



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
JULIANE KOKOTT  
16 päivänä toukokuuta 2013<sup>1</sup>

**Asia C-298/12**

**Confédération paysanne**  
**vastaan**  
**Ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Conseil d'État (Ranska))

Yhteinen maatalouspolitiikka — Asetus (EY) N:o 1782/2003 — Maatilan tilatukijärjestelmä — Tukioikeuksien laskeminen — Maatalouden ympäristötoimenpiteet — Tuotannon haittaaminen — Viitekausi — Yhdenvertainen kohtelu

## I Johdanto

1. Yhteinen maatalouspolitiikka yhdistetään perinteisesti maatalouden ylituotantoon, niin kutsuttuihin maitomereen ja voivuoriin. Asetuksella (EY) N:o 1782/2003<sup>2</sup> Euroopan unionin maataloustuki kuitenkin irrotettiin tilojen tuotannosta. Asetuksella otettiin käyttöön tuotannosta riippumaton tilatukijärjestelmä.
2. Uuteen järjestelmään siirryttäessä tilatuen suuruus vahvistetaan niiden suorien tukien perusteella, jotka kyseinen tila on saanut aiemmin voimassa olleen järjestelmän mukaan tiettyjen viitekausien aikana. Nämä tuet perustuivat vielä tuotannon määrään.
3. Jos tilat osallistuivat näiden kausien aikana maatalouden ympäristötoimenpiteisiin, niiden tuotanto oli hyvin todennäköisesti pienentynyt, niin että ne saivat pienempiä suoria tukia kuin niihin verrattavissa olevat yritykset. Sen vuoksi asetus N:o 1782/2003 sisältää näitä tapauksia varten viljelijän kohtaamia vaikeuksia koskevan poikkeussäännösten (Härtefallregelung), joka tarkoittaa sitä, että tilatuen laskennassa otetaan huomioon ainoastaan ne viitekaudet, joihin ei ole vaikuttanut tilan osallistuminen maatalouden ympäristötoimenpiteisiin.
4. Käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö koskee viljelijän kohtaamia vaikeuksia koskevan poikkeussäännösten täsmentämiseen tarkoitettuja ranskalaisia säännöksiä. Confédération paysanne vastustaa sitä, että niiden tilojen, jotka ovat osallistuneet maatalouden ympäristötoimenpiteisiin, tilatuet lasketaan aiempien kausien suoran tuen perusteella, ja vaatii, että Ranska ottaa asetuksessa

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — 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 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1782/2003, muutettu viimeksi 9.10.2008 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1009/2008 (EUVL L 276, s. 1), kumottu yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (EY) N:o 1290/2005, (EY) N:o 247/2006, (EY) N:o 378/2007 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1782/2003 kumoamisesta 19.1.2009 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 73/2009 (EUVL L 30, s. 16).

säädettyjen viitekausien lisäksi huomioon vieläkin aikaisemmat kaudet. Lisäksi tässä yhteydessä pitäisi selvittää, sovelletaanko kyseistä poikkeussäännöstöä ainoastaan silloin, kun maatalouden ympäristötoimenpiteet haittaavat tilan tuotantoa ”vakavasti”, kuten asetuksen ranskankielisessä versiossa säädetään, vai riittääkö tavallinen haitta, mikä vastaisi muita kieliversioita.

## II Asiaa koskeva lainsäädäntö

### A Unionin lainsäädäntö

5. Asetuksen N:o 1782/2003 johdanto-osan 29 perustelukappaleessa todetaan maatalouden toimintatukien laskemisesta seuraavaa:

”Jotta voidaan vahvistaa määrä, joka viljelijän olisi uudessa järjestelmässä saatava, on aiheellista viitata hänelle viitekaudella myönnettyihin määriin. – –”

6. Vastaava järjestelmä sisältyy asetuksen (EY) N:o 1782/2003 37 artiklan 1 kohtaan seuraavasti:

”Viitemäärä on – – viljelijälle 38 artiklassa tarkoitetun viitekauden kunakin kalenterivuonna myönnettyjen tukien kokonaismäärien kolmen vuoden keskiarvo, joka lasketaan ja jota mukautetaan liitteen VII mukaisesti.”

7. Asetuksen N:o 1782/2003 38 artiklan mukaan viitekausi käsittää kalenterivuodet 2000, 2001 ja 2002.

8. Asetuksen N:o 1782/2003 40 artikla sisältää seuraavanlaisen viljelijän kohtaamia vaikeuksia koskevan poikkeussäännöksen:

”1. Poiketen siitä, mitä 37 artiklassa säädetään, viljelijä, jonka tuotantoa ovat viitekaudella vakavasti haitanneet ennen viitekautta tai sen aikana ilmenneet ylivoimaiset esteet tai poikkeukselliset olosuhteet, voi pyytää, että viitemäärä laskettaisiin viitekauteen sisältyvän sellaisen kalenterivuoden (sisältyvien kalenterivuosien) perusteella, jona (joina) ylivoimaiset esteet tai poikkeukselliset olosuhteet eivät vaikuttaneet.

2. Jos ylivoimaiset esteet tai poikkeukselliset olosuhteet vaikuttivat koko viitekauteen, jäsenvaltion on laskettava viitemäärä ajanjakson 1997–1999 perusteella.

Kyseisessä tapauksessa 1 kohtaa sovelletaan soveltuvin osin.

