



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (seitsemäs jaosto)

20 päivänä joulukuuta 2017*

Ennakkoratkaisupyyntö – Maatalous – Yhteinen markkinajärjestely – Hedelmä- ja vihannesalan toimintaohjelma – Asetus (EY) N:o 1234/2007, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 361/2008 – 103 b artikla, 103 d artikla ja 103 g artikla – Euroopan unionin taloudellinen tuki – Täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 543/2011 – 60 artikla ja liitteessä IX oleva 23 kohta – Tuottajaorganisaation tiloilla ja/tai toimitiloissa toteutetut investoinnit – Käsite – Luottamuksensuoja – Oikeusvarmuus

Asiassa C-516/16,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Itävalta) on esittänyt 27.9.2016 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 3.10.2016, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse eGen

vastaa

Agrarmarkt Austria,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (seitsemäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Rosas sekä tuomarit A. Prechal ja E. Jarašiūnas (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse eGen, edustajanaan G. Burgstaller, Rechtsanwalt,
- Agrarmarkt Austria, asiamiehenään R. Leutner,
- Itävallan hallitus, asiamiehenään C. Pesendorfer,
- Euroopan komissio, asiamiehinään B. Eggers, K. Skelly ja A. Lewis,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tiettyjä maataloustuotteita koskevista erityissäännöksistä 22.10.2007 annetun neuvoston asetuksen N:o 1234/2007 (yhteisiä markkinajärjestelyjä koskeva asetus) (EUVL 2007, L 299, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 14.4.2008 annetulla neuvoston asetuksella N:o 361/2008 (EUVL 2008, L 121, s. 1; jäljempänä asetus N:o 1234/2007), 103 c artiklan, 103 d artiklan 2 kohdan ja liitteessä I olevan IX osan ja X osan tulkintaa, neuvoston asetusten (EY) N:o 2200/96, (EY) N:o 2201/96 ja (EY) N:o 1182/2007 soveltamissäännöistä hedelmä- ja vihannesalalla 21.12.2007 annetun komission asetuksen N:o 1580/2007 (EUVL 2007, L 350, s. 1) 65, 66 ja 69 artiklan tulkintaa, asetuksen N:o 1234/2007 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä hedelmä- ja vihannesalan sekä hedelmä- ja vihannesjalostealan osalta 7.6.2011 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 543/2011 (EUVL 2011, L 157, s. 1) 51 artiklan 7 kohdan ja 64, 65 ja 68–70 artiklan tulkintaa sekä oikeusvarmuuden periaatteen ja luottamuksensuojan periaatteen tulkintaa. Ennakkoratkaisupyyntö koskee lisäksi täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 liitteessä IX olevan 23 kohdan tulkintaa ja pätevyyttä, asetuksen N:o 1580/2007 21 artiklan 1 kohdan i alakohdan ja 52 artiklan 6 kohdan a alakohdan pätevyyttä sekä täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 50 artiklan 3 kohdan d alakohdan ja 60 artiklan 7 kohdan pätevyyttä.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse eGen (jäljempänä ETG) ja Agrarmarkt Austria (jäljempänä AMA), joka on julkisoikeudellinen oikeushenkilö, joka toimii muun muassa maksajavirastona, ja jossa on kyse päätöksestä, jossa AMA totesi, ettei ETG:n toteuttamalle investoinnille voida myöntää Euroopan unionin taloudellista tukea, ja sen johdosta epäsi tuen maksamisen vuodelta 2014 siltä osin kuin tukea oli haettu kyseistä investointia varten ja määräsi tähän tarkoitukseen jo saadun tuen maksettavaksi takaisin.

Unionin oikeus

Asetus N:o 1234/2007

- 3 Asetuksen N:o 1234/2007 II osan I osasto koskee markkinainterventioita. Kyseisen osaston IV luku koskee tukijärjestelmiä ja tämän luvun IV a jakso, joka sisällytettiin asetukseen N:o 1234/2007 asetuksella N:o 361/2008, liittyy hedelmä- ja vihannesalan tukiin. Kyseisen IV a jakson II alajakson otsikkona on ”Toimintarahastot ja -ohjelmat”. Se sisältää asetuksen N:o 1234/2007 103 b–g artiklan.
- 4 Kyseisen asetuksen 103 b artiklassa, jonka otsikkona on ”Toimintarahastot”, säädetään seuraavaa:
”1. Hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatiot voivat perustaa toimintarahaston. Toimintarahastoa rahoitetaan:
a) jäsenten tai itse tuottajaorganisaation maksuosuuksilla;
b) [Unionin] taloudellisella tuella, jota voidaan myöntää tuottajaorganisaatioille.
2. Toimintarahastosta rahoitetaan ainoastaan jäsenvaltioiden 103 g artiklan mukaisesti hyväksymiä toimintaohjelmia.”

- 5 Asetuksen N:o 1234/2007 103 c artiklan, jonka otsikkona on ”Toimintaohjelmat”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Hedelmä- ja vihannesalan toimintaohjelmilla on oltava vähintään kaksi 122 artiklan c alakohdassa tarkoitettua tai seuraavista tavoitteista:

- a) tuotannonsuunnittelu;
- b) tuotteen laadun parantaminen;
- c) tuotteen kaupallisen arvon lisääminen;
- d) tuotteiden menekin edistäminen riippumatta siitä, ovatko kyseessä tuoretuotteet vai jalosteet;
- e) ympäristötoimenpiteet ja ympäristöystävälliset tuotantomenetelmät, myös luonnonmukainen maatalous;

--”

- 6 Kyseisen asetuksen 103 d artiklassa, jonka otsikkona on ”[unionin] taloudellinen tuki”, säädetään seuraavaa:

”1. [Unionin] taloudellisen tuen määrä on yhtä suuri kuin 103 b artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen tosiasiallisesti suoritettujen maksuosuuksien määrä, mutta kuitenkin enintään 50 prosenttia tosiasiallisesti aiheutuneista menoista.

2. [Unionin] taloudellinen tuki voi olla enintään 4,1 prosenttia kunkin tuottajaorganisaation kaupan pidetyn tuotannon arvosta.

Prosenttiosuutta voidaan kuitenkin korottaa 4,6 prosenttiin edellyttäen, että määrä, joka ylittää 4,1 prosenttia, käytetään yksinomaan kriisinehkäisy- ja kriisinhallintatoimenpiteisiin.

--”

- 7 Mainitun asetuksen 103 g artikla koskee toimintaohjelmien hyväksymistä. Siinä säädetään seuraavaa:

”1. Toimintaohjelman luonnos on esitettävä toimivaltaisille kansallisille viranomaisille, joiden on hyväksyttävä tai hylättävä se tai vaadittava sen muuttamista tämän alajakson säännösten mukaiseksi.

2. Tuottajaorganisaatioiden on annettava jäsenvaltiolle tiedoksi arvio kunkin vuoden toimintarahaston suuruudesta ja esitettävä tälle asianmukaiset perusteet, jotka pohjautuvat toimintaohjelmaa koskeviin arvioihin, kuluvan vuoden ja mahdollisesti edellisten vuosien menoihin sekä tarvittaessa arvioihin tulevan vuoden tuotantomääristä.

3. Jäsenvaltion on ilmoitettava tuottajaorganisaatiolle tai tuottajaorganisaatioiden liitolle [unionin] taloudellisen tuen arvioitu määrä 103 d artiklassa vahvistettuja enimmäismääriä noudattaen.

4. [Unionin] taloudellinen tuki maksetaan toimintaohjelmasta katetuista toimista aiheutuneiden menojen perusteella. Samoista toimista voidaan maksaa ennakkoa takauksen tai vakuuden asettamista vastaan.

5. Jotta tuottajaorganisaatio voisi saada [unionin] taloudellisen tuen loppuosan, sen on annettava jäsenvaltiolle tiedoksi edellisen vuoden lopullisten menojen määrä tarvittavin asiakirjanäytöin.

--”

- 8 Asetuksen N:o 1234/2007 II osan II osastossa, joka koskee kaupan pitämistä ja tuotantoa koskevia sääntöjä, olevan II luvun otsikkona on ”Tuottajaorganisaatiot, toimialakohtaiset organisaatiot ja toimijaorganisaatiot”. Kyseisen asetuksen tässä luvussa olevassa 122 artiklassa, jonka otsikkona on ”Tuottajaorganisaatiot”, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on hyväksyttävä tuottajaorganisaatiot, jotka

--

- c) pyrkivät tiettyyn päämäärään, johon voi sisältyä, tai hedelmä- ja vihannesalan ollessa kyseessä, on sisällyttävä erityisesti yksi tai useampi seuraavista tavoitteista:
- i) varmistaa tuotannon suunnittelu ja sen mukauttaminen kysyntää vastaavaksi, erityisesti määrän ja laadun osalta;
 - ii) jäsentensä tuottamien tuotteiden tarjonnan keskittäminen ja markkinoille saattaminen;
 - iii) tuotantokustannusten optimoiminen ja tuottajahintojen vakauttaminen.”
- 9 Asetuksen N:o 1234/2007 liitteen I otsikkona on ”Luettelo 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista tuotteista”. Sen hedelmiä ja vihanneksia koskevassa IX osassa täsmennetään, että tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvat muun muassa ne hedelmät ja vihannekset, joiden CN-koodi on ex 07 09 ja joiden määritelmä on ”Muut tuoreet tai jäädytetyt kasvikset, ei kuitenkaan [tiettyihin luokkiin kuuluvat paprikat, oliivit ja maissi]”. Liitteen I hedelmä- ja vihannesjalosteita koskevassa X osassa todetaan, että tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvat muun muassa ne hedelmä- ja vihannesjalosteet, joiden CN-koodi on ex 07 10 ja joiden määritelmä on ”jäädytetyt kasvikset (myös höyryssä tai vedessä keitetyt), ei kuitenkaan [tiettyihin luokkiin kuuluvat maissi, oliivit ja paprikat]”.
- 10 Asetus N:o 1234/2007 kumottiin 1.1.2014 alkavin vaikutuksin maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 922/72, (ETY) N:o 234/79, (EY) N:o 1037/2001 ja (EY) N:o 1234/2007 kumoamisesta 17.12.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1308/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 671). Asetuksen N:o 1308/2013 231 artiklan 2 kohdassa säädetään kuitenkin, että kaikkiin ennen 1.1.2014 hyväksytyihin monivuotisiin ohjelmiin sovelletaan asetuksen N:o 1234/2007 säännöksiä kyseisten ohjelmien päättämiseen saakka.

