnä kahden kumulatiivisen edellytyksen täyttymistä, jotta hakija saa kyseisen korvauksen: a) hakijan maatilayrityksen kotipaikan on sijaittava Baden-Württembergin osavaltiossa ja b) maa-alueiden, joiden osalta korvausta maksetaan, on sijaittava Baden-Württembergissä ja Baden-Württembergin on tullut luokitella ne alueiksi, joilla on rajoitteita.
- 7 Myös Baijerin osavaltio on antanut kyseisistä korvauksista pelkän hallinnollisen ohjeen eli asetuksessa N:o 1305/2013 tarkoitettujen korvausten myöntämisestä alueille, joilla on rajoitteita, 1.3.2019 annetun Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forstenin (Baijerin osavaltion ravinto-, maatalous- ja metsätalousministeriö) ohjeen (Richtlinie des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 01.03.2019 zur Gewährung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (AGZ) gemäß der Verordnung Nr. 1305/2013). Myös tässä hallinnollisessa ohjeessa määrätään, että a) tuettavan maatilayrityksen kotipaikan on sijaittava Baijerin osavaltiossa ja että b) maa-alueiden, joiden osalta korvausta maksetaan, on sijaittava Baijerissa ja Baijerin osavaltion on tullut luokitella ne alueiksi, joilla on rajoitteita.
- 8 Yrityksen kotipaikan käsitteen osalta VwV AZL:ssä viitataan InVeKoSV:n 2 §:ssä säädettyyn määritelmään. InVeKoSV:n 2 §:n 2 momentin mukaan yrityksen kotipaikkana pidetään pääsääntöisesti paikkakuntaa, joka kuuluu sen Finanzamtin (paikallinen veroviranomainen) alueelliseen toimivaltaan, jolla on toimivalta määrätä yrityksen omistajan maksettavaksi tulevan tuloveron määrä. Yhteisöjen, yhdistysten ja varallisuusmassojen osalta toimivaltainen viranomaisena on se osavaltion viranomaisena, jonka toimialueella sijaitsee yrityksen johdon kotipaikka. Säännöstöstä seuraa, että yritykselle annetaan Saksassa yritystunnuksen mukaan, missä yritystä verotetaan. Siten Baden-Württembergin osavaltioon sijoittautunut yritys saa Baden-Württembergin osavaltion antaman yritystunnuksen ja Baijerin osavaltioon sijoittautunut yritys vastaavasti Baijerin osavaltion antaman yritystunnuksen. Yritystietokannassa – jota käytetään, kun tukihakemuksia käsitellään – Saksaan sijoittautunut yritys yhdistetään siis aina kotipaikkaan, joka sijaitsee jossakin Saksan osavaltiossa. Myös ulkomaiset – esimerkiksi Itävaltaan sijoittautuneet – maatilayritykset, joilla on maa-alueita Baden-Württembergissä, voivat hakemuksesta saada Baden-Württembergin osavaltion antaman yritystunnuksen. Toisin kuin on Saksaan sijoittautuneiden maatilayritysten osalta, tällöin yritystä ei yhdistetä aina yritystietokantaan merkittyyn yritykseen, koska tämä ei (varmaankaan) ole teknisesti mahdollista.

Näin ollen yritystietokannan tietojen mukaan ulkomaisella – esimerkiksi Itävaltaan sijoittautuneella – maatilayrityksellä on kotipaikka Baden-Württembergin osavaltiossa.

- 9 Baden-Württembergin viranomainen, jonka alueelliseen toimivaltaan kantajan maatilayritys kuuluu, soveltaa VwV AZL:ää säännönmukaisesti sellaisenaan ja myöntää korvauksia sen mukaisesti. Viranomaisen tukikäytäntö vastaa kyseisen hallinnollisen ohjeen sisältöä. Siten (Saksan perustuslain, Grundgesetz, 3 §:n 1 momentissa tarkoitettu) yhdenvertaisuusperiaatteen nojalla kansalaiset voivat vaatia, että heille maksetaan korvauksia hallinnollisen ohjeen mukaisesti.
- 10 Tukihakemusten käsittelemisessä käytetään Baden-Württembergissä verkkopohjaista sovellusta. Käsitteilyn yhteydessä verrataan Saksan osavaltioiden eri sovelluksiin syötettyjä tietoja ja tällä tavalla estetään se, että hakijat voisivat jättää useampia tukihakemuksia eri osavaltioiden viranomaisille. Tukea voidaan hakea vain siinä osavaltiossa, jossa maatilayrityksen kotipaikka sijaitsee. Vastaavaa tietojen vertailua ei suoriteta unionin muiden jäsenvaltioiden kanssa. Koska ulkomaiset maatilayritykset voivat saada Baden-Württembergin osavaltion antaman yritystunnuksen, ne voivat hakea tukia paitsi kotijäsenvaltiossaan myös Baden-Württembergissä ja mahdollisesti muissakin Saksan osavaltioissa.