--

--

5. Tämän artiklan 1, 2 ja 3 kohtaa sovelletaan soveltuvin osin viljelijöihin, joilla oli viitekaudella asetuksen (ETY) N:o 2078/92<sup>[3]</sup> ja asetuksen (EY) N:o 1257/1999<sup>[4]</sup> mukaisia maatalouden ympäristösitoumuksia.

3 — Ympäristönsuojelun vaatimusten ja maaseutu ympäristön hoidon vaatimusten kanssa sopusointuisista maatalouden tuotantomenetelmistä 30.6.1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2078/92 (EYVL L 215, s. 85).

4 — Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta 17.5.1999 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1257/1999 (EYVL L 160, s. 80).

Siinä tapauksessa, että sitoumukset kattoivat sekä viitekauden että tämän artiklan 2 kohdassa tarkoitettua kauden, jäsenvaltioiden on vahvistettava objektiivisin perustein ja tavalla, jolla taataan viljelijöiden tasapuolinen kohtelu ja vältetään markkinoiden ja kilpailun vääristyminen, viitemäärä yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti – –.”

9. Mainituilla yksityiskohtaisilla säännöillä, jotka sisältyvät asetukseen (EY) N:o 795/2004,<sup>5</sup> ei ole merkitystä käsiteltävän ennakkoratkaisupyyntöä kannalta.

10. Asetuksen N:o 73/2009<sup>6</sup> 146 ja 149 artiklalla kumottiin asetus N:o 1782/2003 1.1.2009 alkaen ja korvattiin se ensiksi mainitulla asetuksella. Asetuksen N:o 73/2009 33 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään, että tilatuet määräytyvät asetuksen (EY) N:o 1782/2003 mukaisesti saatujen tukioikeuksien mukaan.

#### B Ranskan lainsäädäntö

11. Asetuksen (EY) N:o 1782/2003 mukaisen tilatuen soveltamisesta 19.6.2006 annetun asetuksen nro 2006-710 1 §:n 9 momentissa todetaan viljelijän kohtaamia vaikeuksia koskevasta poikkeussäännöstöstä, että sitä sovelletaan maatalouden ympäristötoimenpiteiden yhteydessä ainoastaan, jos ne ovat johtaneet maksettujen suorien tukien vähintään 20 prosentin supistuksiin verrattuna sellaisiin viitekausiin, joina ympäristösitoumusten vaikutuksia ei ollut:

”[Asetuksen N:o 1782/2003] 40 artiklan 5 kohtaa sovellettaessa voidaan ottaa huomioon vain maatalouden ympäristösitoumukset, joiden luettelon maatalousministeri vahvistaa päätöksellään ja jotka tapauksen mukaan ovat johtaneet vähintään 20 prosentin supistuksiin

— joko viitejakson sellaisten vuosien, joina ympäristösitoumusten vaikutuksia ei ollut, perusteella maksetun tuen määrästä, ja jotka koskevat joko niiden vuosien perusteella maksettujen tukien määrää, joina vaikutuksia oli, ja joka lasketaan tässä samassa päätöksessä vahvistettujen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti – –;

— ”

12. Tilatuen soveltamisesta 19.6.2006 annetun asetuksen nro 2006-710 täytäntöönpanosta 20.11.2006 tehdyn päätöksen 7 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna 23.2.2010 tehdyllä päätöksellä, kyseistä säännöstä täydennetään laskentasäännöillä ja todetaan, että vertailukautena on käytettävä viimeistä sellaista vuotta, jona maatalouden ympäristösitoumuksia ei vielä sovellettu. Tämä vuosi ei saa kuitenkaan olla ennen vuotta 1992:

”7§. – 1. Kun viljelijällä on ollut viitekauden jokaisen kolmen vuoden aikana jokin tämän päätöksen 3 §:ssä määritellyistä kolmesta maatalouden ympäristösitoumuksesta, 19.6.2006 annetun asetuksen 1 §:n 9 momentin soveltamista varten laskettu supistamisen määrä vastaa seuraavien tekijöiden välistä suhdetta:

— viimeisimmän sellaisen vuoden, jonka aikana maatalouden ympäristösitoumuksia ei ollut, aikana saatujen tukien määrän ja viitekauden aikana saatujen tukien keskiarvon välinen erotus

5 — Yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1782/2003 säädetyn tilatukijärjestelmän täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 21.4.2004 annettu komission asetus (EY) N:o 795/2004 (EUVL L 141, s. 1), muutettu viimeksi 6.5.2009 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 370/2009 (EUVL L 114, s. 9) ja kumottu yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 III osastossa säädetyn tilatukijärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 29.10.2009 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 1120/2009 (EUVL L 316, s. 1).

6 — Mainittu edellä alaviiteessä 2.

— ja tämän erotuksen ja edellä mainitun 29.9.2003 annetun neuvoston asetuksen N:o 1782/2003 37 artiklan säännösten mukaisesti lasketun viitemäärän yhteenlaskettu määrä.

--

2. Kun 1 momentin mukaisesti lasketut supistukset saavuttavat edellä mainitun 19.6.2006 annetun asetuksen 1 §:n 9 momentissa mainitun 20 prosentin raja-arvon, edellä mainitun -- asetuksen N:o 1782/2003 37 artiklan mukaisesti laskettua viitemäärää korotetaan.

