Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

14 päivänä maaliskuuta 2013 *

Yhteinen maatalouspolitiikka — Asetus (EY) N:o 73/2009 — 7 artiklan 1 ja 2 kohta — Viljelijöille myönnettävien suorien tukien mukauttaminen — Suorien tukien aikaisempaa suurempi vähentäminen — Pätevyys — Luottamuksensuojan periaate — Syrjintäkiellon periaate

Asiassa C-545/11,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) (Saksa) on esittänyt 28.9.2011 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 24.10.2011, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Agrargenossenschaft Neuzelle eG

vastaan

Landrat des Landkreises Oder-Spree,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja L. Bay Larsen sekä tuomarit J. Malenovský, U. Lõhmus, M. Safjan (esittelevä tuomari) ja A. Prechal,

julkisasiamies: M. Wathelet,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 28.11.2012 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Agrargenossenschaft Neuzelle eG, edustajinaan Rechtsanwalt U. Karpenstein ja Rechtsanwalt C. Johann,

— Kreikan hallitus, asiamiehinään E. Leftheriotou ja A. Vasilopoulou,

— Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään E. Sitbon ja Z. Kupčová,

— Euroopan komissio, asiamiehinään P. Rossi ja B. Schima,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (EY) N:o 1290/2005, (EY) N:o 247/2006, (EY) N:o 378/2007 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1782/2003 kumoamisesta 19.1.2009 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 (EUVL L 30, s. 16) 7 artiklan 1 ja 2 kohdan pätevyyttä.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat Agrargenossenschaft Neuzelle eG (jäljempänä Agrargenossenschaft Neuzelle) ja Landrat des Landkreises Oder-Spree (jäljempänä Landrat) ja jossa on kyseessä kantajalle vuodeksi 2009 myönnettyjen suorien tukien vähentäminen tukia mukauttamalla.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Asetus (EY) N:o 1782/2003

3 Yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (ETY) N:o 2019/93, (EY) N:o 1452/2001, (EY) N:o 1453/2001, (EY) N:o 1454/2001, (EY) N:o 1868/94, (EY) N:o 1251/1999, (EY) N:o 1254/1999, (EY) N:o 1673/2000, (ETY) N:o 2358/71 ja (EY) N:o 2529/2001 muuttamisesta 29.9.2003 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 (EUVL L 270, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 9.10.2008 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1009/2008 (EUVL L 276, s. 1; jäljempänä asetus N:o 1782/2003) johdanto-osan 5, 21 ja 22 perustelukappaleessa todettiin seuraavaa:

”(5) Jotta saavutettaisiin parempi tasapaino kestävän maatalouden edistämiseen ja maaseudun kehittämiseen tähtäävien toimintavälineiden välillä, käyttöön olisi pakollisena otettava suorien tukien asteittainen vähennysjärjestelmä koko yhteisössä vuosina 2005–2012. Kaikkia tietyn määrän ylittäviä suoria tukia olisi vuosittain alennettava tietyillä prosenttimäärillä. Saavutettuja säästöjä olisi käytettävä maaseudun kehittämisohjelmiin sisältyvien toimenpiteiden rahoittamiseksi ja jaettava jäsenvaltioiden kesken myöhemmin määriteltävien objektiivisten perusteiden perusteella. On kuitenkin aiheellista säätää, että tietyn prosenttiosuuden kyseisistä määristä olisi jäätävä siihen jäsenvaltioon, jossa ne ovat kertyneet. Vuoteen 2005 saakka jäsenvaltiot voivat edelleen soveltaa yhteisen maatalouspolitiikan mukaisia suoran tuen järjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä 17 päivänä toukokuuta 1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1259/1999 – – mukaisia, tuen mukauttamista koskevia voimassa olevia sääntöjä vapaaehtoisesti.

– –

(21) Yhteisen maatalouspolitiikan mukaisissa tukijärjestelmissä säädetään suorasta tilatuesta erityisesti maatalousväestön kohtuullisen elintason turvaamiseksi. Tämä tavoite liittyy läheisesti maaseutualueiden säilyttämiseen. Yhteisön varojen virheellisen kohdentamisen estämiseksi tukea ei pitäisi maksaa viljelijöille, jotka ovat keinotekoisesti luoneet tukien saamiseen vaaditut edellytykset.

(22) Yhteiset tukijärjestelmät on tarvittaessa lyhyessä ajassa mukautettava tapahtuneeseen kehitykseen. Edunsaajat eivät näin ollen voi olettaa tukiedellytysten pysyvän muuttumattomina, vaan heidän olisi oltava valmiita siihen, että järjestelmiä saatetaan tarkistaa markkinakehityksen perusteella.”

