JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JÁN MAZÁK

23 päivänä lokakuuta 2008 [1]

1. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa Riigikohus (Viron ylimmän oikeusasteen tuomioistuin) esittää yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön kysymyksistä, jotka koskevat neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/1999 [2] (johon viitataan myös nimellä ”maaseudun kehittämisestä annettu asetus”) tulkintaa. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin esittää ennakkoratkaisukysymykset käsiteltävänään olevassa AS Agrofarmin (jäljempänä Agrofarm), jonka oikeusseuraaja on JK Otsa Talu OÜ (jäljempänä Otsa Talu), ja Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametin (jäljempänä PRIA) [3] välisessä riita-asiassa, joka koskee päätöstä, jolla hylättiin maatalouden ympäristötuen myöntäminen Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahastosta (EMOTR).

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön oikeus*

2. Asetuksessa N:o 1257/1999 asetetaan maaseudun kestävää kehittämistä koskevan yhteisön tuen perusta.

3. Asetuksen N:o 1257/1999 22 artiklassa [4] säädetään seuraavaa:

”Tukemalla ympäristön suojelemiseen, maaseudun ylläpitämiseen (maatalouden ympäristöohjelma) tai eläinten hyvinvoinnin parantamiseen tähtääviä maatalouden menetelmiä pyritään edistämään yhteisön politiikan tavoitteiden saavuttamista maatalouden, ympäristön ja tuotantoeläinten hyvinvoinnin aloilla.

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

2 – Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta 17.5.1999 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1257/1999 (EYVL L 160, s. 80; jäljempänä asetus N:o 1257/1999), joka on osittain kumottu Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen 20.9.2005 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1698/2005 (EUVL L 277, s. 1).

3 – Viron maatalousministeriön hallinnonalaan kuuluva hallintoelin, jonka toimivaltaan kuuluu mm. järjestää kansallisten tukien ja Euroopan unionin maatalous- ja maaseututukien maksaminen.

4 – Asetuksen N:o 1257/1999 22, 23 ja 24 artikla esitetään tässä sellaisina, kuin ne ovat muutettuna asetuksen (EY) N:o 1257/1999 muuttamisesta 29.9.2003 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1783/2003 (EUVL L 270, s. 70).

Tällä tuella edistetään:

a) maatalousmaan hyödyntämistä, jossa otetaan huomioon ympäristön, maiseman ja sen ominaispiirteiden, luonnonvarojen, maaperän ja geneettisen monimuotoisuuden suojelu ja parantaminen,

b) ympäristölle suotuisaa viljelyn laajaperäistämistä ja laajaperäisten laidunjärjestelmien hoitoa,

c) luonnonarvoltaan merkittävien uhattujen viljely-ympäristöjen säilyttämistä,

d) maatalousmaan maiseman ja historiallisten ominaispiirteiden ylläpitoa,

e) maatalouskäytäntöjen ympäristösuunnittelua,

f) eläinten hyvinvoinnin parantamista.”

4. Asetuksen N:o 1257/1999 23 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tukea myönnetään viljelijöille, jotka tekevät vähintään viisi vuotta kestäviä maatalouden ympäristöä tai eläinten hyvinvointia koskevia sitoumuksia. Tarvittaessa tietynlaisille sitoumuksille määritellään pidempi kestoaika niiden ympäristövaikutusten tai eläinten hyvinvointia koskevien vaikutusten mukaan.

2. Maatalouden ympäristöä ja eläinten hyvinvointia koskeviksi sitoumuksiksi ei riitä tavanomaisten hyvien maatalouskäytänteiden, kotieläintuotanto mukaan luettuna, soveltaminen.

Sitoumuksiin on liityttävä palveluja, joita ei liity muihin tukitoimenpiteisiin, kuten markkinatukeen ja luonnonhaittakorvauksiin.”

5. Asetuksen N:o 1257/1999 24 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Maatalouden ympäristöä ja eläinten hyvinvointia koskeviin sitoumuksiin liittyvää tukea myönnetään vuosittain ja se *lasketaan seuraavin perustein* [kursivointi tässä]:

a) tulonmenetys,

b) sitoumuksesta aiheutuvat lisäkustannukset, ja

c) tarve kannustimen tarjoamiseen.

Investointeihin liittyviä kustannuksia ei oteta huomioon vuotuisen tuen tasoa laskettaessa. Sitoumusten täyttämisen edellyttämistä tuottamattomista investoinneista aiheutuvat kustannukset voidaan ottaa huomioon vuotuisen tuen tasoa laskettaessa.”

6. Asetuksen N:o 1257/1999 37 artiklan 1, 2 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Maaseudun kehittämistukea myönnetään ainoastaan yhteisön lainsäädäntöä noudattaviin toimenpiteisiin.

2. Toimenpiteiden on oltava johdonmukaisia muun yhteisön politiikan ja sen mukaisesti sovellettavien toimenpiteiden kanssa.

Muiden yhteisön tukijärjestelmien nojalla ei nimenomaan voida myöntää tukea sellaiseen tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvaan toimenpiteeseen, joka ei ole tässä asetuksessa säädettyjen erityisten edellytysten mukainen.

– –

4. Jäsenvaltiot voivat säätää maaseudun kehittämiseen tarkoitetun yhteisön tuen myöntämiselle täydentäviä tai tiukempia edellytyksiä, joiden on oltava johdonmukaisia tässä asetuksessa vahvistettujen tavoitteiden ja vaatimusten kanssa.”

7. Asetuksen N:o 1257/1999 39 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet tämän luvun säännösten mukaisten maaseudun kehittämistoimenpiteiden yhteensopivuuden ja johdonmukaisuuden varmistamiseksi.

2. Jäsenvaltioiden toimittamiin maaseudun kehittämissuunnitelmiin on sisällyttävä arvio suunniteltujen tukitoimenpiteiden yhteensopivuudesta ja johdonmukaisuudesta sekä maininta yhteensopivuuden ja johdonmukaisuuden varmistamiseksi toteutetuista toimenpiteistä.

3. Yhteensopivuuden ja johdonmukaisuuden varmistamiseksi tukitoimenpiteitä on tarvittaessa tarkistettava myöhemmin.”

B *Kansallinen lainsäädäntö*

8. Viron laki Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta [5] annettiin 24.3.2004 ja se tuli voimaan osaksi 1.5.2004 ja osaksi 1.1.2005. [6] Mainitun lain asian kannalta merkitykselliset säännökset ovat seuraavat:

”42 § Yhteiseen maatalouspolitiikkaan perustuvien maaseudun kehittämistukien myöntämistä koskeva menettely

– –

2. Maatalousministeri vahvistaa, minkälaisia maaseudun kehittämistukia tiettynä talousarviovuotena myönnetään ja minkälaisia toimintoja talousarviovuotena tuetaan, sekä vahvistaa myös maaseudun kehittämisen tueksi säädettyjen varojen jakautumisen.

3. Oikeutta hakea ja saada tukea maaseudun kehittämiseksi ei synny, jos tällaisen tuen antamisesta tai toiminnan tukemisesta kyseisenä talousarviovuotena ei ole määrätty tämän pykälän 2 momentin nojalla.