Korotuksen määrä vastaa viimeisimmän sellaisen vuoden, jona ympäristösitoumuksia ei ollut, aikana maksettujen tukien ja viitekauden aikana maksettujen tukien keskiarvon erotusta.

3. Tämän pykälän soveltamista varten viimeisin vuosi, jolloin ympäristösitoumuksia ei ollut, voi olla aikaisintaan vuosi 1992.”

### III Kansalliset säännökset ja ennakkoratkaisupyyntö

13. Confédération paysanne on ranskalaisten maanviljelijöiden etujärjestö. Se riitauttaa Conseil d'État:ssa lainmukaisuuden tutkimista koskevassa menettelyssä edellä mainitut Ranskan säännökset, jotka on tarkoitettu asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan mukaisen viljelijän kohtaamia vaikeuksia koskevan poikkeussäännösten täsmentämiseen. Se moittii aiemmin maksettujen suorien tukien perusteella tapahtuvaa tilatukien laskentaa ja arvostelee sitä, että asetuksessa tarkoitettujen viitekausien lisäksi huomioon otetaan vielä niitäkin aiempia kausia.

14. Sen vuoksi Ranskan Conseil d'État esittää nyt unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- 1) Onko 29.9.2003 annetun neuvoston asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan 1 ja 5 kohtaa, kun otetaan huomioon niiden sanamuoto ja tarkoitus, tulkittava siten, että niissä sallitaan, että jäsenvaltiot voivat käyttää niillä viljelijöillä, joiden tuotantoa ovat vakavasti haitanneet maatalouden ympäristösitoumukset, joita heillä oli koko viitekauden ajan tai viitekauden osan ajan, olevan, viitemäärän tarkistamista koskevan oikeuden perustana vertailua sellaisten vuosien aikana, joina näitä sitoumuksia oli, maksettujen suorien tukien ja sellaisten vuosien aikana, joina näitä sitoumuksia ei ollut, maksettujen tukien välillä?
- 2) Onko 29.9.2003 annetun neuvoston asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan 2 ja 5 kohtaa tulkittava siten, että niissä sallitaan, että jäsenvaltiot voivat käyttää niillä viljelijöillä, joiden tuotantoa ovat vakavasti haitanneet heillä koko viitekaudella olleet maatalouden ympäristösitoumukset, olevan, viitemäärän tarkistamista koskevan oikeuden perusteena vertailua viimeisimmän sellaisen vuoden aikana maksettujen suorien tukien, jona maatalouden ympäristösitoumuksia ei ollut, myös jos tämä vuosi päättyi aikaisemmin kuin kahdeksan vuotta ennen viitekauden alkamista, ja viitekauden aikana maksettujen suorien tukien vuotuisen keskiarvon välillä?”

15. Asian kirjalliseen käsittelyyn ja 18.4.2013 pidettyyn suulliseen käsittelyyn osallistuivat Confédération paysanne, Ranskan valtio ja Euroopan komissio.

#### IV Oikeudellinen arviointi

16. Jotta ennakkoratkaisupyyntöön voitaisiin vastata, on esiteltävä aluksi asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan mukaista poikkeussäännöstöä koskeva järjestelmä (A kohta). Jotta ennakkoratkaisupyyntöön<sup>7</sup> voitaisiin antaa hyödyllinen vastaus, sen jälkeen on käsiteltävä tarkemmin tuotannon haittaamiseen liittyvää tunnusmerkistöä (B kohta). Lopuksi on keskusteltava siitä, missä määrin ratkaisevaa voi olla suoran tuen määrä eikä tuotannon haittaaminen (C kohta) ja mitä viitekausia voidaan ottaa huomioon (D kohta).

##### *A Asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan mukainen järjestelmä*

17. Asetuksen N:o 1782/2003 37 ja 38 artiklan mukaan asetuksen mukaiset suorat tuet, niin sanotut tilatuet, lasketaan viitemäärien perusteella. Ne perustuvat suoriin tukiin, joita viljelijöille maksettiin aiemmin voimassa olleiden järjestelmien perusteella kalenterivuosina 2000, 2001 ja 2002.

18. Uusi tilatuki ei riipu tuotannon *nykymäärästä*. *Aiemman* tuotannon määrä vaikuttaa kuitenkin välillisesti tuen suuruuteen, koska käytetyt suorat tuet perustuivat aluksi silloiseen tuotantoon.

19. Näiden suorien tukien määrä saattoi kuitenkin pienentyä, jos viljelijät osallistuivat viitekauden aikana maatalouden ympäristötoimenpiteisiin. Ympäristötoimenpiteet edellyttävät usein tuotannon vähentämistä. Sen vuoksi asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa rinnastetaan tiettyihin maatalouden ympäristötoimenpiteisiin osallistumisaika kausiin, joiden aikana viljelijän tuotantoa haittasivat ylivoimaiset esteet tai poikkeukselliset olosuhteet.

20. Jos ylivoimaiset esteet tai poikkeukselliset olosuhteet ovat haitanneet tuotantoa, viljelijä voi asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan 1 kohdan mukaan pyytää, ettei viitemäärän laskennassa oteta huomioon sellaisia kalenterivuosia, joina ylivoimaiset esteet tai poikkeukselliset olosuhteet haittasivat tuotantoa. Jos maatalouden ympäristötoimenpiteet aiheuttivat 40 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun haitan, kausia, jolloin näihin toimenpiteisiin osallistuttiin, ei oteta huomioon.<sup>8</sup> Haittaamisen käsitettä käsitellään myöhemmin lisää.<sup>9</sup>

21. Jos maatalouden ympäristötoimenpiteet vaikuttivat tilan tuotantoon kalenterivuosina 2000, 2001 ja 2002, on käytettävä toista vertailukautta. Asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan 2 kohdan mukaan tällaisena kautena toimivat tällöin vuodet 1997–1999.