4 Asetuksen N:o 1782/2003 10 artiklan, jonka otsikko on ”Tuen mukauttaminen”, 1 ja 2 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”1. Viljelijälle tietyssä jäsenvaltiossa tiettynä kalenterivuonna myönnettävien suorien tukien kaikkia määriä vähennetään kunakin vuonna vuoteen 2012 saakka seuraavien prosenttimäärien mukaisesti:

– –

— 2009: 5 %,

— 2010: 5 %,

— 2011: 5 %,

— 2012: 5 %.

2. Edellä 1 kohdassa säädettyjen vähennysten soveltamisesta liitteessä II mainittujen kokonaismäärien vähentämisen jälkeen johtuvat määrät käytetään yhteisön lisätukena EMOTR:n [Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto] tukiosastosta asetuksen (EY) N:o 1257/1999 mukaisesti rahoitettaviin maaseudun kehittämisohjelmiin sisältyviin toimenpiteisiin.”

5 Saman asetuksen 30 artiklassa, jonka otsikko on ”Uudelleentarkastelu”, säädettiin seuraavaa:

”Liitteessä I lueteltujen tukijärjestelmien soveltaminen ei rajoita niiden mahdollista tarkistamista milloin tahansa markkinakehityksen tai talousarviotilanteen perusteella.”

6 Kyseisen asetuksen liitteeseen I sisältyi ”[l]uettelo 1 artiklan mukaiset perusteet täyttävistä tukijärjestelmistä”.

Asetus N:o 73/2009

7 Asetuksella N:o 73/2009, jota sovelletaan sen 149 artiklan nojalla 1.1.2009 lukien, kumottiin asetus N:o 1782/2003 ensiksi mainitun asetuksen 146 artiklassa säädetyllä tavalla ja perustettiin tukien mukauttamista koskeva uusi pakollinen järjestelmä.

8 Tämän asetuksen johdanto-osan 8–11 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(8) Asetuksella (EY) N:o 1782/2003 otettiin käyttöön pakollinen järjestelmä suorien tukien vähentämiseksi asteittain (tukien mukauttaminen) tavoitteena saavuttaa parempi tasapaino kestävän maatalouden edistämiseen ja maaseudun kehittämiseen tähtäävien politiikan välineiden välillä. Tämä järjestelmä olisi säilytettävä ja siihen olisi sisällytettävä enintään 5 000 euron suuruisia suoria tukiosuuksia koskeva poikkeus.

(9) Tuen mukauttamisella saadut määrät käytetään maaseudun kehittämistoimenpiteiden rahoittamiseen. Asetuksen (EY) N:o 1782/2003 antamisen jälkeen maatalousala on joutunut kohtaamaan lukuisia uusia ja vaikeita haasteita, kuten ilmastonmuutos ja bioenergian kasvava merkitys sekä paremman vesihuollon tarve ja biologisen monimuotoisuuden tehokkaampi suojeleminen. Yhteisöä on Kioton pöytäkirjan sopimuspuolena – – kehotettu mukauttamaan politiikkojansa ilmastonmuutokseen liittyvien näkökohtien perusteella. Lisäksi vedenniukkuuteen ja kuivuuteen liittyvien vakavien ongelmien vuoksi neuvosto katsoi 30 päivänä lokakuuta 2007 annetuissa päätelmissään ”Vedenniukkuus ja kuivuus”, että maatalouden vesihuoltoon liittyviin kysymyksiin olisi kiinnitettävä yhä enemmän huomiota. Lisäksi neuvosto korosti 18 päivänä joulukuuta 2006 annetuissa päätelmissään ”Biodiversiteetin köyhtymisen

pysäyttäminen”, että biologisen monimuotoisuuden suojeleminen on merkittävä haaste, ja vaikka huomattavaa kehitystä on tapahtunut, yhteisön biologiseen monimuotoisuuteen liittyvän tavoitteen saavuttaminen vuonna 2010 vaatii lisäponnisteluja. Lisäksi innovoinnilla voidaan erityisesti edistää uusien teknologioiden, tuotteiden ja prosessien kehittämistä, joten sillä tuetaan pyrkimyksiä edellä mainittuihin uusiin haasteisiin vastaamiseksi. Maitokiintiöjärjestelmän voimassaolon päättyminen vuonna 2015 maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tiettyjä maataloustuotteita koskevista erityissäännöksistä 22 päivänä lokakuuta 2007 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 – – mukaisesti edellyttää maidontuottajilta erityisponnisteluja muuttuviin olosuhteisiin sopeutumiseksi, erityisesti epäsuotuisassa asemassa olevilla alueilla. Sen vuoksi myös tämä erityistilanne olisi määriteltävä uudeksi haasteeksi, johon jäsenvaltioiden olisi pystyttävä vastaamaan ”pehmeän laskun” varmistamiseksi maitotuotealoillaan.

