



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

23 päivänä marraskuuta 2023*

Ennakkoratkaisupyyntö – Yhteinen maatalouspolitiikka – Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosasto – Maatalouden metsitystoimenpiteitä koskeva yhteisön tukijärjestelmä – Asetus (ETY) N:o 2080/92 – 3 artiklan ensimmäisen kohdan b ja c alakohta – Tukijärjestelmä – Hoito- ja tulonmenetyspalkkiot – Myöntämisedellytykset – Kansallinen säännöstö, jossa säädetään maa-alueiden metsikön vähimmäistiheyttä koskevasta vaatimuksesta – Vaatimuksen noudattamatta jättäminen edunsaajasta riippumattomasta syystä – Tuen palauttamista koskeva velvollisuus – Ylivoimainen este – Suhteellisuusperiaate

Asiassa C-213/22,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Supremo Tribunal Administrativo (ylin hallintotuomioistuin, Portugali) on esittänyt 24.2.2022 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 22.3.2022, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP

vastaa

CS,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja K. Jürimäe sekä tuomarit N. Piçarra, M. Safjan, N. Jääskinen ja M. Gavalec (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: L. Medina,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– CS, edustajanaan J. Teles Branco, advogado,

– Portugalin hallitus, asiamiehinaan H. Almeida, P. Barros da Costa, P. Direitinho ja A. Pimenta,

* Oikeudenkäyntikieli: portugali.

- Kreikan hallitus, asiamiehinään E. Leftheriotou, M. Tassopoulou ja A.-E. Vasilopoulou,
- Euroopan komissio, asiamiehinään B. Rechena ja A. Sauka,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee maatalouden metsitystoimenpiteitä koskevasta yhteisön tukijärjestelmästä 30.6.1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2080/92 (EYVL 1992, L 215, s. 96) 3 artiklan ensimmäisen kohdan b ja c alakohdan sekä suhteellisuusperiaatteen tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat CS ja Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP (Maatalouden ja kalastuksen rahoituslaitos, IP, Portugali; jäljempänä IFAP) ja jossa on kyse sellaisen IFAP:n päätöksen laillisuudesta, jolla määrätään palauttamaan CS:n asetuksella N:o 2080/92 käyttöön otettuna maatalousmaan metsitystukena saamat palkkiot.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

- 3 Asetus N:o 2080/92 on kumottu Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta 17.5.1999 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1257/1999 (EYVL 1999, L 160, s. 80) 2.7.1999 alkavien vaikutuksien. Kun otetaan huomioon viimeksi mainitun asetuksen 55 artiklan 3 kohta, asetusta N:o 2080/92 on kuitenkin sovellettu edelleen toimiin, jotka komissio on kyseisen asetuksen nojalla hyväksynyt ennen 1.1.2000, joten pääasiaa säännellään edelleen mainitun asetuksen säännöksillä.
- 4 Asetuksen N:o 2080/92 johdanto-osan ensimmäisestä kolmanteen ja viidennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Maatalousmaan metsityksellä on erityisen tärkeä merkitys maankäytön ja ympäristön kannalta, ja se vähentää metsätaloustuotteiden puutetta yhteisössä ja täydentää yhteisön politiikkaa, jonka tavoitteena on maataloustuotannon ohjaaminen,

maanviljelijöiden kokemukset maatalousmaan metsityksestä osoittavat, että olemassa olevat tukijärjestelmät, joiden tarkoituksena on edistää metsitystä, ovat riittämättömiä ja että viime vuosina maataloustuotannosta poistetun maatalousmaan metsitys ei ole osoittautunut kovin tyydyttäväksi,

olisi siis suotavaa korvata 15 päivänä heinäkuuta 1991 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2328/91 [(EYVL 1991, L 218, s. 1)] VIII osastossa tarkoitettujen maatalouden rakenteiden tehokkuuden parantamistoimenpiteet sellaisilla toimenpiteillä, jotka paremmin edistäisivät maatalousmaan metsityksen tehostamista,

--

viidelle ensimmäiselle vuodelle vahvistettu aleneva palkkio, jonka on tarkoitus korvata osa uusien metsien hoitokustannuksista, voi merkittävästi edistää metsitystä”.

5 Kyseisen asetuksen 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Tukijärjestelmän tavoite”, säädetään seuraavaa:

”Perustetaan yhteisön tukijärjestelmä, jonka rahoittamiseen Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosasto osallistuu seuraavista syistä:

- yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä säädettyjen muutosten täydentämiseksi,
- metsävarojen parantumisen edistämiseksi pitkällä aikavälillä,
- ympäristön tasapainon kanssa paremmin sopusoinnussa olevan luonnontilaisten alueiden hoidon edistämiseksi,
- kasvihuoneilmiön torjumiseksi ja hiilidioksidin oton lisäämiseksi.

Mainitun yhteisön tukijärjestelmän tavoitteena on edistää:

- a) metsitystä maatalousmaan vaihtoehtoisena käyttönä;
- b) metsänhoitoon liittyvien toimintojen kehittämistä maataloilla.”