22. Jos osallistuminen maatalouden ympäristötoimenpiteisiin ulottui myös tähän korvaavaan ajanjaksoon, viitemäärä on laskettava muulla tavalla. Tällöin jäsenvaltiot vahvistavat viitemäärän asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan mukaan objektiivisin perustein ja tavalla, jolla taataan viljelijöiden tasapuolinen kohtelu ja vältetään markkinoiden ja kilpailun vääristyminen.

7 — Ks. asia 244/78, Union Laitière Normande, tuomio 12.7.1979 (Kok., s. 2663, 5 kohta); asia C-241/89, SARPP, tuomio 12.12.1990 (Kok., s. I-4695, 8 kohta) ja asia C-275/06, Promusicae, tuomio 29.1.2008 (Kok., s. I-271, 42 kohta).

8 — Asia C-152/09, Grootes, tuomio 11.11.2010 (Kok., s. I-11285, 60 kohta).

9 — Ks. jäljempänä 23 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

## B Tarvittava tuotantoon kohdistuva haitta

23. Conseil d'État'n kysymykset koskevat sitä, ovatko tietyt asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan 1, 2 ja 5 kohdan mukaista viitemäärän tarkistamista koskevat menetelmät sallittuja. Lähtökohtana on asetuksen ranskankielisessä versiossa käytetty ilmaisu, jonka mukaan kyseisessä artiklassa tarkoitettu viljelijän kohtaama vaikeus edellyttää *vakavaa* haittaa. Erityisesti komissio johtaa siitä jäsenvaltioiden laajan harkintavallan.

24. Asetuksen N:o 1782/2003 alkuperäisistä kieliversioista, joita oli alun perin 11, *ainoastaan* ranskankielisessä versiossa haittaan liitetään luonnehdinta "vakava". Espanjan-, italian-, portugalin- ja suomenkieliset versiot vastaavat saksalaista versiota, jossa edellytetään pelkästään haittaa. Muissa kielissä eli tanskan-, kreikan-, englannin-, hollannin- ja ruotsinkielisissä versioissa edellytetään "haitallista vaikutusta" eikä siis vaadita vakavaa haittaa.

25. Unionin säännöksen erikielisiä versioita on kuitenkin tulkittava yhdenmukaisesti. Erikielisten versioiden poiketessa toisistaan kyseessä olevaa säännöstä on tämän vuoksi lähtökohtaisesti tulkittava sen säännösten systematiikan ja tarkoituksen mukaan, jonka osa säännös on.<sup>10</sup> Muista kieliversioista poikkeavaa säännöstä on myös tulkittava sen laatijan todellisen tahdon valossa.<sup>11</sup>

26. Käytettävissä olevissa lainsäädäntöprosessia koskevissa tiedoissa ei mainita painoarvoa, joka haitalla on oltava. Eri kieliversiot löytyvät jo komission ehdotuksen 43 artiklan 1 kohdasta, jossa ehdotettiin jo asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan 1–4 kohdan yleistä viljelijän kohtaamia vaikeuksia koskevaa poikkeussäännöstä.<sup>12</sup> Neuvoston käsittelyä koskevat asiakirjat sisältävät kuitenkin viitteen tarkoituksesta, joka maatalouden ympäristötoimenpiteiden sisällyttämisellä kyseiseen poikkeussäännöstyön oli.<sup>13</sup> Sillä katsottiin nimittäin olevan yhtäläisyyksiä tapauksiin, joissa tuottajilla oli oikeus ylimääräisiin maitokiintiöihin, koska ne olivat lopettaneet tuotantonsa tiettyjen viitekausien kuluessa palkkiota vastaan.<sup>14</sup>

27. Samoin kuin ei näitä maidontuottajia, ei myöskään viljelijää, joka on tehnyt asetusten N:o 2078/92 ja N:o 1257/1999 mukaisia maatalouden ympäristösitoumuksia, saa rangaista siitä syystä myöhemmän unionin tuen yhteydessä. Hänen oli mahdotonta ennakoida, että hänen päätöksellään olisi vaikutuksia myöhemmin annetun asetuksen nojalla maksettaviin suoriin tukiin.<sup>15</sup> Näin saattaisi kuitenkin käydä, jos tuotannosta riippumattoman tilatuen laskennassa käytettäisiin tuotannosta riippuvia suorita tukia, jotka olisivat vähentyneet tuotantoon vaikuttaviin maatalouden ympäristötoimenpiteisiin osallistumisen johdosta.

10 — Asia 19/67, *van der Vecht*, tuomio 5.12.1967 (Kok., s. 462, 473); asia 30/77, *Bouchereau*, tuomio 27.10.1977 (Kok., s. 1999, Kok. Ep. III, s. 485, 13 ja 14 kohta); asia C-56/06, *Euro Tex*, tuomio 14.6.2007 (Kok., s. I-4859, 27 kohta) ja asia C-426/05, *Tele2 Telecommunication*, tuomio 21.2.2008 (Kok., s. I-685, 25 kohta).