5 – Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus.

6 – RT (Virallinen lehti) I 2004, 24, 163.

43 § Maaseudun kehittämistuen saantiedellytykset

1. Oikeus hakea maaseudun kehittämistukea on henkilöllä, joka täyttää tämän lain 42 §:n 1 momentissa mainitussa ohjelmassa ja tässä laissa asetetut edellytykset.

2. Maatalousministeri voi vahvistaa maaseudun kehittämistuen tarkemmat saantiedellytykset hakijan ja suunnitellun toiminnan osalta sekä luettelon niistä piirikunnista, joissa maaseudun kehittämistukea myönnetään. Mainitut edellytykset voidaan vahvistaa kunkin tukilajin osalta erikseen.

– –

44 § Maaseudun kehittämistuen hakeminen ja hakemusmenettely

– –

2. Maatalousministeri vahvistaa maaseudun kehittämistuen hakemista ja hakemuksen käsittelyä koskevat yksityiskohtaisemmat menettelysäännöt, hakemuksen muodon, tuen vähentämisen perusteet ja kunkin tukilajin osalta maksettavat määrät sekä hakemuksen hylkäysperusteet. Tuen hakemista ja hakemuksen käsittelyä koskevat menettelysäännöt voidaan vahvistaa kunkin tukilajin osalta erikseen.”

9. Maatalousministerin 20.4.2004 antamalla asetuksella nro 51 hyväksytyn säännöstön ”Maatalouden ympäristötukien tarkemmat saantiedellytykset ja tuen hakemista, hakemuksen käsittelyä ja tuen maksamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt” [7] 1.5.2006 saakka voimassa olleessa versiossa säädettiin seuraavaa:

”3 § Tuen saantiedellytykset

1. Edellä 2 §:ssä tarkoitetun toiminnan perusteella maksettavaa tukea voi hakea maataloustuotantoa harjoittava luonnollinen henkilö, oikeushenkilö, yhteisö tai muu, oikeushenkilöllisyyttä vailla oleva henkilöyhdistys (jäljempänä hakija), joka toimii kehittämissuunnitelman 9 luvun 9.2 kohdassa mainitulla alalla ja joka täyttää kehittämissuunnitelman 9

7 – Põllumajandusliku keskkonnatoetuse saamise täpsemad nõuded ning toetuse taotlemise, taotluse menetlemise ja toetuse maksmise täpsem kord (RTL (Virallisen lehden lisäpainos) 2004, 51, 879).

luvun 9.2 kohdassa määrätyt edellytykset ja joka

– –

3. sitoutuu noudattamaan 1 ja 2 kohdassa mainittuja edellytyksiä ja maatalouden ympäristötuen saantiedellytyksiä viiden vuoden ajan tuen hakemiselle säädetystä määräpäivästä alkaen.”

10. Edellä mainittuihin vaatimuksiin lisättiin 1.5.2005 voimaan tulleella muutoksella – joka oli voimassa, kun kyseessä oleva tukihakemus esitettiin 26.5.2005 – seuraava täydentävä edellytys (jäljempänä kyseessä oleva toimenpide):

”82 § Soveltamissäännökset

– –

7. ympäristölle suotuisan tuotannon perusteella maksettavaa tukea vuodelle 2005 on mahdollista hakea sillä edellytyksellä, että hakijalle on vuonna 2004 päätöksellä myönnetty ympäristölle suotuisan tuotannon perusteella maksettava tuki ja että tämä on tehnyt 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa mainitun sitoumuksen.”

11. Euroopan yhteisöjen komission hyväksymässä ja Viron hallituksen ja maatalousministeriön laatimassa Viron maaseudun kehittämissuunnitelmassa vuosille 2004–2006 lausutaan seuraavaa:

”12.6.2 Maaseudun ympäristötuki

Toimitetut hakemukset tutkitaan ja päätös tehdään tuen saantiedellytysten perusteella ja ottaen huomioon kyseisenä vuotena kyseistä tointa varten varatut rahavarat. Hakemukset laitetaan tarvittaessa paremmuusjärjestykseen.

Jos edellytykset täyttävien hakemusten hyväksymistä varten ei ole käytössä riittävästi talousarviovaroja, maatalousministeri voi vahvistaa maaseudun ympäristötuen vähentämistä koskevan menettelyn, jossa maaseudun ympäristötuen saantiedellytykset täyttävien kaikkien hakijoiden tukia vähennetään samassa suhteessa tai sen maatalousmaan pinta-alan perusteella, jota hakemus koskee, taikka kyseisellä tuella tuettavien toimintojen perusteella taikka muulla perusteella.”

II Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet sekä ennakkoratkaisukysymykset

12. Agrofarm toimitti PRIA:lle 26.5.2005 hakemuksen, jolla se haki pinta-alaperusteista tukea. Agrofarm oli vuonna 2004 jo suorittanut ympäristölle suotuisan tuotannon aloittamiseen liittyvät valmistelut maatalouden ympäristötuen saamiseksi. [8]

13. Agrofarmin hakemus hylättiin PRIA:n pääjohtajan 19.12.2005 tekemällä päätöksellä numero 1-3.13-4/74 sillä perusteella, että tukea ei voida määrätä maksettavaksi sellaiselle alueelle, jolla ei ole voimassa olevaa, ympäristölle suotuisaa tuotantoa koskevaa sitoumusta.

14. Agrofarm nosti 1.2.2006 Tartu Halduskohusissa (Tarton hallintotuomioistuin) kanteen, jossa se vaati kyseistä tuomioistuinta kumoamaan PRIA:n pääjohtajan päätöksen 17 kohdan ja määräämään, että kyseessä oleva tuki oli maksettava. Kyseinen tuomioistuin hylkäsi kanteen 28.4.2006 antamallaan tuomiolla, jossa se katsoi pääasiallisesti, että asetukseen nro 51 tehdyllä lisäyksellä ei voitu katsoa rajoitettavan kantajan oikeuksia.

15. Otsa Talu valitti Agrofarmin oikeusseuraajan ominaisuudessa [9] tuomiosta Tartu Ringkonnakohusiin (Tarton muutoksenhakutuomioistuin) ja väitti, että asetuksella N:o 1257/1999 ei mahdollisteta sellaisten sääntöjen antamista, joilla hakijat saatetaan epäyhdenvertaiseen asemaan. Otsa Talun mukaan ei ollut luottamuksensuojan periaatteen ja oikeusvaltioperiaatteen mukaista, että maatalousministeri päätti vain kuukautta ennen vuotta 2005 koskevien hakemusten toimittamista koskevan määräajan päättymistä muuttaa siihen saakka voimassa ollutta asetusta. Tartu Ringkonnakohus antoi 7.9.2006 tuomion, jolla se hylkäsi Otsa Talun valituksen pääasiallisesti sillä perusteella, ettei maatalousministerin asetuksen muuttaminen ollut ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa.