Asetus N:o 1580/2007

- 11 Asetuksen N:o 1580/2007 21 artikla sisältää käsitelmääritelmiä. Sen 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämän [tuottajaorganisaatioita koskevan III] osaston soveltamiseksi:

--

- i) ’ensimmäisellä jalostusasteella’ tarkoitetaan hedelmä- tai vihannestuotteen jalostamista joksikin [EUT]-sopimuksen liitteessä I luetelluksi tuotteeksi. Kaupanpitämistarkoituksessa toteutettua tuoreiden tuotteiden puhdistamista, leikkaamista, viimeistelyä, kuivaamista ja pakkaamista ei pidetä ensimmäisenä jalostusasteena;

--”

- 12 Tämän III osaston II luvun otsikkona on ”Toimintarahastot ja -ohjelmat”. Mainitun II luvun 1 jakson, joka sisältää 52 ja 53 artiklan, otsikkona on ”Kaupan pidetyn tuotannon arvo”. Mainitussa 52 artiklassa, jonka otsikkona on ”Laskennan perusta”, säädetään seuraavaa:

”1. Tämän luvun soveltamiseksi tuottajaorganisaation kaupan pidetyn tuotannon arvo lasketaan tuottajaorganisaation jäsenten sen tuotannon arvon perusteella, jonka osalta asianomainen tuottajaorganisaatio on hyväksytty.

--

6. Kaupan pidetty tuotanto on laskutettava ’tuottajaorganisaatiosta’ -vaiheessa:

a) tapauksen mukaan tuotteena, joka on pakattu tai kauppakunnostettu tai joka on läpikäynyt ensimmäisen jalostusasteen;

--”

- 13 Asetuksen N:o 1580/2007 52 artikla muutettiin 30.7.2010 annetulla komission asetuksella (EU) N:o 687/2010 (EUVL 2010, L 199, s. 12), joka tuli voimaan 7.8.2010 ja jossa otettiin käyttöön kaupan pidetyn tuotannon arvon laskentaa koskeva uusi järjestelmä. Kyseinen uusi laskentajärjestelmä otettiin täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 50 artiklaan.

- 14 Asetuksen N:o 1580/2007 II luvun 3 jakso, joka sisältää kyseisen asetuksen 57–68 artiklan, koskee toimintaohjelmia. Kyseisen asetuksen 61 artiklan, jonka otsikkona on ”Toimintaohjelmien sisältö ja tukikelpoiset menot”, 3 kohdan kolmannessa alakohdassa täsmennetään, että ”investointeja tai toimia voidaan toteuttaa tuottajaorganisaatioiden jäsenten yksittäisillä tiloilla, jos ne edistävät toimintaohjelman tavoitteiden saavuttamista [ja että] jäsenvaltion on varmistettava], että jäsenen lähtiessä organisaatiosta investointi tai sen jäljelle jäävä arvo peritään takaisin, jollei jäsenvaltio toisin sääädä”, ja saman artiklan 4 kohdassa täsmennetään, että ”toimintaohjelmiin ei saa sisältyä liitteessä VIII esitetyssä luettelossa tarkoitettuja toimia tai menoja”. Kyseisessä liitteessä VIII oleva 22 kohta koskee ”investointeja tai senkaltaisia [oikeammin: samankaltaisia] toimia, jotka toteutetaan muualla kuin tuottajaorganisaation, tuottajaorganisaatioiden liiton – – tytäryrityksen – – tiloilla”.

- 15 Asetuksen N:o 1580/2007 65 artiklan otsikkona on ”Päätös” ja 66 artiklan otsikkona on ”Seuraavien vuosien toimintaohjelmien muutokset”. Kyseiset artikkelit on toistettu asiasisällöltään muuttamattomina täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 64 ja 65 artiklassa.

- 16 Asetuksen N:o 1580/2007 II luvun 4 jaksossa, jonka otsikkona on ”Tuki”, ovat 69–73 artikla. Kyseisen asetuksen 69 artiklan, joka koskee hyväksyttyä tukimäärää, ja 70 artiklan, jonka otsikkona on ”Hakemukset”, säännökset on toistettu asiasisällöltään muuttamattomina täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 68 ja 69 artiklassa.

- 17 Asetus N:o 1580/2007 kumottiin täytäntöönpanoasetuksella N:o 543/2011, joka tuli voimaan 22.6.2011, ja viittauksia kumottuun asetukseen pidetään viittauksina täytäntöönpanoasetukseen N:o 543/2011.

Täytäntöönpanoasetus N:o 543/2011

- 18 Täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 johdanto-osan 42 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Jotta estettäisiin perusteettoman edun aiheutuminen yksityiselle osapuolelle, jonka yhteydet organisaatioon ovat katkenneet investoinnin taloudellisena käyttöaikana, yksittäisillä tiloilla tehtävien investointien osalta olisi vahvistettava säännökset, joilla organisaatiolle annetaan lupa periä takaisin investoinnin jäljelle jäävä arvo investoinnin omistajalta, olipa tämä jäsen tai organisaatio.”

- 19 Täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 III osaston II luku koskee toimintarahastoja ja -ohjelmia. Kyseisen luvun 1 jakso, jonka otsikkona on ”Kaupan pidetyn tuotannon arvo”, sisältää tämän asetuksen 50 ja 51 artiklan. Mainitussa 50 artiklassa, jonka otsikkona on ”Laskennan perusta”, säädetään seuraavaa:

”1. Tuottajaorganisaation kaupan pidetyn tuotannon arvo lasketaan tuottajaorganisaation ja sen jäsenten tuotannon perusteella, ja arvo sisältää ainoastaan niiden hedelmien ja vihannesten tuotannon, joiden osalta tuottajaorganisaatio on hyväksytty. – –

--

3. Kaupan pidetyn tuotannon arvo ei sisällä hedelmä- ja vihannesjalosteiden arvoa eikä muiden, hedelmä- ja vihannesalaan kuulumattomien tuotteiden arvoa.

Jalostettaviksi tarkoitettujen sellaisten hedelmien ja vihannesten kaupan pidetyn tuotannon arvo, jotka joko tuottajaorganisaatio, tuottajaorganisaatioiden liitto tai niiden tuottajajäsenet – – ovat itse tai ulkoistamalla muuntaneet joksikin asetuksen N:o 1234/2007 liitteessä I olevassa X osassa luetelluksi hedelmä- ja vihannesjalosteeksi tai joksikin muuksi tässä artiklassa tarkoitetuksi, tämän asetuksen liitteessä VI a tarkemmin kuvailluksi tuotteeksi, lasketaan soveltamalla kyseisten jalostettujen tuotteiden laskutusarvoon prosenttiosuutena ilmaistua kiinteää määrää. Kiinteä määrä on

--

d) 62 % jäädytettyjen hedelmien ja vihannesten osalta;

--”

- 20 Täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 51 artikla koskee viitekautta. Siinä säädetään seuraavaa:

”1. Asetuksen [N:o 1234/2007] 103 d artiklan 2 kohdassa tarkoitettun tuen vuotuinen enimmäismäärä lasketaan vuosittain 12 kuukauden pituisen viitekauden aikana kaupan pidetyn tuotannon arvon perusteella; jäsenvaltioiden on määriteltävä tämä viitekausi.

--

7. Poiketen siitä, mitä 1 – – kohdassa säädetään, kaupan pidetyn tuotannon arvo viitekaudella lasketaan sen aikana sovellettavan lainsäädännön mukaisesti.

Vuoteen 2007 asti ulottuvien vuosien kaupan pidetyn tuotannon arvo lasketaan viimeistään 20 päivänä tammikuuta 2010 hyväksytyjen toimintaohjelmien osalta kuitenkin viitekaudella sovelletun lainsäädännön perusteella, kun taas vuodesta 2008 alkavien vuosien kaupan pidetyn tuotannon arvo lasketaan vuonna 2008 sovelletun lainsäädännön perusteella.

Vuodesta 2008 alkavien vuosien kaupan pidetyn tuotannon arvo lasketaan 20 päivän tammikuuta 2010 jälkeen hyväksytyjen toimintaohjelmien osalta toimintaohjelman hyväksymisen hetkellä sovelletun lainsäädännön perusteella.”

- 21 Täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 III osaston II luvun 3 jakso koskee toimintaohjelmia ja sisältää 55–67 artiklan. Kyseisen asetuksen 60 artiklassa, joka koskee toimintaohjelmaan sisältyvien toimien tukikelpoisuutta, säädetään seuraavaa:

”1. Toimintaohjelmiin ei saa sisältyä liitteessä IX esitetystä luettelosta tarkoitettuja toimia tai menoja.

--

6. Investointeja tai toimia voidaan toteuttaa tuottajaorganisaatioiden tai tuottajaorganisaatioiden liiton jäsenten yksittäisillä tiloilla ja/tai toimitiloissa, myös silloin kun toimet on ulkoistettu tuottajaorganisaation tai tuottajaorganisaatioiden liiton jäsenille, jos ne edistävät toimintaohjelman tavoitteiden saavuttamista. Jäsenvaltion on varmistettava, että investointi tai sen jäljelle jäävä arvo peritään takaisin, jos tuottajajäsen lähtee organisaatiosta. – –

7. Investoinnit ja toimet, jotka liittyvät hedelmien ja vihannesten jalostamiseen hedelmä- ja vihannesjalosteiksi, voivat olla tukikelpoisia, jos tällaisilla investoinneilla ja toimilla pyritään asetuksen [N:o 1234/2007] 103 c artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin tavoitteisiin kyseisen asetuksen 122 artiklan ensimmäisen kohdan c alakohdassa tarkoitettuihin tavoitteisiin mukaan luettuina ja edellyttäen, että ne mainitaan asetuksen [N:o 1234/2007] 103 f artiklan 2 kohdassa tarkoitettussa kansallisessa strategiassa.”

22 Täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 64 artiklassa, jonka otsikkona on ”Päätös” ja jossa toistetaan asetuksen N:o 1580/2007 65 artiklan asiasisältö muuttumattomana, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on tapauksen mukaan

- a) hyväksyttävä asetuksen [N:o 1234/2007] ja tämän luvun vaatimukset täyttävät toimintarahastot ja toimintaohjelmat;
- b) hyväksyttävä toimintaohjelmat edellyttäen, että tuottajaorganisaatiot hyväksyvät tietyt muutokset; tai
- c) hylättävä toimintaohjelmat kokonaan tai osittain.

2. Jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on tehtävä päätökset toimintaohjelmista ja toimintarahastoista viimeistään niiden esittämisen vuoden 15 päivänä joulukuuta.

Jäsenvaltioiden on annettava kyseiset päätökset tuottajaorganisaatioiden tiedoksi viimeistään 15 päivänä joulukuuta.

Jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen voi kuitenkin asianmukaisesti perustelluista syistä tehdä päätökset toimintaohjelmista ja toimintarahastoista viimeistään jättöpäivää seuraavana 20 päivänä tammikuuta. Hyväksyntäpäätöksessä voidaan määrätä, että menot ovat tukikelpoisia jättöpäivää seuraavan vuoden 1 päivästä tammikuuta alkaen.”

23 Kyseisen asetuksen 65 artiklassa, jonka otsikkona on ”Seuraavien vuosien toimintaohjelmien muutokset”, toistetaan asetuksen N:o 1580/2007 66 artiklan sanamuoto asiasisällöltään muuttamattomana. Siinä säädetään seuraavaa:

”1. Tuottajaorganisaatiot voivat viimeistään 15 päivänä syyskuuta hakea toimintaohjelmiin seuraavan vuoden 1 päivästä tammikuuta sovellettavia muutoksia, kesto mukaan luettuna.

– –

3. Jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on tehtävä toimintaohjelmaan haettavia muutoksia koskevat päätökset viimeistään hakuvuoden 15 päivänä joulukuuta.

Jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen voi kuitenkin asianmukaisesti perustelluista syistä tehdä päätökset toimintaohjelmien muutoksista viimeistään hakuvuotta seuraavana 20 päivänä tammikuuta. Hyväksyntäpäätöksessä voidaan määrätä, että menot ovat tukikelpoisia hakuvuotta seuraavan vuoden 1 päivästä tammikuuta alkaen.”

- 24 Täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 II luvun 4 jakso, joka sisältää 68–72 artiklan, koskee tukia. Tässä 4 jaksossa olevassa 68 artiklassa, jonka otsikkona on ”Hyväksytyt tukimäärät” ja jossa toistetaan asetuksen N:o 1580/2007 69 artiklan sanamuoto, säädetään seuraavaa:

”1. Kuten asetuksen [N:o 1234/2007] 103 g artiklan 3 kohdassa edellytetään, jäsenvaltion on ilmoitettava hyväksytyt tukimäärät tuottajaorganisaatioille ja tuottajaorganisaatioiden liitoille viimeistään sitä vuotta, jolle tukea haetaan, edeltävän vuoden 15 päivänä joulukuuta.

2. Jos sovelletaan tämän asetuksen 64 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohtaa tai 65 artiklan 3 kohdan toista alakohtaa, jäsenvaltion on ilmoitettava hyväksytyt tukimäärät viimeistään sen vuoden, jolle tukea haetaan, 20 päivänä tammikuuta.”

- 25 Täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 69 artiklassa, jonka otsikkona on ”Tukihakemukset” ja joka vastaa asetuksen N:o 1580/2007 70 artiklaa, säädetään seuraavaa:

”1. Tuottajaorganisaation on esitettävä jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle tukea tai sen loppuosaa koskeva hakemus kunkin sellaisen toimintaohjelman osalta, jolle haetaan tukea, viimeistään sitä vuotta, jolle tukea haetaan, seuraavan vuoden 15 päivänä helmikuuta.

2. Tukihakemuksiin on liitettävä todistusasiakirjat, joista käyvät ilmi

--

b) kaupan pidetyn tuotannon arvo;

--”

- 26 Täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 70 artiklassa, jonka otsikkona on ”Tuen maksaminen”, säädetään, että ”jäsenvaltioiden on maksettava tuki viimeistään ohjelman täytäntöönpanovuotta seuraavan vuoden 15 päivänä lokakuuta”.

- 27 Täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 liitteessä IX luetellaan toimet ja menot, jotka eivät ole tukikelpoisia mainitun asetuksen 60 artiklan 1 kohdassa mainituissa toimintaohjelmissä. Liitteessä IX olevassa 23 kohdassa mainitaan ”investoinnit tai senkaltaiset [oikeammin: samankaltaiset] toimet, jotka toteutetaan muualla kuin tuottajaorganisaation tai tuottajaorganisaatioiden liiton tai niiden tuottajajäsenten tai -- tytäryritysten tiloilla ja/tai toimitiloissa”.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 28 ETG on asetuksessa N:o 1234/2007 tarkoitettu tuottajaorganisaatio. Se toimitti 15.9.2009, 19.12.2009 ja 14.1.2010 päivätyillä kirjeillään Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaftille (liittovaltion maatalous-, metsätalous-, ympäristö- ja vesitalousministeri, Itävalta; jäljempänä Itävallan toimivaltainen viranomainen) vuosia 2010–2014 koskevaa toimintaohjelmaa koskevan tukihakemuksen.

- 29 Toimia, joiden oli määrä kuulua mainitun tuen piiriin, oli sellaisen pinaatinjalostuslinjaston hankkiminen, jota käytetään tuoreena korjatun pinaatin jalostamiseen pakastepinaatiksi. Tämä ETG:n hankkima jalostuslinjasto pystytettiin Ardo Austria Frost GmbH:n (jäljempänä Ardo), joka on ETG:n sopimuskumppani ja joka harjoittaa ETG:n tuotteiden jalostusta ja markkinointia, tiloihin. Kyseisen linjaston käytön oli määrä tapahtua ETG:n ”valvonnassa ja vastuulla”, ja ETG:n mukaan tätä jalostuslinjastoa varten tarvittavan maa-alan oli ”Ardo luovuttanut ETG:n käyttöön [jalostuslinjaston muodostavien] koneiden asentamista ja käyttöä koskevan luottosopimuksen nojalla”.

- 30 Itävallan toimivaltainen viranomainen hyväksyi kyseisen toimintaohjelman 19.1.2010 päivätyllä kirjeellään. Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Itävalta) täsmentää tältä osin, että on riidatonta, että katsoessaan tämän investoinnin sellaiseksi, että sille voitiin myöntää kyseistä tukea, Itävallan toimivaltainen viranomainen tiesi, ettei kyseinen jalostuslinjasto sijainnut ETG:n vaan Ardon maa-alalla. Kyseinen tuomioistuin täsmentää lisäksi, että mainittu toimintaohjelma perustui kaupan pidetyn tuotannon arvosta tehtyyn laskelmaan, joka oli vahvistettu vuoden 2009 lukujen perusteella, että ETG oli perustettu vasta vuonna 2009 ja että tämä arvo laskettiin sisällyttämällä siihen muun muassa ”jalostuskulut”, joihin kyseisen pinaatin osalta sisältyivät ”pilkkominen, peseminen, leikkaaminen, kuivaaminen, kiehauttaminen – – [sekä] jäädyttäminen”.
- 31 Samaan toimintaohjelmaan oli lupa tehdä useita muutoksia. Joulukuun 13. päivänä 2013 päivätyllä kirjeellä muutettiin erityisesti kaupan pidetyn tuotannon arvon laskennassa käytettyä viitejaksoa. Viittaus vuoteen 2009 korvattiin vuosien 2009–2011 keskiarvolla ja kaupan pidetyn tuotteen arvoon sisällytettiin edelleen ”jalostuskulut”.
- 32 AMA totesi 12.10.2015 antamassaan päätöksessä, että mainittua jalostuslinjastoa koskevalle investoinnille ei voida myöntää kyseistä tukea täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 liitteessä IX olevassa 23 kohdassa säädetyn tukikelvottomuutta koskevan perusteen nojalla, ja näin ollen se epäsi kyseisen tuen maksamisen vuodelta 2014 siltä osin kuin tukea oli haettu kyseiseen investointiin ja määräsi ETG:n tähän tarkoitukseen jo saaman tuen palautettavaksi. ETG nosti kanteen kyseisestä päätöksestä Bundesverwaltungsgerichtissa.
- 33 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää aluksi olevansa epävarma siitä, mitä lainsäädäntöä sovelletaan yhtäältä kyseisestä jalostuslinjastosta aiheutuneiden menojen tukikelpoisuuden määrittämiseen ja toisaalta kaupan pidetyn tuotannon arvon laskemiseen. Koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että menojen tukikelpoisuudesta säädetään täytäntöönpanoasetuksella N:o 543/2011, se pohtii, seuraako edellä mainitussa 13.12.2013 päivätyssä kirjeessä 19.1.2010 hyväksytyyn toimintaohjelmaan tehdystä muutoksesta se, että sovelletaan täytäntöönpanoasetuksessa N:o 543/2011 säädettyä kaupan pidetyn tuotannon arvon uutta laskutapaa.
- 34 Asiasisällön osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii ensiksi Itävallan viranomaisten eri kirjeiden – eli sen, jossa toimintaohjelma hyväksyttiin, sen, jossa tämän ohjelman muuttaminen hyväksyttiin, ja sen, jossa ETG:lle ilmoitettiin hyväksytyt tuen määrä – mahdollisia vaikutuksia vuodelta 2014 maksettavien tukien määrään. Se pohtii erityisesti, onko sen pidettävä näistä kirjeistä ilmenevää kaupan pidetyn tuotteen arvoa sitovana ja sellaisena, jota se ei voi tarkistaa sen käsiteltävänä olevan kanteen yhteydessä.
- 35 Tästä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että se on Itävallan oikeuden nojalla toimivaltainen viran puolesta tutkimaan siinä riitautetun päätöksen lainmukaisuuden jopa sellaisen väitteen perusteella, jota ETG ei ole esittänyt, ja vaikka menettely voisi johtaa kyseiselle yhtiölle epäedulliseen ratkaisuun. Se ei kuitenkaan voi suorittaa tätä tutkintaa viran puolesta silloin, kun tämä kysymys on jo ratkaistu aikaisemmassa päätöksessä, joka on tullut lainvoimaiseksi.
- 36 Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ilmoittaa olevansa epävarma kaupan pidetyn tuotannon arvon laskutavan pätevyydestä siinä tapauksessa, että laskutavasta säännellään täytäntöönpanoasetuksella N:o 543/2011, ja myös siinä tapauksessa, että siitä säännellään asetuksella N:o 1580/2007.
- 37 Kolmanneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, voidaanko hedelmien ja kasvien jalostamiseen liittyville toimille myöntää unionin tukea hedelmä- ja vihannesalalla hyväksytyt tuottajaorganisaation toimintaohjelman yhteydessä, ja jos näin on, niin millä edellytyksillä.

