DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

4. juni 2009 *

I sag C-241/07,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Riigikohus (Estland) ved afgørelse af 14. maj 2007, indgået til Domstolen den 21. maj 2007, i sagen:

JK Otsa Talu OÜ

mod

Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA),

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne K. Schiemann, J. Makarczyk (refererende dommer), L. Bay Larsen og C. Toader,

* Processprog: estisk.

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. april 2008,

efter at der er afgivet indlæg af:

— JK Otsa Talu OÜ ved advokaat K. Sild

— den estiske regering ved L. Uibo, som befuldmægtiget

— den græske regering ved S. Charitaki og V. Kontolaimos, som befuldmægtigede

— den polske regering ved T. Nowakowski, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved E. Randvere, J. Schieferer og Z. Malůšková, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 23. oktober 2008,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999 af 17. maj 1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og om ændring og ophævelse af visse forordninger (EFT L 160, s. 80), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 2223/2004 af 22. december 2004 (EUT L 379, s. 1, herefter »forordning nr. 1257/1999«).

2 Forelæggelsen er sket i forbindelse med en tvist mellem JK Otsa Talu OÜ (herefter »Otsa Talu«), der er retssuccessor efter Agrofarm AS (herefter »Agrofarm«), og Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA) (kontoret for landbrugsregistre og -oplysning, herefter »PRIA«) vedrørende et afslag på tildeling af støtte til en miljøvenlig produktion fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL).

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Forordning nr. 1257/1999 fastlægger rammerne for fællesskabsstøtte til en bæredygtig udvikling af landdistrikterne.

4 Ifølge 29. betragtning til forordning nr. 1257/1999 bør der lægges stor vægt på miljøvenlige landbrugsforanstaltninger for at fremme en bæredygtig udvikling af landdistrikterne og imødekomme samfundets stadigt større ønske om miljøfaciliteter.

5 Ifølge 31. betragtning til samme forordning vil landbrugerne med støtteordningen for miljøvenligt landbrug som udgangspunkt kunne spille en reel rolle til gavn for hele samfundet, da den giver mulighed for at indføre eller opretholde produktionsmetoder, der er forenelige med det øgede behov for at beskytte og forbedre miljøet, naturressourcerne, jordbunden og den genetiske diversitet og for at bevare naturen og landskabet.

6 Nævnte forordnings artikel 22 er affattet således:

»Støtte til landbrugsmetoder, som sigter på at beskytte miljøet, bevare naturen (miljøvenligt landbrug) eller forbedre dyrevelfærden, skal bidrage til at realisere målene for Fællesskabets politik på landbrugs-, miljø- og dyrevelfærdsområdet.

Denne støtte skal fremme:

a) en udnyttelse af landbrugsjorden, som er forenelig med beskyttelse og forbedring af miljøet, landskabet og dets særpræg, naturressourcerne, jordbunden og den genetiske diversitet

b) en miljøvenlig ekstensivering af landbruget og fortsat anvendelse af lavintensive græsningssystemer

c) bevarelse af truede miljømæssigt værdifulde landbrugsområder

d) landskabspleje og vedligeholdelse af historiske værdier på landbrugsjord

e) anvendelse af miljøplanlægning i landbrugsbedriften.

f) forbedring af dyrevelfærd.«

7 Artikel 23 i forordning nr. 1257/1999 er affattet som følger:

»1. Der ydes støtte til landbrugere, som forpligter sig til i mindst fem år at drive miljøvenligt landbrug eller landbrug til gavn for dyrevelfærden. Om nødvendigt fastsættes der en længere periode for særlige former for forpligtelser afhængigt af disse forpligtelsers effekt på miljøet eller dyrevelfærden.

2. En forpligtelse til at drive miljøvenligt landbrug eller landbrug til gavn for dyrevelfærden skal indebære mere end normal god landbrugspraksis, inklusive god husdyrbrugspraksis.

Den skal indebære aktiviteter, som ikke sikres gennem andre støtteforanstaltninger, som f.eks. markedsstøtte eller udligningsgodtgørelse.«

8 Følgende er fastsat i denne forordnings artikel 24, stk. 1:

»Støtten for forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug eller landbrug til gavn for dyrevelfærden ydes en gang om året og beregnes på basis af:

a) indkomsttabet

b) ekstraomkostningerne som følge af forpligtelsen, og

c) behovet for at skabe et incitament.