11 — Asia 29/69, *Stauder v. Ulm*, tuomio 12.11.1969 (Kok., s. 419, Kok. Ep. I, s. 419, 3 kohta); asia 55/87, *Moksel Import und Export*, tuomio 7.7.1988 (Kok., s. 3845, 49 kohta); asia C-268/99, *Jany ym.*, tuomio 20.11.2001 (Kok., s. I-8615, 47 kohta); asia C-188/03, *Junk*, tuomio 27.1.2005 (Kok., s. I-885, 33 kohta) ja yhdistetyt asiat C-261/08 ja C-348/08, *Zurita García ja Choque Cabrera*, tuomio 22.10.2009 (Kok., s. I-10143, 54 kohta).

12 — KOM(2003) 23 lopullinen.

13 — Ks. 3.6.2003 julkaistun neuvoston asiakirjan 9971/03 liitteessä IV oleva epävirallinen asiakirja (non-paper) "Single payment scheme/Special cases/National Reserve", 1 kohdan ensimmäinen rivi.

14 — Asia 120/86, *Mulder*, tuomio 28.4.1988 (Kok., s. 2321, 24 kohta).

15 — Edellä alaviitteessä 8 mainittu asia *Grootes*, tuomion 44 kohta.

28. Maatalouden ympäristötoimenpiteiden asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklaan sisällyttämisen tavoitteena ei ole siis pelkästään kohtuuttomien vaikeuksien välttäminen. Unionin tuomioistuimen mukaan asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan 5 ja 1 kohdassa toteutetaan pikemminkin oikeusvarmuuden periaatetta. Tämän unionin oikeuden yleisen periaatteen mukaan yksityisiä oikeussubjekteja sitovan unionin säännösten on oltava selkeä ja täsmällinen, jotta nämä voivat tuntea yksiselitteisesti oikeutensa ja velvollisuutensa ja ryhtyä niiden johdosta toimenpiteisiin.<sup>16</sup> Tämä periaate pätee erityisesti sellaisen säännösten yhteydessä, jolla voi olla taloudellisia seuraamuksia.<sup>17</sup>

29. Koska maatalouden ympäristötoimenpiteisiin osallistumisen yhteydessä ei ollut nähtävissä, että ne vaikuttaisivat tuleviin tukioikeuksiin, tilatuen laskentasäännöstöä piti täydentää asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan 5 kohdan mukaisesti siten, ettei viljelijöitä, jotka ovat allekirjoittaneet maatalouden ympäristösitoumuksia, rangaista tilatukijärjestelmässä sillä perusteella, että heitä sitoivat viitekautena tällaiset sitoumukset.<sup>18</sup>

30. Oikeusvarmuuden periaatteen lisäksi on kuitenkin oikeastaan ja ennen kaikkea kyse luottamuksensuojan periaatteesta, koska viljelijät saattoivat luottaa siihen, ettei osallistumisesta maatalouden väliaikaisiin ympäristötoimenpiteisiin aiheudu haittaa unionin tulevien tukien yhteydessä.<sup>19</sup> Lisäksi saattaisi olla yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista kohdella tiloja, jotka ovat osallistuneet maatalouden ympäristötoimenpiteisiin, samoin kuin tiloja, jotka tuottavat normaalisti. Viljelijät eivät myöskään uskaltaisi enää osallistua maatalouden ympäristötoimenpiteisiin, jos se vähentäisi tukea toimenpiteiden päätyttyä. Tämä olisi vastoin SEUT 191 artiklan ja perusoikeuskirjan 37 artiklan mukaista unionin tavoitetta taata korkeatasoinen ympäristönsuojelu. SEUT 11 artiklan<sup>20</sup> mukaan tämä tavoite on sisällytettävä kaikkiin unionin politiikkoihin, siis myös yhteiseen maatalouspolitiikkaan.

31. Edellä esitetyn perusteella ei ole syytä rajoittaa viljelijän kohtaamia vaikeuksia koskevaa poikkeussäännöstöä maatalouden ympäristötoimenpiteiden tuotannolle aiheuttamiin *vakaviin* haittoihin. Päinvastoin myös vähäisemmät haitat on lähtökohtaisesti korvattava. Tavoitteena on oltava, että tiloja, jotka ovat osallistuneet maatalouden ympäristötoimenpiteisiin, kohdellaan asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan mukaisessa viitemäärän laskennassa niin kuin ne olisivat tuottaneet normaalisti.

32. Komission käsityksestä poiketen jäsenvaltioille ei myöskään voi antaa laajaa harkintavaltaa haitan käsitteen täsmentämisen yhteydessä. Epäilyttävä on erityisesti Ranskassa voimassa oleva suorien tukien 20 prosentin vähennystä koskeva kynnyсарvo. Jäsenvaltiot voivat korkeintaan sulkea viljelijän kohtaamia vaikeuksia koskevan poikkeussäännösten soveltamisen ulkopuolelle de minimis -perusteiden avulla täysin merkityksettömät haitat, joista aiheutuneet hallinnolliset kulut olisivat täysin suhteettomia kyseisten tilojen saamiin etuihin verrattuna.<sup>21</sup>

16 — Asia C-170/08, Nijemeisland, tuomio 11.6.2009 (Kok., s. I-5127, 44 kohta) ja edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Grootes, tuomion 43 kohta.

