YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

4 päivänä kesäkuuta 2009 *

Asiassa C-241/07,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Riigikohus (Viro) on esittänyt 14.5.2007 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 21.5.2007, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

JK Otsa Talu OÜ

vastaan

Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA),

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. W. A. Timmermans sekä tuomarit K. Schiemann, J. Makarczyk (esittelevä tuomari), L. Bay Larsen ja C. Toader,

* Oikeudenkäyntikieli: viro.

julkisasiamies: J. Mazák,
kirjaaja: hallintovirkamies C. Strömholm,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 10.4.2008 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– JK Otsa Talu OÜ, edustajanaan advokaat K. Sild,

– Viron hallitus, asiamiehenään L. Uibo,

– Kreikan hallitus, asiamiehinään S. Charitaki ja V. Kontolaimos,

– Puolan hallitus, asiamiehenään T. Nowakowski,

– Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään E. Randvere, J. Schieferer ja Z. Malůšková,

kuultuaan julkisasiamiehen 23.10.2008 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee 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 (EYVL L 160, s. 80; jäljempänä asetus N:o 1257/1999), sellaisena kuin se on muutettuna 22.12.2004 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 2223/2004 (EUVL L 379, s. 1), tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa valittajana on JK Otsa Talu OÜ (jäljempänä Otsa Talu), joka on AS Agrofarmin (jäljempänä Agrofarm) seuraaja, ja vastapuolena Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (maatalousrekistereistä ja tiedotuksesta vastaava viranomainen, jäljempänä PRIA) ja joka koskee päätöstä, jolla hylättiin tuen myöntäminen ympäristölle suotuisalle tuotannolle Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahastosta (EMOTR).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön säännöstö

3 Asetuksessa N:o 1257/1999 vahvistetaan puitteet kestävään maaseudun kehittämiseen myönnettävälle yhteisön tuelle.

4 Asetuksen N:o 1257/1999 johdanto-osan 29 perustelukappaleen mukaan maatalouden ympäristöpolitiikan välineillä on oltava tärkeä asema maaseutualueiden kestävän kehityksen tukemisessa ja yhteiskunnan kasvavien ympäristöpalvelujen tarpeisiin vastaamisessa.

5 Kyseisen asetuksen johdanto-osan 31 perustelukappaleen mukaan maatalouden ympäristötukijärjestelmän avulla on 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.

6 Kyseisen asetuksen 22 artiklassa 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.

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.”

7 Asetuksen N:o 1257/1999 23 artiklan sanamuoto on seuraava:

”1. Tukea myönnetään viljelijöille, jotka tekevät vähintään viisi vuotta kestäviä maatalouden ympäristöä tai eläinten hyvinvointia koskevia sitoumuksia. Tarvittaessa tietynlaisille sitoumuksille määritellään pitempi 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.”

8 Kyseisen asetuksen 24 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Maatalouden ympäristöä ja eläinten hyvinvointia koskeviin sitoumuksiin liittyvää tukea myönnetään vuosittain ja se lasketaan seuraavin perustein:

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.

– –”

9 Kyseisen asetuksen 37 artiklan 1 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

– –

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.”

10 Saman asetuksen 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.”

11 Asetuksen N:o 1257/1999 41 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Maaseudun kehittämissuunnitelmat on laadittava sopivimmaksi katsotulla maantieteellisellä tasolla. Niiden laatimisesta vastaavat jäsenvaltion nimeämät toimivaltaiset viranomaiset, ja jäsenvaltio toimittaa ne komissiolle sen jälkeen, kun se on neuvotellut toimivaltaisten viranomaisten ja järjestöjen kanssa tarkoituksenmukaisella alueellisella tasolla.

2. Tietyllä alueella sovellettavat maaseudun kehittämistoimenpiteet on mahdollisuuksien mukaan koottava yhteen suunnitelmaan. Jos tarvitaan useampia suunnitelmia, on mainittava suunnitelmiin kuuluvien toimenpiteiden väliset yhteydet ja varmistettava niiden välinen yhteensopivuus ja johdonmukaisuus.”

Kansallinen säännöstö

12 Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta 24.3.2004 annetussa Viron laissa (Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus; RT I 2004, 24, 163), joka tuli voimaan 1.5.2004, säädetään yhteiseen maatalouspolitiikkaan perustuvien maaseudun kehittämistukien myöntämistä koskevasta menettelystä.