Lyhyt esitys ennakkoratkaisupyyntöön perusteluista

- 11 Vastaajan VwV AZL:ssä määrättyyn perustuvasta tukikäytännöstä seuraa, että kantaja ei voi saada korvausta Baijerissa sijaitsevien maa-alueidensa osalta, vaikka kyse on vuoristoalueista, jotka on Baijerissa luokiteltu tukikelpoisiksi alueiksi. Toisin kuin on ulkomaisten maatilayritysten osalta, kantaja ei voi myöskään esittää toista tukihakemusta Baden-Württembergin osavaltion ulkopuolella. Näin ollen kantaja ei voi esittää Baijerissa tukihakemusta, joka koskisi sen Baijerissa sijaitsevia maa-alueita.
- 12 Näin ollen Baden-Württembergissä ja Baijerissa sovellettavien sääntöjen perusteella kantaja ei voi saada korvausta Baijerissa sijaitsevien maa-alueidensa osalta Baden-Württembergin tai Baijerin osavaltiolta, vaikka molemmat osavaltiot ovat päättäneet myöntää ja maksaa korvauksia ja vaikka Baijerin osavaltio on luokitellut kyseiset kantajan maa-alueet vuoristoalueeksi ja siten tukikelpoisiksi alueiksi. Baijerin toimivaltaisen viranomaisen toimittamien tietojen mukaan kantajan Baijerissa sijaitseville maa-alueille myönnettäisiin Baijerissa korvaus, jonka määrä on 50 euroa hehtaaria kohti, jos maa-alueilla harjoittaisi maataloustoimintaa maatilayritys, joka on sijoittautunut Baijerin osavaltioon.
- 13 Ulkomaisiin (esimerkiksi Itävaltaan sijoittautuneisiin) maatilayrityksiin verrattuna Baden-Württembergiin sijoittautuneita (raja-alueiden) saksalaisia maatilayrityksiä kohdellaan epäedullisemmin kyseisten korvausten osalta (eli kyse on kotimaisten yritysten syrjimisestä). Baden-Württembergiin sijoittautuneet raja-alueiden maatilayritykset eivät saa korvausta kaikkien sellaisten maa-alueidensa osalta, joilla on luonnonoloista johtuvia rajoitteita ja joilla ne harjoittavat

maataloustoimintaa, vaan ainoastaan sellaisten maa-alueiden osalta, jotka lisäksi sijaitsevat Baden-Württembergissä. Korvausta ei myönnetä osavaltiorajan molemmin puolin sijaitsevien maa-alueiden osalta. Tätä rajoitusta ei sovelleta ulkomaisiin maatilayrityksiin, koska ne voivat hakea tukea paitsi kotijäsenvaltioissaan myös Baden-Württembergissä.