- 38 Neljänneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 liitteessä IX olevassa 23 kohdassa tarkoitetun tukikelvottomuutta koskevan perusteen ulottuvuutta, kun otetaan huomioon erityisesti täytäntöönpanoasetuksen eri kieliversiot. Se korostaa, että jalostuslinjastoa koskenut tuki evättiin ETG:ltä sillä perusteella, että ”kyseisessä investoinnissa oli kyse toimenpiteestä, joka oli toteutettu ulkopuolisen maa-aloilla”. Jos kyseistä 23 kohtaa on tulkittava siten, että se on ehdoton este tuen myöntämiseksi sellaisille investoinneille, jotka on toteutettu ulkopuolisen maa-alalla – eli niin, ettei hakija pysty jokaisessa yksittäistapauksessa osoittamaan, että on olemassa oikeutettuja taloudellisia syitä investoida koneisiin, jotka sijaitsevat ulkopuolisen maa-alalla – kyseinen säännös voi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan olla pätemätön.
- 39 Viidenneksi kyseinen tuomioistuin pohtii – mikäli unionin tuomioistuin tulkitsee mainitun 23 kohdan olevan tuen ulkopuolelle jättämisen ehdoton peruste sellaisten investointien osalta, jotka on toteutettu ulkopuolisten maa-aloilla – voiko ETG kuitenkin vedota luottamuksensuojan periaatteeseen, koska sen mukaan Itävallan viranomaiset olivat koko ajan tietoisia siitä, että ETG perusti kyseisen jalostuslinjaston Ardon maa-alalle, ja että ne hyväksyivät kyseisen toimintaohjelman asiasta tietoisina.
- 40 Kuudenneksi ja viimeiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että jos unionin tuomioistuin tulkitsee kyseisiä säännöksiä ETG:n kannalta epäedullisella tavalla ja/tai mahdollisesti toteaa jotkut säännöksistä pätemättömiksi, se saattaa joutua tutkimaan ETG:n vaatimuksen siitä, että unionin tuomioistuimen tuomion vaikutuksia rajoitetaan ajallisesti. Tämän osalta se toteaa pohtivansa sitä, millä tavalla sen itsensä tulisi vastata oikeusvarmuuden periaatteeseen perustuviin väitteisiin, jotka ETG esittää riitauttaakseen vaaditun takaisinmaksun tai saadakseen sitoviin sitoumuksiin perustuvat summat, siinä tapauksessa, ettei unionin tuomioistuin rajoita mitenkään tuomionsa ajallisia vaikutuksia tai rajoittaa niitä sillä tavalla, etteivät rajoitukset ulotu ETG:hen.
- 41 Tämän vuoksi Bundesverwaltungsgericht on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) a) Edellytetäänkö [asetuksen N:o 1580/2007] 65, 66 ja 69 artiklassa ja (2[2].6.2011 alkaen) [täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011] 64, 65 ja 68 artiklassa, että päätöstä toimintaohjelman ja rahastovarojen hyväksymisestä tai tämän päätöksen muuttamisesta ja päätöstä ’hyväksytystä tukimäärästä’ ei tehdä pelkän ilmoituksen muodossa vaan muodollisesti (ainakin väliaikaisesti) sitovana päätöksenä, jonka hakija voisi riitauttaa heti, toisin sanoen riippumatta tuen (lopullista) maksamista koskevasta hakemuksesta (asetuksen N:o 1580/2007 70 artiklan tai täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 69 artiklan nojalla) tehtävän lopullisen päätöksen riitauttamisesta?
- b) Onko [ensimmäisen kysymyksen a kohdassa] mainittuja unionin oikeuden säännöksiä tulkittava siten, että näitä päätöksiä tehtäessä (pätöksen normatiivisessa osassa) on määritettävä sitovasti myös kaupan pidetyn tuotannon arvo?
- c) Onko unionin oikeutta ja erityisesti [täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011] 69 ja 70 artiklaa tulkittava siten, että tuomioistuin, jonka ratkaistavana on valitus sellaisesta hallintoviranomaisen päätöksestä, jossa [asetuksen N:o 1234/2007] 103 g artiklan 5 kohdan mukaisesti päätettiin toimintaohjelman tietyn vuosijakson osalta lopullisesti taloudellisen tuen myöntämistä toimintaohjelmassa koskevasta hakemuksesta, ei voi toimintaohjelman ja rahastovarojen hyväksymisestä jo tehdyn, lainvoimaisen päätöksen ja ’hyväksytyä tukimäärää’ koskevan päätöksen vuoksi tutkia kysymystä tuen ylärajan perustana olevan kaupan pidetyn tuotannon arvon laskennan oikeellisuudesta?
- d) Jos [ensimmäisen kysymyksen a, b tai c kohtaan] vastataan kieltävästi, onko [asetusta N:o 1234/2007] ja erityisesti sen liitteessä I olevaa IX osaa (’Hedelmät ja vihannekset’, erityisesti ’CN-koodi – – ex 07 09 – – Muut tuoreet tai jäähdetyt kasvikset – –’) ja X osaa (’Hedelmä- ja vihannesjalosteet’, ’CN-koodi – – ex 07 10 Jäädytetyt kasvikset – –’) tulkittava siten, että

- vihannestuotteita, jotka saadaan sadonkorjuun jälkeisen puhdistamisen, leikkaamisen, kiehauttamisen ja jäädyttämisen tuloksena, ei pidä luokitella liitteessä I olevassa IX osassa tarkoitetuiksi tuotteiksi vaan liitteessä I olevassa X osassa tarkoitetuiksi tuotteiksi?
- e) Jos [ensimmäisen kysymyksen d kohtaan] vastataan myöntävästi, onko [asetuksen N:o 1234/2007] 103 d artiklan 2 kohdassa käytettyä käsitettä 'kaupan pidetyn tuotannon arvo' tulkittava siten, että tämä arvo on laskettava siten, että määritetään ainoastaan tuotannon arvo, vähennettynä kuitenkin jalostusvaiheeseen kuuluvalla arvolla siten, että vähennetään sen prosessin arvo, jossa korjattu, puhdistettu, leikattu ja kiehautettu vihannes muuttuu pakastevihannekseksi?
- f) Onko [täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011] 51 artiklan 7 kohtaa tulkittava siten, että tuottajaorganisaatio, joka on esittänyt vuodet 2010–2014 käsittävän toimintaohjelman, joka hyväksyttiin ennen 20.1.2010 mutta jonka hyväksymistä muutettiin myöhempanä ajankohtana (13.12.2013) siltä osin kuin ohjelmassa siirryttiin käyttämään kaupan pidetyn tuotannon arvon toisenlaista laskentatapaa, voi vedota kaupan pidetyn tuotannon arvon laskemista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen osalta myös tämän toimintaohjelman muutoksen jälkeen (siis vuodelta 2014 maksettavan tuen osalta) vielä 'vuonna 2008 sovellettuun lainsäädäntöön'?
- g) Jos [ensimmäisen kysymyksen e ja f kohtaan] vastataan myöntävästi, ovatko [asetuksen N:o 1580/2007] 52 artiklan 6 kohdan a alakohta ja 21 artiklan 1 kohdan i alakohta pätemättömiä siltä osin kuin niissä kaupan pidetyn tuotannon arvon laskennassa otetaan huomioon korjatun vihanneksen jalostusvaiheet, joissa vihannes jalostetaan 'joksikin EY:n perustamissopimuksen liitteessä I luetelluksi tuotteeksi'?
- h) Jos [ensimmäisen kysymyksen f kohtaan] vastataan kieltävästi (ja riippumatta muihin kysymyksiin annettavista vastauksista), onko [täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011] 50 artiklan 3 kohdan d alakohta pätemätön?
- 2) a) Onko [asetuksen N:o 1234/2007] 103 c artiklaa tulkittava siten, että 'hedelmä- ja vihannesalan toimintaohjelmalla' on sallittua edistää ainoastaan sellaisten tuotteiden tuotantoa, jotka voidaan luokitella [kyseisen asetuksen] liitteessä I olevassa IX osassa tarkoitetuiksi tuotteiksi, muttei myös investointeja tällaisten tuotteiden jalostukseen?
- b) Jos [toisen kysymyksen a kohtaan] vastataan kieltävästi, millä edellytyksillä ja missä laajuudessa tällainen jalostukseen tehtävien investointien edistäminen sallitaan [asetuksen N:o 1234/2007] 103 c artiklassa?
- c) Onko [täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011] 60 artiklan 7 kohta pätemätön?
- 3) a) Onko [täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011] liitteessä IX olevaa 23 kohtaa tulkittava siten, että investointien jääminen tuen ulkopuolelle perustuu pelkästään siihen, että ne toteutetaan ulkopuolisen maa-alalla?
- b) Jos [kolmannen kysymyksen a kohtaan] vastataan myöntävästi, onko [täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011] liitteessä IX oleva 23 kohta pätemätön?
- c) Jos [kolmannen kysymyksen a kohtaan] vastataan myöntävästi ja [kolmannen kysymyksen b kohtaan] kieltävästi, onko [täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011] liitteessä IX olevan 23 kohdan säännös selkeä ja yksiselitteinen säännös siltä osin kuin elinkeinonharjoittajan perusteltua luottamusta ei suojata sellaisten toimintojen edistämisen osalta, joita on harjoitettu ulkopuolisen maa-aloilla, jotka kuitenkin kuuluvat sen tilaan, vaikka kansalliset viranomaiset ovat tietoisina tilanteesta myöntäneet luvan edistämiseen tai antaneet sille hyväksyntänsä?
- 4) Jos unionin tuomioistuimien ei asianosaista hyödyttävällä tavalla rajoita (SEUT 264 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettulla tavalla) sellaisen tuomion vaikutuksia, jossa unionin oikeutta tulkitaan uudelleen tai jossa siihen saakka pätevänä pidetty unionin oikeuden säädös julistetaan pätemättömäksi ja jolla on siten kielteisiä oikeudellisia vaikutuksia asianosaisten, estääkö tämä tuomion ajallisten vaikutusten rajoittamatta jättäminen kyseistä asianosaista vetoamasta kansallisessa tuomioistuimessa yksittäistapauksessa oikeusvarmuuden periaatteeseen, kun asianosaisten vilpittömien mielen näytetty toteutettuna?

