UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

2 päivänä joulukuuta 2010 *

Asiassa C-153/09,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Verwaltungsgericht Schwerin (Saksa) on esittänyt 3.2.2009 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 4.5.2009, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Agrargut Bäbelin GmbH & Co. KG

vastaan

Amt für Landwirtschaft Bützow,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Tizzano sekä tuomarit J.-J. Kasel, A. Borg Barthet (esittelevä tuomari), E. Levits ja M. Safjan,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

julkisasiamies: J. Mazák,
kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Agrargut Bäbelin GmbH & Co. KG, edustajanaan Rechtsanwalt J. Booth,

– Kreikan hallitus, asiamiehinään I. Chalkias ja K. Marinou,

– Euroopan komissio, asiamiehinään G. von Rintelen ja F. Clotuche-Duvieusart,

kuultuaan julkisasiamiehen 2.9.2010 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee 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 20.2.2006 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 319/2006 (EUVL L 58, s. 32; jäljempänä asetus N:o 1782/2003), 54 artiklan 6 kohdan sekä asetuksessa N:o 1782/2003 säädettyjen täydentävien ehtojen, tuen mukauttamisen ja yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 21.4.2004 annetun komission asetuksen (EY) N:o 796/2004 (EUVL L 116, s. 20; jäljempänä asetus N:o 796/2004) 50 artiklan 4 kohdan ja 51 artiklan 1 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Agrargut Bäbelin GmbH & Co. KG (jäljempänä Agrargut) ja Amt für Landwirtschaft Bützow (Bützowin maatalousvirasto, jäljempänä Amt) ja jossa on kyse Agrargutille vuoden 2006 tilatukijärjestelmän mukaisesti myönnettävän tuen määrän määrittämisestä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Asetus N:o 1782/2003

3 Euroopan unionin neuvosto antoi yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen yhteydessä asetuksen N:o 1782/2003, jossa vahvistetaan yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä ja tiettyjä viljelijöiden tukijärjestelmiä koskevat yhteiset säännöt.

4 Asetuksessa N:o 1782/2003 otetaan muun muassa käyttöön viljelijöiden tulotuki. Tämä järjestelmä nimetään asetuksen 1 artiklan toisessa luetelmakohdassa ”tilatukijärjestelmäksi”. Saman asetuksen III osasto koskee tätä tukea.

5 Asetuksen 32 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Pelto[alojen] kesannointiedellytykset olisi pidettävä voimassa, jotta voitaisiin säilyttää viljelykäytöstä poistamisesta aiheutuvat, tarjonnan valvontaa koskevat edut samalla, kun vahvistetaan siihen liittyviä uuden tukijärjestelmän mukaisia ympäristöetuja.”

6 Saman asetuksen 36 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tilatuki maksetaan 3 luvussa määriteltyjen tukioikeuksien osalta, joihin liittyy vastaava määrä tukikelpoisia hehtaareita, kuten 44 artiklan 2 kohdassa määritellään.”

7 Asetuksen N:o 1782/2003 44 artiklan 1 kohdassa ja 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Tukioikeudesta, johon liittyy tukikelpoinen hehtaari, maksetaan tukioikeuden mukaisesti vahvistettu määrä.

2. ’Tukikelpoisilla hehtaareilla’ tarkoitetaan tilan maatalousalaa, joka on ollut peltona tai pysyvänä laitumena, lukuun ottamatta pysyvillä kasveilla, metsänä tai muussa kuin maatalouskäytössä olleita aloja.”

8 Kyseisen asetuksen 46 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tukioikeudet voidaan siirtää myymällä tai muutoin lopullisesti siirtämällä ne maa-alan kanssa tai ilman. Tukioikeuksien vuokraus tai muu samantyyppinen liiketoimi sallitaan sitä vastoin ainoastaan, jos siirrettyihin tukioikeuksiin liittyy vastaavan tukikelpoisen hehtaarimäärän siirto.”

9 Asetuksen N:o 1782/2003 III osastoon kuuluu 4 luku, jonka 2 jakson otsikkona on ”Kesannointioikeudet”. Asetuksen 57 artiklan mukaan kyseisen III osaston säännöksiä sovelletaan näihin oikeuksiin, jollei tässä jaksossa muuta säädetä.