17 — Asia C-94/05, Emsland-Stärke, tuomio 16.3.2006 (Kok., s. I-2619, 43 kohta); asia C-248/04, Koninklijke Coöperatie Cosun, tuomio 26.10.2006 (Kok., s. I-10211, 79 kohta) ja yhdistetyt asiat C-383/06-C-385/06, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening ym., tuomio 13.3.2008 (Kok., s. I-1561, 52 kohta).

18 — Edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Grootes, tuomion 36 kohta.

19 — Ks. käsiteltävästä säännöksestä julkisasiamies Mazákin 8.7.2010 esittämä ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 8 mainitussa asiassa Grootes, ratkaisuehdotuksen 30 kohta, ja lähtökohtaisesti edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Mulder, tuomion 24, 26 ja 27 kohta.

20 — Ks. myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale.

21 — Ks. vastaavasti asia C-449/08, Elbertsen, tuomio 22.10.2009 (Kok., s. I-10241, 43 kohta).

33. Tässä yhteydessä ei tarvitse ratkaista sitä, voidaanko näitä toteamuksia soveltaa myös asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan 1 kohdan mukaisesti ylivoimaisiin esteisiin tai poikkeuksellisiin olosuhteisiin liittyviin tapauksiin. Toisin kuin Ranska väittää, ei olisi kuitenkaan yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista kohdella ylivoimaisia esteitä tai poikkeuksellisia olosuhteita kohtavia tiloja toisin kuin tiloja, jotka ovat osallistuneet maatalouden ympäristötoimenpiteisiin. Ainoastaan viimeksi mainitut voivat nimittäin vedota oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteeseen sekä ympäristönsuojeluun, mikä voi oikeuttaa erot tilatukiin siirryttäessä.

34. Yhteenvetona voidaan todeta, että asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan 1 ja 5 kohdan mukaiset oikeudet edellyttävät sitä, että maatalouden ympäristösitoumukset ovat haitanneet viljelijän tuotantoa viitekaudella. Haitan ei tarvitse olla vakava.

### *C Ensimmäinen kysymys*

35. Conseil d'État tiedustele ensimmäisellä kysymyksellään, sallitaanko asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan 1 ja 5 kohdassa, että jäsenvaltiot voivat käyttää niiden viljelijöiden, joiden tuotantoa ovat haitanneet maatalouden ympäristösitoumukset, joita heillä oli koko viitekauden ajan tai viitekauden osan ajan, viitemäärän tarkistamista koskevan oikeuden perustana vertailua sellaisten vuosien aikana, joina näitä sitoumuksia oli, maksettujen suorien tukien ja sellaisten vuosien aikana, joina sitoumuksia ei ollut, maksettujen tukien välillä.

36. Tämä kysymys näyttää koskevan asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan 1 kohdan mukaisen korvauksen suuruutta eli poikkeussäännösten oikeudellista seurausta. Se koskee kuitenkin myös yhtä sen edellytyksistä, tuotannon haittaamista, koska viitemäärän tarkistuksen tavoitteena on nimenomaan haitan seurausten korvaaminen.

37. Confédération paysanne korostaa osuvasti, että asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan 1 kohdassa ei edellytetä suorien tukien vähentymistä vaan tuotannon haittaamista.

38. Kuten komissio kuitenkin toteaa, kyseisessä säännöksessä ei säädetä siitä, miten haittaaminen on todettava. Ranska ja komissio osoittavat kiistattomasti, että suorat tuet perustuivat ennen vuotta 2003 tilan tuotantoon. Sen vuoksi suorat tuet ovat sopiva tuotannon määrän mittari.

39. Kuten Ranska lisäksi korostaa, myös unionin lainsäätäjä on aiemmin käyttänyt tukien määrää tulevien tilatukien mittarina. Asetuksen N:o 1782/2003 johdanto-osan 29 perustelukappaleen ensimmäisen virkkeen mukaan viljelijän tukioikeutta vahvistettaessa on aiheellista viitata hänelle viitekaudella myönnettyihin määriin. Tämä tavoite toteutetaan 37 artiklassa, jossa todetaan, että ratkaiseva viitemäärä vastaa yleensä viljelijälle 38 artiklassa tarkoitetun viitekauden aikana myönnettyjen tukien kokonaismäärien keskiarvoa. Jos 40 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu haitta on kohdistunut koko viitekauteen, käytetään sen sijaan 40 artiklan 2 kohdan mukaisesti vuosina 1997–1999 myönnettyjä tukia.

40. Edellä esitetyn perusteella on täsmälleen asetuksen N:o 1782/2003 järjestelmän mukaista laskea tilatuki vuosien 2000–2003 tai toissijaisesti vuosien 1997–1999 suorien tukien perusteella. Mahdollisuutta aiempien vuosien käyttämiseen käsitellään toiseen kysymykseen vastaamisen yhteydessä.



41. Confédération paysanne väittää tosin, että asetuksessa N:o 1257/1999 ja täytäntöönpanoasetuksessa (EY) N:o 445/2002<sup>22</sup> lasketaan maatalouden ympäristötoimenpiteiden toteuttamiseen tarkoitetut tuet tuotantorajoitusten perusteella. Tällöin on kuitenkin kyse toisesta sääntelyjärjestelmästä, jota unionin lainsäätaja ei ole ottanut asetuksen N:o 1782/2003 mukaisessa viljelijän kohtaamia vaikeuksia koskevaan poikkeussäännöstyön.

42. Ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että asetuksen (EY) N:o 1782/2003 40 artiklan 1 ja 2 kohdassa ja 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa sekä 37 ja 38 artiklassa veloitetaan jäsenvaltiot käyttämään niiden viljelijöiden, joiden tuotantoa ovat haitanneet heillä koko viitekauden tai osan siitä olleet maatalouden ympäristösitoumukset, viitemäärän tarkistamista koskevan oikeuden perusteena vertailua sellaisten vuosien aikana, joina ympäristösitoumuksia oli, ja sellaisten vuosien aikana, joina ympäristösitoumuksia ei ollut, maksettujen suorien tukien välillä.

#### D Toinen kysymys

43. Toisen kysymyksen avulla pyritään selvittämään, sallitaanko asetuksen (EY) N:o 1782/2003 40 artiklan 2 ja 5 kohdassa jäsenvaltioiden käyttää niiden viljelijöiden, joiden tuotantoa ovat haitanneet heillä vuosina 1997–2002 olleet maatalouden ympäristösitoumukset, viitemäärän tarkistamista koskevan oikeuden perusteena vertailua viimeisimmän sellaisen vuoden aikana maksettujen suorien tukien, jona maatalouden ympäristösitoumuksia ei ollut, ja viitekauden aikana maksettujen suorien tukien vuotuisen keskiarvon välillä. Edellä mainitun 20.11.2006 tehdyn päätöksen 7 §:n 3 momentin, sellaisena kuin se on muutettuna 23.2.2010 tehdyllä päätöksellä, mukaan viimeisinä sellaisina vuosina, joina maatalouden ympäristösitoumuksia ei vielä ollut, voidaan käyttää vuosia 1992–1996.

44. Ranskan järjestelmän perustana on asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan 5 kohdan toinen alakohta. Sen mukaan Ranskan on vahvistettava viitemäärä objektiivisin perustein ja tavalla, jolla taataan viljelijöiden tasapuolinen kohtelu ja vältetään markkinoiden ja kilpailun vääristyminen.

45. Kuten Ranska ja komissio toteavat, aiempien tukikausien käyttö on periaatteessa objektiivinen peruste. On kuitenkin kyseenalaista, onko myös viljelijöiden yhdenvertainen kohtelu taattu. Tältä osin on selvitettävä aluksi, minkälainen harkintavalta jäsenvaltioilla on yhdenvertaisen kohtelun takaamisessa.

46. Unionin tuomioistuin on antanut jäsenvaltioille suhteellisen laajan harkintavallan asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan kaltaisen säännöstyön yhteydessä. Tällöin on kyse 42 artiklan 4 kohdasta, jossa annetaan jäsenvaltioiden tehtäväksi vahvistaa viitemäärät viljelijöille, jotka ovat erityistilanteessa. Tämän säännöksen samoin kuin 40 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on käytettävä objektiivisia perusteita tavalla, jolla taataan viljelijöiden tasapuolinen kohtelu ja vältetään markkinoiden ja kilpailun vääristyminen. Jäsenvaltiot saavat vahvistaa viitemäärät nollassi euroksi ja soveltaa 500 euron kynnyksarvoja.<sup>23</sup>

47. Säännösten sanamuodon samankaltaisuuksista huolimatta asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan ja 42 artiklan 4 kohdan tavoitteet ovat erilaiset. Ensin mainitussa säännöksessä on tarkoitus toteuttaa luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaate,<sup>24</sup> viimeksi mainittu puolestaan koskee tilanteita, joissa luottamuksensuojaa ei ole.<sup>25</sup>

22 — Tietyistä yhteisön tullikooduksista annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/1999 soveltamista koskevista säännöksistä 26.2.2002 annettu komission asetus (EYVL L 74, s. 1).

23 — Edellä alaviitteessä 21 mainittu asia Elbertsen, tuomion 34 ja 46 kohta.

24 — Ks. edellä 28 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

25 — Edellä alaviitteessä 21 mainittu asia Elbertsen, tuomion 45 kohta.

48. Sen vuoksi asetuksen N:o 1782/2003 42 artiklan 4 kohdan mukaista harkintavaltaa ei voi soveltaa 40 artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa. Tähän säännökseen soveltuvat pikemminkin haittaamisen käsitettä koskevat päätelmät.<sup>26</sup> Jäsenvaltioiden harkintavalta on näin ollen rajoitettu.

49. Edellä esitetyn perusteella sitä arvioitaessa, takaako jäsenvaltion säännöstö tilojen yhdenvertaisen kohtelun, on sovellettava tiukkoja perusteita. Erityisesti on otettava huomioon unionin lainsäätäjän arviot. Se on nimenomaisesti rajoittanut aiempien tukikausien huomioon ottamisen vuosiin 1997–2002, vaikka sitäkin aiempien kausien sisällyttäminen olisi ollut helppoa. Sen vuoksi on oletettava, ettei unionin lainsäätaja pitänyt ennen vuotta 1997 sijoittuvina kausina myönnettyjä tukia vertailukelpoisina vuosien 2000–2002 tukien kanssa. Tätä arviota murentaisi, jos jäsenvaltioiden omissa asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan mukaisissa viljelijän kohtaamia vaikeuksia koskevissa poikkeussäännöstöissä voitaisiin käyttää aiempia kausia.