6 Asetuksen N:o 2080/92 2 artiklan, jonka otsikko on ”Tukijärjestelmä”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tukijärjestelmään voi sisältyä:

- a) metsityskustannusten korvaamiseen tarkoitettuja tukia;
- b) sellainen vuotuinen palkkio metsitetyltä hehtaarilta, jonka tarkoituksena on korvata metsitettyjen alueiden hoitokustannukset viiden ensimmäisen vuoden ajan;
- c) sellainen vuotuinen palkkio metsitetyltä hehtaarilta, jonka tarkoituksena on korvata maatalousmaan metsityksestä johtuvat tulonmenetykset;
- d) tukia metsitettyjen alueiden parantamiseen tarkoitetuille sijoituksille rakentamalla esimerkiksi tuulenmurtajia, palonkatkaisulinjoja, vedenottoaikoja ja metsäautoteitä sekä korkkitammimetsiköiden parantamiseen.”

7 Asetuksen 3 artiklan, jonka otsikko on ”Tukien määrät”, ensimmäisen kohdan b ja c alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Edellä 2 artiklassa tarkoitettujen tukien hyvitetävät enimmäismäärät vahvistetaan seuraavasti:

--

- b) hoitokustannukset:

- 250 [euroa] hehtaarilta vuodessa kahtena ensimmäisenä vuonna ja 150 [euroa] hehtaarilta seuraavina vuosina havupuiden istuttamiseen,
- 500 [euroa] hehtaarilta vuodessa kahtena ensimmäisenä vuonna ja 300 [euroa] hehtaarilta seuraavina vuosina lehtipuiden tai vähintään 75 prosenttia lehtipuita käsittävien sekametsien istuttamiseen.

– –

c) palkkio, jonka tarkoituksena on korvata tulojen menetykset:

- 600 [euroa] hehtaarilta vuodessa, jos metsityksen suorittaa sellainen maataloustuottaja tai maataloustuottajien ryhmittymä, joka on viljellyt maata ennen sen metsitystä,
- 150 [euroa] hehtaarilta vuodessa, jos metsityksen suorittaa joku muu 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettu edunsaaja

enintään 20 vuoden ajaksi ensimmäisestä metsityksestä lukien.”

8 Asetuksen N:o 2080/92 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Tukiohjelma”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot toteuttavat 2 artiklassa tarkoitetun tukijärjestelmän monivuotisten kansallisten tai alueellisten 1 artiklassa tarkoitettuihin tavoitteisiin tähtäävien ohjelmien avulla; ohjelmissa määritetään erityisesti:

- edellä 2 artiklassa tarkoitettujen tukien määrät ja kesto metsitykseen käytettävien eri puulajien ja tyyppien todellisten metsitys- ja hoitokustannusten tai tulonmenetyksen perusteella,
- tukien myöntämisen edellytykset, ja erityisesti metsitystä koskevat edellytykset,

– –

2. Jäsenvaltiot voivat toteuttaa myös alueellisia metsityssuunnitelmia, jotka ilmentävät ympäristötilanteen, luonnonolojen ja maatalouden rakenteiden vaihtelevuutta.

Alueellisiin metsityssuunnitelmiin kuuluu erityisesti:

- metsityksen tavoitteen määrittäminen,
- metsitettävien alueiden sijaintia ja ryhmittelyä koskevat edellytykset,
- noudatettavat metsänhoitokäytännöt,
- paikallisiin oloihin sopeutuvien puulajien valinta.”

Portugalin oikeus

- 9 Maatalousministeriön määräyksen nro 199/94, joka on annettu 6.4.1994 (Portaria 199/94 do Ministério da Agricultura; Diário da República, 1. sarja, nro 80, 6.4.1994), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasian tosiseikkoihin (jäljempänä ministeriön määräys nro 199/94), 5 §:ssä, jonka otsikko on ”Vuotuiset palkkiot”, määrätään seuraavaa:

”Jollei seuraavasta pykälästä muuta johdu, edellä olevassa pykälässä tarkoitetun maatalousmaan metsitystuen edunsaajilla on oikeus saada metsitetyltä hehtaarilta kaksi vuosittaista palkkiota, joiden tarkoituksena on

- a) kattaa viiden ensimmäisen vuoden ajan investointihankkeeseen sisältyvien metsitettyjen alueiden hoitokustannukset
- b) korvata maatalousmaan metsityksestä johtuvat tulonmenetykset.”

- 10 Ministeriön määräyksen 6 §:ssä, jonka otsikko on ”Edunsaajat”, määrätään seuraavaa:

”1 – Tämän määräyksen mukaista tukea voidaan myöntää seuraavasti:

- a) tukea maatalousmaan metsitykseen: kaikille luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille
- b) tukea metsitettyjen alueiden parantamiseen: maataloustuottajille ja maataloustuottajien yhdistyksille
- c) palkkio, jonka tarkoituksena on korvata metsitettyjen alueiden hoitokustannukset: kaikki maatalousmaan metsitystuen edunsaajat
- d) palkkio, jonka tarkoituksena on korvata tulonmenetykset: kaikki yksityisoikeudelliset luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt, jotka saavat metsitystukea, lukuun ottamatta niitä henkilöitä, jotka lopettavat toimintansa [lampaan- ja vuohenlihan tuottajapalkkion myöntämisen yleisistä säännöistä annetun asetuksen (ETY) N:o 3493/90 muuttamisesta] 30.6.1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2070/92 [(EYVL 1992, L 215, s. 63)] mukaisesti.