10 Asetuksen N:o 1782/2003 53 artiklassa, jonka otsikkona on ”Kesannointioikeuksien määrittäminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Poiketen siitä, mitä tämän asetuksen 37 ja 43 artiklassa säädetään, jos viljelijän oli viitekautena kesannoitava osa tilansa maasta asetuksen (EY) N:o 1251/1999 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti, liitteen VII mukaisesti lasketun ja mukautetun pakollisen kesannointituen kolmen vuoden keskiarvoa ja pakollisen kesannoidun hehtaarimäärän

kolmen vuoden keskiarvoa ei oteta huomioon tämän asetuksen 43 artiklassa tarkoitettujen tukioikeuksien määrittämisessä.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetussa tapauksessa viljelijälle myönnetään hehtaarikohtainen tukioikeus (jäljempänä 'kesannointioikeus'), joka lasketaan jakamalla kesannointituen kolmen vuoden keskiarvo kesannoidun hehtaarimäärän kolmen vuoden keskiarvolla 1 kohdassa tarkoitetun mukaisesti.

Kesannointioikeuksien kokonaismäärän on oltava yhtä suuri kuin pakollisten kesannoitujen hehtaarien keskiarvo."

11 Asetuksen N:o 1782/2003 54 artiklassa, jonka otsikkona on "Kesannointioikeuksien käyttö", säädetään seuraavaa:

"1. Kesannointioikeus, johon liittyy kesannointioikeuskelpoinen hehtaarimäärä, oikeuttaa kesannointioikeuden mukaisesti vahvistetun määrän maksatukseen.

2. Poiketen siitä, mitä 44 artiklan 2 kohdassa säädetään, 'kesannointioikeuskelpoisella hehtaarilla' tarkoitetaan tilan maatalousalaa, joka oli peltona lukuun ottamatta alueita, jotka vuoden 2003 pinta-alatukihakemusten määräpäivänä olivat pysyvillä kasveilla, metsänä tai muussa kuin maatalouskäytössä tai pysyvänä laitumena olleita aloja.

– –

3. Viljelijöiden on kesannoitava kesannointitukioikeuksiin oikeuttavat hehtaarit.

– –

5. Jäsenvaltiot voivat 144 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen päätettävin edellytyksin poiketa tämän artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan säännöksistä edellyttäen, että ne toteuttavat toimia estääkseen kesannointioikeuskelpoisen maatalousmaan kokonaismäärän merkittävän kasvun.

6. Poiketen siitä, mitä 36 artiklan 1 kohdassa ja 44 artiklan 1 kohdassa säädetään, kesannointioikeuksia on haettava ennen muita tukioikeuksia.

7. Kesannointivelvoitetta sovelletaan edelleen kesannointioikeuksiin, jotka siirretään."

12 Kyseisen asetuksen 56 artiklan, jonka otsikkona on "Kesannoidun maan käyttö", 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Kesannoitu maa on säilytettävä maatalouden ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa 5 artiklan mukaisesti.

Sitä ei saa käyttää maataloustarkoituksiin, eikä sillä saa tuottaa viljelykasveja kaupallisiin tarkoituksiin, tämän kuitenkaan rajoittamatta 55 artiklan soveltamista.”

13 Asetuksen N:o 1782/2003 III osastoon kuuluu 5 luku, jonka 1 jakson otsikko on ”Alueellinen täytäntöönpano” ja jossa säädetään jäsenvaltioiden mahdollisuudesta päättää soveltaa tilatukijärjestelmää alueellisella tasolla.

14 Asetuksen 63 artiklan 1 ja 2 kohdassa, jotka kuuluvat kyseiseen 1 jaksoon, säädetään seuraavaa:

”1. Jos 59 artiklaa sovelletaan, tämän jakson mukaisesti vahvistettuja oikeuksia voi siirtää tai käyttää ainoastaan samalla alueella tai sellaisten alueiden kesken, joilla hehtaarikohtaiset oikeudet ovat samat.

