UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

10 päivänä heinäkuuta 2025*

Ennakkoratkaisupyyntö – Yhteinen maatalouspolitiikka – Asetus (EU) N:o 1307/2013 – Ilmaston ja ympäristön kannalta suotuisat käytännöt – Täytäntöönpanopäätös (EU) 2022/484 – Pätevyys – Perusteluvelvollisuus – Venäjän hyökkäys Ukrainaan – Euroopan unionin maatalouden tuotantopotentiaalin lisääminen – Poikkeus tietyistä suoraan viherryttämistukeen liittyvistä edellytyksistä – Kesantoala, jonka katsotaan olevan maa, jota pidetään eri viljelykasvina ja ekologisena alana, vaikka sitä olisi laidunnettu, siltä olisi korjattu satoa tuotantotarkoituksiin tai sitä olisi viljelty – Hyväksyttyjen toimenpiteiden tarpeellisuus ja perusteltavuus

Asiassa C-287/24,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Belgia) on esittänyt 11.4.2024 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 23.4.2024, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL

vastaan

Région wallonne,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. L. Arastey Sahún sekä tuomarit D. Gratsias (esittelevä tuomari), E. Regan, J. Passer ja B. Smulders,

julkisasiamies: L. Medina,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL, edustajinaan A. Lebrun ja B. Legros, avocats,

– Belgian hallitus, asiamiehinään P. Cottin, C. Pochet ja L. Van den Broeck, avustajanaan P. Moërynck, avocat,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

– Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan L. Vignato, avvocata dello Stato,

– Euroopan komissio, asiamiehinään A. C. Becker ja C. Perrin,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1307/2013 ja komission delegoitua asetusta (EU) N:o 639/2014 koskevista poikkeuksista siltä osin kuin on kyse tiettyjen viherryttämistukeen liittyvien edellytysten täytäntöönpanosta hakuvuonna 2022 23.3.2022 annetun komission täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2022/484 (EUVL 2022, L 98, s. 105) pätevyyttä.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL (kuninkaallinen lintujensuojeluliitto, jäljempänä Ligue) ja Région wallonne (Vallonian hallintoalue, Belgia) ja joka koskee asetusta, jonka kyseinen hallintoalue antoi täytäntöönpanopäätöksen 2022/484, jonka pätevyyden Ligue riitauttaa, perusteella.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Asetus N:o 1307/2013

3 Yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 637/2008 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 kumoamisesta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1307/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 608), sellaisena kuin se on muutettuna 13.12.2017 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2017/2393 (EUVL 2017, L 350, s. 15) (jäljempänä asetus N:o 1307/2013), 4 artiklan, jonka otsikko oli ”Määritelmät ja niihin liittyvät säännökset”, 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan

– –

f) ’peltoalalla’ kasvien tuotantoa varten viljeltyä maata tai viljelyyn käytettävissä olevaa kesantomaata – –

– –”

4 Asetuksen N:o 1307/2013 III osastossa, jonka otsikko oli ”Perustukijärjestelmä, yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmä ja niihin liit[t]yvät tuet”, oli viisi lukua. Kyseisen osaston 3 luku, jonka otsikko oli ”Tuki ilmaston ja ympäristön kannalta suotuisiin maatalouskäytäntöihin”, sisälsi muun muassa kyseisen asetuksen 43, 44 ja 46 artiklan.

5 Mainitun asetuksen 43 artiklan, jonka otsikko oli ”Yleiset säännöt”, 1 ja 2 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”1. Viljelijän, jolla on oikeus tukeen perustukijärjestelmässä tai yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmässä, on noudatettava kaikilla 32 artiklan 2–5 kohdassa tarkoitetuilla tukikelpoisilla hehtaareillaan joko tämän artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja ilmaston ja ympäristön kannalta suotuisia maatalouskäytäntöjä tai vastaavia tämän artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja käytäntöjä.

2. Ilmaston ja ympäristön kannalta suotuisat maatalouskäytännöt ovat seuraavat:

a) viljelyn monipuolistaminen;

b) olemassa olevan pysyvän nurmen säilyttäminen; ja

c) ekologinen ala on maatalousmaalla.”

6 Saman asetuksen 44 artiklan, jonka otsikko oli ”Viljelyn monipuolistaminen”, sanamuoto oli seuraava:

”1. Jos viljelijällä on 10–30 hehtaaria peltoalaa, eikä se ole merkittävän osan vuodesta tai merkittävän osan kasvukaudesta kokonaan sellaisten kasvien viljelyssä, jotka kasvavat veden alla, tällä peltoalalla on viljeltävä vähintään kahta eri viljelykasvia. Pääkasvin osuus saa olla enintään 75 prosenttia kyseisestä peltoalasta.

Jos viljelijällä on yli 30 hehtaaria peltoalaa, eikä se ole merkittävän osan vuodesta tai merkittävän osan kasvukaudesta kokonaan sellaisten kasvien viljelyssä, jotka kasvavat veden alla, tällä peltoalalla on viljeltävä vähintään kolmea eri viljelykasvia. Pääkasvin osuus saa olla enintään 75 prosenttia kyseisestä peltoalasta, ja kahden pääkasvin yhteenlaskettu osuus saa olla enintään 95 prosenttia kyseisestä peltoalasta.