(10) Yhteisö tunnustaa tarpeen pyrkiä vastaamaan näihin uusiin haasteisiin yhteisön politiikoilla. Maatalousalalla sopiva väline tähän ovat maaseudun kehittämisohjelmat, jotka hyväksytään Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen 20 päivänä syyskuuta 2005 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 – – mukaisesti. Jotta jäsenvaltiot voivat tarkistaa maaseudun kehittämisohjelmiaan vastaavasti joutumatta supistamaan nykyisiä maaseudun kehittämistoimia muilla aloilla, lisärahoitus on tarpeen. Vuosien 2007–2013 rahoituskehyksissä ei kuitenkaan ole varoja yhteisön maaseudun kehittämispolitiikan vahvistamiseksi tarvittavalla tavalla. Tässä tilanteessa valtaosa tarvittavista varoista olisi hankittava siten, että suoriin tukiin tuen mukauttamisella tehtävän vähennyksen osuutta korotetaan asteittain.

(11) Suorien tukien jakautumiselle on ominaista, että suuri määrä tuista myönnetään varsin pienelle määrälle suurtuensaajia. On selvää, että suuremmat tuensaajat eivät tarvitse samaa yksikkötuen tasoa, jotta tulotukeen liittyvä tavoite saavutettaisiin tehokkaasti. Lisäksi suurempien tuensaajien mahdollisuudet tehdä mukautuksia auttavat niitä toimimaan, vaikka tukitaso olisi alhaisempikin. Suuria tukimääriä saavien viljelijöiden voidaan siksi kohtuudella odottaa osallistuvan uusiin haasteisiin vastaavien maaseudun tukitoimenpiteiden rahoitukseen erityisosuudella. Sen vuoksi on asianmukaista vahvistaa mekanismi, jolla suurempia tukia alennetaan enemmän, ja näin saatavat varat käytetään uusiin haasteisiin vastaamiseksi maaseudun kehittämisen puitteissa.”

9 Asetuksessa N:o 73/2009 vahvistetaan sen 1 artiklan mukaan muun muassa ”suoria tukia koskevat yhteiset säännöt”.

10 Asetuksen 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan

a) ’viljelijällä’ sellaista luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä taikka luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden ryhmää riippumatta ryhmän ja sen jäsenten oikeudellisesta asemasta kansallisessa lainsäädännössä, jonka tila sijaitsee yhteisön alueella, siten kuin [EY] 299 artiklassa määritetään, ja joka harjoittaa maataloustoimintaa;

– –

d) ’suoralla tuella’ tarkoitetaan viljelijälle suoraan liitteessä I luetellussa tukijärjestelmässä myönnettävää tukea;

– –

h) ’maatalousmaalla’ pellon, pysyvien laidunten tai pysyvien viljelmien pinta-alaa.”

11 Asetuksen 7 artiklan, jonka otsikko on ”Tuen mukauttaminen”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Kaikkia viljelijälle tiettynä kalenterivuonna myönnettäviä suoria tukia, joiden määrä ylittää 5000 euroa, vähennetään kunakin vuonna vuoteen 2012 saakka seuraavien prosenttimäärien mukaisesti:

a) 2009: 7 %,

b) 2010: 8 %,

c) 2011: 9 %,

d) 2012: 10 %.

2. Edellä olevassa 1 kohdassa säädettyjä vähennyksiä korotetaan 4 prosenttiyksiköllä, jos määrä on yli 300 000 euroa.”

12 Asetuksen N:o 73/2009 9 artiklan, jonka otsikko on ”Tuen mukauttamisesta saadut määrät”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Määrät, jotka saadaan tämän asetuksen 7 artiklassa säädettyjen vähennysten soveltamisesta muissa kuin uusissa jäsenvaltioissa, ovat käytettävissä yhteisön lisätukena maaseuturahaston rahoittamiin maaseudun kehittämistoimenpiteisiin asetuksen (EY) N:o 1698/2005 ja tässä artiklassa esitettyjen edellytysten mukaisesti.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

13 Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että Agrargenossenschaft Neuzelle on oman ilmoituksensa mukaan Saksan oikeuden mukaan perustettu maatalousosuuskunta, joka toimii maanviljelyn ja karjankasvatuksen aloilla. Sillä on 119 jäsentä ja se työllistää 123 työntekijää.