16. Otsa Talu haki tämän jälkeen ennakkoratkaisukysymyksen esittäneeltä tuomioistuimelta muutosta oikeuskysymykseen. Valittaja väitti, että asetuksen nro 51, joka on yhteisön oikeuden täytäntöönpaneva kansallinen laki, riidanalainen muutos on yhteisön oikeuden ja etenkin asetuksen N:o 1257/1999 24 artiklan 1 kohdan, jonka mukaan maatalouden ympäristötukia on myönnettävä vuosittain, vastainen. Otsa Talu väitti, että asetuksen nro 51 82 §:n 7 momentti on ristiriidassa myös kehittämissuunnitelman 12.6.2 kohdan kanssa, jonka mukaan siinä tapauksessa, etteivät talousarviovarat riitä, vähennykset on toteutettava vähentämällä kaikille edellytykset täyttäville hakijoille maksettavien tukien määriä samassa suhteessa.

8 – Kansallisen tuomioistuimen välipäätöksessä täsmennetään, että Agrofarm oli jo vuonna 2004 varannut vuoden 2005 kevään kylvöä varten tarvitsemansa siemenet ja oli näin ollen suorittanut ympäristölle suotuisan tuotannon aloittamiseen liittyvät valmistelut.

9 – Agrofarm yhdistyi Otsa Talun kanssa.

17. PRIA väitti ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa pääasiallisesti, että kyseessä olevaa maatalouden ympäristötukea ei ole luonteensa puolesta pidettävä sosiaalitukena, jota on jaettava yleisin perustein. PRIA:n mukaan nyt esillä olevassa asiassa on kyse tuesta, jonka hakemista koskevat edellytykset perustuvat asianomaisen valtion maatalouspolitiikan tarpeisiin ja prioriteetteihin, ja valtiolla on myös oikeus muuttaa kyseisiä edellytyksiä.

18. Nyt esillä olevan valituksen ratkaisemisen kannalta on olennaista löytää vastaus siihen, voidaanko pitää lainmukaisena sitä, että edellytyksiä, jotka koskevat ympäristölle suotuisan tuotannon perusteella maksettavaa maatalouden ympäristötukea koskevaa hakemusta, muutetaan tukikauden kuluessa siten, että edellytykset täyttävien oikeussubjektien joukkoa rajoitetaan aiempaan tilanteeseen nähden.

19. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo, että asetuksessa N:o 1257/1999 säädetyn, ympäristölle suotuisan tuotannon perusteella maksettavan maatalouden ympäristötuen tavoitteeseen nähden on johdonmukaista, että kunakin talousarviovuotena on vastaavilla ohjelmilla tuettava myös uusia hakijoita, jotka ovat valmiita tekemään ympäristölle suotuisaa tuotantoa koskevia sitoumuksia ja jotka tämän mukaisesti järjestävät tuotantonsa säädetyt edellytykset täyttäväksi. Mainittu lähestymistapa olisi johdonmukainen myös yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa ja paremman ympäristösuojelun takaamista koskevan tavoitteen kanssa.

20. Näin ollen ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on alkanut epäillä, ovatko sellaiset lisäedellytykset, jotka asetuksen nro 51 82 §:n 7 momentissa esitetään hakijoille, johdonmukaisia yhteisön oikeuden tavoitteisiin ja erityisesti neuvoston asetuksessa N:o 1257/1999 säädetyn maatalouden ympäristötuen tavoitteeseen nähden.

21. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin toteaa lisäksi, että Viron kehittämissuunnitelmassa säädettiin siltä varalta, etteivät talousarviovarat riitä, tuen vähentämisestä samassa suhteessa kaikilta sellaisilta hakijoilta, jotka alun perin täyttivät maatalouden ympäristötuen myöntämiselle asetetut edellytykset.

22. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo, että tuen saajien joukon ”supistaminen” ei ollut oikeasuhteinen keino riittämättömiä talousarviovaroja koskevan tilanteen ratkaisemiseksi ja että sen sijaan kaikkien sellaisten hakijoiden tukea, jotka alun perin täyttivät maatalouden ympäristötuen myöntämiselle asetetut edellytykset, olisi pitänyt vähentää samassa suhteessa, kuten myös komission hyväksymässä kehittämissuunnitelmassa määrättiin.

23. Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhtei-

söjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1. Onko – – asetuksen (EY) N:o 1257/1999 22–24 artiklassa säädetyn maatalouden ympäristöpolitiikan tukemista koskevan tavoitteen kanssa yhteensopivaa

a) se, että tukea myönnetään edelleen ainoastaan sellaisille hakijoille, joiden osalta on kyseisessä tukiohjelmassa tehty jo edellisenä talousarviovuotena maatalouden ympäristötuen myöntämistä koskeva päätös ja jotka ovat tehneet ympäristösitoumuksen, vai

b) se, että jokaisena talousarviovuotena tuetaan myös sellaisia uusia hakijoita, jotka ovat valmiita tekemään ympäristölle suotuisaa tuotantoa koskevan sitoumuksen ja jotka tämän perusteella järjestävät tuotantonsa uudelleen säädettyjen edellytysten mukaiseksi?

2. Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan vaihtoehdon b mukaisesti, annetaanko – – [asetuksen N:o 1257/1999] 24 artiklan 1 kohdassa, luettuna yhdessä 37 artiklan 4 kohdan ja 39 artiklan kanssa, jäsenvaltiolle siinä tapauksessa, että tukiohjelman osalta ilmenee, ettei ensimmäistä kertaa myönnettävien tukien myöntämiseen riitä talousarviovaroja, mahdollisuus

a) muuttaa maatalouden ympäristötuen hakemista ja myöntämistä koskevia alkuperäisiä sääntöjä ja edellytyksiä ja säätää, että tukea voidaan hakea ainoastaan siinä tapauksessa, että hakijan osalta on edellisenä talousarviovuotena tehty tuen myöntämistä koskeva päätös ja että hakijalla on näin ollen voimassa oleva, ympäristölle suotuisaa tuotantoa koskeva sitoumus,

vai

b) vähentää kaikkien maatalouden ympäristöpolitiikan tukien edellytykset täyttävien hakijoiden tukia samassa suhteessa?”

24. Viron, Kreikan ja Puolan hallitukset sekä komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Otsa Talu ja kaikki edellä mainitut, paitsi Puolan hallitus, esittivät suullisia huomautuksia 10.4.2008 pidetyssä istunnossa.

III Oikeudellinen arviointi

A *Asianosaisten pääasialliset lausumat*

25. Viron hallitus on selvittänyt kehittämissuunnitelman laatimista koskevia sekä asetukseen nro 51 tehtyjä muutoksia koskevia olosuhteita. Se toteaa, että kyseisen suunnitelman seurantakertomuksesta ilmenee, että vuonna 2004 tehtiin noin kaksi kertaa enemmän hakemuksia kuin kehittämissuunnitelmassa oli ennakoitu. Siten kehittämissuunnitelmassa vuodelle 2006 alunperin asetettujen sitoumusten määrälliset tavoitteet saavutettiin jo vuonna 2004. Kun otetaan lisäksi huomioon se, että ympäristöministeri oli päättänyt olla vähentämättä maatalouden ympäristötukia vuonna 2004, kyseisen tuen rahoittamiseen ei ollut olemassa riittäviä talousarviovaroja, jotta uusia hakemuksia olisi voitu hyväksyä vuosina 2005 ja 2006.