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Kolmannen kysymyksen a kohta

- 42 Kolmannen kysymyksensä a kohdassa, jota on tarkasteltava ensin, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee pääpiirteissään, onko täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 liitteessä IX olevaa 23 kohtaa tulkittava siten, että jo pelkästään se seikka, että kyseisen asetuksen 60 artiklan 1 kohdassa tarkoitettun toimintaohjelman puitteissa toteutettu investointi sijaitsee maa-alalla, jonka omistaa ulkopuolinen eikä kyseinen tuottajaorganisaatio, muodostaa liitteessä IX olevan 23 kohdan nojalla perusteen olla myöntämättä tukea kyseiselle tuottajaorganisaatiolle tästä investoinnista aiheutuneisiin menoihin.
- 43 Tästä on todettava aluksi, että ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa on riitautettu AMA:n 12.10.2015 antama päätös, joka koskee unionin taloudellisen tuen loppuosan maksamista vuodelta 2014 vuosia 2010–2014 koskevan toimintaohjelman puitteissa; kyseinen toimintaohjelma hyväksyttiin 19.1.2010 eli ennen täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 antamista. Koska ei ole annettu päinvastaisia siirtymäsäännöksiä ja kun otetaan huomioon, että täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 149 artiklalla kumotaan asetus N:o 1580/2007 ja täsmennetään, että viittauksia kumottuun asetukseen pidetään viittauksina täytäntöönpanoasetukseen N:o 543/2011, on todettava, että kysymys siitä, voidaanko suoritettujen toimien ja aiheutuneiden menojen osalta maksaa kyseistä tukea vuodelle 2014, ratkeaa täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 säännösten nojalla.
- 44 Sitä paitsi täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 liitteessä IX olevalla 23 kohdalla, joka – kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ja unionin tuomioistuimelle toimitetusta kansallisesta asiakirja-aineistosta ilmenee – on säännös, jonka perusteella nyt käsiteltävässä asiassa tukea ei myönnetty kyseisen jalostuslinjaston hankintaan ja jolla korvattiin asetuksen N:o 1580/2007 liitteessä VIII oleva 22 kohta, ei tehty jälkimmäiseksi mainittuun säännökseen nyt käsiteltävän asian kannalta merkityksellisiä muutoksia.
- 45 Asetuksen N:o 1580/2007 liitteessä VIII olevassa 22 kohdassa nimittäin säädettiin investointien tai samankaltaisten toimien, jotka toteutettiin muualla kuin muun muassa tuottajaorganisaation tiloilla, tukikelvottomuudesta toimintaohjelmissa, kun taas täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 liitteessä IX olevassa 23 kohdassa ei viitata ainoastaan tiloihin vaan myös tällaisen organisaation toimitiloihin. Näin ollen on niin, että jos investointi kuuluu mainitussa 23 kohdassa tarkoitettun tukikelvottomuutta koskevan perusteen piiriin, se kuuluu väistämättä myös vastaavan, mainitussa 22 kohdassa säädetyin perusteen piiriin.
- 46 Pyydetyn tulkinnan osalta on muistutettava, että täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 60 artiklan 1 kohdassa säädetään, että toimintaohjelmiin ei saa sisältyä tämän asetuksen liitteessä IX esitetyssä luettelossa tarkoitettuja toimia tai menoja. Kyseisessä liitteessä IX olevassa 23 kohdassa luetellaan toimina ja menoina, jotka eivät ole tukikelpoisia mainituissa toimintaohjelmissa, ”investoinnit tai [saman]kaltaiset toimet, jotka toteutetaan muualla kuin tuottajaorganisaation tai tuottajaorganisaatioiden liiton tai niiden tuottajajäsenten tai [tämän asetuksen] 50 artiklan 9 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa olevien tytäryritysten tiloilla ja/tai toimitiloissa”.
- 47 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Ardo, jonka maa-alueelle pääasiassa kyseessä oleva jalostuslinjasto on perustettu, on ulkopuolinen taho suhteessa ETG:hen, joka on pääasiassa kyseessä oleva kanteen nostanut tuottajaorganisaatio. Näin ollen – jotta esitettyyn kysymykseen voidaan vastata – on riittävää, että määritetään, viitataanko ilmaisulla ”tuottajaorganisaation tiloilla ja/tai toimitiloissa” vain tuottajaorganisaation omistamiin tiloihin ja/tai toimitiloihin vai onko sille annettava toisenlainen tulkinta.

- 48 Sekä unionin oikeuden yhtenäinen soveltaminen että yhdenvertaisuusperiaate edellyttävät, että unionin oikeuden sellaisen säännöksen sanamuotoa, joka ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen sisältönsä ja soveltamisalansa määrittämiseksi, on tavallisesti tulkittava koko unionissa itsenäisesti ja yhtenäisesti (tuomio 21.12.2011, Ziolkowski ja Szeja, C-424/10 ja C-425/10, EU:C:2011:866, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 49 Täytäntöönpanoasetuksessa N:o 543/2011 ei määritellä sitä, miten ”tuottajaorganisaation tiloilla ja/tai toimitiloissa” tehdyt investoinnit on ymmärrettävä eikä siinä myöskään viitata kansallisiin oikeuksiin näille termeille annettavan merkityksen osalta. Tämän johdosta niiden on kyseistä direktiiviä sovellettaessa katsottava merkitsevän unionin oikeuden itsenäistä käsitettä, jota on tulkittava yhtenäisesti kaikkien jäsenvaltioiden alueella.
- 50 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan niiden termien merkitys ja ulottuvuus, joita ei ole määritelty unionin oikeudessa, on määriteltävä sen tavanomaisen merkityksen mukaan, joka niillä on yleiskielessä, ottamalla samalla huomioon se asiayhteys, jossa niitä käytetään, ja sen lainsäädännön tavoitteet, johon ne kuuluvat (tuomio 10.3.2005, EasyCar, C-336/03, EU:C:2005:150, 21 kohta ja tuomio 3.9.2014, Deckmyn ja Vrijheidsfonds, C-201/13, EU:C:2014:2132, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja sulkemalla pois se, että epävarmassa tilanteessa jonkin määräyksen tai säännöksen tekstiä tarkasteltaisiin irrallaan muista kieliversioista (ks. vastaavasti tuomio 16.7.2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 11.6.2015, Pfeifer & Langen, C-51/14, EU:C:2015:380, 34 kohta).
- 51 Nyt käsiteltävässä asiassa pelkästään kyseisen ilmaisun tavanomaisen merkityksen perusteella kyseistä ilmaisua ei lähtökohtaisesti voida tulkita yksiselitteisesti. Tällä ilmaisulla nimittäin voidaan viitata yleiskielessä ja eri kieliversioista riippuen kyseisen tuottajaorganisaation omistamaan tilaan tai toimitilaan tai sillä voidaan tarkoittaa yleisemmin tilaa tai toimitilaa, joka on tuottajaorganisaation jonkinlaisessa valvonnassa.
- 52 Yhtäältä täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 liitteessä IX olevan 23 kohdan asiayhteydestä ilmenee kuitenkin selvästi, että kyseiseen tuottajaorganisaatioon nähden ulkopuolisilla tiloilla ja/tai toimitiloissa suoritetuille investoinneille ei pääsääntöisesti voida myöntää toimintaohjelmassa myönnettyä tukea edes osittain.
- 53 Kyseisen asetuksen 60 artiklan 6 kohdassa nimittäin säädetään, että jos investointeja toteutetaan tuottajaorganisaatioiden jäsenten yksittäisillä tiloilla ja/tai toimitiloissa, jäsenvaltion on varmistettava – lukuun ottamatta asianmukaisesti perusteltuja tapauksia –, että investointi tai sen jäljelle jäävä arvo peritään takaisin, jos tuottajajäsen lähtee organisaatiosta. Lisäksi mainitun asetuksen johdanto-osan 42 perustelukappaleesta ilmenee, että jotta estettäisiin perusteettoman edun aiheutuminen yksityiselle osapuolelle, jonka yhteydet tuottajaorganisaatioon ovat katkenneet investoinnin taloudellisenä käyttöaikana, organisaatiolle on annettava lupa periä takaisin investoinnin jäljelle jäävä arvo.
- 54 Toisaalta niissä tavoitteissa, joihin täytäntöönpanoasetuksella N:o 543/2011 pyritään, vahvistetaan lisäksi, että vain unionin oikeuden mukaisesti hyväksytyille tuottajaorganisaatioille voidaan myöntää unionin taloudellista tukea. Tästä on muistutettava – kyseisen asetuksen johdanto-osan 42 kohdan, jonka sisältö palautetaan mieleen tämän tuomion edellisessä kohdassa, lisäksi –, että kyseisessä asetuksessa vahvistetaan asetuksen N:o 1234/2007 soveltamissäännöt hedelmä- ja vihannesalan sekä hedelmä- ja vihannesjalostealan osalta. Asetuksen N:o 1234/2007 103 b artiklasta ilmenee, että hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatioiden toimintarahastosta, jolle voidaan myöntää unionin taloudellista tukea, rahoitetaan ainoastaan jäsenvaltioiden 103 g artiklan mukaisesti hyväksymiä toimintaohjelmia.