14 Osuuskunnan 12.5.2009 esittämän hakemuksen perusteella Landrat myönsi 26.11.2009 tekemällään päätöksellä sille 1 461 037,51 euroa tilatukijärjestelmästä vuodeksi 2009, koska se oli asetuksen N:o 73/2009 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettu viljelijä. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan Landrat vähensi laskentapinta-alan ja saman asetuksen 7 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetun tukioikeuden keskiarvon perusteella väliaikaista 1 627 738,77 euron tukimäärää 166 701,26 eurolla.

15 Landrat hylkäsi 25.2.2010 tekemällään päätöksellä Agrargenossenschaft Neuzellen kyseisestä tukiensa vähentämistä koskevasta päätöksestä tekemän oikaisuvaatimuksen, jossa riitautettiin ainoastaan asetuksen N:o 73/2009 7 artiklan 1 ja 2 kohdan soveltaminen.

16 Agrargenossenschaft Neuzelle nosti 22.3.2010 oikaisuvaatimuksensa hylkäävästä päätöksestä kanteen Verwaltungsgericht Frankfurtissa (Oder) ja vaati vuoden 2009 osalta 85 564,33 euroa lisää tilatukijärjestelmästä.

17 Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen kansallisen tuomioistuimen mukaan pääasian ratkaisu riippuu ensinnäkin siitä, onko asetuksen N:o 73/2009 7 artiklan 1 kohta pätevä luottamuksensuojan periaate huomioon ottaen siltä osin kuin siinä säädetään vuosiksi 2009–2012 korkeammista suorien tukien vähennysprosenttimääristä kuin mitä asetuksen N:o 1782/2003 10 artiklan 1 kohdassa oli säädetty.

18 Pääasian ratkaisu riippuu sen mukaan toiseksi siitä, onko asetuksen N:o 73/2009 7 artiklan 2 kohta pätevä, kun otetaan huomioon SEUT 40 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa vahvistettu syrjintäkiellon periaate, jonka mukaan yhteisessä maatalouden markkinajärjestelyssä ei saa syrjiä tuottajia tai kuluttajia Euroopan unionissa.

19 Yhtäältä näet asetuksen N:o 73/2009 7 artiklan 2 kohdassa voitaisiin saada perusteettomasti aikaan erilainen kohtelu sellaisten viljelijöiden, joilla on paljon maatalousmaata, ja toisaalta sellaisten viljelijöiden, joilla on vähemmän maatalousmaata, välillä. Toisaalta tässä säännöksessä kohdellaan kansallisen tuomioistuimen mukaan epäedullisemmin viljelijöitä, jotka harjoittavat toimintaansa yhteistyössä muiden viljelijöiden kanssa, niin kuin on sellaisten Saksan oikeuden mukaan perustettujen maatalousosuuskuntien osalta, jotka ovat saman asetuksen 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettuja ”ryhmiä”, verrattuna viljelijöihin, jotka tekevät yhteistyötä yhtiöoikeudellisten rakenteiden ulkopuolella vähemmän pitkälle menevien sopimusten perusteella ja saavuttavat liiketaloudellisesti vastaavanlaisia synergiaetuja. Nämä osuuskunnat näet saavuttavat helpommin sellaisen kyseisessä 7 artiklan 2 kohdassa säädetyn suorien tukien määrän, josta lähtien vähennysprosenttimääriä korotetaan.

20 Lisäksi kansallinen tuomioistuin toteaa, että unionin lainsäätäjä on jättänyt Ranskan oikeuteen perustuvat groupements agricoles d’exploitation en commun -maatalousyhtymät (jäljempänä GAEC-yhtymät) asetuksen N:o 73/2009 7 artiklan 2 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle. Kuten Agrargenossenschaft Neuzelle toteaa kirjallisissa huomautuksissaan, on niin, että neuvoston pöytäkirjaan kirjattiin kyseistä asetusta annettaessa ”komission julistus tukien mukauttamisen ja rahoituskurin soveltamisesta [GAEC-yhtymiin]” (asetuksen N:o 1782/2003 12 artikla ’Tuen lisämäärä’) (neuvoston asiakirja 5263/09 ADD 1, 15.1.2009), jossa todetaan seuraavaa:

”Komissio palauttaa mieleen periaatteet, jotka ovat sen asetusta (EY) N:o 1782/2003 annettaessa tekemän julistuksen taustalla ja joiden nojalla se katsoo, että kunkin GAEC-yhtymään – –, sellaisena kuin näistä säädetään Ranskan maatalouslaissa (code rural), kuuluvan tilan on katsottava rahoituskurimekanismin yhteydessä olevan yksi ainoa viljelijä sekä tuen mukauttamisen yhteydessä säädettyä tuen lisämäärää että vapautuksia sovellettaessa.”