– –

4. Tässä artiklassa tarkoitetaan ’viljelykasvilla’ mitä tahansa seuraavista:

a) minkä tahansa viljelykasvien nimistössä mainitun suvun viljelyä;

b) minkä tahansa ristikukkaiskasveihin, koisokasveihin ja kurkkukasveihin kuuluvan lajin viljelyä;

c) kesantomaata;

d) heinäkasveja tai muita nurmirehukasveja.

– –”

7 Asetuksen N:o 1307/2013 46 artiklassa, jonka otsikko oli ”Ekologinen ala”, säädettiin seuraavaa:

”1. Jos tilalla on yli 15 hehtaaria peltoalaa, viljelijän on varmistettava, että 1 päivästä tammikuuta 2015 alkaen ala, joka vastaa vähintään viittä prosenttia viljelijän asetuksen (EU) N:o 1306/2013 72 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan mukaisesti ilmoittamasta tilan peltoalasta, mukaan lukien tämän artiklan 2 kohdan c, d, g, h, k ja l alakohdassa mainitut alat, on ekologista alaa, jos jäsenvaltiot katsovat niiden olevan ekologisia aloja mainitun kohdan mukaisesti.

– –

2. Jäsenvaltioiden on viimeistään 1 päivänä elokuuta 2014 päätettävä, että yhtä tai useampaa seuraavista pidetään ekologisena alana:

a) kesantoalat;

– –

9. Siirretään [Euroopan] komissiolle valta antaa 70 artiklan mukaisesti delegoituja säädöksiä, jotka koskevat

a) lisäperusteita tämän artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen alatyyppien määrittämiseksi ekologiseksi alaksi;

– –”

8 Kyseisen asetuksen VII osastossa, jonka otsikko oli ”Loppusäännökset”, oli kolme lukua. Kyseisen osaston 1 luku, jonka otsikko oli ”Ilmoitukset ja kiireelliset tapaukset”, sisälsi muun muassa mainitun asetuksen 69 artiklan, jonka otsikko puolestaan oli ”Toimenpiteet erityisten ongelmien ratkaisemiseksi”. Tässä artiklassa säädettiin seuraavaa:

”1. Komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksiä, jotka ovat tarpeen ja perusteltuja erityisten ongelmien ratkaisemiseksi kiireellisissä tapauksissa. Nämä täytäntöönpanosäädökset voivat poiketa tämän asetuksen säännöksistä, siinä määrin ja sellaisen ajan kuin on ehdottoman välttämätöntä. Nämä täytäntöönpanosäädökset hyväksytään 71 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä noudattaen.

2. Tällaisten erityisten ongelmien ratkaisemiseksi ja varmistaen suorien tukien jatkuvuuden poikkeuksellisissa olosuhteissa komissio hyväksyy 71 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen välittömästi sovellettavia täytäntöönpanosäädöksiä, jos asianmukaisesti perustellut erittäin kiireelliset tapaukset sitä edellyttävät.

3. Edellä olevien 1 tai 2 kohdan mukaisesti hyväksytyt säädökset pysyvät voimassa enintään 12 kuukauden ajan. Jos kyseisissä kohdissa tarkoitetut erityiset ongelmat jatkuvat edelleen tämän määräajan jälkeen, komissio voi pysyvän ratkaisun luomiseksi esittää asianmukaisia lainsäädäntöehdotuksia.

– –”

Delegoitu asetus N:o 639/2014

9 Yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1307/2013 täydentämisestä ja mainitun asetuksen liitteen X muuttamisesta 11.3.2014 annettuun komission delegoituun asetukseen (EU) N:o 639/2014 (EUVL 2014, L 181, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 9.7.2018 annetulla komission delegoidulla asetuksella (EU) 2018/1784 (EUVL 2018, L 293, s. 1) (jäljempänä delegoitu asetus N:o 639/2014), sisältyi 3 luku, jonka otsikko oli ”Viherryttäminen” ja jossa oli neljä jaksoa. Kyseisen luvun 4 jakso, jonka otsikko oli ”Ekologinen ala”, sisälsi muun muassa delegoidun asetuksen 45 artiklan, joka oli annettu asetuksen N:o 1307/2013 46 artiklan 9 kohdan a alakohdan nojalla. Kyseisen 45 artiklan otsikko oli ”Ekologisen alan eri tyyppejä koskevat lisäedellytykset” ja siinä säädettiin seuraavaa:

”1. Määritettäessä asetuksen [N:o 1307/2013] 46 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa lueteltuja erityyppisiä aloja ekologisiksi aloiksi sovelletaan tämän artiklan 2–11 kohtaa.

2. Kesantoalalla ja mesikasveille (runsaasti siitepölyä ja mettä sisältävät kasvit) kylvetyllä kesantoalalla ei saa olla maataloustuotantoa. Jäsenvaltioiden on vahvistettava ajanjakso, jonka ajan maa on pidettävä kesannolla tietyn kalenterivuoden aikana. Tämä ajanjakso ei saa olla kuutta kuukautta lyhyempi. – –

– –

10 b. Kasvinsuojeluaineiden käyttö on kiellettyä kaikilla 2, 9 ja 10 kohdassa tarkoitetuilla aloilla sekä aloilla, joilla on 7 kohdassa tarkoitettua maataloustuotantoa.