2. Jos 59 artiklaa sovelletaan, poiketen siitä, mitä 53 artiklassa säädetään, viljelijä saa kyseisellä alueella kesannointioikeuksia.

Kesannointioikeuksien määrä vahvistetaan kertomalla tilatukijärjestelmän ensimmäisenä soveltamisvuonna ilmoitettu 54 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu viljelijän tukikelpoinen maa kesannointivelvoiteprosentilla.

Kesannointivelvoiteprosentti lasketaan kertomalla pakollisen kesannoinnin 10 prosentin perusvelvoite suhteella, joka saadaan, kun jaetaan maa, jolle kyseisellä alueella

on viitekaudella myönnetty liitteessä VI tarkoitettua erityistä aluetukea peltokasveille, viitekaudella 54 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tukikelpoisella maalla.

Kesannointioikeuksien arvo on 59 artiklan 2 kohdan tai tarvittaessa 59 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti vahvistettu tukioikeuksien alueellinen arvo.

– –

Asetus N:o 796/2004

15 Asetuksen N:o 796/2004 59 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”– – kesannointioikeudet olisi aktivoitava ennen muita tukioikeuksia asetuksen (EY) N:o 1782/2003 54 artiklan 6 kohdan mukaisesti. Tässä yhteydessä olisi vahvistettava säännökset kahta tilannetta varten. Ensinnäkin kesannointioikeuksien aktivoimiseksi kesannointialaksi ilmoitettu ala, jonka osalta havaitaan, ettei se ole kesannoituna, olisi vähennettävä tilatukijärjestelmän soveltamiseksi ilmoitetusta kokonaisalasta määrittämättömänä alana. Toiseksi samoin olisi meneteltävä [fiktiivisesti sellaisten alojen osalta, jotka vastaavat kesannointioikeuksia, joita] ei ole aktivoitu, jos samanaikaisesti alan osalta aktivoidaan muita tukioikeuksia.”

16 Asetuksen N:o 796/2004 2 artiklan 22 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa sovelletaan seuraavia määritelmiä:

– –

22) ’Määritetty pinta-ala’ tarkoittaa pinta-alaa, jonka osalta kaikki tuen myöntämiseksi säädetyt edellytykset täyttyvät. Kun kyseessä on tilatukijärjestelmä, ilmoitettua alaa voidaan pitää määritettynä vain, jos siihen liittyy vastaava määrä tukioikeuksia.”

17 Asetuksen N:o 796/2004 yhdennettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää koskevan II osan IV osastossa säädetään asetuksessa N:o 1782/2003 säädettyjen tukien sekä niiden vähennysten ja pois sulkemisten laskuperusteita koskevista säännöistä.

18 Kyseisen asetuksen 50 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Maatilan tulotukijärjestelmässä jätetyn tukihakemuksen osalta kesannointioikeuksiin on sovellettava seuraavia säännöksiä 2 artiklan 22 kohdassa tarkoitetun ’määritetyn pinta-alan’ määrittelemiseksi, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 51 ja 52 artiklan mukaisten vähennysten ja pois sulkemisten soveltamista:

a) jos viljelijä ei ilmoita [käytössään olevaa] koko pinta-alaa [– –] kesannointioikeuksien[sa] aktivoimiseksi mutta ilmoittaa samaan aikaan vastaavan pinta-alan

muiden oikeuksien aktivoimiseksi, kyseinen pinta-ala on katsottava ilmoitetuksi kesannointialoina eikä määritetyksi 49 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetun viljelykasviryhmän osalta;

b) jos havaitaan, että kesannointialoiksi ilmoitettu pinta-ala ei ole kesannoitu, on katsottava, että kyseistä pinta-alaa ei ole määritetty."