2 – Siltä osin kuin on kyse nopeakasvuisista lajeista, joita kasvatetaan alle kuudentoista vuoden kiertoviljelyllä, tukea myönnetään ainoastaan maatalousmaan metsitykseen ja yksinomaan päätoimisille maataloustuottajille.”

- 11 Ministeriön määräyksen 7 §:ssä, jonka otsikko on ”Edunsaajien sitoumus”, määrätään seuraavaa:

”Tämän määräyksen mukaisen tuen myöntäminen edellyttää, että edunsaajat sitoutuvat erityisesti

- a) noudattamaan investointisuunnitelmaan yhdistetyssä hoidon kehittämissuunnitelmassa vahvistettuja viljelykäytäntöjä
- b) varmistamaan, että istutustoimenpiteiden kohteena olevien metsiköiden vähimmäistiheydet ovat täydennysistutuksen jälkeisenä vuonna liitteen C mukaiset

c) hoitamaan ja suojaamaan istutus- tai parantamistoimenpiteiden kohteena olevia metsiköitä sekä niissä olevia rakenteita vähintään kymmenen vuoden ajan tai jos kyse on tulonmenetyspalkkion maksamisesta, niin kauan kuin kyseinen palkkio myönnetään.

– –”

12 Ministeriön määräyksen 26 §:ssä, jonka otsikko on ”Palkkioiden maksaminen osittainen”, määrätään seuraavaa:

”Jos osa metsiköstä tuhoutuu edunsaajasta riippumattomista syistä, tässä määräyksessä tarkoitettujen palkkioiden maksamista jatketaan hyvässä kasvukunnossa pysyneen maa-alueen osalta.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

13 IFAP ja CS tekivät 4.3.1997 sopimuksen, jossa sovittiin, että CS saa asetuksen N:o 2080/92 soveltamisalaan kuuluvaa tukea maatalousmaan metsitykseen. Kyseisen viittä maa-alueita koskevan sopimuksen mukaan CS:lle oli tarkoitus maksaa metsityskustannusten kattamiseen tarkoitettu ensimmäinen tuki, vuosittaisia hoitopalkkioita ja vuosittaisia tulonmenetyspalkkioita.

14 Sopimuksen yleisissä ehdoissa olevan C.7. kohdan, jossa toistettiin ministeriön määräyksen nro 199/94 7 §:n b kohdan määräykset, mukaan CS:n oli ”varmistettava, että istutustoimenpiteiden kohteena olevien metsiköiden vähimmäistiheydet ovat täydennysistutuksen jälkeisenä vuonna laissa säädetyn mukaiset” (jäljempänä metsikön vähimmäistiheyttä koskeva vaatimus).

15 Näiden samojen yleisten ehtojen E osassa, jonka otsikko oli ”Sopimuksen yksipuolinen päättäminen ja muuttaminen”, todettiin lisäksi seuraavaa:

”E.1. IFAP voi yksipuolisesti päättää tämän sopimuksen tai muuttaa sitä, jos edunsaaja ei noudata jotain velvollisuuttaan tai jos jokin näissä yleisissä ehdoissa esitetyistä tuen myöntämisedellytyksistä ei täyty tai ei enää täyty edunsaajasta riippuvasta syystä.

E.2. IFAP voi niin ikään muuttaa tätä sopimusta yksipuolisesti tuen määrän osalta, jos se on perusteltua investointia toteutettaessa konkreettisesti todettujen olosuhteiden vuoksi tai metsänhoitoon liittyvien olosuhteiden vuoksi.

E.3. Hoito- ja tulonmenetyspalkkioita alennetaan erityisesti metsän osittaisen tuhoutumisen yhteydessä tuhoutunutta aluetta vastaavasti, jos tuhoutuminen johtuu edunsaajasta riippumattomasta syystä.”

16 IFAP totesi vuonna 2006, että kolme viidestä edellä olevassa kohdassa tarkoitettussa sopimuksessa kyseessä olleista maa-alueista ei täyttänyt metsikön vähimmäistiheyttä koskevaa vaatimusta. IFAP määräsi siis 11.9.2006 tehdyllä päätöksellä yleisten ehtojen E.2 lausekkeen mukaisesti sopimuksen yksipuolisesta muuttamisesta ja vaati 3 992,08 euron suuruisen perussumman palauttamista laissa ja asetuksissa säädettyine korkoineen; tämä summa vastaa yhtäältä perusteettomasti näiden kolmen maa-alueen osalta vuosilta 1998 ja 1999 maksettujen hoito- ja tulonmenetyspalkkioiden ja toisaalta kahden muun maa-alueen osalta vuosille 2003–2005 maksettavien hoito- ja tulonmenetyspalkkioiden välistä erotusta. IFAP ei sitä vastoin kyseenalaistanut ensimmäistä tukea, jolla oli tarkoitus kattaa metsityskustannukset ja joka oli maksettu CS:n ponnisteluista mainittujen maa-alueiden metsittämiseksi.