Der tages ikke hensyn til investeringsudgifterne, når den årlige støttes niveau beregnes. Ved beregningen af den årlige støttes niveau kan der tages hensyn til udgifterne til ikke-kommercielle investeringer, der er nødvendige for opfyldelsen af en forpligtelse.

[…]«

9 Følgende er anført i nævnte forordnings artikel 37, stk. 1 og 4:

»1. Støtte til udvikling af landdistrikterne ydes kun til foranstaltninger, der er forenelige med Fællesskabets retsforskrifter.

[…]

4. Medlemsstaterne kan fastsætte yderligere eller mere restriktive betingelser for ydelse af fællesskabsstøtte til udvikling af landdistrikterne, forudsat at der er sammenhæng mellem disse betingelser og de mål og krav, der er fastsat i denne forordning.«

10 Følgende er fastsat i samme forordnings artikel 39:

»1. Medlemsstaterne træffer alle nødvendige forholdsregler for at sikre, at støtteforanstaltninger til udvikling af landdistrikterne er kendetegnet ved den i dette kapitel foreskrevne forenelighed og sammenhæng.

2. De planer til udvikling af landdistrikterne, som medlemsstaterne forelægger, skal indeholde en vurdering af de planlagte støtteforanstaltningers forenelighed og sammenhæng samt oplysninger om de forholdsregler, der er truffet for at sikre foranstaltningernes forenelighed og sammenhæng.

3. Hvis det er nødvendigt for at sikre forenelighed og sammenhæng, revideres støtteforanstaltningerne efterfølgende.«

11 Følgende er fastsat i artikel 41 i forordning nr. 1257/1999:

»1. Planer til udvikling af landdistrikterne opstilles på det geografiske niveau, der skønnes mest hensigtsmæssigt. De udarbejdes af de af medlemsstaten udpegede myndigheder, hvorefter medlemsstaten forelægger dem for Kommissionen efter høring af de kompetente myndigheder og organisationer på det relevante geografiske niveau.

2. Støtteforanstaltninger til udvikling af landdistrikterne, der skal gennemføres i et område, samles så vidt muligt i en enkelt plan. Hvis det er nødvendigt at udarbejde flere planer, skal forbindelsen mellem de i disse planer fastsatte foranstaltninger angives, og det skal sikres, at de hænger sammen og er indbyrdes forenelige.«

Nationale bestemmelser

12 Lov om gennemførelse af Den Europæiske Unions fælles landbrugspolitik (Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus), der blev vedtaget den 24. marts 2004 og trådte i kraft den 1. maj 2004 (RT I 2004, 24, 163), regulerer spørgsmål vedrørende proceduren forbundet med støtteordningen for den med den fælles landbrugspolitik forbundne udvikling af landdistrikter.

13 Følgende er fastsat i denne lovs § 42:

»1. Støtte til den med den fælles landbrugspolitik forbundne udvikling af landdistrikter […] ydes i henhold til »den estiske plan for udvikling af landdistrikter 2004-2006« (»Eesti maaelu arengukava 2004-2006«) […] (herefter »udviklingsplanen«). Det er de i denne plan fastsatte myndigheder, der forestår støttetildelingen, og som kontrollerer indgivne støtteansøgningers forskriftsmæssighed.

2. Landbrugsministeren fastsætter, hvilken form for støtte til udvikling af landdistrikter der ydes i budgetåret, og hvilke aktiviteter der støttes i budgetåret, samt fordelingen af de afsatte midler til udvikling af landdistrikter.

3. Der opstår ikke ret til ansøgning om og modtagelse af støtte til udvikling af landdistrikter, hvis ydelsen af denne støtte eller støtte til denne aktivitet i budgetåret ikke er foreskrevet i henhold til stk. 2.«

14 Nævnte lovs § 43 om betingelser for støtte til udvikling af landdistrikter er affattet således:

»1. Enhver, som opfylder de betingelser, som er fastsat i de § 42, stk. 1, nævnte programmer og i nærværende lov, er berettiget til at ansøge om støtte til udvikling af landdistrikter.