- 14 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on epävarma siitä, miten on tulkittava asetuksen N:o 1305/2013 31 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa, 31 artiklan 2 kohtaa, 32 artiklan 1 kohdan a alakohtaa, 32 artiklan 2 kohdan ensimmäistä alakohtaa ja 32 artiklan 3 kohdan toista ja kolmatta alakohtaa. Mainituista säännöksistä ei ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen käsityksen mukaan selvästi ilmene, kuinka laajasti unionin oikeudessa sallitaan se, että jäsenvaltiot päättävät itse tukitoimenpiteistään kyseisten korvausten osalta, ennen kaikkea tilanteissa, joilla on yhteys jäsenvaltion sisäisten alueiden välisten rajojen ylittymiseen. Lisäksi on epäselvää, säädetäänkö näissä säännöksissä – jos jäsenvaltio tai alue on päättänyt myöntää tukea korvausten muodossa – siitä, millaisia tuen myöntämisedellytyksiä jäsenvaltiot tai alueet saavat määrittää ja millaisia eivät (tätä koskee jäljempänä 1. alajakso). Lisäksi on epäselvää, onko tilanteessa, jossa jäsenvaltio tai sen alue on päättänyt myöntää tukea korvausten muodossa, asianomaisella kansalaisella asetuksen N:o 1305/2013 31 artiklan 1 kohdan nojalla jo unionin oikeudenkin nojalla oikeus korvaukseen (tätä koskee jäljempänä 2. alajakso), tai voidaanko unionin oikeussäännöistä päätellä, millainen on oltava sen toimeenpanotoimen, jolla jäsenvaltio tai alue määrittelee korvausluonteisen tuen myöntämisedellytykset, oikeudellinen muoto (tätä koskee jäljempänä 3. alajakso).
- 15 1. Asetuksen N:o 1305/2013 32 artiklan 2–4 kohdassa säädetään erilaisia kriteerejä, joita jäsenvaltioiden tai niiden alueiden on noudatettava, kun ne määrittelevät kyseisessä asetuksessa tarkoitetut tukikelpoiset alueet. Ennakkoratkaisua pyytävälle tuomioistuimelle on epäselvää, ovatko mainitut kriteerit ainoita kriteerejä, joita alueiden määrittelyssä voidaan soveltaa, ja millaisia ohjeita jäsenvaltioille mainituista säännöksistä voidaan johtaa niiden tukitilanteiden osalta, joihin liittyy jäsenvaltion tai jäsenvaltion alueiden välisen rajan ylittyminen.
- 16 Asetuksen N:o 1305/2013 johdanto-osan 26 perustelukappaleen ja 32 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan sanamuoto puoltavat tulkintaa, jonka mukaan jäsenvaltiot (tai niiden alueet) voivat tukikelpoisia alueita määrittellessään soveltaa ainoastaan kriteerejä, jotka perustuvat tuettavien maa-alueiden biofyysisiin tai luonnonoloista johtuviin ominaisuuksiin. Asetuksen N:o 1305/2013 johdanto-osan 26 perustelukappaleessa ja 32 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa kuvataan yksityiskohtaisesti, millä perusteilla potentiaalisesti tukikelpoinen maa-alue voidaan luokitella luonnonoloista johtuvista rajoitteista kärsiväksi ja siten (tukikelpoiseksi) vuoristoalueeksi. Asetuksessa ei sen sijaan säädetä nimenomaisesti siitä, voivatko jäsenvaltiot tai niiden alueet soveltaa kriteerejä, joilla poiketaan kyseisistä kriteereistä – eli kriteerejä, joilla ei ole yhteyttä tuettavien maa-alueiden luonnonoloista johtuviin ominaisuuksiin – kun ne

määrittelevät alueet, joille tukia voidaan myöntää. Kun otetaan huomioon asetuksen N:o 1305/2013 oikeudellinen luonne (ks. SEUT 288 artiklan toisen kohdan ensimmäinen ja toinen virke), vaikuttaa pikemminkin epätodennäköiseltä, että jäsenvaltiot tai niiden alueet voisivat soveltaa kriteerejä, joista ei säädetä asetuksen N:o 1305/2013 32 artiklassa, kun ne määrittelevät alueet, joille tukia voidaan myöntää. Jäsenvaltioille tai niiden alueille myönnetty vapaus valita muodot ja keinot vastaisi pikemminkin Euroopan unionin direktiivin oikeudellista luonnetta (ks. SEUT 288 artiklan kolmas kohta).