19 Asetuksen N:o 796/2004 51 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jos pinta-alatukijärjestelmien, lukuun ottamatta asetuksen (EY) N:o 1782/2003 93 ja 99 artiklassa säädettyjä tärkkelysperunan ja siementen tukijärjestelmiä, soveltamiseksi ilmoitettu pinta-ala on jonkin viljelykasviryhmän osalta suurempi kuin tämän asetuksen 50 artiklan 3–5 kohdan mukaisesti määritetty pinta-ala, tuki on laskettava määritetyn pinta-alan perusteella siten, että tuesta vähennetään havaittu erotus kaksinkertaisena, jos ero on yli kolme prosenttia tai yli kaksi hehtaaria mutta enintään 20 prosenttia määritetystä pinta-alasta.

Jos erotus on yli 20 prosenttia määritetystä pinta-alasta, kyseiselle viljelykasviryhmälle ei myönnetä pinta-alaperusteista tukea."

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

20 Agrargutilla oli vuonna 2006 käytössään 12,10 tukioikeutta ja 59,57 kesannointioikeutta. Lisäksi sillä oli 11,90 hehtaaria laidunta ja 36,10 hehtaaria peltoalaa.

21 Tilatukihakemuksessaan vuodeksi 2006 Agrargut ilmoitti kesannointioikeuksia ja tukioikeuksia, jotka koskivat 36,10:tä hehtaaria kesannoitua maata ja 11,90:tä hehtaaria laidunmaata.

22 Amt hylkäsi hakemuksen 8.1.2007 tekemällään päätöksellä. Lisäksi se hylkäsi Agrargutin tästä hylkäävästä päätöksestä tekemän oikaisuvaatimuksen 15.8.2007 tehdyllä päätöksellä.

23 Amtin mukaan asetuksen N:o 1782/2003 54 artiklan 6 kohdassa säädetyn velvollisuuden nojalla Agrargutin olisi pitänyt hakea ensisijaisesti kesannointioikeuksiaan. Koska se ei ollut hakenut kaikkia kyseisiä oikeuksia vaan oli ilmoittanut samaan aikaan 11,90 hehtaarin suuruisen pinta-alan tukioikeuksiensa aktivoimiseksi, Amtin mukaan asetuksen N:o 796/2004 50 artiklan 4 kohdan a alakohdan nojalla oli katsottava, että tämä pinta-ala oli ilmoitettu kesannointialaksi eikä kyseisen asetuksen 2 artiklan 22 kohdassa tarkoitetuksi määritetyksi pinta-alaksi. Se määräsi näin ollen asetuksen N:o 796/2004 51 artiklan 1 kohdassa säädettyjä seuraamuksia.

24 Agrargut riitautti Amtin päätöksen 19.9.2007 Verwaltungsgericht Schwerinissä. Se väittää, että velvollisuus hakea kesannointioikeuksia ennen muita tukioikeuksia koskee ainoastaan asetuksen N:o 1782/2003 54 artiklassa tarkoitettuja kesannointioikeuskelpoisia hehtaarimääriä. Tämä käy sen mukaan ilmi asetuksen N:o 796/2004 50 artiklan 4 kohdan a alakohdan sanamuodosta, tarkoituksesta ja päämäärästä.

25 Agrargut väittää lisäksi, että asetuksissa N:o 1782/2003 ja 796/2004 säädetyn seuraamusjärjestelmän soveltaminen edellyttää hakijan tekemää virhettä, mistä ei ole kyse nyt käsiteltävässä asiassa. Se väittää myös, että kyseiset säännökset eivät ole riittävän selviä ja ymmärrettäviä.

26 Amt katsoo, että asetuksen N:o 1782/2003 54 artiklan 6 kohdassa säädettyä velvollisuutta on tulkittava saman asetuksen 32 perustelukappaleen valossa. Sen mukaan on erityisesti huolehdittava siitä, että kaikki vuonna 2005 kesannointia varten myönnetyt tukioikeudet aktivoidaan ja että vastaavat pinta-alat todella kesannoidaan. Asetuksen N:o 796/2004 51 artiklassa säädetty seuraamus vastaa sen mukaan myös tätä tavoitetta. Viljelijän, jolla on enemmän kesannointioikeuksia kuin kesannointioikeuskelpoisia hehtaarimääriä, etujen mukaista on siirtää nämä oikeudet, tai muussa tapauksessa hänen on pidättäydyttävä ilmoittamasta samanaikaisesti muita tukioikeuksia.