13 Kyseisen lain 42 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Yhteiseen maatalouspolitiikkaan perustuvat maaseudun kehittämistuet – – myönnetään ohjelman, jonka nimi on ’suunnitelma Viron maaseudun kehittämisestä vuosina 2004–2006’ (Eesti maaelu arengukava (2004–2006), jäljempänä kehittämissuunnitelma), määräysten mukaisesti – –. Tässä ohjelmassa tarkoitetut viranomaiset vastaavat tukien myöntämisestä ja tuen saamiseksi tehtyjen hakemusten lainmukaisuuden arvioimisesta.

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.”

14 Kyseisen lain 43 §:ssä, joka koskee maaseudun kehittämistuen saantiedellytyksiä, säädetään seuraavaa:

”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.”

15 Saman lain 44 §:n 2 momentissa, jonka otsikko on ”Maaseudun kehittämistuen hakeminen ja hakemusmenettely”, säädetään seuraavaa:

”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.”

16 Maaseudun kehittämistukien saamista koskevista tarkemmista edellytyksistä säädetään maatalousministerin 20.4.2004 antamalla asetuksella nro 51 (RT I 2004, 51, 879), joka tuli voimaan 1.5.2004.

17 Kyseisen asetuksen 3 §:n 1 momentissa, jonka otsikko on ”Tuen saamisen edellytykset”, säädetään seuraavaa:

”– – tukea voi hakea maataloustuotantoa harjoittava luonnollinen henkilö, oikeushenkilö, yhteisö tai muu, oikeushenkilöllisyyttä vailla oleva henkilöyhdistys – –, joka

toimii kehittämissuunnitelman 9 luvun 9.2 kohdassa mainitulla alueella ja joka täyttää kehittämissuunnitelman 9 luvun 9.2 kohdassa määrätyt edellytykset ja joka

1) käyttää vähintään yhden hehtaarin suuruisia maita, jotka on kirjattu maataloustukia ja viljelylohkoja koskevaan rekisteriin, jos näillä mailla viljellään peltokasveja taikka niitä käytetään kesantomaana, rehun tuottamiseen tai laidunmaana – – tai jos niitä ei tilapäisesti käytetä viljelyyn,

2) täyttää kaikessa toiminnassaan yleiset maatalousalan ympäristövaatimukset, jotka sisältyvät kehittämissuunnitelman 9 luvun taulukkoon 39,

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

18 Kyseistä asetusta muutettiin 21.4.2005 maatalousministerin asetuksella nro 43 (jäljempänä muutettu asetus nro 51), joka tuli voimaan 1.5.2005.

19 Muutetun asetuksen nro 51 82 §:n 7 momentissa säädetään seuraavaa:

”Ympäristölle suotuisan tuotannon perusteella maksettavaa tukea vuodeksi 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.”

20 Kehittämissuunnitelman 9.2 luvun 1 kohdassa säädetään ympäristölle suotuisan tuotannon tukemisesta.

21 Kehittämissuunnitelman 12.6.2 kohdassa, jonka otsikko on ”Maaseudun ympäristötuki”, säädetään seuraavaa:

”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.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

22 Agrofarm toimitti PRIA:lle 26.5.2005 hakemuksen, jolla se haki pinta-alaperusteista tukea ja tukea ympäristölle suotuisalle tuotannolle. Koska Agrofarm oli suorittanut jo vuonna 2004 tarvittavat valmistelut, se oli valmis tekemään sitoumuksen tämäntyyppisen tuotannon toteuttamisesta maaseudun kehittämistuen saamiseksi.

23 Agrofarmin hakemus hylättiin PRIA:n pääjohtajan 19.12.2005 tekemällä päätöksellä nro 1-3134/74 sillä perusteella, että tukea ei voida määrätä maksettavaksi sellaiselle alueelle, jolla ei ole voimassa olevaa, ympäristölle suotuisaa tuotantoa koskevaa sitoumusta.