26. Ensimmäinen muutos asetukseen nro 51, joka koski tuen saajien joukon rajoittamista, tehtiin toukokuussa 2005 tätä taustaa vasten. Heinäkuussa 2005 tähän asetukseen tehtiin kuitenkin toinen muutos, jolla tuen saantiedellytykset täyttävien hakijoiden joukkoon lisättiin sellaiset henkilöt, joilla on vähintään yksi pelto sellaisella maatalousmaa-alueella, joka kokonaisuudessaan on osa NATURA 2000 -aluetta.

27. Viron hallitus katsoo, että tuen saajien joukon supistaminen, josta säädettiin asetukseen nro 51 tehdyllä muutoksella, on johdonmukainen sekä asetuksen N:o 1257/1999 tavoitteiden (sellaisena kuin ne mainitaan asetuksen 31 perustelukappaleessa) että yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa.

28. Edellä esitettyjen toteamusten valossa Viron hallitus ehdottaa, että esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin olisi vastattava seuraavasti. Jos kehittämissuunnitelman määrälliset tavoitteet on saavutettu ja tämän tukiohjelman osalta ilmenee, ettei ensimmäistä kertaa myönnettävien tukien myöntämiseen riitä talousarviovaroja, on katsottava, että asetuksen N:o 1257/1999 24 artiklan 1 kohdan, 37 artiklan 4 kohdan ja 39 artiklan säännöksissä yhdessä luettuna annetaan jäsenvaltiolle mahdollisuus muuttaa maatalouden ympäristötuen hakemista ja myöntämistä koskevia sääntöjä ja säätää edellytyk-

sistä, joilla rajoitetaan tuen saajien joukkoa. Tällaisilla edellytyksillä voidaan estää mahdollisia uusia tuen saajia hakemasta tukea yhden tai useamman asianomaisen tukikauden osalta.

29. Kreikan hallitus korostaa, että yhteisön lainsäädännössä on vahvistettu joustavuuden tarve sekä maaseudun kehittämiseen tarkoitettujen tukiohjelmien suunnitteluvaiheessa että myös niiden täytäntöönpanovaiheessa. Kreikan hallitus katsoo, että tuen saajia koskevia kriteerejä voidaan muuttaa jälkeenpäin sillä edellytyksellä, että tämä ei johda syrjintään tai perusteettomiin rajoituksiin.

30. Kreikan hallitus ehdottaa näin ollen, että ensimmäiseen kysymykseen on vastattava seuraavasti: asetuksen N:o 1257/1999 säännöksissä mahdollistetaan vuotuisen tuen myöntäminen ainoastaan jo ohjelmaan osallistuville tuensaajille. Uusien tuensaajien hyväksyminen ohjelmaan vuosittain on siten mahdollista, mutta ei pakollista.

31. Toisesta kysymyksestä Kreikan hallitus toteaa, että jos jäsenvaltio huomaa ohjelman täytäntöönpanon aikana, että talousarviovarat eivät riitä, se voi asetuksen N:o 1257/1999 mukaan muuttaa kyseessä olevia kansallisia säännöksiä, jotta se voisi täyttää velvoitteet, joihin se on jo sitoutunut, ja kieltäytyä hyväksymästä uusia maatalouden ympäristötukea koskevia hakemuksia.

32. Puolan hallitus katsoo, että asetuksen N:o 1257/1999 tavoitteet sekä maatalouden ympäristötuen että muiden tukimuotojen osalta voidaan pääsääntöisesti saavuttaa ainoastaan, jos tukea myönnetään kaikille edellytykset täyttäville hakijoille. Muuten olisi täysin jäsenvaltioiden harkintavallassa, rajoitetaanko tällaisen tuen myöntämistä tietyn varainhoitokauden aikana.

33. Puolan hallitus ehdottaa siten, että ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että maatalouden ympäristötuen, josta säädetään asetuksen N:o 1257/1999 22 ja 24 artiklassa, tavoitteen kanssa on johdonmukaista, että tukea myönnetään joka vuosi myös uusille hakijoille, jotka ovat tehneet ympäristölle suotuisaa tuotantoa koskevan sitoumuksen ja jotka tämän perusteella järjestävät tuotantonsa asetettujen edellytysten mukaiseksi.

34. Toisen kysymyksen osalta Puolan hallitus katsoo, että jos talousarviovarat eivät riitä, kieltäytyminen tuen myöntämisestä uusille hakijoille mahdollistaa maatalouden ympäristötuen tavoitteiden saavuttamisen eikä ole yhteisön tai kansallisen oikeuden vastaista.

35. Puolan hallitus ehdottaa näin ollen, että toiseen kysymykseen on vastattava seuraavasti. Jos tukiohjelman osalta ilmenee, ettei ensimmäistä kertaa myönnettävien tukien myöntämiseen riitä talousarviovaroja, asetuksen N:o 1257/1999 24 artiklan 1 kohdan mukaan, luettuna yhdessä 37 artiklan 4 kohdan ja 39 artiklan kanssa, jäsenvaltiot voivat määrittää, että tukea voidaan hakea ainoastaan siinä tapauksessa, että hakijoille on edellisenä talousarviovuotena myönnetty tuki ja että hakijoilla on näin ollen voimassa oleva, ympäristölle suotuisaa tuotantoa koskeva velvoite.

36. Lopuksi komissio toteaa, että asetuksessa N:o 1257/1999 ei määritetä, kuinka vuotuiset tukimaksut on laskettava. Komissio katsoo siksi, että jäsenvaltiot voivat valita, vahvistavatko ne vuosittaisten maksujen määrän viisivuotiskauden alussa vai muuttavatko ne vuosittain kyseistä määrää käytettävissä olevien talousarviovarojen ja ohjelmaan osallistuvien tuen saajien lukumäärän perusteella.

37. Komissio katsoo, että molemmat vaihtoehdot ovat johdonmukaisia asetuksen N:o 1257/1999 kanssa ja että ne molemmat tarjoavat kannustimia viljelijöille.

38. Edellä esitetyn perusteella komissio ehdottaa kysymyksiin vastattavan, että edellytys, jonka mukaan maatalouden ympäristötukea, johon viitataan asetuksen N:o 1257/1999 22, 23 ja 24 artiklassa, voidaan myöntää ainoastaan hakijoille, joille tämän ohjelman puitteissa on edellisenä varainhoitovuonna jo myönnetty tuki, on yhteensopiva kyseisen asetuksen kanssa.