- 55 Se, että ulkopuoliset voisivat saada tätä taloudellista tukea, olisi selvästi täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 systematiikan, sellaisena kuin se on esitetty tämän tuomion 52 ja 53 kohdassa, ja tämän tavoitteen vastaista. Tällainen olisi kuitenkin tilanne, jos myönnettäisiin, että tätä tukea voisivat saada sellaiset investoinnit, joiden osalta ei ole varmistettu, että ne hyödyttävät yksinomaan kyseistä tuottajaorganisaatiota.
- 56 Tämän osalta on niin, että – koska on totta, että yksinomaan se seikka, että tuottajaorganisaatio ei ole sen tilan tai toimitilan omistaja, jolla investointi toteutetaan, ei välttämättä voi lähtökohtaisesti olla riittävä sen vahvistamiseksi, ettei ole varmaa, että kyseinen investointi toteutetaan yksinomaan tämän organisaation hyväksi – jotta investointia voitaisiin pitää täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 60 artiklan 1 kohdassa tarkoitettussa toimintaohjelmassa tukikelpoisena menona, on kuitenkin välttämätöntä, että kyseinen investointi toteutetaan tilalla ja/tai toimitilassa, joka sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti on kyseisen organisaation yksinomaisessa valvonnassa, jotta tämän investoinnin kaikenlainen käyttäminen ulkopuolisen hyväksi on poissuljettua.
- 57 Täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 liitteessä IX olevaa 23 kohtaa, siltä osin kuin siinä viitataan ”tuottajaorganisaation tiloilla ja/tai toimitiloissa” toteutettuihin investointeihin, on näin ollen tulkittava siten, että siinä tarkoitetaan sellaisilla tiloilla ja/tai sellaisissa toimitiloissa toteutettuja investointeja, jotka sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti ovat kyseisen tuottajaorganisaation yksinomaisessa valvonnassa, joten näiden investointien kaikenlainen käyttäminen ulkopuolisen hyväksi on poissuljettua.
- 58 Kuten Euroopan komissio on todennut, vain tämän tulkinnan avulla voidaan suojella unionin taloudellisia etuja ja välttää kaikenlainen tuottajaorganisaatioiden välinen kilpailun vääristyminen hedelmä- ja vihannesalalla.
- 59 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että vaikka ETG osti pääasiassa kyseessä olevan jalostuslinjaston ja linjastoa käytetään sen ”valvonnassa ja vastuulla”, tämä jalostuslinjasto perustettiin Ardon maa-alalle, jonka ”Ardo oli luovuttanut ETG:n käyttöön [jalostuslinjaston muodostavien] koneiden asentamista ja käyttöä koskevan luottosopimuksen nojalla”. Ei siis vaikuta siltä, että kyseinen investointi olisi toteutettu tilalla ja/tai toimitilassa, joka sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti on ETG:n yksinomaisessa valvonnassa, joten kyseisen investoinnin kaikenlainen käyttäminen ulkopuolisen hyväksi on poissuljettua. Täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 liitteessä IX olevassa 23 kohdassa tarkoitettua tukikelvottomuutta koskevan perusteen soveltaminen vaikuttaa näin ollen perustellulta.
- 60 Tästä on lisäksi korostettava, että ”oikeutettujen taloudellisten syiden”, joilla voidaan perustella se, että pääasiassa kyseessä oleva investointi on toteutettu ulkopuolisen tilalla ja/tai toimitilassa, joka ei ole kyseisen tuottajaorganisaation yksinomaisessa valvonnassa, väitetyn olemassaolon perusteella ei voida missään tapauksessa katsoa, että tätä tukikelvottomuutta koskevaa perustetta ei voida soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa. Sama koskee kyseisen investoinnin kirjanpidollista kohdentamista kyseiseen tuottajaorganisaatioon ja tämän investoinnin ja tuottajaorganisaation tilan välillä olevan väitetyn ”taloudellisen sidoksen” olemassaoloa tai sen seikan olemassaoloa, että kyseisen investoinnin ja mainitun organisaation välillä on ”toiminnallinen yhteys”. Tällaisten perustelujen perusteella ei nimittäin voida mitenkään taata sitä, että pääasiassa kyseessä olevaa investointia ei käytetä ulkopuolisen hyödyksi.
- 61 Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella kolmannen kysymyksen a kohtaan on vastattava, että täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 liitteessä IX olevaa 23 kohtaa, siltä osin kuin siinä viitataan ”tuottajaorganisaation tiloilla ja/tai toimitiloissa” toteutettuihin investointeihin, on tulkittava siten, että

- jo pelkästään se seikka, että kyseisen asetuksen 60 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun toimintaohjelman puitteissa toteutettu investointi sijaitsee maa-alalla, jonka omistaa ulkopuolinen eikä kyseinen tuottajaorganisaatio, ei pääsääntöisesti muodosta liitteessä IX olevan 23 kohdan nojalla perustetta olla myöntämättä tukea kyseiselle tuottajaorganisaatiolle tästä investoinnista aiheutuneisiin menoihin
- mainitussa liitteessä IX olevassa 23 kohdassa tarkoitetaan investointeja, jotka toteutetaan tiloilla ja/tai toimitiloissa, jotka sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti ovat kyseisen tuottajaorganisaation yksinomaisessa valvonnassa, joten kyseisen investoinnin kaikenlainen käyttäminen ulkopuolisen hyväksi on poissuljettua.

Kolmannen kysymyksen b kohta

- 62 Kuten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnössä esittämistä seikoista ilmenee, kolmannen kysymyksen b kohta esitetään vain siinä tapauksessa, että täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 liitteessä IX olevaa 23 kohtaa on tulkittava siten, että jo pelkästään se seikka, että pääasiassa kyseessä oleva tuottajaorganisaatio ei ole sen maa-alan omistaja, jolla kyseisen asetuksen 60 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun toimintaohjelman puitteissa toteutettu investointi sijaitsee, muodostaa liitteessä IX olevan 23 kohdan nojalla perusteen olla myöntämättä kyseistä tukea kyseiselle tuottajaorganisaatiolle tästä investoinnista aiheutuneisiin menoihin.
- 63 Kolmannen kysymyksen a kohtaan annetusta vastauksesta seuraa, ettei tällaista tulkintaa voida hyväksyä. Näin ollen kolmannen kysymyksen b kohtaan ei ole tarpeen vastata.

Kolmannen kysymyksen c kohta

- 64 Myös kolmannen kysymyksen c kohta esitetään siinä tapauksessa, että täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 liitteessä IX olevaa 23 kohtaa on tulkittava siten, että jo pelkästään se seikka, että pääasiassa kyseessä oleva tuottajaorganisaatio ei ole sen maa-alan omistaja, jolla kyseisen asetuksen 60 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun toimintaohjelman puitteissa toteutettu investointi sijaitsee, muodostaa liitteessä IX olevan 23 kohdan nojalla perusteen olla myöntämättä kyseistä tukea kyseiselle tuottajaorganisaatiolle tästä investoinnista aiheutuneisiin kuluihin.
- 65 Kuten tämän tuomion 63 kohdassa on jo todettu, tätä tulkintaa ei voida hyväksyä. Tällä kolmannen kysymyksen c kohdalla ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuitenkin todellisuudessa tiedustelee, voiko ETG – pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa – vedota luottamuksensuojan periaatteeseen siltä osin kuin on kyse sille tätä investointia varten myönnetyn tai luvattun tuen lainmukaisuudesta. Kuten tämän tuomion 59 kohdassa on esitetty, vaikuttaa siltä, että täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 liitteessä IX olevassa 23 kohdassa tarkoitettua tukikelvottomuutta koskevaa perustetta voidaan soveltaa kyseiseen investointiin, joskin muulla kuin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tarkoittamalla perusteella. Näin ollen kolmannen kysymyksen c kohta on merkityksellinen ja siihen on vastattava.
- 66 Mainitulla kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee pääpiirteissään, onko luottamuksensuojan periaatetta tulkittava siten, että se on esteenä sille, että – pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa – toimivaltainen kansallinen viranomainen yhtäältä epää taloudellisen tuen, jota tuottajaorganisaatio oli hakenut investointiin, joka katsottiin lopulta tukikelvottomaksi täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 liitteessä IX olevan 23 kohdan nojalla, loppuosan maksamisen ja toisaalta vaatii tätä tuottajaorganisaatiota palauttamaan mainittuun investointiin jo saamansa tuen.
- 67 Pääasiassa kyseessä olevalle tilanteelle on luonteenaomaista se, että kun Itävallan toimivaltainen viranomainen hyväksyi kyseisen toimintaohjelman ja kun se näin ollen katsoi, että pääasiassa kyseessä olevan jalostuslinjaston hankkimiseen liittyvälle investoinnille voitiin ensi näkemältä tarkasteltuna

myöntää haettua tukea, ja kun se suoritti ensimmäiset tähän investointiin liittyvät maksuerät, kyseinen viranomainen oli täysin tietoinen niistä olosuhteista, joissa mainittu jalostuslinjasto perustettaisiin ja joissa sitä käytettäisiin.

- 68 Tästä on muistutettava, että mikä tahansa jäsenvaltion harkintavallan käyttö siltä osin, onko perusteettomasti tai sääntöjen vastaisesti myönnettyjen unionin varojen takaisinperiminen tarkoituksenmukaista, olisi ristiriidassa yhteisen maatalouspolitiikan osalta kansallisille viranomaisille asetetun perusteettomasti tai sääntöjen vastaisesti maksettujen summien takaisinperintää koskevan velvoitteen kanssa (ks. vastaavasti mm. tuomio 21.9.1983, Deutsche Milchkontor ym., 205/82–215/82, EU:C:1983:233, 22 kohta).
- 69 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luottamuksensuojan periaatteeseen ei voida vedota unionin oikeuden säädökseen sisältyvää täsmällistä säännöstä vastaan, eikä unionin oikeuden soveltamisesta huolehtivan kansallisen viranomaisen toiminta, joka on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, voi perustaa taloudellisessa toimijassa perusteltua luottamusta siihen, että tämän eduksi voitaisiin soveltaa unionin oikeuden vastaista kohtelua (tuomio 1.4.1993, Lageder ym., C-31/91–C-44/91, EU:C:1993:132, 35 kohta ja tuomio 20.6.2013, Agroferm, C-568/11, EU:C:2013:407, 52 kohta).
- 70 Nyt käsiteltävässä asiassa kolmannen kysymyksen a kohdan analyysistä seuraa, että kyseinen tuki myönnettiin täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 liitteessä IX olevassa 23 kohdassa olevan säännöksen vastaisesti, kun säännöstä tulkitaan siitä asiayhteydestä käsin, johon kyseinen säännös kuuluu, ja sen merkityksellisen tavoitteen kannalta, jota sovellettavalla lainsäädännöllä tavoitellaan.
- 71 Lisäksi silloin, kun kyseinen toimintaohjelma hyväksyttiin, oli jo hyvin selvää, että edellytyksiä, joiden täytyessä unioni ottaa vastatakseen menoista yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksen puitteissa, oli tulkittava suppeasti, koska yhteisen maatalouspolitiikan hallinnointi jäsenvaltioiden talouden toimijoihin sovellettavin yhdenvertaisin ehdoin on esteenä sille, että jäsenvaltion kansalliset viranomaiset suosivat kyseisen valtion toimijoita tietyn säännöksen laajan tulkinnan avulla (ks. vastaavasti tuomio 27.2.1985, Italia v. komissio, 55/83, EU:C:1985:84, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 6.11.2014, Alankomaat v. komissio, C-610/13 P, ei julkaistu, EU:C:2014:2349, 41 kohta).
- 72 Kun otetaan huomioon nämä seikat, on todettava, että täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 liitteessä IX oleva 23 kohta on säännös, jota vastaan ei voida vedota luottamuksensuojan periaatteeseen.
- 73 Itävallan toimivaltainen viranomainen ei voinut myöskään pätevästi sitoutua kohtelevaan ETG:tä unionin oikeuden vastaisella tavalla.
- 74 Näin ollen hyväksyessään kyseisen toimintaohjelman ja suorittaessaan ensimmäiset pääasiassa kyseessä olevaan investointiin liittyvät maksuerät mainittu kansallinen viranomainen ei ole voinut synnyttää ETG:ssä tämän vilpittömästä mielestä riippumatta perusteltua luottamusta siihen, että tämän eduksi sovellettaisiin unionin oikeuden vastaista kohtelua.
- 75 Edellä esitetyn perusteella kolmannen kysymyksen c kohtaan on vastattava, että luottamuksensuojan periaatetta on tulkittava siten, ettei se ole esteenä – pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa – sille, että toimivaltainen kansallinen viranomainen yhtäältä epäilee taloudellisen tuen, jota tuottajaorganisaatio oli hakenut investointiin, joka katsottiin lopulta tukikelvottomaksi täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 liitteessä IX olevan 23 kohdan nojalla, loppuosan maksamisen ja toisaalta vaatii tätä tuottajaorganisaatiota palauttamaan mainittuun investointiin jo saamansa tuen.