27 Kansallinen tuomioistuin toteaa tässä asiayhteydessä, että kesannointioikeuksia voidaan hakea vain kesannointioikeuskelpoisille hehtaarimäärille. Se pohtii, onko viljelijä, joka on ilmoittanut käytössään olevan koko kesannointioikeuskelpoisen pinta-alan, tällöin ilmoittanut asetuksen N:o 796/2004 50 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitetun ”[käytössään olevan] koko pinta-alan”.

28 Kyseinen tuomioistuin toteaa lisäksi, että asetuksen N:o 796/2004 50 artiklan 4 kohdan säännöksiä on selvennetty asetuksen N:o 796/2004 muuttamisesta 22.12.2006 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 2025/2006 (EUVL L 384, s. 81). Tässä tilanteessa se pohtii, onko luottamuksensuojan periaate huomioon ottaen asetuksen N:o 796/2004 51 artiklassa säädettyä seuraamusta todella sovellettava pääasian kaltaisissa olosuhteissa.

29 Näin ollen Verwaltungsgericht Schwerin päätti lykätä ratkaisun antamista ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko kiellettyä, että viljelijä aktivoi pysyvää laidunta koskevia tukioikeuksia ennen kaikkien kesannointioikeuksien aktivoimista – myös silloin, kun hänellä ei ole enää muuta kesannointikelpoista (pelto)alaa?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, sovelletaanko asetuksen (EY) N:o 796/2004 51 artiklassa olevia seuraamuksia koskevia säännöksiä myös viljelijään, joka ennen 29.12.2006 (kesannointikelpoisen alan puuttumisen vuoksi) rikkoo kaikkien kesannointioikeuksien ensisijaista aktivointia koskevaa velvoitetta?”

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

Ensimmäinen kysymys

30 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt kansallinen tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään pääasiallisesti, onko asetuksen N:o 1782/2003 54 artiklan 6 kohtaa

tulkittava siten, että viljelijä voi hakea tukea käytössään olevien tukioikeuksien perusteella – myös sellaisten pinta-alojen osalta, jotka eivät ole kesannointioikeuskelpoisia – vasta, jos hän on ensin aktivoinut kaikki kesannointioikeutensa.

31 Aluksi on muistutettava, että asetuksen N:o 1782/2003 36 artiklan 1 kohdan mukaan tilatuki maksetaan sellaisten ”tukioikeuksien” osalta, joihin liittyy vastaava määrä tukikelpoisia hehtaareita.

32 Lisäksi asetuksen N:o 1782/2003 54 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”kesannointioikeus”, johon liittyy kesannointioikeuskelpoinen hehtaarimäärä, oikeuttaa kesannointioikeuden mukaisesti vahvistetun määrän maksatukseen. Saman artiklan 2 kohdassa täsmennetään, mitä ”kesannointioikeuskelpoisella hehtaarilla” tarkoitetaan. Kyseessä on tilan maatalousala, joka oli peltona lukuun ottamatta alueita, jotka vuoden 2003 pinta-alatukihakemusten määräpäivänä olivat pysyvillä kasveilla, metsänä tai muussa kuin maatalouskäytössä tai pysyvänä laitumena olleita aloja.

33 Siten kesannointioikeuksien aktivoimiseksi voidaan ilmoittaa vain peltona olleet maatalousalat. Sitä vastoin asetuksen N:o 1782/2003 44 artiklan 2 kohdan mukaan, luettuna yhdessä saman artiklan 1 kohdan kanssa, tukioikeudet voidaan aktivoida tilan maatalousalalle, joka oli peltona tai pysyvänä laitumena, lukuun ottamatta alueita, jotka olivat pysyvillä kasveilla, metsänä tai muussa kuin maatalouskäytössä.

34 Näissä olosuhteissa kansallinen tuomioistuin pohtii asetuksen N:o 1782/2003 54 artiklan 6 kohdassa säädetyn velvollisuuden laajuutta erityisesti tapauksessa, jossa kyseisellä viljelijällä on enemmän kesannointioikeuksia kuin kesannointioikeuskelpoisia hehtaareja.