B *Tutkittavaksi ottaminen*

39. Näyttää siltä, että Viron hallitus epäilee, voidaanko ennakkoratkaisukysymykset ottaa tutkittavaksi. Viron hallitus katsoo, että asetukseen nro 51 tehtyjen muutosten perusteella [10] se oletus, johon ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen kysymykset perustuvat, on virheellinen. Tästä seuraa Viron hallituksen mukaan, että kansallisen tuomioistuimen esittämät ennakkoratkaisukysymykset eivät heijasta täysin vuonna 2005 voimassa olleita kansallisia toimenpiteitä ja että ne ovat tällä perusteella luonteeltaan teoreettisia. Mikään muu asianosainen ei ole huomautuksissaan vastustanut tutkittavaksi ottamista tai ottanut kantaa tähän kysymykseen.

40. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi yhdistetyissä asioissa Unión General de Trabajadores de La Rioja antamassaan tuomiossa, [11] että ”[s]ekä EY 234 artiklan sanamuodon että rakenteen perusteella ennakkoratkaisumenettely edellyttää, että kansallisessa tuomiois-

10 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 25 ja 26 kohta.

11 – Yhdistetyt asiat C-428/06–C-434/06, Unión General de Trabajadores de la Rioja, tuomio 11.9.2008 (Kok. 2008, s. I-6747, 39 kohta), jossa viitataan vastaavasti yhdistettyihin asioihin C-422/93–C-424/93, Zabala Erasun ym., tuomio 15.6.1995 (Kok. 1995, s. I-1567, 28 kohta); asiaan C-314/96, Djabali, tuomio 12.3.1998 (Kok. 1998, s. I-1149, 18 kohta) ja asiaan C-225/02, García Blanco, tuomio 20.1.2005 (Kok. 2005, s. I-523, 27 kohta).

tuimessa on todella vireillä riita-asia, jossa [tämän tuomioistuimen] on ratkaisun antamiseksi otettava huomioon yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisuasiassa antama tuomio".

41. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Ritter-Coulais antamassaan tuomiossa [12] seuraavaa: "Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee tältä osin, että EY 234 artiklassa määrätty menettely on yhteisöjen tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisen yhteistyön väline. – – Tässä yhteistyössä kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka ainoana tuntee välittömästi pääasian tosiseikat ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, voi asian erityspiirteiden perusteella parhaiten arvioida, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta – –. On kuitenkin niin, että yhteisöjen tuomioistuimen on oman toimivaltaisuutensa arvioimiseksi tarvittaessa tutkittava ne olosuhteet, joiden vallitessa kansallinen tuomioistuin on esittänyt ennakkoratkaisukysymyksen, ja erityisesti ratkaistava, onko siltä pyydetyllä yhteisön oikeuden tulkinnalla yhteys pääasian tosiseikkoihin ja kohteeseen niin, ettei se päädy antamaan neuvoa-antavia lausuntoja yleisluonteisista tai hypoteettisista kysymyksistä. Jos ilmenee, että esitetty kysymys ei selvästikään ole merkityksellinen kyseisen asian ratkaisemisen kannalta, yhteisöjen tuomioistuimen on todettava, ettei kysymystä ole ratkaistava."

42. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa kansallisessa tuomioistuimessa on selvästi vireillä riita-asia, jossa sen on ratkaisun antamiseksi saatava vastaus yhteisöjen tuomioistuimelta. Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyistä asiakirjoista ei ilmene mitenkään, että ennakkoratkaisupyyntö olisi luonteeltaan teoreettinen tai hypoteettinen. Edellä esitetyn perusteella päädyn siihen, että ennakkoratkaisukysymykset on otettava tutkittavaksi.

C *Aineelliset kysymykset*

43. Riigikohus haluaa kahdella kysymyksellään, joita on tarkasteltava yhdessä, selvittää lähinnä, onko asetuksen N:o 1257/1999

12 – Asia C-152/03, Ritter-Coulais, tuomio 21.2.2006 (Kok. 2006, s. I-1711, 13–15 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

kanssa yhteensopivaa, että jäsenvaltio rajoittaa riittämättömien talousarviovarojen takia maatalouden ympäristötuen hakijoiden joukkoa viljelijöihin, joille on jo myönnetty tuki edellisenä varainhoitovuonna.

44. Komissio viittaa oikein yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja toteaa, että vaikka komissio hyväksyy jäsenvaltioiden kehittämisohjelmat varmistuttuaan siitä, että ne ovat asetuksen N:o 1257/1999 mukaisia, ja määritettyään yhteisrahoitettavien toimenpiteiden luonteen ja niiden rahoitukseen liittyvät kokonaiskustannukset, se, että komissio hyväksyy kansallisen tukiohjelman, ei kuitenkaan millään tavalla merkitse sitä, että ohjelmasta tulisi yhteisön oikeuden toimenpide. Kun näin ollen tukea koskeva sopimus on esimerkiksi ristiriidassa komission hyväksymän ohjelman kanssa, kansallisen tuomioistuimen on tehtävä asianmukaiset johtopäätökset tästä ristiriidasta kansallisen oikeuden perusteella ja otettava sitä soveltaessaan samanaikaisesti huomioon asiaa koskeva yhteisön oikeus. [13]

45. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut tältä osin seuraavaa: ”Kansallisten viranomaisten on – – pantava täytäntöön yhteisön säädökset ja tehtävä tarpeelliset tapauskohtaiset päätökset kyseisten taloudellisten toimijoiden osalta. Yhteisön säädöksiä toimeenpantaessa jäsenvaltioiden on toimittava kansallisen lainsäädännön sääntöjen ja yksityiskohtaisten määräysten mukaan, jollei yhteisön oikeudessa asetetuista rajoista muuta johdu.” [14]

46. Yhteisön oikeudessa ja asetuksessa N:o 1257/1999 (tai myöskään komission asetuksessa (EY) N:o 817/2004 [15]) ei säädetä yksityiskohtaisesti, että maatalouden ympäristötukea olisi myönnettävä joka vuosi.

47. Asetuksen N:o 1257/1999 37 artiklan 4 kohdasta ja 39 artiklan 3 kohdasta ilmenee, että jäsenvaltioille on myönnetty melko laaja harkintavalta, kun ne panevat kehittämissuunnitelmiaan täytäntöön. Kyseisissä artikloissa säädetään, että ”jäsenvaltiot voivat säätää maaseudun kehittämiseen tarkoitetun yhteisön tuen myöntämiselle täydentäviä tai tiukempia edellytyksiä, joiden on oltava johdonmukaisia [kyseisessä] asetuksessa

13 – Ks. vastaavasti asia C-336/00, Huber, tuomio 19.9.2002 (Kok. 2002, s. I-7699, 39 ja 40 kohta).