2. Landbrugsministeren kan fastsætte de nærmere vilkår for modtagelse af støtte til udvikling af landdistrikter for så vidt angår ansøgeren og den planlagte aktivitet og fastsætte en liste over de områder, hvor der ydes støtte til udvikling af landdistrikter. Disse vilkår kan fastsættes særskilt for hver form for støtte.«

15 Følgende er fastsat i samme lovs § 44, stk. 2, med overskriften »Ansøgning om støtte til udvikling af landdistrikter og behandling af ansøgningen«:

»Landbrugsministeren fastsætter den nærmere fremgangsmåde for ansøgning om støtte til udvikling af landdistrikter og behandling af ansøgningen, ansøgningens form, begrundelsen for nedsættelse af støtten og særskilte satser for hver form for støtte samt begrundelsen for afvisning af ansøgningen. Fremgangsmåden for ansøgning om støtte og behandling af ansøgningen kan fastsættes særskilt for hver form for støtte.«

16 Proceduren for tildeling af støtte til udvikling af landdistrikter reguleres af landbrugsministerens bekendtgørelse nr. 51 af 20. april 2004 (RT I 2004, 51, 879), der trådte i kraft den 1. maj 2004.

17 Denne bekendtgørelses § 3, stk. 1, der har overskriften »Betingelser for modtagelse af støtte«, er affattet som følger:

»Ansøgning om støtte […] kan indgives af fysiske og juridiske personer, selskaber og andre personsammenslutninger uden status af juridisk person […], som beskæftiger sig

med landbrug i de i udviklingsplanens kapitel 9, punkt 9.2, nævnte områder og opfylder de i udviklingsplanens kapitel 9, punkt 9.2, fastsatte betingelser, og som:

1) udnytter et landareal på mindst 1 ha, der er indført i registeret for landbrugsstøtte og landbrugsmatrikler, når det udnyttede areal anvendes til landbrug, er fuldstændig braklagt, anvendes til produktion af foder eller til græsning […] eller midlertidigt ikke anvendes til landbrug

2) opfylder de generelle miljøkrav i landbrugssektoren, der er angivet i tabel 39 i kapitel 9 i enhver virksomheds udviklingsplan

3) forpligter sig til at opfylde de i punkt 1 og 2 nævnte krav og betingelserne for modtagelse af støtte til at drive miljøvenligt landbrug i en periode på fem år fra den for ansøgning om støtte fastsatte frist.«

18 Den 21. april 2005 blev nævnte bekendtgørelse ændret ved landbrugsministerens bekendtgørelse nr. 43, der trådte i kraft den 1. maj 2005 (herefter »bekendtgørelse nr. 51, som ændret«).

19 Følgende er fastsat i § 82, stk. 7, i bekendtgørelse nr. 51, som ændret:

»Der kan i 2005 ansøges om støtte til miljøvenlig produktionsvirksomhed, såfremt der i 2004 var truffet beslutning om at yde støtte til ansøgeren, og ansøgeren har påtaget sig den i § 3, stk. 1, nr. 3, nævnte forpligtelse.«

20 Ifølge udviklingsplanens kapitel 9.2, nr. 1), er der blevet truffet bestemmelse om at støtte landbrug, der drives miljøvenligt.

21 Følgende er fastsat i udviklingsplanens punkt 12.6.2, der har overskriften »Støtte til at drive miljøvenligt landbrug«:

»De indgivne ansøgninger gennemgås, og der træffes beslutning i overensstemmelse med kriterierne for modtagelse af støtte og de økonomiske midler, der i det pågældende år er afsat til disse foranstaltninger. Hvis det er nødvendigt, opstilles ansøgninger i prioriteret rækkefølge.

Såfremt der ikke er tilstrækkelige budgetmidler til at imødekomme alle støtteberettigede ansøgninger, kan landbrugsministeren fastsætte en fremgangsmåde til nedsættelse af støtten til at drive miljøvenligt landbrug, hvorefter der foretages en forholdsmæssig nedsættelse af støtten til alle berettigede ansøgere om støtte til at drive miljøvenligt landbrug eller af støtten til det landbrugsareal, ansøgningen vedrører, eller af støtten efter de aktiviteter, som støttes, eller på andet grundlag.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

22 Agrofarm indgav den 26. maj 2005 en ansøgning om arealstøtte og om støtte til miljøvenlig produktion til PRIA. Da Agrofarm allerede i 2004 havde gennemført de nødvendige forberedelser, var virksomheden klar til at påtage sig forpligtelsen til at iværksætte denne form for produktion med henblik på at opnå støtte til udvikling af landdistrikterne.