– –”

Täytäntöönpanopäätös 2022/484

10 Täytäntöönpanopäätöksen 2022/484, joka on annettu asetuksen N:o 1307/2013 69 artiklan 1 kohdan nojalla, johdanto-osan 1–9 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) Asetuksen [N:o 1307/2013] III osaston 3 luvussa säädetään tuesta ilmaston ja ympäristön kannalta suotuisiin maatalouskäytäntöihin, jäljempänä ’viherryttämistuki’. Tällaisiin käytäntöihin kuuluvat mainitun asetuksen 43 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu viljelyn monipuolistaminen ja 43 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetut ekologiset alat. Kyseisiä käytäntöjä koskevat tarkemmat säännöt vahvistetaan [delegoidun asetuksen N:o 639/2014] 3 luvussa.

(2) Asetuksen [N:o 1307/2013] 44 artiklan 4 kohdassa säädetään, että kun kyseessä on viljelyn monipuolistaminen, kesantoala lasketaan eri viljelykasviksi kuin heinäkasvit tai muut nurmirehukasvit. Tämä tarkoittaa, että alaa, jota on laidunnettu tai jolta on korjattu satoa tuotantotarkoituksessa, ei voida pitää kesantoalana.

(3) Asetuksen [N:o 1307/2013] 46 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa säädetään, että kesantoaloja voidaan pitää ekologisena alana. Delegoidun asetuksen [N:o 639/2014] 45 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että ekologisena alana pidetyllä kesantoalalla ei ole maataloustuotantoa, ja kyseisen asetuksen 45 artiklan 10 b kohdassa kielletään kasvinsuojeluaineiden käyttö ekologisena alana pidetyllä kesantoalalla.

(4) Venäjän hyökkäys Ukrainaan 24 päivänä helmikuuta 2022 on aiheuttanut perushyödykkeiden jyrkän hinnannousun ja vaikuttanut maataloustuotteiden tarjontaan ja kysyntään. Tilanteen korjaamiseksi unionin maatalouden tuotantopotentiaalia sekä elintarvikkeiden että rehujen tarjonnan osalta olisi lisättävä.

(5) Kesantoalat ovat viljelyyn soveltuvia peltoaloja, joita voitaisiin käyttää välittömästi elintarvikkeiden ja rehujen tuotantoon, joskin eri asteisesti niiden viljelyolosuhteiden, kuten maaperän laadun, mukaan. Jotta viljelijät voisivat käyttää mahdollisimman suuren osan käytettävissään olevasta alasta elintarviketuotantoon ja eläinten ruokintaan, jäsenvaltioille olisi annettava lupa poiketa hakuvuonna 2022 muun muassa kasvinsuojeluaineiden käyttöä koskevista, viherryttämistukeen liittyvistä edellytyksistä sellaisten kesantoalojen osalta, joiden on ilmoitettu täyttävän viljelyn monipuolistamista koskevat edellytykset asetuksen [N:o 1307/2013] 44 artiklan 4 kohdan mukaisesti tai ekologista alaa koskevat edellytykset kyseisen asetuksen 46 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan mukaisesti.

(6) Tässä päätöksessä olisi säädettävä poikkeuksista viljelyn monipuolistamista ja ekologista alaa koskeviin velvoitteisiin ainoastaan siinä määrin ja niin pitkäksi aikaa kuin se on ehdottoman välttämätöntä. Poikkeusten olisi rajoituttava hakuvuoteen 2022, ja niillä olisi pyrittävä puuttumaan maataloustuotteiden tarjontaan ja kysyntään kohdistuviin vaikutuksiin sallimalla elintarvikkeiden ja rehujen tuotantoon käytettävissä olevan maatalousmaan kokonaispinta-alan kasvattaminen.

(7) Kun asianomaiset jäsenvaltiot päättävät poikkeusten soveltamisesta, niiden olisi otettava asianmukaisesti huomioon tavoitteet, jotka koskevat ilmaston ja ympäristön kannalta suotuisia maatalouskäytäntöjä ja varsinkin tarvetta suojella riittävästi maaperän ja luonnonvarojen laatua ja biodiversiteettiä erityisesti kukinnan ja pesivien lintujen kannalta herkimpinä aikoina.

(8) Jotta varmistetaan, että tällä päätöksellä sallitut poikkeukset ovat tehokkaita suhteessa asetettuihin tavoitteisiin, eli niillä lievennetään perushyödykkeiden hintojen nousua sekä tarjontaan ja kysyntään kohdistuvia vaikutuksia, jäsenvaltioiden olisi tehtävä päätöksensä poikkeusten soveltamisesta 21 päivän kuluessa tämän päätöksen tiedoksiantamisesta ja ilmoitettava näistä päätöksistä komissiolle 7 päivän kuluessa päätösten tekopäivästä.

(9) Jotta komissio voisi seurata tässä säädettyjen poikkeusten asianmukaista soveltamista ja niiden vaikutusta, jäsenvaltioiden olisi toimitettava tiedot poikkeusten piiriin kuuluvien tilojen ja hehtaarien lukumäärästä. Nämä tiedot olisi toimitettava komissiolle 15 päivään joulukuuta 2022 mennessä käyttäen olemassa olevia ilmoitusvälineitä.”

11 Kyseisen täytäntöönpanopäätöksen 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Päätökset, jotka koskevat poikkeamista tietyistä viherryttämistukeen liittyvistä edellytyksistä hakuvuonna 2022”, säädetään seuraavaa:

”1. Poiketen siitä, mitä asetuksen [N:o 1307/2013] 44 artiklan 4 kohdassa säädetään, jäsenvaltiot voivat hakuvuoden 2022 osalta päättää, että kesantoalan katsotaan olevan eri viljelykasvi, vaikka sitä olisi laidunnettu, siltä olisi korjattu satoa tuotantotarkoituksessa tai sitä olisi viljelty.