50. Komission lausumat vahvistavat tämän arvion erityisesti vuosien 1992 ja 1993 osalta. Komission mukaan suorien tukien kokonaissumma Ranskassa oli näinä vuosina noin 10 prosenttia myöhempien vuosien tuista. Sen vuoksi näiden vuosien tukien perusteella on lähes mahdotonta saada aikaan haittojen asianmukainen korvaus.

51. Vuosina 1995 ja 1996 Ranskassa sitä vastoin saavutettiin komission mukaan lähes sama suorien tukien kokonaissumma kuin seuraavina vuosina, ja vuonna 1994 noin 75 prosenttia siitä.

52. Edellä esitetyn perusteella ei voi kuitenkaan päätellä, että vuosien 1995 ja 1996 tai jopa vuoden 1994 tukia voitaisiin lainsäätäjän arvion vastaisesti käyttää vertailupohjana. Ei nimittäin voida taata, että myös näiden vuosien yksittäiset suorat tuet olisivat vertailukelpoisia vuosien 1997–2002 tukien kanssa.

53. Näin ollen asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa ei sallita jäsenvaltioiden vahvistaa 38 artiklan ja 40 artiklan 2 kohdan mukaisten viitekausien lisäksi muita viitekautia.

54. Asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan mukaisten jäsenvaltioiden järjestelmien tavoitteena on oltava pikemminkin se, että kyseisiä tiloja kohdellaan viitemäärän laskennassa niin kuin ne eivät olisi osallistuneet maatalouden ympäristötoimenpiteisiin vuosien 2000–2002 aikana.

55. Confédération paysannen ensisijaisena pitämä tosiasialliseen tuotannon haittaamiseen perustuva viitemäärän laskenta vaikuttaa periaatteessa soveltuvalta tämän tavoitteen saavuttamiseen. Haitan määrän vahvistamiseen voitaisiin käyttää esimerkiksi vertailukelpoisia tiloja tai aloja tai tuotantoa ennen maatalouden ympäristötoimenpiteiden alkamista. Sen jälkeen voitaisiin laskea, kuinka suuret suorat tuet vuosina 2000–2002 olisi myönnetty ilman maatalouden ympäristötoimenpiteitä. Koska Ranskan esittämien tietojen mukaan vain hyvin harvoja tapauksia ei voida ratkaista vuosien 1997–2002 suorien tukien perusteella, tämä hieman monimutkaisempi tapa vaikuttaa kohtuulliselta.

56. Ei voida kuitenkaan sulkea pois sitä, että muutkin menetelmät soveltuvat tuotantoon kohdistuvien haittojen täydelliseen korvaamiseen. Sen vuoksi ei voida todeta, että tuotannon haittaaminen on asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan täytäntöönpanon ainoa sallittu peruste.

26 — Ks. edellä 32 kohta.

57. Toiseen kysymykseen on sen vuoksi vastattava siten, että asetuksen (EY) N:o 1782/2003 40 artiklan 2 ja 5 kohdassa ei sallita jäsenvaltioiden käyttää niiden viljelijöiden, joiden tuotantoa ovat haitanneet heillä vuosina 1997–2002 olleet maatalouden ympäristösitoumukset, viitemäärän tarkistamista koskevan oikeuden perusteena vertailua viimeisimmän sellaisen vuoden aikana maksettujen suorien tukien, jona maatalouden ympäristösitoumuksia ei ollut, ja viitekauden aikana maksettujen suorien tukien vuotuisen keskiarvon välillä. Kyseisiä tiloja on kohdeltava asetuksen (EY) N:o 1782/2003 40 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan mukaisessa viitemäärän laskennassa pikemminkin niin kuin ne eivät olisi osallistuneet maatalouden ympäristötoimenpiteisiin vuosien 2000–2002 aikana.

## V Ratkaisuehdotus

58. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

- 1) Yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annetun asetuksen (EY) N:o 1782/2003 40 artiklan 1 ja 5 kohdan mukaiset oikeudet edellyttävät, että maatalouden ympäristösitoumukset ovat haitanneet viljelijän tuotantoa viitekauden aikana, mutta haitan ei tarvitse olla vakava.
- 2) Asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan 1 ja 2 kohdassa ja 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa sekä 37 ja 38 artiklassa veloitetaan jäsenvaltiot käyttämään niiden viljelijöiden, joiden tuotantoa ovat haitanneet heillä koko viitekauden tai osan siitä olleet maatalouden ympäristösitoumukset, viitemäärän tarkistamista koskevan oikeuden perusteena vertailua sellaisten vuosien aikana, joina ympäristösitoumuksia oli, ja sellaisten vuosien aikana, joina ympäristösitoumuksia ei ollut, maksettujen suorien tukien välillä.
- 3) Asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan 2 ja 5 kohdassa ei sallita sitä, että jäsenvaltiot voivat käyttää niiden viljelijöiden, joiden tuotantoa ovat vakavasti haitanneet heillä vuosina 1997–2002 olleet maatalouden ympäristösitoumukset, viitemäärän tarkistamista koskevan oikeuden perusteena vertailua viimeisimmän sellaisen vuoden aikana maksettujen suorien tukien, jona maatalouden ympäristösitoumuksia ei ollut, ja viitekauden aikana maksettujen suorien tukien vuotuisen keskiarvon välillä. Kyseisiä tiloja on kohdeltava asetuksen N:o 1782/2003 40 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan mukaisessa viitemäärän laskennassa niin kuin ne eivät olisi osallistuneet maatalouden ympäristötoimenpiteisiin vuosien 2000–2002 aikana.