21 Näissä olosuhteissa Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) on päättänyt lykätä ratkaisun antamista ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko – – asetuksen – – N:o 73/2009 7 artiklan 1 kohta pätevä siltä osin kuin siinä säädetään suorien tukien vähentämisestä vuosina 2009–2012 yli 5 prosentilla?

2) Onko – – asetuksen – – N:o 73/2009 7 artiklan 2 kohta pätevä?”

Ennakkoratkaisukysymysten arviointi

Ensimmäinen kysymys

22 Kansallinen tuomioistuin pyrkii ensimmäisellä kysymyksellään selvittämään pääasiallisesti, onko asetuksen N:o 73/2009 7 artiklan 1 kohta pätevä luottamuksensuojan periaate huomioon ottaen siltä osin kuin siinä säädetään vuosiksi 2009–2012 suuremmasta suorien tukien vähentämisestä kuin mitä asetuksen N:o 1782/2003 10 artiklan 1 kohdassa oli säädetty.

23 Aluksi on muistutettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luottamuksensuojan periaate kuuluu unionin perusperiaatteisiin (ks. asia 112/80, Dürbeck, tuomio 5.5.1981, Kok., s. 1095, Kok. Ep. VI, s. 81, 48 kohta; asia C-369/09 P, ISD Polska ym. v. komissio, tuomio 24.3.2011, Kok., s. I-2011, 122 kohta ja asia C-335/09 P, Puola v. komissio, tuomio 26.6.2012, 180 kohta).

24 Mahdollisuus vedota tähän periaatteeseen on kaikilla yksityisillä, joille unionin toimielimen toiminnan vuoksi on syntynyt perusteltuja odotuksia (ks. vastaavasti asia 265/85, Van den Bergh en Jurgens ja Van Dijk Food Products (Lopik) v. ETY, tuomio 11.3.1987, ei käännetty suomeksi, Kok., s. I-1155, 44 kohta; em. asia ISD Polska ym. v. komissio, tuomion 123 kohta ja asia C-426/10 P, Bell & Ross v. SMHV, tuomio 22.9.2011, 56 kohta, Kok., s. I-8849).

25 Vakuutteluja, jotka voivat synnyttää tällaisia odotuksia riippumatta siitä muodosta, jossa ne on annettu tiedoksi, ovat täsmälliset, ehdottomat ja yhtäpitävät tiedot, jotka on saatu toimivaltaisista ja luotettavista lähteistä. Tämän periaatteen loukkaamiseen ei sitä vastoin voida vedota, jollei hallinto ole antanut asiassa täsmällisiä vakuutteluja (ks. asia C-221/09, AJD Tuna, tuomio 17.3.2011, Kok., s. I-1655, 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

26 Samoin silloin, kun huolellinen ja järkevä taloudellinen toimija voi ennakoida sellaisen unionin toimenpiteen toteuttamisen, joka voi vaikuttaa sen etuihin, se ei voi vedota luottamuksensuojan periaatteeseen, kun tällainen toimenpide toteutetaan (ks. vastaavasti em. asia Van den Bergh en Jurgens ja Van Dijk Food Products (Lopik) v. ETY, tuomion 44 kohta ja em. asia AJD Tuna, tuomion 73 kohta).

27 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että asetuksen N:o 1782/2003 10 artiklan 1 kohdassa säädettiin, että tukea mukautettaessa viljelijälle tietyssä jäsenvaltiossa tiettynä kalenterivuonna myönnettävien suorien tukien määriä oli vähennettävä kunakin vuonna 5 prosenttia vuosina 2009–2012.

28 Kuten kyseisen 10 artiklan 2 kohdassa säädettiin, näiden vähennysten soveltamisesta johtuvat määrät oli tarkoitus käyttää yhteisön lisätukena maaseudun kehittämisohjelmiin sisältyviin toimenpiteisiin.