2. Poiketen siitä, mitä delegoidun asetuksen [N:o 639/2014] 45 artiklan 2 kohdassa säädetään, jäsenvaltiot voivat hakuvuoden 2022 osalta päättää, että kesantoalan katsotaan olevan ekologinen ala asetuksen [N:o 1307/2013] 46 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan mukaisesti, vaikka sitä olisi laidunnettu, siltä olisi korjattu satoa tuotantotarkoituksessa tai sitä olisi viljelty. – –

Poiketen siitä, mitä delegoidun asetuksen [N:o 639/2014] 45 artiklan 10 b kohdassa säädetään, jos jäsenvaltiot soveltavat tämän kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua poikkeusta, ne voivat myös päättää sallia kasvinsuojeluaineiden käytön alueilla, joita laidunnetaan, joilta korjataan satoa tuotantotarkoituksessa tai joita viljellään.”

12 Mainitun täytäntöönpanopäätöksen 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määräaika”, säädetään seuraavaa:

”Edellä 1 artiklassa tarkoitetut päätökset on tehtävä 21 päivän kuluessa tämän päätöksen tiedoksiantamispäivästä.”

13 Saman täytäntöönpanopäätöksen 3 artikla, jonka otsikko on ”Ilmoitukset”, kuuluu seuraavasti:

”1. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle 1 artiklan nojalla tehdyistä päätöksistä 7 päivän kuluessa päätösten tekemisestä.

2. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle viimeistään 15 päivänä joulukuuta 2022 niiden tilojen lukumäärä, jotka käyttivät 1 artiklassa säädettyjä poikkeuksia, sekä hehtaarimäärä, johon kyseisiä poikkeuksia sovellettiin.”

Belgian oikeus

14 Tietyistä vuoden 2022 kesannointia koskeviin edellytyksiin sovellettavista poikkeuksista 12.5.2022 annetun Vallonian hallituksen asetuksen (arrêté du gouvernement wallon, du 12 mai 2022, prévoyant des dérogations à certaines conditions relatives à la mise en œuvre des jachères pour l’année 2022; Moniteur belge 19.5.2022, s. 43644; jäljempänä 12.5.2022 annettu asetus) 2 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”1 momentti. [Täytäntöönpanopäätöksen 2022/484] 1 artiklan mukaisesti hyväksytään seuraavat säännökset vuodeksi 2022:

1° Poiketen siitä, mitä asetuksen [N:o 1307/2013] 44 artiklan 4 kohdassa säädetään, kesantoalan, jota laidunnetaan, jolta korjataan satoa tuotantotarkoituksessa tai jota viljellään, katsotaan olevan eri viljelykasvi

2º Poiketen siitä, mitä asetuksen [N:o 639/2014] 45 artiklan 2 kohdassa säädetään, kesantoalan, jota laidunnetaan, jolta korjataan satoa tuotantotarkoituksessa tai jota viljellään, katsotaan olevan ekologinen ala.”

2 momentti Edellä olevaa 1 momenttia sovellettaessa kesantomaan viljely on sallittua seuraavien viljelykasvien osalta:

1° jyvämaissi – –

2° vihantamaissi – –

3° apila – –

4° rehumailanen – –

5° lupuliinimailanen – –

6° keltamaite – –

7° esparsetti – –

8° soija – –

9° talvipavut ja -viljat – –

10° kevätpavut ja -viljat – –

11° makealupiini – –

12° palkokasvien ja viljan tai muiden lajien talvisekoitukset – –

13° palkokasvien ja viljan tai muiden lajien kevätsekoitukset – –

14° talvirehuherneet – –

15° kevätrehuherneet – –”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

15 Ligue vaati 18.7.2022 Conseil d’État’ssa (ylin hallintotuomioistuin, Belgia), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, nostamallaan kanteella 12.5.2022 annetun asetuksen kumoamista.

16 Vaatimuksensa tueksi Ligue väittää, että täytäntöönpanopäätös 2022/484, jonka perusteella 12.5.2022 annettu asetus annettiin, on yhtäältä asetuksen N:o 1307/2013 ja toisaalta delegoidun asetuksen N:o 639/2014 45 artiklan 2 ja 10 b kohdan vastainen.

17 Ligue pyysi tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta esittämään unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen siitä, onko täytäntöönpanopäätös 2022/484 ”asetuksen N:o 1307/2013 69 artiklan ja delegoidun asetuksen N:o 639/2014 45 artiklan mukainen”.

18 Ligue väittää tältä osin, ettei täytäntöönpanopäätöksen 2022/484 johdanto-osan neljännestä perustelukappaleesta ilmene, että komissio olisi osoittanut asetuksen N:o 1307/2013 69 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen erittäin kiireellisten tapausten olemassaolon. Lisäksi suhteellisuusperiaate ja kyseisen asetuksen 69 artiklan 1 kohta edellyttävät, että kiireellisyys on perusteltava vakuuttavammin, yksityiskohtaisemmin ja objektiivisemmin sekä on täsmennettävä ne perushyödykkeet, joiden hinta on noussut ja joiden osalta kyseisen täytäntöönpanopäätöksen soveltamista on rajoitettava. Lupa poiketa asetuksesta N:o 1307/2013 ja täytäntöönpanoasetuksesta N:o 639/2014 ei nimittäin voi olla laaja ja epätäsmällinen.