24 Agrofarm nosti 1.2.2006 Tartu halduskohusissa (Tarton hallintotuomioistuin) kanteen, jossa se väitti muun muassa, että maatalousministeri loukkasi suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteita antaessaan muutetun asetuksen nro 51. Tartu halduskohus hylkäsi kanteen 28.4.2006 antamallaan tuomiolla, jossa se katsoi pääasiallisesti, että muutetulla asetuksella nro 51 ei ole voitu rajoittaa Agrofarmin oikeuksia.

25 Otsa Talu valitti Agrofarmin oikeusseuraajan ominaisuudessa tuomiosta Tartu ringkonnakohusiin (Tarton muutoksenhakutuomioistuin). Otsa Talu muistutti, että asetus N:o 1257/1999 on esteenä sellaisten sääntöjen antamiselle, joilla maatalouden ympäristötukien hakijat saatetaan epäyhdenvertaiseen asemaan, ja väitti, että luottamuksensuojan periaatetta ja oikeusvaltioperiaatetta loukattiin, kun muutettu asetus nro 51 annettiin myöhään eli kuukautta ennen vuotta 2005 koskevien tukihakemusten toimittamista koskevan määräajan päättymistä. Tartu ringkonnakohus hylkäsi kanteen 7.9.2006 antamallaan tuomiolla, jossa se totesi pääasiallisesti, että muutettu asetus nro 51 ei ollut ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa.

26 Otsa Talu teki tämän jälkeen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kassaatiovalituksen. Valittaja väitti, että muutettu asetus nro 51 on yhteisön oikeuden ja etenkin asetuksen N:o 1257/1999 24 artiklan 1 kohdan, jonka mukaan maatalouden ympäristösitoumukseen liittyvä tuki myönnetään vuosittain, vastainen. Otsa Talu väitti lisäksi, että muutettu asetus nro 51 on ristiriidassa myös kehittämissuunnitelman 12.6.2 kohdan kanssa, jonka mukaan siinä tapauksessa, etteivät talousarviovarat riitä, kaikille edellytykset täyttäville hakijoille maksettavien maatalouden ympäristötukien kokonaismääriä on vähennettävä samassa suhteessa.

27 PRIA puolestaan väitti ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kyseessä olevan maatalouden ympäristötuen luonnetta koskevan tulkinnan osalta, että kyseinen tuki ei ole sosiaalituki, jota on jaettava yleisin perustein, vaan tuki, jonka saantiedellytykset perustuvat asianomaisen valtion maatalouspolitiikan tarpeisiin ja prioriteetteihin.

28 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan nyt esillä olevassa asiassa on kysymys siitä, voidaanko pitää lainmukaisena sitä, että maatalouden ympäristötuen myöntämisedellytyksiä muutetaan tukikauden kuluessa siten, että edellytykset täyttävien hakijoiden joukkoa rajoitetaan. Kyseinen tuomioistuin toteaa, että sovellettavaan yhteisön lainsäädäntöön ei sisälly yksityiskohtaisia säännöksiä kyseisten tukien myöntämisestä.

29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että maaseudun kehittämistuen tavoitteen, sellaisena kuin siitä säädetään asetuksessa N:o 1257/1999, mukaista on, että kunakin talousarviovuotena tuetaan myös uusia hakijoita, jotka ovat valmiita tekemään ympäristölle suotuisaa tuotantoa koskevan sitoumuksen. Mainittu lähestymistapa on sopusoinnussa yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa ja paremman ympäristönsuojelun takaamista koskevan tavoitteen kanssa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa lisäksi, että kyseisen asetuksen 24 artiklaan sisältyvää termiä ”vuosittain” on tulkittava siten, että on mahdollista liittyä maaseudun kehittämistä koskevaan tukijärjestelmään joka vuosi.

30 Näin ollen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on alkanut epäillä, onko edellytys, jonka mukaan hakijan osalta on jo edellisenä talousarviovuotena pitänyt tehdä tuen myöntämistä koskeva päätös, jotta hakija voi vaatia tällaista tukea seuraavaksi talousarviovuodeksi, sopusoinnussa asetuksen N:o 1257/1999 kanssa.

31 Kyseinen tuomioistuin toteaa lisäksi, että kehittämissuunnitelmassa määrätään siltä varalta, etteivät talousarviovarat riitä, menettelystä, jonka mukaan tukea vähennetään samassa suhteessa kaikilta sellaisilta hakijoilta, jotka täyttävät maaseudun kehittämistuen myöntämiselle asetetut edellytykset.