29 Asetuksen N:o 73/2009, jolla kumottiin ja korvattiin asetus N:o 1782/2003, nojalla viljelijöille tiettynä kalenterivuonna myönnettäviin suoriin tukiin, joiden määrä ylitti 5 000 euroa, sovellettiin kuitenkin suurempaa vähennystä verrattuna asetuksen N:o 1782/2003 10 artiklan 1 kohdassa säädettyihin prosenttimääriin. Asetuksen N:o 73/2009 7 artiklan 1 kohdan mukaan tukimääriä vähennettiin vastedes 7 prosenttia vuonna 2009, 8 prosenttia vuonna 2010, 9 prosenttia vuonna 2011 ja 10 prosenttia vuonna 2012.

30 Vaikka asetuksen N:o 1782/2003 10 artiklan 1 kohtaan sisältyi suoriin tukiin vuosina 2009–2012 sovellettavia vähennysprosenttimääriä, jotka olivat asetuksen N:o 73/2009 7 artiklan 1 kohdassa säädettyjä määriä pienempiä, unionin viljelijät eivät voi kuitenkaan vedota luottamuksensuojan periaatteen loukkaamiseen.

31 Asetuksen N:o 1782/2003 30 artiklassa näet säädettiin, että tämän asetuksen liitteessä I lueteltujen tukijärjestelmien ”soveltaminen ei rajoita niiden mahdollista tarkistamista milloin tahansa markkinakehityksen tai talousarviotilanteen perusteella”.

32 Lisäksi saman asetuksen johdanto-osan 22 perustelukappaleessa todettiin, että ”yhteiset tukijärjestelmät on tarvittaessa lyhyessä ajassa mukautettava tapahtuneeseen kehitykseen”, ja että ”edunsaajat eivät näin ollen voi olettaa tukiedellytysten pysyvän muuttumattomina, vaan heidän olisi oltava valmiita siihen, että järjestelmiä saatetaan tarkistaa markkinakehityksen perusteella”.

33 Tästä syystä huolellinen ja järkevä taloudellinen toimija saattoi ennakoida, että tilatukijärjestelmien nojalla maksettavia suoria tukia voitiin vähentää tarkistuksen jälkeen markkinakehityksen ja talousarviotilanteen perusteella.

34 Tässä yhteydessä asetuksessa N:o 73/2009 säädettiin suoriin tukiin sovellettavasta suuremmasta vähennyksestä kyseisen asetuksen johdanto-osan 9 ja 10 perustelukappaleessa selostetuista syistä, erityisesti viimeksi mainitussa perustelukappaleessa esitetystä syystä, jonka mukaan ”vuosien 2007–2013 rahoituskehyksissä ei – – ole varoja yhteisön maaseudun kehittämispolitiikan vahvistamiseksi tarvittavalla tavalla” ja että ”tässä tilanteessa valtaosa tarvittavista varoista olisi hankittava siten, että suoriin tukiin tuen mukauttamisella tehtävän vähennyksen osuutta korotetaan asteittain”.

35 Lisäksi kansallinen tuomioistuin viittaa asetuksen N:o 1782/2003 valmisteluasiakirjoihin. Se muistuttaa, että 21.1.2003 tehtyyn komission ehdotukseen neuvoston asetukseksi yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tiettyjen viljelykasvien tuottajien tukijärjestelmistä [KOM(2003) 23 lopullinen, jäljempänä asetusta koskeva ehdotus] sisältyi 10 artiklan 2 kohta, jonka mukaan saman artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja prosenttimääriä voitiin ”mukauttaa 82 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen”.

36 Asetusta koskevan ehdotuksen 82 artiklan 2 kohdasta käy kuitenkin ilmi, että suorien tukien vähennysprosenttimäärien muuttamista koskeva täytäntöönpanovalta olisi luovutettu komissiolle.

37 Kuten komissio on todennut kirjallisissa huomautuksissaan, sitä, että asetusta koskevan ehdotuksen 10 artiklan 2 kohtaa ei otettu asetukseen N:o 1782/2003, voidaan kuitenkin tulkita siten, että neuvosto varasi kyseisen asetuksen 30 artiklan nojalla itselleen oikeuden muuttaa itse kyseisiä prosenttimääriä delegoimatta komissiolle toimivaltaa toteuttaa tällaista muutosta.

38 Näin ollen, kuten Kreikan hallitus, neuvosto ja komissio toteavat perustellusti kirjallisissa huomautuksissaan, unionin viljelijät eivät voineet vedota perusteltuun luottamukseen siitä, että asetuksen N:o 1782/2003 10 artiklan 1 kohdassa vahvistetut suorien tukien vähennysprosenttimäärät pysytettäisiin voimassa vuosina 2009–2012.