19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Ligue perustaa väitteensä virheelliseen lähtökohtaan, koska täytäntöönpanopäätöstä 2022/484 ei annettu asetuksen N:o 1307/2013 69 artiklan 2 kohdan vaan sen 1 kohdan perusteella, mutta se kuitenkin huomauttaa, että sen käsiteltäväksi saatettu kanne nostaa esiin kysymyksen siitä, onko kyseinen täytäntöönpanopäätös sen johdanto-osan neljännestä kahdeksanteen perustelukappaleessa esitettyjen perusteiden valossa pätevä asetuksen N:o 1307/2013 69 artiklan ja asetuksen N:o 639/2014 45 artiklan kannalta.

20 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin muistuttaa, että perusteluvelvollisuus edellyttää, että jokaiseen unionin toimeen, jolla on oikeusvaikutuksia, on sisällyttävä selostus niistä syistä, joiden vuoksi toimielin on antanut toimen, ja lisää, että vaikka Liguen ehdottama ennakkoratkaisukysymys on muotoiltu yleisin ilmauksin, kumoamiskanteesta on mahdollista saada riittävästi tietoa siinä esitetyistä pätemättömyysperusteista, jotka muodostuvat ”väitteestä, joka koskee [täytäntöönpanopäätöksen 2022/484] ja tarkemmin sanottuna sen perustelujen oikeasuhteisuutta”.

21 Conseil d’État on tässä tilanteessa päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [täytäntöönpanopäätös 2022/484] yhteensopiva [asetuksen N:o 1307/2013] 69 artiklan kanssa, kun sitä luetaan yhdessä [delegoidun asetuksen N:o 639/2014] 45 artiklan kanssa?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

22 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan siitä yhteistyön hengestä, jonka on vallittava ennakkoratkaisumenettelyn yhteydessä, ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan c alakohdasta ilmenee, että on välttämätöntä, että kansallinen tuomioistuin esittää ennakkoratkaisupyynnössään ne täsmälliset syyt, joiden johdosta se on ryhtynyt tarkastelemaan kysymystä tiettyjen unionin oikeuden säännösten tai määräysten pätevyydestä, ja esittää ne pätemättömyysperusteet, jotka sen mielestä voidaan hyväksyä (tuomio 11.1.2024, Friends of the Irish Environment (Nollatason ylittävät kalastusmahdollisuudet), C-330/22, EU:C:2024:19, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 Vaikka ennakkoratkaisupyyntöön ei sisälly tältä osin yksityiskohtaista selvitystä, siitä ilmenee kuitenkin, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta lähinnä, onko täytäntöönpanopäätös 2022/484 pätevä siltä kannalta, onko se perusteltu oikeudellisesti riittävällä tavalla, kun otetaan huomioon asetuksen N:o 1307/2013 69 artiklan 1 kohdassa, joka on kyseisen täytäntöönpanopäätöksen oikeusperusta, säädetyt edellytykset, ja onko kyseinen päätös lisäksi samassa säännöksessä asetetun sen vaatimuksen mukainen, joka koskee päätöksellä toteutetun toimenpiteen tarpeellisuutta ja perusteltavuutta.

24 Perusteluvelvollisuuden noudattamisesta on muistutettava, että SEUT 296 artiklan toisen kohdan mukainen perusteluvelvollisuus määräytyy kyseisen toimen luonteen mukaan ja perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimen toteuttaneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimi koskee, selviävät sen syyt ja toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimen laillisuuden. Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, koska tutkittaessa sitä, täyttävätkö toimen perustelut SEUT 296 artiklan toisen kohdan vaatimukset, on otettava huomioon sen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (tuomio 30.4.2019, Italia v. neuvosto (Välimeren miekkakalan kalastuskiintiö), C-611/17, EU:C:2019:332, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

25 Etenkin täytäntöönpanopäätöksen 2022/484 kaltaisista soveltamisalaltaan yleisistä toimista on todettava, että riittää, kun perusteluissa osoitetaan yhtäältä kokonaistilanne, joka johti toimen toteuttamiseen, ja toisaalta ne yleiset tavoitteet, joihin toimella pyritään. Olisi kohtuutonta vaatia, että erilaiset tekniset valinnat perustellaan erikseen, jos riidanalaisesta toimesta käy pääosin ilmi toimen antaneen toimielimen tavoittelema päämäärä (ks. vastaavasti tuomio 30.4.2019, Italia v. neuvosto (Välimeren miekkakalan kalastuskiintiö), C-611/17, EU:C:2019:332, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

26 Nyt käsiteltävässä asiassa on ensinnäkin todettava asiayhteydestä ja kyseistä alaa koskevista säännöistä, että saadakseen ilmaston ja ympäristön kannalta suotuisiin maatalouskäytäntöihin myönnettävää suoraa tukea, sellaisena kuin tästä tuesta säädetään asetuksen N:o 1307/2013 III osaston 3 luvun säännöksissä, viljelijöiden on kyseisen asetuksen 43 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti noudatettava tiettyjä maatalouskäytäntöjä. Näihin käytäntöihin kuuluu viljelyn monipuolistaminen ja ekologisen alan säilyttäminen maatalousmaalla.