32 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että tuen saajien joukon ”rajoittaminen” ei ollut oikeasuhteinen keino riittämättömiä talousarviovaroja koskevien ongelmien ratkaisemiseksi ja että sen sijaan kaikkien sellaisten hakijoiden osalta, jotka alun perin täyttivät tuen myöntämiselle asetetut edellytykset, maaseudun kehittämistukea olisi pitänyt vähentää samassa suhteessa, kuten kehittämissuunnitelmassa määrättiin.

33 Tässä tilanteessa Riigikohus on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen 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 sen 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?”

Ennakkoratkaisukysymykset

34 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kahdella kysymyksellään, joita on käsiteltävä yhdessä, pääasiallisesti sitä, ovatko asetuksen N:o 1257/1999 24 artiklan 1 kohdan säännökset, luettuna yhdessä kyseisen asetuksen 37 artiklan 4 kohdan ja 39 artiklan kanssa, esteenä sille, että jäsenvaltio muuttaa talousarviovarojen

riittämättömyyden takia maaseudun kehittämistuen myöntämisedellytyksiä siten, että edellytykset täyttävien hakijoiden joukko rajoitetaan käsittämään ainoastaan maanviljelijät, joiden osalta on tehty jo edellisenä talousarviovuotena tällaisen tuen myöntämistä koskeva päätös.

35 Tältä osin on muistettava, että kun on kyse asetuksen N:o 1257/1999 tavoitteista maatalouden ympäristötoimenpiteiden osalta, kyseisen asetuksen johdanto-osan 29 ja 31 perustelukappaleesta ilmenee, että maatalouden ympäristöpolitiikan välineet tukevat maaseutualueiden kestävää kehitystä ja että maatalouden ympäristötukijärjestelmän tarkoituksena on kannustaa viljelijöitä palvelemaan koko yhteiskuntaa ottamalla käyttöön tai ylläpitämällä maatalouskäytäntöjä, jotka sopivat yhteen kasvavan ympäristön suojelun tarpeen kanssa.

36 Yleiset myöntämisedellytykset tuelle, joka myönnetään muun muassa maaseudun ylläpitämiseen tähtääville maatalouden tuotantomenetelmille, määritellään asetuksen N:o 1257/1999 22–24 artiklassa, josta ilmenee, että maatalouden ympäristötoimenpiteille on ominaista asianomaisten viljelijöiden viisivuotinen sitoumus harjoittaa ympäristöä kunnioittavaa viljelyä. Jäsenvaltiot myöntävät maatalouden ympäristösitoumuksesta vastikkeena tuen vuosittain tulonmenetyksen tai sitoumuksesta aiheutuvien lisäkustannusten perusteella.

37 Suunniteltujen toimenpiteiden läpinäkyvyyden varmistamiseksi jäsenvaltiot laativat asetuksen N:o 1257/1999 41 artiklan mukaisesti maaseudun kehittämissuunnitelmat, joihin on sisällyttävä muun muassa kuvaus maaseudun kehittämistoimenpiteistä, kuten maatalouden ympäristötoimenpiteistä, sekä alustava kokonaisrahoitustaulukko, jossa on yhteenveto varatuista kansallisista ja yhteisön varoista. Kyseiset ohjelmat toimitetaan komissiolle, joka arvioi ne selvittääkseen, ovatko ne johdonmukaisia kyseisen asetuksen kanssa, mutta ohjelman hyväksyminen ei kuitenkaan merkitse sitä, että siitä tulisi yhteisön oikeuden toimi (ks. vastaavasti asia C-336/00, Huber, tuomio 19.9.2002, Kok., s. I-7699, 39 ja 40 kohta).

38 Kun otetaan huomioon asetuksen N:o 1257/1999 tavoite, eli pyrkimys edistää maatalouden ympäristöpolitiikan ja maaseudun kehitystä yleensä, jäsenvaltioiden on pyrittävä hallinnoimaan varojaan asianmukaisesti siten, että kaikki saman asetuksen vaatimukset täyttävät hakijat voivat saada maaseudun kehittämistukea.