39 Näin ollen ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että kysymyksen tutkimisessa ei ole tullut esiin mitään seikkoja, joilla olisi vaikutusta asetuksen N:o 73/2009 7 artiklan 1 kohdan pätevyyteen, kun otetaan huomioon luottamuksensuojan periaate.

Toinen kysymys

40 Kansallinen tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään pääasiallisesti, onko asetuksen N:o 73/2009 7 artiklan 2 kohta, jonka mukaan saman artiklan 1 kohdassa säädettyjä vähennyksiä korotetaan 4 prosenttiyksiköllä, jos määrä on yli 300 000 euroa, pätevä syrjintäkiellon periaatteen kannalta, kun syrjinnän olemassaoloa on arvioitava yhtäältä kyseisten tilojen koon ja toisaalta sen oikeudellisen muodon perusteella, jossa maanviljelytoimintaa harjoitetaan.

41 Tässä yhteydessä on muistutettava aluksi, että syrjintäkiellon periaate kuuluu unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin ja se on ilmaistu maatalouden alalla SEUT 40 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa (ks. vastaavasti asia C-535/03, Unitymark ja North Sea Fishermen’s Organisation, tuomio 23.3.2006, Kok., s. I-2689, 53 kohta ja asia C-453/08, Karanikolas ym., tuomio 2.9.2010, Kok., s. I-7895, 49 kohta).

42 Tämä periaate edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavalla eikä erilaisia tilanteita kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella (asia C-313/04, Franz Egenberger, tuomio 11.7.2006, Kok., s. I-6331, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

43 Tämän periaatteen noudattamista koskevan valvonnan laajuuden osalta on muistutettava, että unionin lainsäätäjällä on maatalouden alalla laaja harkintavalta, joka perustuu siihen, että sille on SEUT 40–SEUT 43 artiklassa annettu poliittisluonteisia tehtäviä. Valvoessaan toimenpiteen laillisuutta tuomioistuimen on näin ollen tutkittava ainoastaan, sisältyykö kyseessä olevaan toimenpiteeseen ilmeinen virhe, onko harkintavaltaa käytetty väärin tai onko kyseessä oleva viranomainen selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajat (ks. mm. em. asia AJD Tuna, tuomion 80 kohta).

44 Näin ollen unionin tuomioistuimen tehtävänä on selvittää ensinnäkin, voidaanko asetuksen N:o 73/2009 7 artiklan 2 kohdassa säädetyn kaltainen viljelijöiden erilainen kohtelu käytetyn maatalousmaan koon perusteella oikeuttaa objektiivisin perustein, jotka eivät ole tavoiteltuun päämäärään nähden ilmeisen soveltumattomia (ks. vastaavasti em. asia Puola v. komissio, tuomion 128 kohta).

45 Tässä yhteydessä on todettava, että neuvosto on asetuksen N:o 73/2009 johdanto-osan 11 perustelukappaleessa perustellut 7 artiklan 2 kohdassa säädettyjä lisävähennyksiä toteamalla, että suuremmat tuensaajat eivät tarvitse samaa yksikkötuen tasoa, jotta tulotukeen liittyvä tavoite saavutettaisiin tehokkaasti, ja lisäksi suurempien tuensaajien mahdollisuudet tehdä mukautuksia auttavat niitä toimimaan, vaikka tukitaso olisi alhaisempikin. Neuvoston mukaan suuria tukimääriä saavien viljelijöiden voidaan siksi kohtuudella odottaa osallistuvan uusiin haasteisiin vastaavien maaseudun tukitoimenpiteiden rahoitukseen erityisosuudella.

46 Unionin tuomioistuimen tämän tuomion 43 ja 44 kohdassa selostettujen edellytysten nojalla harjoittaman valvonnan yhteydessä tällaiset toteamukset eivät vaikuta tavoiteltuun päämäärään nähden ilmeisen soveltumattomilta. Neuvosto saattoi näet katsoa, että suurempiin tuensaajiin liittyvien erityispiirteiden vuoksi viimeksi mainittujen tilanne eroaa muiden viljelijöiden tilanteesta, minkä vuoksi niitä voidaan kohdella eri tavalla suorien tukien mukauttamisen osalta.