23 Ved afgørelse nr. 1-3174/74 af 19. december 2005 afviste generaldirektøren for PRIA Agrofarms ansøgning med den begrundelse, at den nævnte støtte ikke kunne ydes til landbrugsmatrikler, som ikke var genstand for en gældende forpligtelse til miljøvenlig produktion.

24 Den 1. februar 2006 anlagde Agrofarm sag ved Tartu Halduskohus (Tartu forvaltningsdomstol), for hvilken virksomheden bl.a. gjorde gældende, at landbrugsministeren ved vedtagelsen af bekendtgørelse nr. 51, som ændret, havde tilsidesat proportionalitets- og ligebehandlingsprincippet. Ved dom af 28. april 2006 frifandt Tartu Halduskohus PRIA, idet retten i det væsentlige lagde til grund, at bekendtgørelse nr. 51, som ændret, ikke havde kunnet medføre nogen indskrænkning af sagsøgerens rettigheder.

25 Otsa Talu appellerede som Agrofarms retssuccessor nævnte dom til Tartu ringkonnakohus (landsretten i Tartu). Idet Otsa Talu bemærkede, at forordning nr. 1257/1999 var til hinder for fastsættelse af ulige bestemmelser for ansøgere om støtte til at drive miljøvenligt landbrug, gjorde virksomheden gældende, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retsstatsprincippet var blevet tilsidesat som følge af, at bekendtgørelse nr. 51, som ændret, var blevet vedtaget med forsinkelse og mindre end en måned inden udløbet af fristen for indgivelse af ansøgninger om støtte i 2005. Tartu ringkonnakohus forkastede appellen ved dom af 7. september 2006, idet landsretten i det væsentlige konstaterede, at bekendtgørelse nr. 51, som ændret, ikke var i strid med fællesskabsretten.

26 Otsa Talu har således indgivet kassationsappel til den forelæggende ret. Appellanten har gjort gældende, at bekendtgørelse nr. 51, som ændret, var uforenelig med fællesskabsretten, særligt med artikel 24, stk. 1, i forordning nr. 1257/1999, hvorefter støtten for forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug ydes en gang om året. Ifølge Otsa Talu er bekendtgørelse nr. 51, som ændret, endvidere i strid med udviklingsplanens punkt 12.6.2, hvori det er fastsat, at der, såfremt der ikke er tilstrækkelige budgetmidler, foretages en forholdsmæssig nedsættelse af den samlede støtte til at drive miljøvenligt landbrug, der udbetales til de ansøgere, som opfylder de betingelser, der finder anvendelse.

27 For så vidt angår arten af den omhandlede støtte til udvikling af landdistrikterne har PRIA for den forelæggende ret gjort gældende, at denne støtte ikke udgør social støtte, som skal uddeles på alment grundlag, men en støtte, for hvilken betingelserne for tildeling følger af statens landbrugspolitiske behov og prioriteter.

28 Ifølge den forelæggende ret er det spørgsmål, der er opstået i hovedsagen, hvorvidt det er lovligt i løbet af støtteperioden at ændre betingelserne for tildeling af støtte til at drive miljøvenligt landbrug, således at kredsen af støtteberettigede ansøgere begrænses. Retten har bemærket, at de fællesskabsregler, der finder anvendelse, ikke indeholder detaljerede bestemmelser vedrørende tildeling af den nævnte støtte.

29 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at det er i overensstemmelse med formålet med støtten til udvikling af landdistrikterne som fastsat i forordning nr. 1257/1999 hvert år at yde støtte til nye ansøgere, der er klar til at forpligte sig til miljøvenlig produktion. Denne fremgangsmåde er i overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet og formålet om at sikre en bedre miljøbeskyttelse. Endvidere har den forelæggende ret gjort gældende, at udtrykket »årlige«, der er anvendt i denne forordnings artikel 24, skal fortolkes således, at det er muligt at tilmelde sig ordningen for støtte til landdistrikterne hvert år.

30 Følgelig er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt betingelsen om, at ansøgeren allerede skal have været genstand for en beslutning om tildeling af støtte til udvikling af landdistrikterne i det forudgående budgetår for at kunne gøre krav på en sådan støtte i det følgende år, er forenelig med forordning nr. 1257/1999.