39 On kuitenkin huomattava, että asetuksen N:o 1257/1999 37 artiklan 4 kohdan ja 39 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää maaseudun kehittämiseen tarkoitetun yhteisön tuen myöntämiselle täydentäviä tai tiukempia edellytyksiä, joiden on oltava johdonmukaisia kyseisessä asetuksessa vahvistettujen tavoitteiden ja vaatimusten kanssa, ja yhteensopivuuden ja johdonmukaisuuden varmistamiseksi jäsenvaltioiden on tarvittaessa tarkistettava tukitoimenpiteitä myöhemmin.

40 Näin ollen maatalouden ympäristötukijärjestelmän ohjelmat voivat muuttua, mutta kyseisen järjestelmän mukauttaminen on tehtävä asetuksen N:o 1257/1999 tavoitteita kunnioittaen.

41 Nyt esillä olevassa asiassa asetuksen N:o 1257/1999 48 artiklan 3 kohdan mukaisesti perustetun seurantakomitean laatiman kertomuksen mukaan maaseudun kehittämistukea koskevia hakemuksia vuodeksi 2004 oli kaksi kertaa enemmän kuin kehittämissuunnitelmassa oli ennakoitu.

42 Vuonna 2004 hyväksyttyjen hakemusten määrän johdosta ilmeni, että ympäristölle suotuisalle tuotannolle myönnettävän tuen rahoittamiseen varatut varat eivät riittäneet, jotta uusia hakemuksia olisi voitu hyväksyä vuosina 2005 ja 2006.

43 Viron maatalousministerin laatiman kehittämissuunnitelman 12.6.2 kohdassa tosin määrättiin talousarviovarojen riittämättömyyden varalta, että kyseistä tukea vähennetään samassa suhteessa kaikkien hakijoiden osalta, jotka täyttävät tuen myöntämisen edellytykset.

44 Tällainen vähentäminen oli kuitenkin ainoastaan mahdollisuus, kuten myös kyseisestä suunnitelmasta nimenomaisesti ilmenee.

45 Kuten Viron hallitus pääasiallisesti väitti istunnossa, on lisäksi niin, että jos kyseinen valtio olisi päättänyt vähentää samassa suhteessa maaseudun kehittämistuen määrää sekä kyseisen tuen vuonna 2004 saaneiden että tukea vuonna 2005 hakeneiden osalta, olisi ollut mahdotonta rahoittaa ylimääräiset kustannukset ja ensiksi mainittujen tulonmenetys.

46 Lisäksi kansallisilla viranomaisilla oli mahdollisuus toteuttaa muita toimenpiteitä kuin kehittämissuunnitelmassa määrättyjä toimenpiteitä sillä edellytyksellä, että ne ovat yhteensopivia ja johdonmukaisia asetuksen N:o 1257/1999 tavoitteiden ja säännösten kanssa sekä että niitä yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita kunnioitetaan, joita jäsenvaltioiden on noudatettava, kun ne panevat toimeen yhteisön oikeuden säännöksiä (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-181/04–C-183/04, Elmeka, tuomio 14.9.2006, Kok., s. I-8167, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), kuten yhdenvertaisuusperiaate, luottamuksensuojan periaate ja suhteellisuusperiaate.

47 Tältä osin on todettava, että maaseudun kehittämistuen myöntämistä koskevan järjestelmän, sellaisena kuin se on muutetussa asetuksessa nro 51, tarkoituksena on tukea maatalouden ympäristösitoumuksia tehneitä maanviljelijöitä myötävaikuttamalla myönnettyjen tukien jatkuvuuteen koko ohjelmakauden aikana.

48 Kun otetaan huomioon Virossa vuonna 2005 todettu talousarviovarojen riittämättömyys, kansallisen lainsäätäjän valitsema vaihtoehto, jonka mukaan niiden maanviljelijöiden joukko, jotka voivat saada maaseudun kehittämistukea, rajoitetaan käsittämään ainoastaan ne maanviljelijät, jotka ovat tehneet jo edellisen talousarviovuoden aikana maatalouden ympäristösitoumuksia, kuuluu jäsenvaltioille asetuksen N:o 1257/1999 nojalla kuuluvaan harkintavaltaan.