- 17 Asetuksen N:o 1305/2013 32 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan nojalla tukikelpoiset alueet voidaan määrittellä niiden alueiden tasolla, joilla paikallinen hallinnollinen yksikkö on toimivaltainen. On kyseenalaista, säädetäänkö tässä säännöksessä samalla siitä, miten jäsenvaltioiden on toimittava, kun tukia haetaan (eri jäsenvaltioiden tai jäsenvaltion eri alueiden välisissä) rajatylittävissä tilanteissa. Asetuksen N:o 1305/2013 32 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan perusteella on ilmeistä, että unionin lainsäätäjä on katsonut, että tukikelpoisten alueiden määrittelyn on tapahduttava jäsenvaltioissa paikallisten hallinnollisten yksiköiden (”LAU2”) tasolla eli hallinnon tasolla, joka on toimivaltainen alueilla, jotka on tarkoitettu luokitella tukikelpoisiksi. Jos tarkoituksena on, että paikalliset hallinnolliset yksiköt määrittelevät käytännössä tukikelpoiset alueet, ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen käsityksen mukaan tästä seuraa, että kukin paikallinen hallinnollinen yksikkö määrittelee tukikelpoiset alueet vain omalla toimialueellaan, koska sillä voi olla säännöksessä tarkoitettu alueellinen toimivalta vain tältä osin. SEU 4 artiklan 3 kohdan mukainen unionin oikeuden tehokkuusperiaate (”effet utile”) puoltaa kuitenkin sitä, että jäsenvaltiot eivät saa vahvistaa korvausten myöntämisessä sovellettavia kriteerejä ja menettelyjä siten, että niiden nojalla korvausta ei suoriteta tietyn maa-alueen osalta, vaikka maa-alue on luokiteltu tukikelpoiseksi – riippumatta siitä, mikä jäsenvaltio, alue tai paikallinen hallinnollinen yksikkö luokittelun on tehnyt.
- 18 2. Ennakkoratkaisua pyytävälle tuomioistuimelle on lisäksi epäselvää, onko viljelijöillä asetuksen N:o 1305/2013 31 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan ja 31 artiklan 2 kohdan nojalla unionin oikeuteen perustuva oikeus saada korvauksia jäsenvaltion viranomaiselta, joka hyväksyy hakemukset, – ja jos kyllä, millaisin edellytyksin tällainen oikeus syntyy. Asetuksen N:o 1305/2013 31 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan ja 31 artiklan 2 kohdan sanamuoto, erityisesti 31 artiklan 2 kohdassa käytetty ilmaisu ”myönnetään viljelijöille, jotka”, sopivat täysin yhteen tällaisen tulkinnan kanssa. Pelkän yleiskielen mukaan tulkittuna kyseinen ilmaisu merkitsee, että korvaus on aina maksettava, jos sivulauseessa (joka alkaa sanalla ”jotka”) säädetyt edellytykset täyttyvät. Säännön pakottavuutta tukevat vastaavasti myös asetuksen muut kieliversiot, esimerkiksi N:o 1305/2013 31 artiklan 2 kohdan englanninkielinen versio (”shall be granted to farmers who”).
- 19 Tällainen tulkinta kyseisen oikeussäännön merkityksestä on kuitenkin ristiriidassa asetuksen N:o 1305/2013 systematiikan kanssa. Asetuksessa säädetään monitasojärjestelmästä ja sen soveltaminen edellyttää sitä, että jäsenvaltiot tai

niiden alueet suunnittelevat ohjelmia (ks. asetuksen N:o 1305/2013 6 artiklan 1 kohdan kolmas virke ja 6 artiklan 2 kohdan ensimmäinen virke). Tukiohjelmiä tuetaan myös maaseuturahastosta maksettavalla rahoituksella vain, jos asianomainen jäsenvaltio on suunnitellut tällaisen ohjelman. Lähtökohtaisesti jäsenvaltiot voivat – tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta – tämän suunnittelun yhteydessä päättää, tarjoavatko ne yksittäisiä asetuksessa N:o 1305/2013 tarkoitettuja tukiohjelmiä. Tukitoimenpidettä ”korvaus” ei mainita asetuksessa toimenpiteenä, joka jäsenvaltioiden olisi välttämättä otettava mukaan suunnittelemiinsa ohjelmiin – toisin kuin on esimerkiksi maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteiden osalta asetuksen N:o 1305/2013 28 artiklan 1 kohdan kolmannen virkkeen nojalla.