27 Erityisesti asetuksen N:o 1307/2013 44 artiklan 1 kohdasta ilmenee ensinnäkin, että viljelyn monipuolistaminen merkitsee sitä, että tiettyjen pinta-alakynnysten ylittyessä viljelijän peltoalalla on viljeltävä kahta tai jopa kolmea eri viljelykasvia. Kyseisen artiklan 4 kohdan c alakohdan mukaan kesantomaan katsotaan kyseisen monipuolistamisvaatimuksen soveltamiseksi olevan eri viljelykasvi kuin heinäkasvit tai muut nurmirehukasvit, joten alaa, jota on laidunnettu tai jolta on korjattu satoa tuotantotarkoituksessa, ei voida pitää kesantoalana.

28 Toiseksi asetuksen N:o 1307/2013 46 artiklassa säädetään, että jos tilalla on yli 15 hehtaaria peltoalaa, viljelijöiden on varmistettava, että tietty vähimmäisala on ”ekologista alaa”. Kyseisen artiklan 2 kohdan mukaan kesantoala kuuluu niihin aloihin, joita jäsenvaltiot voivat pitää ekologisena alana.

29 Kolmanneksi delegoidun asetuksen N:o 639/2014 45 artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että kesantoalalla ei saa olla maataloustuotantoa, ja sen 10 b kohdassa kielletään kasvinsuojeluaineiden käyttö kyseisellä maalla.

30 Neljänneksi asetuksen N:o 1307/2013 69 artiklan 1 kohdassa siirretään komissiolle valta hyväksyä täytäntöönpanosäädöksiä, jotka ovat tarpeen ja perusteltuja erityisten ongelmien ratkaisemiseksi kiireellisissä tapauksissa. Nämä täytäntöönpanosäädökset voivat poiketa kyseisen asetuksen säännöksistä siinä määrin ja sellaisen ajan kuin on ehdottoman välttämätöntä.

31 Tällä säädösvallan siirrolla on katsottava annettavan komissiolle lupa hyväksyä täytäntöönpanosäädöksiä, joilla poiketaan paitsi itse asetuksen N:o 1307/2013 säännöksistä myös delegoidun asetuksen N:o 639/2014 kaltaisten delegoitujen säädösten säännöksistä, joiden tarkoituksena on SEUT 290 artiklan 1 kohdan mukaisesti täydentää tai muuttaa asetusta N:o 1307/2013.

32 Komissio antoi kyseisen säädösvallan siirron perusteella täytäntöönpanopäätöksen 2022/484, jonka 1 artiklassa annettiin jäsenvaltioille mahdollisuus poiketa hakuvuonna 2022 asetuksesta N:o 1307/2013 ja delegoidusta asetuksesta N:o 639/2014 kolmella tavalla.

33 Ensinnäkin jäsenvaltiot ovat voineet asetuksen N:o 1307/2013 44 artiklan 4 kohdasta poiketen päättää, että kesantoalan katsotaan olevan eri viljelykasvi, vaikka kyseistä maata olisi laidunnettu tai siltä olisi korjattu satoa tuotantotarkoituksessa tai sitä olisi viljelty.

34 Jäsenvaltiot ovat toiseksi voineet delegoidun asetuksen N:o 639/2014 45 artiklan 2 kohdasta poiketen päättää, että kesantoalaa pidetään ekologisena alana, vaikka kyseistä maata olisi laidunnettu tai siltä olisi korjattu satoa tuotantotarkoituksessa tai sitä olisi viljelty.

35 Kolmanneksi on todettava, että poiketen siitä, mitä delegoidun asetuksen N:o 639/2014 45 artiklan 10 b kohdassa säädetään, jos jäsenvaltiot ovat soveltaneet edellä 34 kohdassa tarkoitettua poikkeusta, ne ovat voineet myös päättää sallia kasvinsuojeluaineiden käytön alueilla, joita laidunnetaan, joilta korjataan satoa tuotantotarkoituksessa tai joita viljellään.

36 Viljelijät, jotka toimivat jäsenvaltiossa, joka on päättänyt myöntää nämä poikkeukset, ovat näin ollen voineet saada suoraa tukea ilmaston ja ympäristön kannalta suotuisiin maatalouskäytäntöihin, vaikka he käyttäisivät kesantomaataan maataloustuotantoon ja vaikka he käyttäisivät sillä kasvinsuojeluaineita.

37 Toiseksi tämän tuomion 25 kohdassa mainitun sen perusteluvelvollisuuden laajuudesta, joka komissiolla on antaessaan erityisesti täytäntöönpanopäätöksen 2022/484 kaltaisen yleisesti sovellettavan toimen, on todettava ensinnäkin, että komissio on kyseisen täytäntöönpanopäätöksen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todennut, että Venäjän federaation Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen aiheuttama perushyödykkeiden jyrkkä hinnannousu on vaikuttanut maataloustuotteiden tarjontaan ja kysyntään. On todettava, että tässä perustelukappaleessa esitetään tiivistetysti mutta ymmärrettävästi kokonaistilanne, joka johti kyseisen täytäntöönpanopäätöksen antamiseen, ja siinä kuvataan riittävän selvästi erityinen kiireellinen ongelma, joka sillä pyritään ratkaisemaan.