49 Lisäksi on todettava yhdenvertaisuusperiaatteesta, että maanviljelijä, joka tekee maaseudun kehittämistukea koskevan hakemuksen ensimmäistä kertaa, ei ole samassa tilanteessa kuin maanviljelijä, jonka on aikaisemman myöntämispäätöksen nojalla noudatettava tiettyjä velvollisuuksia, jotka liittyvät kyseessä olevan maanviljelijän sitoumukseen harjoittaa ympäristöä kunnioittavaa viljelyä; tämä sitoumus menee, kuten asetuksen N:o 1257/1999 23 ja 24 artiklasta ilmenee, pidemmälle kuin pelkkä tavanomaisten hyvien maatalouskäytäntöjen soveltaminen, ja siitä voi aiheutua lisäkustannuksia sekä tulonmenetyksiä, jotka valtio sitoutuu korvaamaan.

50 Lisäksi yhdenvertaisuusperiaate, joka edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavalla ja että erilaisia tilanteita ei kohdella samalla tavalla, ellei tällaista eroa voida objektiivisesti perustella, ei ole esteenä sille, että jäsenvaltio toteuttaa muutetun asetuksen nro 51 kaltaisen toimenpiteen (yhdistetyt asiat C-453/03, C-11/04, C-12/04 ja C-194/04, ABNA ym., tuomio 6.12.2005, Kok., s. I-10423, 63 kohta).

51 Siltä osin kuin on kyse luottamuksensuojan periaatteesta, jota jäsenvaltioiden on noudatettava, kun ne panevat täytäntöön yhteisön oikeuden säännöksiä (ks. tämän tuomion 46 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö), on muistettava, että yhteisen maatalouspolitiikan alalla taloudelliset toimijat eivät voi perustellusti luottaa sellaisen olemassa olevan tilanteen säilymiseen, jota voidaan muuttaa toimivaltaisten viranomaisten harkintavallan rajoissa (ks. vastaavasti yhteisiä markkinajärjestelyjä koskeva asia C-310/04, Espanja v. neuvosto, tuomio 7.9.2006, Kok., s. I-7285, 81 kohta).

52 Otsa Talu ei voinut myöskään luottaa siihen, että maatalouden ympäristötukijärjestelmä pysyy muuttumattomana koko kyseessä olevan kauden.

53 Lopuksi on todettava, että suhteellisuusperiaate ei ole esteenä muutetun asetuksen nro 51 kaltaiselle toimenpiteelle. Tehtyään kokonaisarvion vuonna 2005 todettuun talousarviovarojen riittämättömyyteen liittyvistä seurauksista, Viron tasavallalla oli oikeus toteuttaa pääasiassa kyseessä olevan kaltainen toimenpide yhteisön oikeudella tavoitellun päämäärän, eli ympäristöä kunnioittavan maaseudun kehityksen, saavuttamiseksi, ilman että se olisi tällöin mennyt pidemmälle kuin on tarpeellista kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi.

54 Kaiken edellä esitetyn perusteella esitettyihin kysymyksiin on vastattava siten, että asetuksen N:o 1257/1999 24 artiklan 1 kohdan säännökset, luettuna yhdessä kyseisen asetuksen 37 artiklan 4 kohdan ja 39 artiklan kanssa, eivät ole esteenä sille, että jäsenvaltio rajoittaa talousarviovarojen riittämättömyyden takia maaseudun kehittämistuen edellytykset täyttävien saajien ryhmän käsittämään ainoastaan maanviljelijät, joiden osalta on tehty jo edellisenä talousarviovuotena tällaisen tuen myöntämistä koskeva päätös.

Oikeudenkäyntikulut

55 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen 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 yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

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, sellaisena kuin se on muutettuna 22.12.2004 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 2223/2004, 24 artiklan 1 kohdan säännökset, luettuna yhdessä kyseisen asetuksen 37 artiklan 4 kohdan ja 39 artiklan kanssa, eivät ole esteenä sille, että jäsenvaltio rajoittaa talousarviovarojen riittämättömyyden takia maaseudun kehittämistuen edellytykset täyttävien hakijoiden ryhmän käsittämään ainoastaan maanviljelijät, joiden osalta on tehty jo edellisenä talousarviovuotena tällaisen tuen myöntämistä koskeva päätös.

Allekirjoitukset