35 Kyseinen tuomioistuin pyrkii erityisesti selvittämään, onko velvollisuus hakea kesannointioikeuksia ennen muita tukioikeuksia luonteeltaan ehdoton siten, että se koskee kaikkia kyseisen viljelijän käytössä olevia pinta-aloja, vai onko se vain suhteellinen siten, että se koskee ainoastaan kesannointioikeuskelpoisia pinta-aloja.

36 Jälkimmäisessä tapauksessa viljelijä täyttää asetuksen N:o 1782/2003 54 artiklan 6 kohdassa tarkoitetun velvollisuuden ilmoitettuaan käytössään olevan koko kesannointioikeuskelpoisen pinta-alan kesannointioikeuksien aktivoimiseksi, vaikka tiettyä määrää näistä kesannointioikeuksista ei ole aktivoitu.

37 Sitä vastoin ensin mainitussa tapauksessa viljelijä, jolla – kuten pääasiassa – on enemmän kesannointioikeuksia kuin kesannointioikeuskelpoisia hehtaareja, ei voi vedota mihinkään asetuksen N:o 1782/2003 III osaston 3 luvussa tarkoitettuun ”tukioikeuteen”. Voidakseen saada tukea näiden tukioikeuksien nojalla viljelijän on ensin siirrettävä osa kesannointioikeuksistaan tai hankittava kesannointioikeuskelpoisia pinta-aloja, jotta hänellä olisi sama määrä kesannointioikeuskelpoisia hehtaareja ja kesannointioikeuksia.

38 Tässä asiayhteydessä on todettava, ettei kansallisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen ole mahdollista vastata pelkästään asetuksen N:o 1782/2003 54 artiklan 6 kohdan sanamuodon perusteella.

39 Asetuksen N:o 1782/2003 systematiikasta ja tavoitteista käy kuitenkin ilmi, että sen 54 artiklan 6 kohdassa säädetty velvollisuus on luonteeltaan edellä tämän tuomion 35 kohdassa tarkoitetulla tavalla ehdoton.

40 Tässä kohdin on muistutettava, että kyseisen asetuksen yhtenä tavoitteena on – kuten sen 32 perustelukappaleessa todetaan – pitää voimassa peltoalojen kesannointiedellytykset, jotta voitaisiin säilyttää viljelykäytöstä poistamisesta aiheutuvat tarjonnan valvontaa koskevat edut samalla, kun vahvistetaan sen myönteisiä vaikutuksia ympäristöön. Unionin lainsäätäjä on säätänyt tätä varten erilaisista toimista, joilla pyritään takaamaan maatalousalojen kesannointi.

41 Asetuksen N:o 1782/2003 53 artiklassa ja 63 artiklan 2 kohdassa säädetään erityisesti kesannointioikeuksien myöntämisestä viljelijöille, jotta heitä kannustettaisiin taloudellisten tukien avulla kesannoimaan osa käytössään olevista alueista. Viljelijän, joka haluaa saada kesannointitukea, on näet ilmoitettava tilatukihakemuksessaan kesannointioikeuskelpoinen hehtaarimäärä, jonka on oltava yhtä suuri kuin haettujen kesannointioikeuksien määrä, ja saman asetuksen 54 artiklan 3 kohdan mukaan kyseiset alat on todella kesannoitava.

42 Jotta voidaan lisäksi taata se, että kaikki kesannoitaviksi tarkoitetut alat, joiden määrä vastaa olemassa olevia kesannointioikeuksia, todella kesannoidaan, asetuksen N:o 1782/2003 54 artiklan 6 kohdassa säädetään, että viljelijöiden on haettava kesannointioikeuksia ennen muita tukioikeuksia. Tähän velvollisuuteen liittyy asetuksen

N:o 796/2004 50 artiklan 4 kohdassa ja 51 artiklan 1 kohdassa säädetty seuraamusjärjestelmä. Kuten jälkimmäisen asetuksen 59 perustelukappaleessa todetaan, alaa, joka vastaa kesannointioikeuksia, joita ei ole aktivoitu, pidetään määrittämättömänä alana, jos samanaikaisesti vastaavan alan osalta aktivoidaan muita tukioikeuksia.