31 Retten bemærker endvidere, at det fremgår af udviklingsplanen, at såfremt der ikke er tilstrækkelige budgetmidler, iværksættes en procedure for forholdsmæssig nedsættelse for samtlige ansøgere, der opfylder betingelserne for støtte til udvikling af landdistrikterne.

32 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at indskrænkningen af kredsen af støtteberettigede ikke er et forholdsmæssigt middel til at løse de vanskeligheder, der er en følge af utilstrækkelige budgetmidler, og at støtten til udvikling af landdistrikterne i stedet burde have været nedsat forholdsmæssigt for alle de ansøgere, som oprindeligt opfyldte betingelserne herfor, således som det var fastsat i udviklingsplanen.

33 Under disse omstændigheder har Riigikohus besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er det foreneligt med det i artikel 22-24 i [forordning nr. 1257/1999] fastsatte mål for støtte til at drive miljøvenligt landbrug:

a) fortsat kun at yde støtte til de ansøgere, i forhold til hvilke der inden for rammerne af dette program var truffet beslutning om at yde støtte til at drive miljøvenligt landbrug allerede i det foregående budgetår, og som har en forpligtelse til at drive miljøvenligt landbrug, eller

b) hvert budgetår også at yde støtte til nye ansøgere, som er villige til at påtage sig en forpligtelse til miljøvenlig produktion og følgelig indretter deres produktion i overensstemmelse med kravene hertil?

2) Såfremt besvarelsen af første spørgsmål er variant b), giver artikel 24, stk. 1, sammenholdt med artikel 37, stk. 4, og med artikel 39 i [forordning nr. 1257/1999], da medlemsstaterne mulighed for, når det inden for programmets rammer viser sig, at der ikke længere er tilstrækkelige budgetmidler til førstegangsstøtte:

a) at ændre den oprindelige regulering og kravene for ansøgning og ydelse af støtte til at drive miljøvenligt landbrug og fastsætte, at der alene kan ansøges om støtte, såfremt der i det foregående budgetår var truffet beslutning om at yde støtte til ansøgeren, og denne derfor har en gældende forpligtelse til miljøvenlig produktion, eller

b) forholdsmæssigt at nedsætte støtten til alle ansøgere, som er berettigede til støtte til at drive miljøvenligt landbrug?«

Om de præjudicielle spørgsmål

34 Med de to spørgsmål, der vil blive behandlet under ét, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om bestemmelserne i artikel 24, stk. 1, i forordning nr. 1257/1999, sammenholdt med forordningens artikel 37, stk. 4, og artikel 39, er til hinder for, at en medlemsstat på grund af utilstrækkelige budgetmidler ændrer

betingelserne for tildeling af støtte til udvikling af landdistrikterne, således at der foretages begrænsning af kredsen af støtteberettigede ansøgere til kun at omfatte de landbrugere, der allerede var omfattet af en afgørelse om tildeling af en sådan støtte vedrørende det foregående budgetår.

35 I den henseende bemærkes, at det for så vidt angår forordning nr. 1257/1999's formål om miljøvenlige landbrugsforanstaltninger følger af 29. og 31. betragtning til nævnte forordning, at de miljøvenlige landbrugsforanstaltninger fremmer en bæredygtig udvikling af landdistrikterne, og at ordningen for støtte til at drive miljøvenligt landbrug tilsigter at fremme, at landbrugerne kan spille en reel rolle til gavn for hele samfundet, da den giver mulighed for at indføre eller opretholde produktionsmetoder, der er forenelige med det øgede behov for at beskytte og forbedre miljøet.

36 De almindelige betingelser for tildeling af støtte til miljøvenlige produktionsmetoder i landbruget, der bl.a. er udformet med henblik på bevarelse af naturen, er fastsat i artikel 22-24 i forordning nr. 1257/1999, hvoraf følger, at miljøvenlige landbrugsforanstaltninger er kendetegnet ved, at de berørte landbrugere påtager sig en forpligtelse til at drive miljøvenligt landbrug i en periode på fem år. Til gengæld for disse forpligtelser vedrørende miljøvenligt landbrug tildeles støtten årligt af medlemsstaterne på grundlag af det indkomsttab og de ekstraomkostninger, der følger heraf.