Ensimmäinen kysymyksen a–h kohta

- 76 Ensimmäisen kysymyksensä a–c kohdassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelelee pääpiirteissään, onko asetuksen N:o 1580/2007 65, 66 ja 69 artiklaa ja täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 64, 65 ja 68–70 artiklaa tulkittava siten, että kun kansallisen tuomioistuimen ratkaistavana on – pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa – kanne, joka on nostettu kansallisen viranomaisen päätöksestä, jossa ratkaistiin kysymys taloudellisen tuen loppuosan maksamisesta toimenpideohjelmassa ja joka on tehty asetuksen N:o 1234/2007 103 g artiklan 5 kohdan mukaisesti, ne ovat esteenä sille, että kyseinen tuomioistuin tutkii viran puolesta tämän kanteen yhteydessä kaupan pidetyn tuotannon arvoa koskevan laskutavan lainmukaisuuden. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt ensimmäisen kysymyksen d–h kohdan siltä varalta, että ensimmäisen kysymyksen a–c kohtaan vastataan kieltävästi.
- 77 On kuitenkin todettava, että ensimmäisen kysymyksen a–c kohta ja sen johdosta saman kysymyksen d–h kohta ovat merkityksellisiä vain siinä tapauksessa, että kolmannen kysymyksen a kohtaan annetusta vastauksesta käy ilmi, ettei täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 liitteessä IX olevan 23 kohdan tukikelvottomuutta koskevaa perustetta voida soveltaa pääasiassa kyseessä olevaan investointiin. Kolmannen kysymyksen a kohtaan annetusta vastauksesta käy ilmi, ettei näin ole.
- 78 Ensimmäisen kysymyksen a–h kohtaan ei näin ollen ole tarpeen vastata.

Toisen kysymyksen a–c kohta

- 79 Toisen kysymyksensä a ja b kohdassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelelee pääpiirteissään, onko asetuksen N:o 1234/2007 103 c artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä sille, että tässä artiklassa tarkoitettussa hedelmä- ja vihannesalan toimintaohjelmassa unionin taloudellista tukea myönnetään hedelmien ja vihannesten jalostamista koskeville investoinneille, ja jos näin ei ole, millä edellytyksillä ja missä määrin tällaisia tukia myönnetään. Toisen kysymyksensä c kohdassa kyseinen tuomioistuin tiedustelelee, onko täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 60 artiklan 7 kohta, jossa säädetään siitä, että tietyt hedelmien ja vihannesten jalostamiseen hedelmä- ja vihannesjalosteiksi liittyvät investoinnit ja toimet voivat – tietyin edellytyksin – olla tukikelpoisia, päteviä.
- 80 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olettamana on, että kansallisen tuomioistuimen niiden oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä, esittämällä unionin oikeuden tulkintaan liittyvillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän pyynnön ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (tuomio 16.12.2008, *Cartesio*, C-210/06, EU:C:2008:723, 67 kohta ja tuomio 29.1.2013, *Radu*, C-396/11, EU:C:2013:39, 22 kohta). Näin on myös silloin, kun esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden oikeussäännön pätevyyttä (ks. vastaavasti tuomio 10.12.2002, *British American Tobacco (Investments)* ja *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, 34 ja 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 81 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä ja unionin tuomioistuimeen toimitetusta kansallisesta asiakirja-aineistosta ilmenee, että se, että pääasiassa riitautetussa päätöksessä evätään tuen loppuosan maksaminen kyseessä olevalle jalostuslinjastolle ja vaaditaan tähän tarkoitukseen jo saadun tuen palauttamista, perustuu ainoastaan täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 liitteessä IX olevassa 23 kohdassa säädetyn tukikelvottomuutta koskevan perusteen soveltamiseen.

- 82 Näissä olosuhteissa toisen kysymyksen a–c kohtaan vastaaminen merkitsisi siis selvästi neuvoa-antavan lausunnon antamista hypoteettisesta kysymyksestä, mikä olisi vastoin unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklassa käyttöön otetussa tuomioistuinten välisessä oikeudellisessa yhteistyössä kuuluvaa tehtävää (tuomio 24.10.2013, Stoilov i Ko, C-180/12, EU:C:2013:693, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen sekä vastaavasti tuomio 7.11.2013, Romeo, C-313/12, EU:C:2013:718, 39 ja 40 kohta).
- 83 Näin ollen toisen kysymyksen a–c kohtaan ei ole tarpeen vastata.

Neljäs kysymys

- 84 Neljännessä kysymyksessään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee pääpiirteissään, onko – pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa – unionin oikeutta tulkittava siten, että kun tämän tuomion vaikutuksia ei rajoiteta ajallisesti, kyseinen oikeus on esteenä sille, että oikeusvarmuuden periaate otetaan huomioon perusteettomasti maksetun tuen palauttamisen poissulkemiseksi.
- 85 Aluksi on todettava, että tämä kysymys perustuu oletukseen, jonka mukaan unionin tuomioistuin ei ole rajoittanut tämän tuomion vaikutuksia ajallisesti. ETG on kuitenkin vaatinut tällaista rajoittamista siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin toteaisi yhden pääasiassa kyseessä olevista unionin oikeussäännöistä pätemättömäksi. Unionin tuomioistuin on kuitenkin tässä tuomiossa ainoastaan tulkinnut unionin oikeuden tiettyjä oikeussääntöjä.
- 86 Sen sijaan Itävallan hallitus on vaatinut unionin tuomioistuinta rajoittamaan tämän tuomion vaikutuksia ajallisesti erityisesti siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin katsoisi, että täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 liitteessä IX olevaa 23 kohtaa on tulkittava siten, että ulkopuolisen maa-alalla toteutetut investoinnit eivät ole tukikelpoisia. Kuten tämän tuomion 59 ja 61 kohdasta ilmenee, pääasiassa kyseessä olevat investoinnit eivät vaikuta tukikelpoisilta, koska ne on toteutettu sellaisilla tiloilla ja/tai sellaisissa toimitiloissa, jotka eivät ole kyseisen tuottajaorganisaation yksinomaisessa valvonnassa. Tämä vaatimus on näin ollen ratkaistava.
- 87 Vaatimuksensa tueksi Itävallan hallitus vetoaa vakavien taloudellisten seurausten vaaraan, joka uhkaa pääasiassa kantajana olevaa yhtiötä, joka voisi joutua lopettamaan toimintansa, ja koko hedelmä- ja vihannesalaa. Täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 liitteessä IX olevan 23 kohdan useissa kieliversioissa viitataan lisäksi tuottajaorganisaation ja kyseisen investoinnin väliseen toiminnalliseen yhteyteen, mikä luo näin objektiivisen ja huomattavan epävarmuuden unionin oikeuden ulottuvuudesta.
- 88 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tulkinnalla, jonka unionin tuomioistuin SEUT 267 artiklassa sille annettua toimivaltaa käyttäen antaa unionin oikeussäännölle, vain selvennetään ja täsmennetään kyseisen oikeussäännön merkitystä ja ulottuvuutta sellaisena, kuin sitä täytyy tai olisi täytynyt tulkita ja soveltaa sen voimaantulosta lähtien. Tästä seuraa, että tuomioistuimet siis voivat ja niiden täytyy soveltaa näin tulkittua oikeussääntöä myös oikeussuhteisiin, jotka ovat syntyneet ja jotka on perustettu ennen tulkintapyyntöä johdosta annetun tuomion julistamista, jos edellytykset tämän oikeussäännön soveltamista koskevan asian käsittelylle toimivaltaisissa tuomioistuimissa muuten täyttyvät (tuomio 15.3.2005, Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 22.9.2016, Microsoft Mobile Sales International ym., C-110/15, EU:C:2016:717, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 89 Unionin tuomioistuin voi ainoastaan täysin poikkeuksellisissa tapauksissa ryhtyä unionin oikeusjärjestykseen erottamattomasti kuuluvan yleisen oikeusvarmuuden periaatteen nojalla rajoittamaan kaikkien asianomaisten henkilöiden mahdollisuutta vedota sen tulkitsemaan oikeussääntöön vilpittömässä mielessä perustettujen oikeussuhteiden pätevyyden kyseenalaistamiseksi. Jotta tällaisesta rajoituksesta voitaisiin päättää, kahden olennaisen edellytyksen, eli asianomaisten