14 – Ks. yhdistetyt asiat 89/86 ja 91/86, Étoile commerciale ja CNTA v. komissio, tuomio 7.7.1987 (Kok. 1987, s. 3005, 12 kohta). Ks. myös esim. yhdistetyt asiat 205/82–215/82, Deutsche Milchkontor ym. v. Saksa, tuomio 21.9.1983 (Kok. 1983, s. 2633, Kok. Ep. VII, s. 229) ja asia 262/87, Alankomaat v. komissio, tuomio 2.2.1989 (Kok. 1989, s. 225). Ks. myös Mögele, R. ”The financing system of the Common Agricultural Policy and its legal framework”, *Irish Journal of European Law*, Round Hall Sweet & Maxwell, 2 (1995), s. 139 ja 140: ”vaikka yhteisön maatalouspolitiikan sääntöjen määrittäminen on laajalti yhteisön oikeuden tehtävä – –, jäsenvaltioiden ja niiden viranomaisten on pantava täytäntöön nämä säännöt ja sovellettava niitä yhteisön institutionaalista rakennetta ja yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välisiä suhteita määrittävien yleisten periaatteiden mukaisesti” ja McMahon, J.A., *EU Agricultural Law*, Oxford University Press, 2007, s. 30: ”tällä alueella, jolla on määritelty maatalous- ja ympäristöolosuhteita koskeva yhteisön oikeusperusta, tapahtuneiden muutosten myötä jäsenvaltioille annetaan edelleen tiettyä harkintavaltaa” oikeuskäytäntöviittauksineen.

15 – Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 29.4.2004 annettu komission asetus (EY) N:o 817/2004 (EUVL L 153, s. 30; jäljempänä asetus N:o 817/2004).

vahvistettujen tavoitteiden ja vaatimusten kanssa”, [16] ja että ”yhteensopivuuden ja johdonmukaisuuden varmistamiseksi [jäsenvaltioiden] – – on tarvittaessa tarkistettava [tukitoimenpiteitä] myöhemmin”.

48. Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Huber antamasta tuomiosta voidaan päätellä, että vaikka kehittämissuunnitelmien täytäntöönpano EU:n rakennetuen yhteydessä kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, kansalliset toimenpiteet eivät kuitenkaan saa vaikuttaa yhteisön oikeuden ulottuvuuteen ja tehokkuuteen. [17]

49. Kansallinen tuomioistuin katsoo välipäätöksessään, että asetuksen N:o 1257/1999 24 artiklan 1 kohdassa oleva käsite ”vuosittain” on ymmärrettävä siten, että henkilön on voitava joka vuosi hakea samanlaista tukea siitä riippumatta, onko tälle henkilölle jo aiemmin myönnetty sen kaltaista tukea vai ei. Tämä on myös Otsa Talun käsitys asiasta.

50. Minä en kuitenkaan saata yhtyä tähän tulkintaan. Katson pikemminkin, kuten komissio ja Viron ja Puolan hallitukset pääasiallisesti myös katsovat, että kyseisessä artiklassa ei käsitellä yllä olevaa kysymystä, vaan siinä säädetään ainoastaan, että tukimaksut on suoritettava monivuotisen ohjelman aikana vuotuisissa erissä.

51. Siten sellainen tulkinta, jonka mukaan ohjelman olisi oltava avoin uusille sitoumuksille joka vuosi asetuksen N:o 1257/1999 24 artiklan 1 kohdan perusteella, on hylättävä. Tämä ilmenee myös asetuksen N:o 817/2004 66 artiklan 5 kohdasta, jossa säädetään, että ”jos kyseessä on monivuotinen tuki, ensimmäisen hakemusvuoden jälkeen maksut suoritetaan vuotuisen tukihakemuksen perusteella, paitsi jos jäsenvaltiossa määrätään menettelystä, jolla voidaan tehdä [67 artiklan 1 kohdan] mukainen vuotuinen tarkastus tehokkaasti”.

52. Tämän täsmennyksen jälkeen on tarpeellista arvioida, ovatko 37 artiklan 4 kohdassa säädetyt ”täydentävät tai tiukemmat edellytykset”, joita Viro on asettanut pääasiassa, johdonmukaisia asetuksessa N:o 1257/1999 vahvistettujen tavoitteiden ja vaatimusten kanssa.

16 – Mielestäni kyseisestä artiklasta seuraa, että se seikka, että kyseessä olevasta toimenpiteestä ei säädetty alun perin Viron kehittämissuunnitelmassa vuosien 2004 ja 2006 osalta, ei ole ratkaiseva.

17 – Ks. edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Huber, tuomion 61–64 kohta. Ks. myös julkisasiamies Alberin kyseisessä asiassa antaman ratkaisuehdotuksen 74–76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä alaviitteessä 14 mainituissa yhdistetyissä asioissa Deutsche Milchkontor ym. v. Saksa antamassaan tuomiossa, että ”kansallisen oikeuden soveltaminen ei saa vaikuttaa yhteisön oikeuden ulottuvuuteen ja tehokkuuteen”.

53. Esitän seuraavissa kahdessa kappaleessa asetuksen N:o 1257/1999 perustelukappaleet, joilla on merkitystä pääasiassa.

54. Asetuksen N:o 1257/1999 johdanto-osan 14 perustelukappaleessa todetaan, että ”– – maaseudun kehittämisen tukeen sovellettavien kelpoisuusperusteiden pitäisi tämän vuoksi rajoittua siihen, mikä on tarpeen maaseudun kehittämispolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi”. [18]

55. Asetuksen N:o 1257/1999 johdanto-osan 31 perustelukappaleessa todetaan, että ”maatalouden ympäristötukijärjestelmän avulla olisi edelleen kannustettava viljelijöitä palvelemaan koko yhteiskuntaa ottamalla käyttöön tai ylläpitämällä maatalouskäytäntöjä, jotka sopivat yhteen kasvavien ympäristön, luonnonvarojen, maaperän ja geneettisen monimuotoisuuden suojelun ja parantamisen tarpeen sekä maiseman ja maaseudun hoidon tarpeen kanssa”. [19]

56. Näiden perustelukappaleiden ja asetuksen N:o 1257/1999 koko VI luvun (eli tämän ratkaisuehdotuksen 3–5 kohdassa esitettyjen 22–24 artiklan) perusteella katson, että asetus N:o 1257/1999 ei ollut esteenä sille, että Viro todettuaan talousarviovarojensa riittämättömyyden päätti ratkaista kysymyksen riittämättömistä talousarviovaroista toteuttamalla kyseessä olevan toimenpiteen. [20]

57. Olen samaa mieltä Viron hallituksen kanssa siitä, että tuen varmistaminen maatalousmaa-alueille, joista on jo tehty monivuotisia sitoumuksia, edistää maatalouden ympäristötoimenpiteen jatkuvuutta. Tuloksena olisi muuten se, että viljelijöillä ei olisi mitään varmuutta niille vuosittain myönnettävän tuen määrästä. Tämä joko lannistaisi heitä hakemasta tukijärjestelmään tai johtaisi siihen, että he hylkäävät järjestelmän sellaisena vuonna, jolloin heidän tukeaan vähennetään.

58. Tässä yhteydessä on huomautettava, että tuen määrä ei määräydy satunnaisella tai mielivaltaisella tavalla. Kuten tässä ratkaisuehdotuksessa on edellä selitetty, se lasketaan sen sijaan asetuksen N:o 1257/1999

18 – Ks. myös asetuksen N:o 817/2004 johdanto-osan neljäs perustelukappale. Kyseisen asetuksen 11 perustelukappaleessa todetaan lisäksi, että ”maatalouden ympäristötuen – – osalta voidaan määrittelemällä erilaisiin maatalouden ympäristösitoumuksiin – – liittyvät vähimmäisedellytykset, jotka viljelijöiden on täytettävä, varmistaa maatalouden ympäristötuen tasapainoinen soveltaminen sen tavoitteiden mukaisesti ja maaseudun kestävää kehitystä edistäen”.