37 For at sikre gennemsigtighed for så vidt angår de påtænkte foranstaltninger udarbejder medlemsstaterne i henhold til artikel 41 i forordning nr. 1257/1999 planer for udvikling af landdistrikterne, der bl.a. skal omfatte en beskrivelse af støtteforanstaltningerne til udvikling af landdistrikterne, såsom miljøvenlige landbrugsforanstaltninger og en samlet vejledende finansiel oversigt over de finansielle midler, som medlemsstaten og Fællesskabet har afsat. Nævnte planer forelægges Kommissionen, der vurderer, om de er i overensstemmelse med nævnte forordning, uden at denne godkendelse i øvrigt har den virkning, at foranstaltningen får karakter af en fællesskabsretsakt (jf. i denne retning dom af 19.9.2002, sag C-336/00, Huber, Sml. I, s. 7699, præmis 39 og 40).

38 Med hensyn til formålet med forordning nr. 1257/1999, der omfatter fremme af udviklingen af miljøvenligt landbrug og landdistrikterne i almindelighed, bør medlemsstaterne bestræbe sig på at forvalte deres finansielle ressourcer på en forsvarlig måde, således at enhver ansøger, der opfylder betingelserne for støtteberettigelse i henhold til samme forordning, kan få del i støtten til udvikling af landdistrikterne.

39 Det skal dog bemærkes, at medlemsstaterne i medfør af artikel 37, stk. 4, og artikel 39, stk. 3, i forordning nr. 1257/1999 kan fastsætte yderligere eller mere restriktive betingelser for ydelse af fællesskabsstøtte til udvikling af landdistrikterne, forudsat at der er sammenhæng mellem disse betingelser og de mål og krav, der er fastsat i nævnte forordning, og at støtteforanstaltningerne, hvis det er nødvendigt for at sikre forenelighed og sammenhæng, efterfølgende kan revideres af medlemsstaterne.

40 Da planlægningen af en ordning for støtte til at drive miljøvenligt landbrug således kan udvikle sig, bør tilpasning af nævnte ordning foretages under iagttagelse af forordning nr. 1257/1999's formål.

41 Ifølge rapporten fra det overvågningsudvalg, der er nedsat i henhold til artikel 48, stk. 3, i forordning nr. 1257/1999, er det i hovedsagen foreliggende antal af ansøgninger om støtte til udvikling af landdistrikterne i 2004 dobbelt så højt som fastsat i udviklingsplanen.

42 I forhold til antallet af ansøgninger, der blev imødekommet i 2004, er det blevet konstateret, at de midler, der var afsat til finansiering af støtte til miljøvenligt landbrug, ikke var tilstrækkelige til, at der kunne godkendes nye ansøgninger i 2005 og 2006.

43 Ganske vist var der i punkt 12.6.2 i den udviklingsplan, som var blevet udarbejdet af den estiske landbrugsminister, fastsat et svar på situationen vedrørende det utilstrækkelige budget i form af en forholdsmæssig nedsættelse af nævnte støtte for alle ansøgere, der opfylder betingelserne for støtteberettigelse.

44 En sådan begrænsning udgjorde dog kun en mulighed, hvilket også udtrykkeligt fremgår af udviklingsplanen.

45 Det ville endvidere, således som den estiske regering i det væsentlige gjorde gældende under retsmødet, hvis nævnte medlemsstat havde vedtaget at foretage en forholdsmæssig nedsættelse af beløbet for støtte til udvikling af landdistrikterne for både modtagere af denne støtte i 2004 og for nye ansøgere i 2005, have været umuligt at kompensere for ekstraomkostninger og indkomsttab vedrørende førstnævnte gruppe.

46 Med forbehold for foreneligheden og sammenhængen med forordning nr. 1257/1999's formål og bestemmelser og overholdelsen af de almindelige principper i henhold til fællesskabsretten, som medlemsstaterne skal iagttage, når de gennemfører fællesskabsbestemmelser (jf. i denne retning dom af 14.9.2006, forenede sager C-181/04 — C-183/04, Elmeka, Sml. I, s. 8167, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis), såsom ligebehandlingsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet, havde de nationale myndigheder muligheden for at anvende andre foranstaltninger end dem, der var fastsat i udviklingsplanen.