vilpittömän mielen ja vakavien vaikeuksien uhan, on täytyttävä (tuomio 15.3.2005, Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 22.9.2016, Microsoft Mobile Sales International ym., C-110/15, EU:C:2016:717, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 90 Tarkemmin ottaen on todettava, että unionin tuomioistuin on turvautunut tällaiseen ratkaisuun vain hyvin täsmällisesti määritetyissä olosuhteissa, kun vaarana ovat olleet vakavat taloudelliset seuraukset, joita aiheutuisi erityisesti vilpittömässä mielessä perustettujen sellaisten oikeussuhteiden lukuisuudesta, jotka perustuivat pätevästi voimassa olevana pidettyyn säännöstöön, ja kun on ollut ilmeistä, että objektiivinen ja huomattava epävarmuus – johon oli mahdollisesti myötävaikuttanut myös muiden jäsenvaltioiden tai komission toiminta – unionin säännösten ulottuvuudesta oli saanut yksityiset ja kansalliset viranomaiset toimimaan unionin säännösten vastaisesti (tuomio 15.3.2005, Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 22.9.2016, Microsoft Mobile Sales International ym., C-110/15, EU:C:2016:717, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 91 Lisäksi jäsenvaltion, joka pyytää ennakkoratkaisumenettelyssä annettavan tuomion ajallisten vaikutusten rajoittamista, tehtävänä on esittää unionin tuomioistuimessa numerotietoja, joilla voidaan näyttää toteen vakavien taloudellisten seurausten vaara (tuomio 7.7.2011, Nisipeanu, C-263/10, ei julkaistu, EU:C:2011:466, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen sekä analogisesti tuomio 9.4.2014, T-Mobile Austria, C-616/11, EU:C:2014:242, 53 kohta).
- 92 Nyt käsiteltävässä asiassa Itävallan hallitus ei tämän tuomion ajallista rajoittamista koskevassa vaatimuksessaan, jonka se esitti myös siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin toteaisi pätemättömäksi yhden tai useamman säännöksen, johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on vedonnut, ole täsmentänyt millään tavalla, miltä osin tämän tuomion 61 kohdassa esitetty tulkinta yksinään voisi aiheuttaa vaaran vakavista taloudellisista seurauksista. Se tyytyi tältä osin ainoastaan toteamaan yleisesti, että tuomion ajallisten vaikutusten rajaamatta jättämisellä ”voisi olla mahdollisesti kohtalokkaita seurauksia”, ja vetoamaan ”suureen määrään oikeudellisia suhteita” esittämättä minkäänlaisia tietoja niiden tuottajaorganisaatioiden lukumäärästä, joita asia mahdollisesti koskee, tai summista, joista mahdollisesti on kyse.
- 93 Näin ollen tämän tuomion 89 ja 90 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettujen vakavien taloudellisten seurausten vaaraa, jolla voitaisiin perustella tämän tuomion vaikutusten ajallista rajoittamista, ei voida pitää toteen näytettynä. Tämän johdosta tämän tuomion vaikutuksia ei ole tarpeen rajoittaa ajallisesti eikä myöskään ole tarpeen varmistaa, onko mainituissa kohdissa tarkoitettu ensimmäinen edellytys täyttynyt.
- 94 Sen osalta, voiko ETG – pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa – kuitenkin vedota oikeusvarmuuden periaatteeseen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, on muistutettava, että jäsenvaltioiden on SEU 4 artiklan 3 kohdan nojalla varmistettava unionin säännösten täytäntöönpano omilla alueillaan muun muassa yhteisen maatalouspolitiikan osalta (ks. analogisesti tuomio 16.7.1998, Oelmühle ja Schmidt Söhne, C-298/96, EU:C:1998:372, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 95 Lisäksi yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21.6.2005 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1290/2005 (EUVL 2005, L 209, s. 1) 9 artiklan 1 kohdasta, johon AMA viittaa pääasiassa kyseessä olevassa riidanalaisessa päätöksessä ja jonka säännökset on toistettu pääpiirteissään yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 549) 58 artiklan 1 ja 2 kohdassa, ilmenee, että jäsenvaltioiden on toteutettava yhteisen maatalouspolitiikan yhteydessä kaikki tarvittavat toimenpiteet väärinkäytösten tai laiminlyöntien vuoksi menetettyjen varojen takaisin perimiseksi. Mikä tahansa harkintavallan käyttö siltä osin, olisiko perusteettomasti tai sääntöjen vastaisesti myönnetty unionin

varat vaadittava palautettaviksi, olisi ristiriidassa tämän veloitteen kanssa (ks. analogisesti tuomio 16.7.1998, Oelmühle ja Schmidt Söhne, C-298/96, EU:C:1998:372, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), kuten tästä on jo muistutettu tämän tuomion 68 kohdassa.

- 96 On kuitenkin niin, että – kuten komissio on todennut – unionin oikeuden nojalla perusteettomasti maksettujen summien palauttamista koskevat riidat on unionin säännösten puuttuessa ratkaistava kansallisissa tuomioistuimissa niiden kansallisen lainsäädännön mukaisesti, jollei unionin oikeudessa asetetuista rajoista muuta johdu, eli unionin oikeudessa edellytetään, että kansallisen lainsäädännön mukaiset menettelysäännöt eivät saa tehdä perusteettomasti maksettujen tukien takaisinperintää käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi ja että kansallista lainsäädäntöä on sovellettava tavalla, joka ei ole syrjivä niihin menettelyihin nähden, joita samantyyppisten kansallisten riitojen ratkaisemisessa noudatetaan (tuomio 16.7.1998, Oelmühle ja Schmidt Söhne, C-298/96, EU:C:1998:372, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen sekä tuomio 15.1.2009, Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, EU:C:2009:6, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 97 Koska oikeusvarmuuden periaate on osa unionin oikeusjärjestystä, unionin oikeuden vastaisena ei voida pitää sitä, että julkishallinnon perusteettomasti maksamien rahasuoritusten takaisin perimistä koskevassa kansallisessa oikeudessa otetaan legaliteettiperiaatteen ohella huomioon edellä mainittu periaate (tuomio 19.9.2002, Huber, C-336/00, EU:C:2002:509, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen sekä tuomio 21.6.2007, ROM-projecten, C-158/06, EU:C:2007:370, 24 kohta).
- 98 Erityisesti on todettava, että tämä oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että unionin lainsäädännön perusteella ne, joita asia koskee, voivat saada selville tarkasti, minkä laajuisia näille asetetut veloitteet ovat. Yksityisten on nimittäin yksiselitteisesti voitava saada tieto oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja ryhtyä niiden johdosta asianmukaisiin toimenpiteisiin (tuomio 21.6.2007, ROM-projecten, C-158/06, EU:C:2007:370, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 99 Nyt käsiteltävässä asiassa kolmannen kysymyksen a kohdan analyysistä ilmenee, että täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 liitteessä IX olevan 23 kohdan säännös – kun sitä tulkitaan siitä asiayhteydestä käsin, johon kyseinen säännös kuuluu, ja sen merkityksellisen tavoitteen kannalta, jota sovellettavalla lainsäädännöllä tavoitellaan – teki mahdolliseksi sen, että yksityinen, joka on unionin taloudellisen tuen lopullinen saaja, voi saada selville tarkasti, minkä laajuisia sille asetetut velvollisuudet ovat, joten sen oli mahdollista saada yksiselitteisesti tieto oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja ryhtyä näiden johdosta toimenpiteisiin.
- 100 Unionin intressi sellaisten tukien takaisin perimiseen, jotka on saatu tukien myöntämistä koskevien edellytysten vastaisesti, on näin ollen otettava täysimääräisenä huomioon asiassa kyseessä olevia intressejä arvioitaessa myös silloin, kun katsotaan – huolimatta siitä, mitä tämän tuomion edellisessä kohdassa on muistutettu –, että oikeusvarmuuden periaate estää sen, että tuensaaja on velvollinen maksamaan tuen takaisin (tuomio 19.9.2002, Huber, C-336/00, EU:C:2002:509, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen sekä tuomio 21.6.2007, ROM-projecten, C-158/06, EU:C:2007:370, 32 kohta).
- 101 Lisäksi tuensaaja voi vastustaa tuen palauttamisvaatimusta ainoastaan, jos hän on ollut vilpittömässä mielessä tuen sääntöjenmukaisuuden suhteen (tuomio 19.9.2002, Huber, C-336/00, EU:C:2002:509, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 102 Kaiken edellä esitetyn perusteella neljänteen kysymykseen on vastattava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa unionin oikeutta on tulkittava siten, että kun tämän tuomion vaikutuksia ei rajoiteta ajallisesti, kyseinen oikeus ei ole esteenä sille, että oikeusvarmuuden periaate otetaan huomioon perusteettomasti maksetun tuen palauttamisen poissulkemiseksi, jos säädetyt edellytykset ovat samat kuin puhtaasti kansallisten rahasuoritusten takaisinperintää koskevat edellytykset, unionin etu otetaan täysimääräisesti huomioon ja tuensaajan vilpittömän mielen näytetään toteen.

Oikeudenkäyntikulut

103 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 (seitsemäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä hedelmä- ja vihannesalan sekä hedelmä- ja vihannesjalostealan osalta 7.6.2011 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 543/2011 liitteessä IX olevaa 23 kohtaa, siltä osin kuin siinä viitataan investointeihin, jotka toteutetaan ”tuottajaorganisaation tiloilla ja/tai toimitiloissa”, on tulkittava siten, että
 - jo pelkästään se seikka, että kyseisen asetuksen 60 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun toimintaohjelman puitteissa toteutettu investointi sijaitsee maa-alalla, jonka omistaa ulkopuolinen eikä kyseinen tuottajaorganisaatio, ei pääsääntöisesti muodosta liitteessä IX olevan 23 kohdan nojalla perustetta olla myöntämättä tukea kyseiselle tuottajaorganisaatiolle tästä investoinnista aiheutuneisiin menoihin
 - mainitussa liitteessä IX olevassa 23 kohdassa tarkoitetaan investointeja, jotka toteutetaan tiloilla ja/tai toimitiloissa, jotka sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti ovat kyseisen tuottajaorganisaation yksinomaisessa valvonnassa, joten kyseisen investoinnin kaikenlainen käyttäminen ulkopuolisen hyväksi on poissuljettua.
- 2) Luottamuksensuojan periaatetta on tulkittava siten, ettei se ole esteenä – pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa – sille, että toimivaltainen kansallinen viranomainen yhtäältä epää taloudellisen tuen, jota tuottajaorganisaatio oli hakenut investointiin, joka katsottiin lopulta tukikelvottomaksi täytäntöönpanoasetuksen N:o 543/2011 liitteessä IX olevan 23 kohdan nojalla, loppuosan maksamisen ja toisaalta vaatii tätä tuottajaorganisaatiota palauttamaan mainittuun investointiin jo saamansa tuen.
- 3) Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa unionin oikeutta on tulkittava siten, että kun tämän tuomion vaikutuksia ei rajoiteta ajallisesti, kyseinen oikeus ei ole esteenä sille, että oikeusvarmuuden periaate otetaan huomioon perusteettomasti maksetun tuen palauttamisen poissulkemiseksi, jos tämän osalta säädetyt edellytykset ovat samat kuin puhtaasti kansallisten rahasuoritusten takaisinperintää koskevat edellytykset, Euroopan unionin etu otetaan täysimääräisesti huomioon ja tuensaajan vilpiton mieli näytetään toteen.

Allekirjoitukset