- 17 CS riitautti tämän päätöksen Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa (Lissabonin alueellinen hallintotuomioistuin) ja totesi, että hän oli tehnyt kaikkensa, jotta istutuksen tiheys olisi laissa edellytetyn mukainen, ja että tämä vaatimuksen noudattamatta jättäminen ei johtunut hänen virheestään vaan epäsuotuisista sääoloista.
- 18 Kyseinen tuomioistuin kumosi 11.9.2006 tehdyn päätöksen 26.5.2017 annetulla tuomiolla todettuaan, ettei CS ollut saanut vuosia 1998 ja 1999 koskevia tulonmenetyspalkkioita perusteettomasti. Se velvoitti IFAP:n maksamaan vuosia 2003–2005 koskevat tulonmenetyspalkkiot ja vuosia 2003 ja 2004 koskevat hoitopalkkiot.
- 19 IFAP haki tähän tuomioon muutosta Tribunal Central Administrativo do Sulilta (eteläinen hallinnollinen keskuustuomioistuin, Portugali). Kyseinen tuomioistuin hylkäsi muutoksenhaun 9.5.2019 annetulla tuomiolla ja katsoi, että metsikön vähimmäistiheyttä koskeva vaatimus on keinoihin eikä tulokseen liittyvä velvoite ja että IFAP:n oli siis voidakseen vaatia palkkioiden palauttamista osoitettava, että CS oli tehnyt virheen käytettyjen keinojen osalta.
- 20 IFAP valitti tästä tuomiosta Supremo Tribunal Administrativoon (ylin hallintotuomioistuin, Portugali), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin.
- 21 Kyseisellä tuomioistuimella on epäilyjä siitä, onko ministeriön määräyksen nro 199/94 7 §:n b kohta yhteensopiva unionin sääntöjen ja yleisten periaatteiden kanssa.
- 22 Ensinnäkin se pohtii, onko ministeriön määräyksen nro 199/94 7 §:n b kohdassa vahvistettua metsikön vähimmäistiheyttä koskevaa vaatimusta tarkasteltava keinoihin liittyvänä velvoitteena vai tulokseen liittyvänä velvoitteena. Se epäilee tältä osin toisen asteen tuomioistuimen tulkintaa, jonka mukaan hoito- ja tulonmenetyspalkkiot on maksettava aina, kun edunsaaja on metsittänyt maa-alueen ja tehnyt kaikkensa tämän vaatimuksen noudattamiseksi.
- 23 Vaikka toiseksi oletetaan, että mainittu vaatimus on tulokseen liittyvä velvoite, Supremo Tribunal Administrativo pohtii Portugalin lainsäätäjän käyttöön ottaman ohjelman yhdenmukaisuutta suhteellisuusperiaatteen kanssa. Kyseinen tuomioistuin pyrkii erityisesti selvittämään, onko suhteellisuusperiaate esteenä ministeriön määräyksen nro 199/94 7 ja 26 §:n tulkinnalle, jonka mukaan metsikön osittainen tuhoutuminen sitä vuotta, jolloin täydennysistutusta on arvioitu, seuraavina vuosina esiintyneiden epäsuotuisien sääolojen vuoksi johtaa palkkioiden maksamiseen osittain (niiden maa-alueiden osalta, jotka täyttävät vähimmäistiheyttä koskevan vaatimuksen), kun taas samankaltaisten epäsuotuisien sääolojen esiintyminen itse arviointivuonna samoine vaikutuksineen johtaa palkkion saamista koskevan oikeuden menettämiseen kokonaisuudessaan.
- 24 Kolmanneksi ja viimeiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee sen, että ministeriön määräyksellä nro 199/94 alun perin käyttöön otettua järjestelmää on muutettu vuonna 2012, mikä on omiaan johtamaan alkuperäisen järjestelmän oikeasuhteisuutta koskeviin epäilyihin. Näillä muutoksilla on näet alennettu liitteessä C edellytettyä metsikön vähimmäistiheyden raja-arvoa ja muutettu siihen saakka voimassa ollutta ”kaikki tai ei mitään” -järjestelmää myönnettäessä palkkioita kasvien määrän perusteella täydennysistutuksen jälkeisenä vuonna. Metsikön vähimmäistiheyden noudattamista arvioidaan vastedes investoinnin päättymistä seuraavana vuonna ja hoitopalkkiota myönnettäessä. Lisäksi siinä tapauksessa, että kasvit tuhoutuvat edunsaajasta riippumattomista syistä, tässä uudessa säännöstössä säädetään, että palkkioiden maksamista jatketaan hyvässä kasvukunnossa pysyneen maa-alueen osalta.