47 Det bemærkes i den henseende, at ordningen vedrørende tildeling af støtte til udvikling af landdistrikterne som fastsat i bekendtgørelse nr. 51, som ændret, har til formål at støtte de landbrugere, der har påtaget sig forpligtelser vedrørende miljøvenligt landbrug, ved at bidrage til at sikre, at støtten ydes løbende gennem hele programmets forløb.

48 Henset til den situation, der var forbundet med, at det i Estland i løbet af 2005 blev konstateret, at der forelå utilstrækkelige budgetmidler, lå det valg, som den estiske lovgiver foretog med henblik på at indskrænke den kategori af landbrugere, der var berettigede til støtte til udvikling af landdistrikterne, til alene at omfatte de landbrugere, der allerede i løbet af det foregående budgetår havde påtaget sig forpligtelser vedrørende miljøvenligt landbrug, inden for det råderum, som medlemsstaterne har i henhold til forordning nr. 1257/1999.

49 For så vidt angår ligebehandlingsprincippet skal det endvidere bemærkes, at landbrugere, der for første gang indgiver ansøgning om støtte til udvikling af landdistrikterne, ikke er i samme situation som landbrugere, der i henhold til en allerede vedtagen beslutning om tildeling af støtte inden for rammerne af deres tilsagn er forpligtet til at opfylde en række forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug, hvilket tilsagn, således som det følger af artikel 23 og 24 i forordning nr. 1257/1999, indebærer mere end normal god landbrugspraksis og kan medføre faktiske ekstraomkostninger og indkomsttab, som staten forpligter sig til at yde kompensation for.

50 Endvidere er ligebehandlingsprincippet, der kræver, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan forskellig behandling er objektivt begrundet, ikke til hinder for, at en medlemsstat vedtager en foranstaltning som bekendtgørelse nr. 51, som ændret (dom af 6.12.2005, forenede sager C-453/03, C-11/04, C-12/04 og C-194/04, ABNA m.fl., Sml. I, s. 10423, præmis 63).

51 For så vidt angår princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, som medlemsstaterne skal iagttage ved gennemførelsen af fællesskabsretten (jf. den ovenfor i præmis 46 nævnte retspraksis), skal det bemærkes, at de erhvervsdrivende på området for den fælles landbrugspolitik ikke kan have nogen berettiget forventning om opretholdelse af en bestående situation, som Fællesskabets institutioner kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn (jf. i denne retning med hensyn til fælles markedsordninger dom af 7.9.2006, sag C-310/04, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 7285, præmis 81).

52 Otsa Talu kunne derfor ikke med rette forvente, at ordningen for støtte til at drive miljøvenligt landbrug ville forblive uændret i hele den tilsvarende periode.

53 Endelig skal det bemærkes, at proportionalitetsprincippet ikke er til hinder for en foranstaltning som bekendtgørelse nr. 51, som ændret. Efter at have foretaget en samlet vurdering af konsekvenserne af det i 2005 konstaterede utilstrækkelige budget kunne Republikken Estland således vedtage en foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede med henblik på at nå det mål, der forfølges af fællesskabsreglerne, dvs. en miljømæssigt forsvarlig udvikling af landdistrikterne, uden at overskride grænserne for, hvad der var nødvendigt for at nå dette mål.

54 Herefter bør de stillede spørgsmål besvares således, at bestemmelserne i artikel 24, stk. 1, i forordning nr. 1257/1999, sammenholdt med forordningens artikel 37, stk. 4, og artikel 39, ikke er til hinder for, at en medlemsstat på grund af utilstrækkelige budgetmidler begrænser kategorien af modtagere af støtte til udvikling af landdistrikterne til kun at omfatte de landbrugere, der allerede var berørt af en beslutning om tildeling af en sådan støtte vedrørende det foregående budgetår.

Sagens omkostninger

55 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

Bestemmelserne i artikel 24, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999 af 17. maj 1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og om ændring og ophævelse af visse forordninger, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 2223/2004 af 22. december 2004, sammenholdt med forordningens artikel 37, stk. 4, og artikel 39, er ikke til hinder for, at en medlemsstat på grund af utilstrækkelige budgetmidler begrænser kategorien af modtagere af støtte til udvikling af landdistrikterne til kun at omfatte de landbrugere, der allerede var berørt af en beslutning om tildeling af en sådan støtte vedrørende det foregående budgetår.

Underskrifter