47 Unionin tuomioistuimen tehtävänä ei ole myöskään tällaisen valvonnan yhteydessä tutkia yksityiskohtaisesti ennakkoratkaisupyyntöön sisältyviä argumentteja, jotka koskevat muun muassa sitä, että suuremmat tuensaajat työllistävät yleensä enemmän pakollisen sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvia työntekijöitä hehtaaria kohden, sitä, että suuremmat tuensaajat käyttävät useimmiten vakituisia työntekijöitä, suurten tilojen kustannusten degressiivisyyden rajoja ja entisen Saksan demokraattisen tasavallan osavaltioissa sijaitsevien maatilojen erityisiä rakenteita. Vaikka katsottaisiinkin, että nämä seikat pitävät paikkansa, ne ovat ainoastaan osa niistä seikoista, jotka on otettava huomioon kokonaisarvioinnissa, joka neuvoston oli suoritettava unionin lainsäätäjänä, koska unionin tuomioistuin ei voi korvata näitä seikkoja koskevalla omalla arvioinnillaan neuvoston arviointia.

48 Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa sen oikeudellisen muodon osalta, jossa maanviljelytoimintaa harjoitetaan, että Saksan oikeuden mukaan perustetut maatalousosuuskunnat ovat asetuksen N:o 73/2009 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettuja ”ryhmiä”, toisin kuin viljelijät, jotka tekevät yhteistyötä oikeudellisesti vähemmän sitovien sopimusten perusteella. Lisäksi unionin lainsäätäjä on sen mukaan jättänyt GAEC-yhtymät asetuksen N:o 73/2009 7 artiklan 2 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle.

49 Tässä yhteydessä on todettava, että asetuksen N:o 73/2009 7 artiklan 2 kohdassa ei tehdä eroa sen oikeudellisen muodon perusteella, jossa maataloustoimintaa harjoitetaan.

50 Asetuksen 73/2009 2 artiklan a alakohta puolestaan koskee jokaista ”luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden ryhmää riippumatta ryhmän ja sen jäsenten oikeudellisesta asemasta kansallisessa lainsäädännössä”. Näin ollen silloin, kun viljelijät harjoittavat toimintaansa tällaisen ”ryhmän” puitteissa, niiden on katsottava olevan yksi ainoa asetuksessa N:o 73/2009 tarkoitettu ”viljelijä”.

51 Erityisesti GAEC-yhtymien osalta riittää kun todetaan, että asetuksen N:o 73/2009 7 artiklan 2 kohdassa tai missään muussakaan tämän asetuksen säännöksessä ei mainita tällaisia Ranskan oikeuden mukaan perustettuja ryhmiä. Viimeksi mainittujen tilanteeseen viitataan ainoastaan tämän tuomion 20 kohdassa mainitussa komission julistuksessa, joka kirjattiin neuvoston pöytäkirjaan annettaessa asetusta N:o 73/2009. Komissio muistutti tuossa julistuksessa, että sen mukaan kunkin GAEC-yhtymään kuuluvan tilan on katsottava rahoituskurimekanismin yhteydessä olevan yksi ainoa viljelijä muun muassa tuen mukauttamisen yhteydessä säädettyä tuen lisämäärää sovellettaessa.

52 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tällaista julistusta ei kuitenkaan voida ottaa huomioon tulkittaessa johdetun oikeuden säännöstä silloin kun, kuten nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, julistuksen sisältö ei ole millään tavoin vaikuttanut kyseisen säännöksen sanamuotoon, eikä sillä näin ollen ole oikeudellista merkitystä (ks. mm. asia C-292/89, Antonissen, tuomio 26.2.1991, Kok., s. I-745, Kok. Ep. XI, s. I-55, 18 kohta ja asia C-149/11, Leno Merken, tuomio 19.12.2012, 46 kohta).

53 Kaiken edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että kysymyksen tutkimisessa ei ole tullut esiin mitään seikkoja, joilla olisi vaikutusta asetuksen N:o 73/2009 7 artiklan 2 kohdan pätevyyteen, kun otetaan huomioon syrjintäkiellon periaate.

Oikeudenkäyntikulut

54 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 (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Ensimmäisen kysymyksen tutkimisessa ei ole tullut esiin mitään seikkoja, joilla olisi vaikutusta yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (EY) N:o 1290/2005, (EY) N:o 247/2006, (EY) N:o 378/2007 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1782/2003 kumoamisesta 19.1.2009 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 7 artiklan 1 kohdan pätevyyteen, kun otetaan huomioon luottamuksensuojan periaate.**

2) **Toisen kysymyksen tutkimisessa ei ole tullut esiin mitään seikkoja, joilla olisi vaikutusta asetuksen N:o 73/2009 7 artiklan 2 kohdan pätevyyteen, kun otetaan huomioon syrjintäkiellon periaate.**

Allekirjoitukset