19 – Voinen lisätä, että asetuksen N:o 1257/1999 johdanto-osan 29 perustelukappaleessa todetaan, että ”maatalouden ympäristöpolitiikan välineillä olisi – – oltava tärkeä asema maaseutualueiden kestävän kehityksen tukemisessa ja yhteiskunnan kasvavien ympäristöpalvelujen tarpeisiin vastaamisessa”.

20 – Tällä tarkoitan asetuksen nro 51 muutosta, jolla lisättiin lisäedellytys, jonka mukaan ympäristölle suotuisan tuotannon perusteella maksettavaa tukea on mahdollista hakea vuoden 2005 osalta sillä edellytyksellä, että hakijalle on vuonna 2004 myönnetty tällainen tuki ja että hakija on sitoutunut täyttämään velvollisuudet ja edellytykset maatalouden ympäristötuen saamiseksi viiden vuoden ajan.

24 artiklan 1 kohdassa säädettyjen objektiivisten kriteerien perusteella.

59. Jos Viron olisi kuitenkin vähennettävä kaikkia maksuja samassa suhteessa, se laiminlöisi vuonna 2004 edellytykset täyttäneiden, hyväksyttyjen hakemusten osalta ”sopimusoikeudellisen” velvoitteensa hyväksyä tuen odotettavissa oleva määrä kokonaisuudessaan.

60. Kyseessä olevalla jäsenvaltiolla on nimittäin velvollisuuksia sellaisia tuen saajia kohtaan, jotka on jo hyväksytty tukiohjelmaan, eikä vähiten sen vuoksi, että nämä tuen saajat ovat puolestaan tehneet pitkäaikaisia sitoumuksia.

61. Samanaikaisesti olen samaa mieltä komission kanssa siitä, että jäsenvaltio voi päättää ennakkoratkaisukysymyksissä mainitun vaihtoehtoisen ratkaisun soveltamisesta ja vähentää kaikkien maatalouden ympäristötuen edellytykset täyttävien hakijoiden tukia samassa suhteessa. Tässä vaihtoehdossa viljelijöitä kannustettaisiin ottamaan käyttöön ympäristölle suotuisia maatalouskäytäntöjä riippumatta siitä, onko heille jo edellisenä talousarviovuotena myönnetty maatalouden ympäristötuki. Toisin sanoen uusia tuen saajia kannustettaisiin ottamaan käyttöön ja soveltamaan tällaisia maatalouskäytäntöjä joka vuosi. Tässä tapauksessa jäsenvaltion olisi kuitenkin osoitettava, että maatalouden ympäristötukijärjestelmän tavoitteet todellakin saavutetaan samantasoisesti, vaikka tuen määrää tarkistetaan joka vuosi.

62. Kun otetaan huomioon jäsenvaltioille myönnetty harkintavalta, kyseessä oleva toimenpide ei näyttäisi olevan epäjohdonmukainen asetuksen N:o 1257/1999 kanssa, jolla pyritään edistämään maatalouden ympäristöpolitiikan ja maaseudun kehitystä yleisesti.

63. Seuraavaksi on tarkasteltava sitä, onko Viro käyttänyt harkintavaltaansa yhteisön oikeuden mukaisella tavalla.

1. Väitetty yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden loukkaaminen

64. Yhteisön tuomioistuin totesi asiassa Piek antamassaan tuomiossa,[21] että ”vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että toteut-

21 – Asia C-384/05, Piek, tuomio 11.1.2007 (Kok. 2007, s. I-289, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Maatalouden alan ja yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden osalta ks. esim. Bianchi, D., *La politique agricole commune (PAC)*, Bruylant, Bruxelles, 2006, s. 62–69 ja edellä alaviitteessä 14 mainittu McMahon, J.A., *EU Agricultural Law*, s. 28–33.

taessaan yhteisön lainsäädännön soveltamista koskevia toimenpiteitä kansallisten viranomaisten on harkintavaltaansa käyttäessään noudatettava yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita, joihin kuuluu suhteellisuusperiaate". Näihin periaatteisiin kuuluu myös luottamuksensuojan periaate ja yhdenvertaisuusperiaate.

65. Otsa Talu väitti istunnossa pääasiallisesti, että kyseessä olevan toimenpiteen toteuttaminen ei ole luottamuksensuojan periaatteen mukaista.

66. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut olevan kiistatonta, että luottamuksensuojan periaate kuuluu yhteisön oikeuden perusperiaatteisiin. [22]

67. Mielestäni ei voida katsoa, että Otsa Talu olisi voinut perustaa perusteltua luottamustaan sille, että vallitseva tilanne, jota voitaisiin muuttaa kansallisten viranomaisten päätöksillä, jotka tehdään yhteisön säädösten täytäntöön panemiseksi ja näille viranomaisille myönnetyn harkintavallan rajoissa, säilyisi ennallaan etenkään sellaisella alalla kuin yhteinen maatalouspolitiikka, joka edellyttää sopeuttamista muuttuneisiin taloudellisiin tilanteisiin. [23]

68. Lisäksi luottamuksensuojan käsitteessä edellytyksenä on, että kyseessä olevalle henkilölle on syntynyt perusteltuja odotuksia hallintoelimen hänelle antamien nimenomaisten vakuuttelujen perusteella. [24] Pääasiassa Viron laissa Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta ja asetuksessa nro 51 ei kummassakaan kuitenkaan nimenomaisesti säädetä, että kaikki hakemukset hyväksyttäisiin.

69. Lopuksi yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyistä asiakirjoista ilmenee, että Otsa Talu tiesi 26.5.2005 pinta-alaperusteista

22 – Asia C-17/03, VEMW ym., tuomio 7.6.2005 (Kok. 2005, s. I-4983, 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 – Ks. analogisesti yhteisön toimielinten osalta asia C-63/93, Duff ym., tuomio 15.2.1996 (Kok. 1996, s. I-569, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen): "– – yhteisön oikeusjärjestykseen kuuluva [luottamuksensuojan] periaate – – perustuu välittömästi oikeusvarmuuden periaatteeseen, joka edellyttää, että oikeussäännöt ovat selviä ja täsmällisiä ja jonka tarkoituksena on taata niiden tilanteiden ja oikeudellisten suhteiden ennakoitavuus, joihin yhteisön oikeutta sovelletaan. Tästä syystä on ensinnäkin muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan taloudelliset toimijat eivät voi perustaa perusteltua luottamustaan sille, etteivät markkinapolitiikasta tai rakennepolitiikasta johtuvat mahdolliset rajoitukset koske niitä yhteisten markkinajärjestelyiden alalla, joiden tavoitteena on jatkuva sopeutuminen muuttuneisiin taloudellisiin tilanteisiin". Ks. myös asia C-310/04, Espanja v. neuvosto, tuomio 7.9.2006 (Kok. 2006, s. I-7285, 81 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

24 – Ks. analogisesti asia T-195/95, Guérin Automobiles v. komissio, määräys 11.3.1996 (Kok. 1996, s. II-171, 20 kohta).

tukea hakiessaan asetuksen nro 51 82 §:n 7 momentin olemassaolosta, joten ei voida katsoa, että asetuksen muuttamisella olisi loukattu sen perusteltuja odotuksia siitä, että se saisi tukea.