25 Tässä tilanteessa Supremo Tribunal Administrativo päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Voidaanko [asetuksen N:o 2080/92] 3 artiklan b ja c alakohdan mukaisia hoitokustannuksia ja tulonmenetyspalkkioita pitää oikeutettuina, jos edunsaaja osoittaa – – kansallisen tukiohjelman mukaisten metsitysedellytysten jääneen täyttymättä edunsaajasta riippumattomista syistä, vaikka edunsaaja on tehnyt kaikkensa saavuttaakseen vaaditun tuloksen?
- 2) Onko ratkaisu, joka ilmenee [ministeriön määräyksen nro 199/94] 7 §:n b kohdan, luettuna yhdessä kyseisen määräyksen 26 §:n kanssa, tulkinnasta ja jonka mukaan epäsuotuisten sääölojen esiintyminen arviointivuotta (eli täydennysistutuksen jälkeistä vuotta) seuraavina vuosina johtaa siihen, että palkkiot maksetaan osittain, mutta saman tuloksen saavuttaminen samoissa epäsuotuisissa sääoloissa täydennysistutuksen jälkeisenä vuonna johtaa siihen, että palkkioiden saamista koskeva oikeus menetetään kokonaisuudessaan, unionin oikeuden oikeussääntöjen mukainen?
- 3) Onko ministeriön määräyksen nro 199/94 [7 §:n b kohdan] mukaista ratkaisua, jonka perusteella edunsaaja menettää oikeutensa hoitopalkkioihin ja tulonmenetyspalkkioihin kokonaisuudessaan, jos liitteessä C määritettyä metsikön tiheyttä ei saavuteta, ilman, että maksettavia palkkioita voitaisiin alentaa suhteellisesti, jos tämän tuloksen voidaan katsoa aiheutuvan ulkoisista syistä, kuten säästä, pidettävä unionin yleisenä periaatteena pidettävän suhteellisuusperiaatteen vastaisena, sellaisena kuin se näyttää ilmenevän (a contrario sensu) 30.3.2017 annetusta tuomiosta József Lingurár v. Miniszterelnökséget vezető miniszter (C-315/16, 29 ja 35 kohta)?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

- 26 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmella kysymyksellään, jotka on tutkittava yhdessä, lähinnä, onko asetuksen N:o 2080/29 3 artiklan ensimmäisen kohdan b ja c alakohtaa ja suhteellisuusperiaatetta tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että sellainen henkilö, joka on saanut hoito- ja tulonmenetyspalkkioita, jotka maksetaan hänen maatalousmaan metsittämiseen antamansa monivuotisen sitoumuksen perusteella, velvoitetaan palauttamaan nämä palkkiot, kun kansallisessa säännöstössä vahvistettu metsikön vähimmäistiheyttä koskeva myöntämisedellytys ei täyty sitoumusta täytettäessä epäsuotuisten sääölojen esiintymisen vuoksi.
- 27 Aluksi on huomautettava, että – kuten asetuksen N:o 2080/92 1 artiklasta, luettuna kyseisen asetuksen johdanto-osan ensimmäisestä kolmanteen perustelukappaleen valossa, ilmenee – asetuksella otetaan käyttöön maatalousmaan metsityksen tukijärjestelmä, jolla pyritään muun muassa edistämään metsitystä maatalousmaan vaihtoehtoisena käyttönä samalla kun kehitetään metsänhoitoon liittyviä toimintoja maataloilla, edistämään ympäristön tasapainon kanssa paremmin sopusoinnussa olevaa luonnontilaisten alueiden hoitoa, torjumaan kasvihuoneilmiötä, lisäämään hiilidioksidin ottoa ja edistämään metsävarojen parantumista pitkällä aikavälillä.
- 28 Asetuksella on siis maatalouspolitiikan tavoitteita, joilla pyritään tukemaan metsätalouselämyksiä ja ympäristönsuojelutavoite, ja nämä tavoitteet ovat luonteeltaan monivuotisia ja edellyttävät maatalousmaan tehokasta ja kestävä metsitystä.