43 Asetuksen N:o 1782/2003 54 artiklan 6 kohdan tehokkaan vaikutuksen säilyttämiseksi on kuitenkin välttämätöntä, että kesannointioikeudet aktivoidaan ennen muita tukioikeuksia, riippumatta siitä, perustuvatko ne kesannointioikeuskelpoisiin pinta-aloihin vai eivät. Muussa tapauksessa maatalousmaiden todellinen kesannointi vaarantuisi osan kesannointioikeuksista jäädessä käyttämättä joko siksi, että tietyt viljelijät ovat siirtäneet osan kesannointioikeuskelpoisista pinta-aloistaan, tai siksi, että he ovat saaneet siirron avulla – kyseisen asetuksen 46 artiklan mukaisesti, luettuna yhdessä saman asetuksen 57 artiklan kanssa, ja tilatukijärjestelmän alueellistamistapauksessa saman asetuksen 63 artiklan 1 kohdan mukaisesti – kesannointioikeuksia ilman vastaavia maita.

44 Näin ollen ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 1782/2003 54 artiklan 6 kohtaa on tulkittava siten, että viljelijä voi hakea tukea käytössään olevien tukioikeuksien perusteella – myös sellaisten pinta-alojen osalta, jotka eivät ole kesannointioikeuskelpoisia – vasta, jos hän on ensin aktivoinut kaikki kesannointioikeutensa.

Toinen kysymys

45 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään, onko asetuksen N:o 796/2004 51 artiklaa, luettuna yhdessä saman asetuksen

50 artiklan 4 kohdan kanssa, tulkittava siten, että 51 artiklan 1 kohdassa säädettyä seuraamusta voidaan soveltaa viljelijään, joka ei ole aktivoinut kaikkia kesannointioikeuksiaan mutta on aktivoinut pysyvää laidunta koskevia tukioikeuksia, myös siinä tapauksessa, ettei hänellä ollut riittävää määrää kesannointioikeuskelpoisia hehtaareja voidakseen käyttää kaikkia kesannointioikeuksiaan.

46 Kuten asetuksen N:o 796/2004 59 perustelukappaleesta käy ilmi, asetuksen 51 artiklan 1 kohdassa, luettuna yhdessä saman asetuksen 50 artiklan 4 kohdan kanssa, säädetään seuraamusjärjestelmästä, jota sovelletaan viljelijöihin, jotka ovat asetuksen N:o 1782/2003 54 artiklan 6 kohdan vastaisesti ilmoittaneet tukioikeuksia – myös sellaisten pinta-alojen osalta, jotka eivät ole kesannointioikeuskelpoisia – aktivoimatta ensin kaikkia kesannointioikeuksiaan.

47 Tästä seuraa, että asetuksen N:o 796/2004 51 artiklan 1 kohdassa säädettyjä seuraamuksia voidaan pääsääntöisesti soveltaa viljelijään, joka – kuten esillä olevassa asiassa – ei ole aktivoinut kaikkia kesannointioikeuksiaan mutta on aktivoinut pysyvää laidunta koskevia tukioikeuksia, vaikka hänellä ei ollut riittävää määrää kesannointitukioikeuksiin oikeuttavia hehtaareja voidakseen käyttää kaikkia kesannointioikeuksiaan.

48 Kuten kansallinen tuomioistuin kuitenkin huomauttaa, on todettava, ettei asetuksen N:o 796/2004 50 artiklan 4 kohdan a alakohdan sanamuoto ole aivan yksiselitteinen. Säännöksen epäselvyys johtuu erityisesti adjektiivin ”vastaava” sijainnista lauseessa, mikä aiheuttaa tiettyä epäselvyyttä tällä tavoin luonnehditun pinta-alan osalta.

49 Lisäksi unionin lainsäätäjä on antaessaan asetusta N:o 2025/2006 nimenomaisesti todennut tämän säännöksen olevan epäselvä.