38 On lisättävä, että – kuten täytäntöönpanopäätöksen 2022/484 johdanto-osan neljännen perustelukappaleen ensimmäisestä virkkeestä ilmenee – perushyödykkeiden käsite eroaa maataloustuotteiden käsitteestä. Kyseisen täytäntöönpanopäätöksen ranskankielisessä versiossa sen johdanto-osan neljännestä ja kahdeksannesta perustelukappaleesta yhdessä luettuina nimittäin ilmenee, että perushyödykkeillä tarkoitetaan raaka-aineita eli maataloustuotannossa tarvittavia ainesosia. Tätä toteamusta tukee se, että kyseisen täytäntöönpanopäätöksen muissa kieliversioissa, kuten saksan-, englannin- ja italiankielisissä versioissa, käytetään näissä kahdessa

perustelukappaleessa ilmaisua, joka vastaa ranskankielistä ilmaisua raaka-aineille eli ”Rohstoff(e)”, ”commodity” ja ”materie prime”. Täytäntöönpanopäätöksessä 2022/484 ei myöskään tehdä eroa eri maataloustuotteiden välillä, koska sen johdanto-osan neljännen perustelukappaleen ensimmäisessä virkkeessä viitataan perushyödykkeiden jyrkän hinnannousun vaikutukseen kaikkien maataloustuotteiden tarjontaan ja kysyntään erottelematta niitä toisistaan. Näin ollen Liguen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa esittämässä väitteessä, sellaisena kuin se ilmenee unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ja jonka mukaan täytäntöönpanopäätöstä 2022/484 ei ole perusteltu riittävästi siltä osin kuin siinä ei täsmennetä, mitä maataloustuotteita on pidettävä perushyödykkeinä, joita toteutetun poikkeustoimenpiteen olisi yksin pitänyt koskea, ei oteta huomioon sitä, että kyse on kahdesta eri käsitteestä, joiden soveltamisalat eivät ole päällekkäisiä.

39 Lisäksi Liguen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa esittämä väite, sellaisena kuin se ilmenee myös unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ja jonka mukaan komission olisi pitänyt täsmentää täytäntöönpanopäätöksessä 2022/484 ne erittäin kiireelliset tapaukset (ts. syyt), jotka oikeuttivat täytäntöönpanopäätöksen hyväksymisen, perustuu virheelliseen lähtökohtaan.

40 Yhtäältä nimittäin erittäin kiireelliset syyt ovat tarpeen asetuksen N:o 1307/2013 69 artiklan 2 kohdan nojalla annettujen täytäntöönpanosäädösten hyväksymisen oikeuttamiseksi, vaikka – kuten myös kyseinen tuomioistuin on huomauttanut – mainittu täytäntöönpanopäätös on annettu kyseisen artiklan 1 kohdan perusteella, jossa viitataan ”kiireellisiin tapauksiin”.

41 Toisaalta Ligue on väittänyt ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, ettei komissio ole osoittanut kiireellisyyttä nyt käsiteltävässä asiassa, koska komissio ei ole määritellyt perushyödykkeiden käsitettä eikä esittänyt laskelmaa näiden tuotteiden ”jyrkästä hinnannoususta”.

42 Tästä on riittävää todeta, että kun otetaan huomioon tämän tuomion 25 kohdassa mieleen palautetut yleisesti sovellettavien toimien perusteluja koskevat vaatimukset, SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa ei edellytetä, että komissio esittää perustelut, joissa määritellään nimenomaisesti perushyödykkeet, joiden hintoihin Venäjän hyökkäys Ukrainaan 24.2.2022 vaikuttaa, tai että se suorittaa kyseisten hintojen nousua koskevan laskelman.

43 Toiseksi täytäntöönpanopäätöksen 2022/484 yleisestä tavoitteesta on todettava, että se esitetään saman johdanto-osan neljännen perustelukappaleen toisessa virkkeessä. Komissio täsmentää siinä, että tämän tuomion 37 kohdassa kuvatun erityisen ongelman ratkaisemiseksi unionin maatalouden tuotantopotentiaalia sekä elintarvikkeiden että rehujen tarjonnan osalta oli lisättävä.

44 Täytäntöönpanopäätöksen 2022/484 johdanto-osan viidennestä perustelukappaleesta ilmenee, että komissio katsoi, että tämän tavoitteen saavuttamiseksi oli tarpeen antaa viljelijöille mahdollisuus käyttää mahdollisimman paljon käytettävissä olevia alojaan, koska kesantoalat ovat asetuksen N:o 1307/2013 4 artiklan 1 kohdan f alakohdan mukaisesti viljelyyn soveltuvia peltoaloja, minkä vuoksi niitä voidaan käyttää välittömästi elintarvikkeiden ja rehujen tuotantoon. Kuten kyseisestä johdanto-osan viidennestä perustelukappaleesta ilmenee, komissio katsoi tässä yhteydessä, että jäsenvaltioiden olisi sallittava poiketa ilmaston ja ympäristön kannalta suotuisille maatalouskäytännöille myönnettävää suoraa tukea koskevista edellytyksistä, mukaan lukien kasvinsuojeluaineiden käyttökiellosta.

45 Lisäksi komissio totesi täytäntöönpanopäätöksen 2022/484 johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa, että nämä viljelyn monipuolistamiseen ja ekologisiin aloihin liittyvät toimenpiteet poikkesivat asetuksen N:o 1307/2013 säännöksistä vain siinä määrin ja niin kauan kuin se oli ehdottoman välttämätöntä, koska ne rajoittuivat hakuvuoteen 2022 ja niillä pyrittiin puuttumaan maataloustuotteiden tarjontaan ja kysyntään kohdistuviin vaikutuksiin sallimalla elintarvikkeiden ja rehujen tuotantoon käytettävissä olevan maatalousmaan kokonaispinta-alan kasvattaminen.