- 29 Tässä yhteydessä ensinnäkin kyseisen asetuksen 2 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdasta ilmenee, että asetuksella käyttöön otettuun maatalousmaan metsityksen tukijärjestelmään voi sisältyä muun muassa vuotuinen palkkio, jonka tarkoituksena on korvata metsitettyjen alueiden hoitokustannukset viiden ensimmäisen vuoden ajan, ja vuotuinen palkkio, jonka tarkoituksena on korvata maatalousmaan metsityksestä johtuvat tulonmenetykset, ja nämä palkkiot maksetaan ”metsitetyltä hehtaarilta”.
- 30 Tämän jälkeen asetuksen N:o 2080/92 3 artiklan ensimmäisen kohdan b ja c alakohdassa vain vahvistetaan näiden palkkioiden enimmäismäärät metsitetyn alueen (hehtaari) perusteella ja se, kuinka pitkään näitä palkkioita voidaan enintään maksaa. Kun kyseisen artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdassa, luettuna asetuksen johdanto-osan viidennen perustelukappaleen valossa, säädetään tältä osin, että hoitopalkkioiden maksu voidaan porrastaa viiden vuoden ajalle, jos uusien istutusalueiden hoito varmistetaan, saman artiklan c alakohdassa todetaan puolestaan, että tulonmenetyspalkkio voidaan myöntää enintään 20 vuoden ajaksi ensimmäisestä metsityksestä lukien.
- 31 Asetuksen N:o 2080/92 4 artiklan 1 kohdasta on todettava, että siinä annetaan jäsenvaltioiden tehtäväksi toteuttaa kyseinen tukijärjestelmä sellaisten monivuotisten kansallisten tai alueellisten ohjelmien avulla, joita koskevat yksityiskohdat ne määrittävät. Jäsenvaltioiden on tässä yhteydessä määritettävä etenkin tukien määrät ja kesto metsitykseen käytettävien eri puulajien ja tyyppien todellisten metsitys- ja hoitokustannusten tai tulonmenetyksen perusteella sekä metsitystukien myöntämisedellytykset.
- 32 Kun näitä säännöksiä luetaan yhdessä, niistä ilmenee, että vaikka asetuksessa N:o 2080/92 ei vahvisteta suoraan edellytyksiä, joiden on täyttyvä, jotta erilaisia metsityspalkkioita voidaan myöntää, sen mukaan näiden palkkioiden myöntäminen on kuitenkin sidottu sitoumuksen piiriin kuuluvien alueiden tehokkaaseen metsitykseen koko sitoumuksen voimassaoloajan.
- 33 Hoito- ja tulonmenetyspalkkioiden myöntäminen on siis perusteetonta – eikä sille ole siis oikeusperustaa – yksistään sen perusteella, että jonkin näiden palkkioiden myöntämisedellytyksen todetaan jääneen täyttymättä. Tällaisia palkkioita, jotka on maksettu, ei siis voida pitää oikeutettuina, vaikka edunsaaja on tehnyt kaikkensa täyttääkseen ministeriön määräyksen nro 199/94 7 §:n b kohdassa säädetyn kaltaisen metsityksen vähimmäistiheyttä koskevan vaatimuksen.
- 34 Tätä tulkintaa tukevat asetuksen N:o 2080/92 tavoitteet, sellaisina kuin ne on mainittu tämän tuomion 27 ja 28 kohdassa. Metsätalouden tukeminen ja ympäristönsuojelu, joka liittyy yleisempään tavoitteeseen torjua kasvihuoneilmiötä hiilidioksidin ottoa lisäämällä, edellyttävät näet maatalousmaan tehokasta metsitystä.
- 35 Mainittua tulkintaa tukee myös asetuksen N:o 2080/92 taustalla olevan järjestelmän rakenne. Kun yhtäältä kyseisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltioiden tehtäväksi annetaan vahvistaa monivuotisissa ohjelmissaan metsitystukien myöntämisedellytykset ja kun toisaalta jäsenvaltioille annetaan asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa mahdollisuus ottaa alueellisissa metsityssuunnitelmissa huomioon ympäristötilanteiden vaihtelevuus ja valita paikallisiin maantieteellisiin ja hydrografisiin oloihin sopeutuvat puulajit, unionin lainsäätäjä on näet halunnut, ettei metsitystoimien onnistuminen riipu pelkästä edunsaajan huolellisuudesta.