50 Asetuksen N:o 2025/2006 viidennessä perustelukappaleessa näet todetaan ensin, että asetuksen N:o 1782/2003 54 artiklan 6 kohdan mukaan kesannointioikeudet olisi aktivoitava ennen muita tukioikeuksia, ja lisätään, että ”asetuksen – – N:o 796/2004 50 artiklan 4 kohdan säännöksiä olisi täsmennettävä tasavertaisen kohtelun varmistamiseksi viljelijöille, joilla ei ole käytössään kaikkea kesannointialaa kaikkien kesannointioikeuksiensa aktivoimiseksi”. Tätä silmällä pitäen asetuksen N:o 796/2004 50 artiklan 4 kohdan a alakohdan sanamuoto korvattiin seuraavasti:

”jos viljelijä ei ilmoita kesannointioikeuksiensa aktivoimiseksi tarvittavaa koko pinta-alaa mutta ilmoittaa samaan aikaan jonkin pinta-alan muiden oikeuksien aktivoimiseksi, ilmoittamattomia kesannointioikeuksia vastaava pinta-ala on katsottava ilmoitetuksi kesannointialoina”.

51 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että unionin lainsäädännön perusteella ne, joita asia koskee, voivat saada selville tarkasti, minkä laajuisia niille kyseisessä lainsäädännössä asetetut velvoitteet ovat. Yksityisten oikeussubjektien on nimittäin yksiselitteisesti voitava saada tieto oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja ryhtyä niiden johdosta asianmukaisiin toimenpiteisiin (ks. mm. asia C-582/08, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 15.7.2010, Kok., s. I-7195, 49 kohta ja asia C-152/09, Grootes, tuomio 11.11.2010, Kok., s. I-11285, 43 kohta).

52 Tässä tilanteessa, ja kun otetaan huomioon edellä tämän tuomion 38 kohdassa todettu, on katsottava, että asetuksen N:o 796/2004 51 artiklan 1 kohdassa säädettyä seuraamusta ei ole sovellettava tämän tuomion 47 kohdassa selostetun kaltaisissa olosuhteissa.

53 Edellä esitetyn perusteella asetuksen N:o 796/2004 51 artiklaa, luettuna yhdessä saman asetuksen 50 artiklan 4 kohdan kanssa, on tulkittava siten, että kun huomioon otetaan oikeusvarmuuden periaate, kyseisen 51 artiklan 1 kohdassa säädettyä seuraamusta ei sovelleta viljelijään, joka ei ole aktivoinut kaikkia kesannointioikeuksiaan sillä perusteella, ettei hänellä ollut riittävää määrää kesannointioikeuskelpoisia hehtaareja, mutta joka on kuitenkin aktivoinut pysyvää laidunta koskevia tukioikeuksia.

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 (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) 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:o1454/2001,(EY)N:o1868/94,(EY)N:o1251/1999,(EY)N:o1254/1999,

(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, sellaisena kuin se on muutettuna 20.2.2006 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 319/2006, 54 artiklan 6 kohtaa on tulkittava siten, että viljelijä voi hakea tukea käytössään olevien tukioikeuksien perusteella – myös sellaisten pinta-alojen osalta, jotka eivät ole kesannointioikeuskelpoisia – vasta, jos hän on ensin aktivoinut kaikki kesannointioikeutensa.

2) Asetuksessa N:o 1782/2003 säädettyjen täydentävien ehtojen, tuen mukauttamisen ja yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 21.4.2004 annetun komission asetuksen (EY) N:o 796/2004, sellaisena kuin se on muutettuna 27.4.2006 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 659/2006, luettuna yhdessä saman asetuksen 50 artiklan 4 kohdan kanssa, 51 artiklaa on tulkittava siten, että kun huomioon otetaan oikeusvarmuuden periaate, kyseisen 51 artiklan 1 kohdassa säädettyä seuraamusta ei sovelleta viljelijään, joka ei ole aktivoinut kaikkia kesannointioikeuksiaan sillä perusteella, ettei hänellä ollut riittävää määrää kesannointioikeuskelpoisia hehtaareja, mutta joka on kuitenkin aktivoinut pysyvää laidunta koskevia tukioikeuksia.

Allekirjoitukset