46 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että komissio on esittänyt oikeudellisesti riittävällä tavalla – kun otetaan huomioon asetuksen N:o 1307/2013 69 artiklan 1 kohdassa säädetyt edellytykset – ne syyt, joiden vuoksi täytäntöönpanopäätöksessä 2022/484 säädetyt toimenpiteet olivat yhtäältä tarpeellisia ja perusteltuja kiireellisessä tilanteessa ilmenneen erityisen ongelman ratkaisemiseksi ja joiden vuoksi näillä toimenpiteillä poikettiin kyseisestä asetuksesta vain siltä osin ja niin kauan kuin se oli ehdottoman välttämätöntä tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

47 Suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta on tämän jälkeen muistutettava, että asetuksen N:o 1307/2013 69 artiklan 1 kohdan nojalla hyväksyttyjen täytäntöönpanotoimenpiteiden on oltava kiireellisissä tapauksissa tarpeellisia ja perusteltuja ja niissä voidaan poiketa tämän asetuksen säännöksistä vain siinä määrin ja sellaisen ajan kuin on ehdottoman välttämätöntä.

48 Tältä osin on todettava ensinnäkin, että kun otetaan huomioon täytäntöönpanopäätöksen 2022/484 tavoite, jolla – kuten tämän tuomion 40 ja 41 kohdasta ilmenee – pyritään ratkaisemaan kiireellisessä tilanteessa ilmennyt erityinen ongelma, kyseisellä täytäntöönpanopäätöksellä käyttöön otettu toimenpide vaikuttaa tarpeelliselta ja perustellulta. Yhtäältä kesantomaan käyttö on omiaan myötävaikuttamaan suoraan maataloustuotannon lisäämiseen ilman, että se edellyttäisi monitahoisia toimia. Toisaalta toimenpide, jolla viljelijöiltä ei evätä suoraa tukea ilmaston ja ympäristön kannalta suotuisiin maatalouskäytäntöihin, kun he käyttävät kesantoalojaan maataloustuotantoon, on omiaan kannustamaan viljelijöitä hyödyntämään kyseistä maata.

49 Toiseksi komissio ainoastaan antoi täytäntöönpanopäätöksellä 2022/484 jäsenvaltioille luvan poiketa vain hakuvuoden 2022 kattavalla ajalla tietyistä kyseisen päätöksen 1 artiklassa tarkoitettujen unionin säädösten säännöksistä asettamatta niille kuitenkaan tällaista velvoitetta.

50 Toisaalta siltä osin kuin tietyt jäsenvaltiot päättävät käyttää tällaista mahdollisuutta, komissio on rajannut niiden toiminnan siten, että toiminnan mahdolliset kielteiset ympäristövaikutukset minimoidaan.

51 Komissio nimittäin muistutti täytäntöönpanopäätöksen 2022/484 johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa, että jäsenvaltioiden oli täytäntöönpanopäätöksen täytäntöönpanossa otettava asianmukaisesti huomioon tavoitteet, jotka koskevat ilmaston ja ympäristön kannalta suotuisia maatalouskäytäntöjä ja varsinkin tarvetta suojella riittävästi maaperän ja luonnonvarojen laatua ja biodiversiteettiä erityisesti kukinnan ja pesivien lintujen kannalta herkimpinä aikoina. Kuten komissio toteaa kirjallisissa huomautuksissaan, tässä yhteydessä jäsenvaltioiden tehtävänä oli määritellä näitä velvoitteita noudattaen poikkeusten alueellinen soveltamisala ja täsmentää sallitut käyttötarkoitukset ja viljelykasvit, minkä Vallonian hallitus teki nyt käsiteltävässä asiassa 12.5.2022 annetun asetuksen 2 §:n 2 momentissa.

52 Samassa yhteydessä täytäntöönpanopäätöksen 2022/484 3 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot ilmoittamaan komissiolle kyseisen päätöksen 1 artiklan nojalla tehdyt päätökset ja poikkeuksia käyttäneiden tilojen lukumäärä sekä hehtaarimäärä, johon kyseisiä poikkeuksia sovellettiin. Kyseisen täytäntöönpanopäätöksen johdanto-osan yhdeksännestä perustelukappaleesta ilmenee, että komissio on asettanut nämä velvoitteet muun muassa tarkistaakseen, että päätökset, joilla jäsenvaltiot päättävät käyttää mainitulla täytäntöönpanopäätöksellä käyttöön otettua poikkeusjärjestelmää, ovat siinä säädettyjen rajoitusten mukaisia.

53 Tästä seuraa, että täytäntöönpanopäätöksessä 2022/484 toteutetut täytäntöönpanotoimenpiteet näyttävät täyttävän asetuksen N:o 1307/2013 69 artiklan 1 kohdassa säädetyn vaatimuksen, jonka mukaan niiden on oltava tarpeellisia ja perusteltuja.

54 Edellä esitetyn perusteella esitettyyn kysymykseen on vastattava, että kysymyksen tarkastelussa ei ole tullut esille mitään seikkoja, jotka voisivat vaikuttaa täytäntöönpanopäätöksen 2022/484 pätevyyteen.

Oikeudenkäyntikulut

55 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 (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Esitetyn kysymyksen tarkastelussa ei ole tullut esille mitään seikkoja, jotka voisivat vaikuttaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1307/2013 ja komission delegoitua asetusta (EU) N:o 639/2014 koskevista poikkeuksista siltä osin kuin on kyse tiettyjen viherryttämistukeen liittyvien edellytysten täytäntöönpanosta hakuvuonna 2022 23.3.2022 annetun komission täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2022/484 pätevyyteen.

Allekirjoitukset