- 36 Tästä ilmenee, että unionin säännösten mukaan hoito- ja tulonmenetyspalkkioiden asianmukainen maksaminen edellyttää, että metsitystuen myöntämisedellytykset täyttyvät koko monivuotisen sitoumuksen toteuttamisen ajan, eikä näiden palkkioiden saaja voi perustella sitä, ettei jotain näistä edellytyksistä, kuten metsityksen vähimmäistiheyttä koskevaa vaatimusta, ole noudatettu, osoittamalla pelkästään toimineensa huolellisesti.
- 37 Toiseksi on kuitenkin huomautettava, että asetukseen N:o 2080/92 ei sisälly mitään säännöstä niistä seurauksista, joita jonkin kyseisen asetuksen 2 artiklassa tarkoitettujen palkkioiden myöntämisedellytyksen noudattamatta jättämisestä aiheutuu erityisesti silloin, kun kyseinen noudattamatta jättäminen perustuu ylivoimaiseen esteeseen.
- 38 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on kuitenkin niin, että vaikka sovellettavaan säännöstöön ei sisälly nimenomaista säännöstä, palkkioiden saajalla on mahdollisuus vedota ylivoimaiseen esteeseen (ks. vastaavasti tuomio 19.4.1988, Inter-Kom, 71/87, EU:C:1988:186, 10 ja 15 kohta sekä tuomio 7.12.1993, Huygen ym., C-12/92, EU:C:1993:914, 31 kohta).
- 39 Maataloussäännösten alalla on niin, että vaikka ylivoimaisen esteen käsite ei edellytä ehdotonta mahdottomuutta, se edellyttää kuitenkin, että tuen myöntämisedellytyksen noudattamatta jättäminen johtuu sellaisista epätavallisista ja ennalta arvaamattomista olosuhteista, joihin asianomaisen toimijan ei ole ollut mahdollista vaikuttaa ja joiden seurauksia ei ole voitu välttää kaikesta noudatetusta huolellisuudesta huolimatta (ks. vastaavasti tuomio 17.12.2015, Szemerey, C-330/14, EU:C:2015:826, 58 kohta). Tätä käsitettä on lisäksi poikkeuksena tulkittava suppeasti.
- 40 Siltä osin kuin näiden olosuhteiden olemassaolon selvittäminen merkitsee tosiseikkojen arviointia, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä, liittyykö pääasiassa kyseessä olevaan asiaan tällaisia piirteitä.
- 41 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee yhtäältä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on todennut yleisesti, että epäsuotuisat sääolot, joihin CS on vedonnut, johtuivat olosuhteista, joihin CS:n ei ole ollut mahdollista vaikuttaa, ja toisaalta, että CS ei ole kaikesta noudattamastaan huolellisuudesta huolimatta voinut välttää niitä seurauksia, joita näillä sääoloilla on ollut maa-alueiden metsikköön. Jotta nämä olosuhteet voidaan luonnehtia unionin oikeudessa tarkoitetuksi ylivoimaiseksi esteeksi, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin vielä selvitettävä, olivatko ne epätavallisia ja ennalta arvaamattomia.
- 42 Yksistään tapahtuma, joka täyttää ylivoimaisen esteen tunnusmerkit eli joka on luonteeltaan epätavallinen ja ennalta arvaamaton, voisi siis vapauttaa edunsaajan velvollisuudestaan palauttaa saamansa tuet sen vuoksi, ettei metsikön vähimmäistiheyttä koskevaa vaatimusta ole noudatettu.
- 43 Kolmanneksi on täsmennettävä siitä, onko – kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee – suhteellisuusperiaate esteenä ministeriön määräyksen nro 199/94 7 §:n b kohdan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, että asetus N:o 2080/92 ei sisällä mitään säännöstä, jolla jäsenvaltiolle annettaisiin mahdollisuus rajoittaa suhteellisesti näiden palkkioiden maksamista sellaisten olosuhteiden ilmenemisen johdosta, joihin edunsaajan ei ole ollut mahdollista vaikuttaa. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että kansallisten säännösten, jotka jäsenvaltio on antanut käyttäessään unionin säännösten täytäntöönpanoa koskevaa toimivaltaansa, on oltava unionin yleisten periaatteiden, ja muun muassa suhteellisuusperiaatteen, mukaisia (tuomio 28.10.2010, SGS Belgium ym., C-367/09, EU:C:2010:648, 40 kohta). Suhteellisuusperiaate edellyttää, että kansallisen säännöksen tavoite on

toteutettavissa siinä säädettyjen keinojen avulla ja ettei näillä keinoilla ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi (tuomio 7.4.2022, Avio Lucos, C-176/20, EU:C:2022:274, 42 kohta).

- 44 Kun otetaan huomioon tämän tuomion 33 ja 42 kohdassa esitetyt seikat, joiden mukaan hoito- ja tulonmenetyspalkkioiden saaja voi oikeuttaa jonkin näiden palkkioiden myöntämisedellytyksen, kuten metsikön vähimmäistiheyttä koskevan vaatimuksen, noudattamatta jättämisen vain näyttämällä toteen ylivoimaisen esteen piiriin kuuluvan tapahtuman, ei ole mahdollista katsoa, että sellainen kansallinen käytäntö, jonka mukaan – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – niitä alueita vastaavat palkkiot, joiden osalta tällaista vaatimusta ei ole noudatettu, on palautettava kokonaisuudessaan, olisi suhteellisuusperiaatteen vastainen. Tällä käytännöllä varmistetaan sitä vastoin vain asianmukaisesti ja aiheellisesti, että metsitystuilla rahoitetaan asianomaisen metsitysohjelman mukaisia toimia.
- 45 Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä näet ilmenee, että tuensaajan on siinä tapauksessa, ettei jotakin kyseisen tuen myöntämisedellytystä ole noudatettu, palautettava kaikki kyseisen tuen osalta jo maksetut summat, eikä suhteellisuusperiaate voi olla esteenä tälle palauttamisvelvollisuudelle (ks. vastaavasti tuomio 26.5.2016, Ezernieki, C-273/15, EU:C:2016:364, 41–46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 46 Tätä tulkintaa ei voida kyseenalaistaa 30.3.2017 annettuun tuomioon *Lingurár* (C-315/16, EU:C:2017:244) perustuvalla argumentaatiolla. Kyseinen tuomio on näet annettu erilaisessa oikeudellisessa asiayhteydessä, jossa unionin tuomioistuimen oli tulkittava Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen 20.9.2005 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 (EUVL 2005, L 277, s. 1) säännöksiä. Kyseisen tuomion yhteydessä unionin tuomioistuimelta oli tiedusteltu, voitiinko korvausten maksaminen Natura 2000 -verkostosta evätä kokonaan yksityiseltä, kun alue, jolle tukea haettiin, kuului hyvin pieneltä osin jäsenvaltiolle ja vaikka kyseisessä asetuksessa vaaditaan, että tukea myönnetään ainoastaan yksityisten omistuksessa oleville alueille. Unionin tuomioistuin huomautti ensin kyseisen tuomion 29 kohdassa, että kansallisten säännösten, jotka kyseinen jäsenvaltio on antanut käyttäessään unionin säännösten täytäntöönpanoa koskevaa toimivaltaansa, on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia, minkä jälkeen se totesi kyseisen tuomion 30, 33 ja 35 kohdassa, että kansallinen säännöstö, jolla metsäala suljetaan täysin Natura 2000 -tuen piiristä sen vuoksi, että kyseisellä metsäalalla sijaitsee kyseisen jäsenvaltion omistama alue, ei kuvasta oikeasuhteisella tavalla tosiasiallisten omistussuhteiden välistä suhdetta ja on siten ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen kanssa, koska kyseessä olevat maksut on suoritettava metsäpinta-alan mukaan.
- 47 Suhteellisuusperiaate ei siis ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan oikeus saada hoito- ja tulonmenetyspalkkioita menetetään kokonaisuudessaan, jos jokin näiden palkkioiden myöntämisedellytyksistä ei täyty sellaisten olosuhteiden ilmenemisen johdosta, joihin edunsaajan ei ole ollut mahdollista vaikuttaa ja jotka eivät täytä ylivoimaisen esteen tunnusmerkkejä.
- 48 Neljänneksi ja viimeiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, onko suhteellisuusperiaate esteenä ministeriön määräyksen nro 199/94 7 ja 26 §:n tulkinnalle, jonka mukaan metsikön osittainen tuhoutuminen sitä vuotta, jolloin täydennysistutusta on arvioitu, seuraavina vuosina esiintyneiden epäsuotuisten sääolojen vuoksi johtaa palkkioiden maksamiseen osittain (niiden maa-alueiden osalta, jotka täyttävät vähimmäistiheyttä koskevan