- 20 **3.** Ennakkoratkaisua pyytävälle tuomioistuimelle on niin ikään epäselvää, voidaanko asetuksen N:o 1305/2013 31 artiklan 1 kohdassa säädetystä johtaa ohjeita jäsenvaltioille siltä osin, millainen on oltava jäsenvaltion säännösten, jossa määritellään kyseisen korvauksen myöntämisedellytykset, oikeudellinen muoto. Asetuksessa N:o 1305/2013 ei säädetä tarkemmin siitä, miten jäsenvaltioiden on säädettävä tai määrättävä kyseisestä tuesta kansallisessa lainsäädännössään. Vaikuttaa siis siltä, että jäsenvaltioilla on tältä osin laaja harkintavalta saattaa tuet osaksi kansallista oikeusjärjestystä eri toimenpiteiden osalta (asetuksen N:o 1305/2013 14–39 c artikla), mutta jäsenvaltiot eivät voi tässä yhteydessä poistaa tukien tehokasta vaikutusta (”effet utile”). Se, että tuen myöntämisedellytyksistä on määrätty hallinnollisella ohjeella (eli oikeusnormeilla, jotka nimenomaan eivät ole sitovia), vaikuttaa näin ollen ongelmalliselta. Hallinnollisten ohjeiden oikeudellinen muoto merkitsee, että hakemuksia käsittelevää viranomaista sitovana pidetään vasta hallinnollisiin ohjeisiin perustuvaa tukikäytäntöä (hallintopäätösten viranomaista itseään sitova vaikutus). Jos kyseinen viranomainen ei sovelle tällaista tukikäytäntöä, eli siis poikkeaa monelta osin hallinnollisesta ohjeesta, vain tukikäytännöllä, jolla ohjeesta poiketaan, on ulospäin suuntautuva vaikutus asianomaiseen viljelijään. Teoriassa hakemukset käsittelevä viranomainen voi tällä tavalla muuttaa taannehtivasti tuen myöntämisedellytyksiä, joista on tätä ennen määrätty hallinnollisessa ohjeessa.
- 21 Ennakkoratkaisupyynnön merkitys asian kannalta: vastaus kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen vaikuttaa ratkaisuun, joka ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen on annettava kantajan ensisijaiseen vaatimukseen (jonka mukaan viranomaisilla on velvollisuus myöntää 1 371,26 euron suuruinen korvaus). Voimassa olevan kansallisen oikeuden mukaan kantajalla ei ole oikeutta korvaukseen niiden maa-alueidensa osalta, jotka sijaitsevat Baijerissa. Vastaajan tukikäytännössä määrätään VwV AZL:n 2.1 ja 3.2.1 kohdan mukaisesti, että korvaus myönnetään ainoastaan Baden-Württembergissä sijaitsevien maa-alueiden osalta. Kansallisessa oikeudessa ei määrätä perusteesta myöntää tukea Baijerissa sijaitsevien maa-alueiden osalta. Jos unionin tuomioistuin vastaa kieltävästi kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen, kantajan päävaatimus on hylättävä.

- 22 Vastaukset ensimmäiseen, toiseen ja neljanteen ennakkoratkaisukysymykseen vaikuttavat ratkaisuun, joka ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen on annettava kantajan toissijaiseen vaatimukseen (jonka mukaan tuomioistuimen on todettava, että kantajan tukihakemus on hylätty lainvastaisesti). Jos unionin tuomioistuin vastaa kieltävästi kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen, ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen on annettava ratkaisu kantajan toissijaiseen vaatimukseen. Ensimmäisessä, toisessa ja neljännessä ennakkoratkaisukysymyksessä viitataan eri sääntöihin, jotka kansallisen lainsäädännön nojalla kussakin tapauksessa – jos unionin tuomioistuin vastaa myöntävästi johonkin näistä kysymyksistä – merkitsevät, että vastaajan soveltama tukikäytäntö on lainvastainen VwV AZL:n ja siinä määrättyjen tuen myöntämisedellytysten vuoksi, ja tällä perusteella myös se, että kantajan tukihakemus on hylätty, on lainvastaista. Jos tämä vaatimus menestyy, kantajalle on myönnettävä ja maksettava jälkikäteen hakuvuoden 2019 perusteella korvaus niiden maa-alueiden osalta, jotka sijaitsevat Baijerissa, vaikka tämä edellyttäisikin, että vastaajan olisi ensin muutettava tuen myöntämisedellytyksiä. Tällä hetkellä tuen myöntämisedellytyksissä ei sallita korvausten maksamista Baijerissa sijaitsevien maa-alueiden osalta.
- 23 Unionin tuomioistuin ei toistaiseksi ole antanut oikeuskäytäntöä, joka koskisi asetuksen N:o 1305/2013 31 ja 32 artiklaa ja kyseisissä artikloissa tarkoitettuja korvauksia, joita maksetaan sellaisten alueiden osalta, joilla on luonnonolosuhteista johtuvia rajoitteita.
- 24 Baden-Württembergin tuomioistuimet eivät toistaiseksi ole julkaisseet ratkaisuja, jotka koskisivat asetuksen N:o 1305/2013 31 artiklan mukaisia korvauksia ja kyseisen artiklan soveltamiseksi annettua VwV AZL:ää. Baijerin osavaltion oikeustilan osalta – joka vastaa Baden-Württembergin oikeustilaa – on olemassa yksi lainvoimainen ja julkaistu Bayerischer Verwaltungsgerichtshofin (Baijerin osavaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa) ratkaisu. Ratkaisussa käsitellyssä tapauksessa kantaja harjoitti maataloustoimintaa tilalla, joka sijaitsi Baijerin ja Hessenin (joka on niin ikään Saksan osavaltio eli alue) raja-alueella. Tilaan kuului maa-alueita sekä Baijerista että Hessenistä ja kantaja vaati korvausta myös Hessenissä sijaitsevien maa-alueiden osalta, mitä sille ei kuitenkaan myönnetty, koska maa-alueet eivät sijainneet Baijerissa.