70. Luottamuksensuojan periaatetta ei siten ole loukattu.

71. Seuraavaksi yhdenvertaisuusperiaatteesta yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa Belgia vastaan komissio antamassaan tuomiossa,[25] että ”vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhdenvertaisen kohtelun periaate tai syrjintäkiellon periaate edellyttävät, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei kohdella eri tavalla eikä erilaisia tapauksia kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella”.

72. Mielestäni silloin, kun Otsa Talu haki tukea, sen tilanne ei selvästikään ollut rinnastettavissa sellaisten muiden hakijoiden tilanteeseen, jotka jo olivat osa tukijärjestelmää ja jotka olivat tehneet monivuotisia, ympäristölle suotuisaa tuotantoa koskevia sitoumuksia. Otsa Talun tilanne voidaan rinnastaa vain sellaisten viljelijöiden tilanteeseen, jotka niin ikään ainoastaan aikoivat hakea tukea eivätkä olleet (vielä) osallisia tukijärjestelmässä.

73. Kyseessä olevan toimenpiteen toteuttaminen ei siten voinut loukata yhdenvertaisuusperiaatetta Otsa Talun osalta, koska näyttää siltä, että sitä kohdeltiin yhdenvertaisesti muiden samassa tilanteessa olevien (eli tukea vuoden 2005 osalta hakevien) kanssa ja samoilla ehdoilla.

74. Näin ollen yhdenvertaisuusperiaatetta ei mielestäni ole loukattu.

75. Yhdistetyissä asioissa Viamex Agrar Handel ja ZVK antamassaan tuomiossa[26] yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että ”[e]nsinnäkin on syytä täsmentää, että yhteisön lainsäätäjän samoin kuin yhteisön oikeutta soveltavien kansallisten lainsäätäjien ja tuomioistuinten on noudatettava suhteellisuusperiaatetta, joka on yhteisön oikeuden yleinen oikeusperiaate ja joka on useaan otteeseen vahvistettu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä muun muassa

25 – Asia C-110/03, Belgia v. komissio, tuomio 14.4.2005 (Kok. 2005, s. I-2801, 71 kohta, jossa viitataan asiaan C-304/01, Espanja v. komissio, tuomio 9.9.2004, Kok. 2004, s. I-7655, 31 kohta) ja asia C-210/03, Swedish Match, tuomio 14.12.2004 (Kok. 2004, s. I-11893, 70 kohta). Ks. myös yhdistetyt asiat C-133/93, C-300/93 ja C-362/93, Crispoltoni ym., tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4863, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

26 – Yhdistetyt asiat C-37/06 ja C-58/06, Viamex Agrar Handel ja ZVK, tuomio 17.1.2008 (Kok. 2008, s. I-69, 33 ja 35 kohta).

yhteisen maatalouspolitiikan alalla”. Myös toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on noudatettava tätä periaatetta analogisesti asetuksen N:o 1257/1999 säännösten soveltamisessa.

76. Kyse on siitä, onko pääasian olosuhteissa Viron toimenpiteen, jonka se toteutti käyttämällä sille myönnettyä harkintavaltaa, tarkoituksena todellakin maaseudun kehittäminen [27] ja onko se tarkoituksenmukainen ja tarpeellinen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

77. Näin ollen on tarpeellista arvioida, onko kyseessä oleva toimenpide tarkoituksenmukainen suunnitellun tavoitteen saavuttamiseksi.

78. Kuten totesin tämän ratkaisuehdotuksen 59–61 kohdassa, katson, että kun otetaan huomioon talousarviovarojen riittämättömyys, kyseessä oleva toimenpide oli sekä sopiva että tarpeellinen maaseudun kehittämistavoitteen saavuttamiseksi eikä se aiheuttanut oikeussubjektille rasitetta, joka olisi ollut liiallinen suhteessa tavoiteltavaan päämäärään. Samanaikaisesti vaihtoehtoinen ratkaisu kaikkien maksujen vähentämisestä samassa suhteessa näyttäisi mielestäni vähemmän sopivalta kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi, koska Viro saattaisi laiminlyödä ”sopimusoikeudellisen” velvoitteensa hyväksyä tuen odotettavissa oleva määrä kokonaisuudessaan, ja jos se vähentäisi tukia tiettyyn määrään asti, tukiohjelmaan jo osallistuvien tuen saajien olisi luultavasti mahdotonta jatkaa ympäristölle suotuisaa tuotantoa. [28]

79. Edellä esitetyn valossa katson kokonaistarkastelun lopputuloksena, että asiakirjoista ilmenee, että pääasian olosuhteissa kyseessä olevan toimenpiteen toteuttamisella ei loukattu suhteellisuusperiaatetta.

27 – On muistettava asetuksen N:o 1257/1999 johdanto-osan 31 perustelukappaleessa mainittu tavoite, jonka mukaan ”olisi edelleen kannustettava viljelijöitä palvelemaan – – yhteiskuntaa ottamalla käyttöön tai ylläpitämällä [ympäristölle suotuisia] maatalouskäytäntöjä”.

28 – Ks. yhteisöjen toimielinten osalta edellä alaviitteessä 23 mainittu asia Espanja v. neuvosto, jossa annetun tuomion 134 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että ”yhteisöjen tuomioistuin ei [voinut] yhteisöjen toimielinten esittämien tietojen perusteella tutkia, onko yhteisön lainsäätäjä voinut, ilman että se on ylittänyt sille [yhteisen maatalouspolitiikan osalta] myönnetyn laajan harkintavallan rajoja, päätyä siihen, että puuvillan lajikohtaisen tuen määrän vahvistaminen 35 prosentiksi aikaisemmassa tukijärjestelmässä voimassa olleiden tukien määrästä riittää takaamaan asetuksen N:o 864/2004 johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa esitetyn ja pöytäkirjassa N:o 4 olevassa 2 kohdassa määrättyä tavoitetta heijastavan tavoitteen, joka koskee kannattavuuden ja siten kyseisen lajin viljelyn jatkumisen turvaamista”.

IV Ratkaisuehdotus

80. Ehdotan sen vuoksi, että yhteisöjen oikeusasteen tuomioistuin vastaa Riigikohusin esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään edellytyksestä, jonka mukaan riittämättömien talousarviovarojen takia tukea myönnetään edelleen ainoastaan sellaisille hakijoille, joille on jo myönnetty edellisenä talousarviovuotena sellainen maatalouden ympäristötuki, johon viitataan Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta 17.5.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/1999 22–24 artiklassa, ja jotka ovat tehneet ympäristösitoumuksen, ei pääsääntöisesti ole esteenä kyseisen asetuksen tavoitteiden saavuttamiselle.