vaatimukset), kun taas samankaltaisten sääölojen esiintyminen itse arviointivuonna samoine vaikutuksineen johtaa palkkioiden saamista koskevan oikeuden menettämiseen kokonaisuudessaan.

- 49 Kun otetaan huomioon se, että jäsenvaltioilla on tukiohjelman toteuttamista koskeva vapaus, sellaisena kuin siitä säädetään asetuksen N:o 2080/92 4 artiklassa, mikään ei ole esteenä sille, että jäsenvaltio vahvistaa sen luonteisen myöntämisedellytyksen, joka sisältyy ministeriön määräyksen nro 199/94 7 §:n b kohtaan, ja että se vahvistaa ajankohdaksi, jolloin kyseisen edellytyksen noudattaminen tarkastetaan, täydennysistutusta seuraavan vuoden.
- 50 Mikään asetuksen N:o 2080/92 säännös ei myöskään ole esteenä kyseisen ministeriön määräyksen 26 §:n kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jonka mukaan silloin, kun osa metsiköstä on tuhoutunut edunsaajasta riippumattomista syistä, palkkioiden maksamista jatketaan hyvässä kasvukunnossa pysyneen maa-alueen osalta, koska kyseisessä säännöksessä vain sidotaan palkkioiden maksaminen siihen, että metsikön vähimmäistiheyttä koskevaa vaatimusta noudatetaan edelleen, ja sillä pyritään välttämään hoito- ja tulonmenetyspalkkioiden saamista koskevien oikeuksien menettäminen kokonaisuudessaan siinä tapauksessa, että metsikkö tuhoutuu osittain.
- 51 Edellä esitetyn perusteella esitettyihin kysymyksiin on vastattava, että asetuksen N:o 2080/29 3 artiklan ensimmäisen kohdan b ja c alakohtaa ja suhteellisuusperiaatetta on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä sille, että sellainen henkilö, joka on saanut hoito- ja tulonmenetyspalkkioita, jotka maksetaan hänen maatalousmaan metsittämiseen antamansa monivuotisen sitoumuksen perusteella, velvoitetaan palauttamaan nämä palkkiot, kun kansallisessa säännöstössä vahvistettu metsikön vähimmäistiheyttä koskeva myöntämisedellytys ei täyty sitoumusta täytettäessä epäsuotuisten sääölojen esiintymisen vuoksi.

Oikeudenkäyntikulut

- 52 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 (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Maatalouden metsitystoimenpiteitä koskevasta yhteisön tukijärjestelmästä 30.6.1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2080/92 3 artiklan ensimmäisen kohdan b ja c alakohtaa sekä suhteellisuusperiaatetta

on tulkittava siten, että

ne eivät ole esteenä sille, että sellainen henkilö, joka on saanut hoito- ja tulonmenetyspalkkioita, jotka maksetaan hänen maatalousmaan metsittämiseen antamansa monivuotisen sitoumuksen perusteella, velvoitetaan palauttamaan nämä palkkiot, kun kansallisessa säännöstössä vahvistettu metsikön vähimmäistiheyttä koskeva myöntämisedellytys ei täyty sitoumusta täytettäessä epäsuotuisten sääölojen esiintymisen vuoksi.

Allekirjoitukset