YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

16 päivänä maaliskuuta 2006 *

Asiassa C-94/05,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Bundesverwaltungsgericht (Saksa) on esittänyt 9.12.2004 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 22.2.2005, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Emsland-Stärke GmbH

vastaan

Landwirtschaftskammer Hannover,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. W. A. Timmermans sekä tuomarit J. Makarczyk, R. Schintgen, P. Kūris ja J. Klučka (esittelevä tuomari),

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

julkisasiamies: A. Tizzano,
kirjaaja: hallintovirkamies K. Sztranc,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 15.12.2005 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Emsland-Stärke GmbH, edustajanaan Rechtsanwalt L. Harings,

– Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään J. C. Schieferer ja F. Erlbacher,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1766/92 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä perunantuottajille maksettavan vähimmäishinnan ja tasausmaksun osalta sekä perunatärkkelystuotannon kiintiöjärjestelmästä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1868/94 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 17 päivänä tammikuuta 1995 annetun

komission asetuksen (EY) N:o 97/95 (EYVL L 16, s. 3), sellaisena kuin se on muutettuna 24.6.1996 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 1125/96 (EYVL L 150, s. 1; jäljempänä asetus N:o 97/95), 13 artiklan 4 kohdan pätevyyttä ja tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Emsland-Stärke GmbH, joka on vuonna 1997 sulautunut yhteen Kyritzer Stärke GmbH:n kanssa (jäljempänä yhdessä Emsland-Stärke), ja Landwirtschaftskammer Hannover (Hannoverin maatalousvirasto), aikaisemmin Bezirksregierung Weser-Ems (Weser-Emsin aluehallintoviranomainen, jäljempänä Bezirksregierung), ja joka koskee taloudellisia seuraamuksia, joilla vähennetään tärkkelystä tuottavalle yritykselle myönnetyn palkkion määrää, kun kyseinen valmistaja ei ole hankkinut perunoita tuottajalta, vaan toimijalta, joka hankkii perunat suoraan tai välillisesti tuottajilta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Asetus N:o 97/95

3 Asetuksen N:o 97/95 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"on tarpeen tarkentaa tärkkelystä tuottavien yritysten ja tuottajan välillä tehtävien viljelysopimusten sisältö, jotta estettäisiin tärkkelystä tuottaville yrityksille myönnetyn alakiintiön ylittävien sopimusten tekeminen; tärkkelystä tuottavia yrityksiä olisi kiellettävä hyväksymästä viljelysopimukseen kuulumattomat perunatoimitukset, koska se voisi vaarantaa kiintiöjärjestelmän tehokkaan toiminnan ja sen edellytyksen noudattamisen, jonka mukaan asetuksen (ETY) N:o 1766/92 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu vähimmäishinta on maksettava kaikista tärkkelyksen tuotantoon tarkoitetuista perunoista – –".

4 Asetuksen N:o 97/95 kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"olisi otettava käyttöön tarkastustoimenpiteitä sen varmistamiseksi, että – – palkkioita maksetaan ainoastaan tämän asetuksen säännösten mukaisesti tuotetulle perunatärkkelykselle".

5 Kyseisen asetuksen yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"tärkkelysperunoiden tuottajien suojelemiseksi on välttämätöntä, että asetuksen (ETY) N:o 1766/92 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu vähimmäishinta maksetaan kaikista perunoista; sen vuoksi on tarpeen säätää rangaistuksista sellaisia tapauksia varten, joissa vähimmäishintaa ei ole maksettu tai joissa tärkkelystä tuottavat yritykset ovat hyväksyneet viljelysopimukseen kuulumattomia perunoita".

6 Asetuksen N:o 97/95 kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"sääntöjä tarvitaan sen varmistamiseksi, että tärkkelystä tuottavalle yritykselle myönnetyn alakiintiön ylittävä tuotettu tärkkelys viedään asetuksen (EY) N:o 1868/94 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti tuetta; sääntöjen rikkomisesta on määrättävä rangaistuksia".

7 Asetuksen N:o 97/95 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

– –

b) 'alakiintiöllä' jäsenvaltion tärkkelystä tuottavalle yritykselle myöntämää kiintiön osaa,

– –

d) 'tuottajalla' mitä tahansa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä tai kyseisten henkilöiden ryhmittymää, joka toimittaa tärkkelystä tuottavalle yritykselle itse tuottamiaan tai jäsentensä tuottamia perunoita omissa nimissään ja omaan lukuunsa itse tekemänsä tai puolestaan tehdyn viljelysopimuksen mukaisesti,

e) 'viljelysopimuksella' mitä tahansa tuottajan tai tuottajaryhmittymän ja tärkkelystä tuottavan yrityksen välillä tehtyä sopimusta,

– –."

8 Mainitun asetuksen 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Viljelysopimus tehdään kullekin markkinointivuodelle. – –

2. Kunkin tärkkelystä tuottavan yrityksen on toimitettava toimivaltaiselle viranomaiselle kyseistä markkinointivuotta edeltävään 31 päivään toukokuuta mennessä sopimuksia koskeva yhteenveto, jossa annetaan – – tuottajan nimi ja sovittu tonnimäärä tärkkelysekvivalentteina.

3. Viljelysopimukseen kuuluvien määrien tärkkelysekvivalentteina ilmoitettu kokonaismäärä ei saa olla suurempi kuin mainitulle tärkkelystä tuottavalle yritykselle annettu alakiintiö.

– –

5. Tärkkelystä tuottava yritys ei saa ottaa vastaan viljelysopimukseen kuulumattomien perunoiden toimituksia."

9 Saman asetuksen 7 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tärkkelystä tuottaville yrityksille myönnetään palkkio – – niiden alakiintiötä vastaavan tärkkelysmäärän rajoissa.

– –"

10 Asetuksen N:o 97/95 11 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäljempänä annettuja edellytyksiä sovelletaan seuraaviin suorituksiin:

– –

b) asetuksen (EY) N:o 1868/94 5 artiklassa säädetty palkkio maksetaan sillä edellytyksellä, että:

– tärkkelystä tuottava yritys todistaa tuottaneensa mainitun tärkkelyksen kyseisenä markkinointivuonna;

– tärkkelystä tuottava yritys todistaa maksaneensa perunoiden tuottajille vähintään asetuksen (ETY) N:o 1766/92 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun suuruisen hinnan tehtaalle toimitettuna yhteisössä tuotettujen perunoiden kokonaismäärästä, joka käytetään tärkkelyksen valmistukseen;

– tärkkelystä tuottava yritys todistaa, että kyseinen tärkkelys on tuotettu 4 artiklassa tarkoitettuihin viljelysopimuksiin kuuluvista perunoista."

11 Asetuksen N:o 97/95 13 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltion on otettava käyttöön tarkastusjärjestelmä, jotta voitaisiin todentaa paikan päällä palkkioon ja tasausmaksuun oikeuttavat toimet sekä kullekin tärkkelystä tuottavalle yritykselle myönnetyn alakiintiön noudattaminen. – –"

12 Saman artiklan 3 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

"3. Jos toimivaltainen elin toteaa, että tärkkelystä tuottava yritys ei ole noudattanut 11 artiklan 1 kohdan b alakohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettuja velvoitteita ja jollei ole ollut kyse ylivoimaisesta esteestä, yritys menettää kokonaan tai osittain oikeutensa palkkioon seuraavien sääntöjen mukaisesti:

- jos noudattamatta jättäminen koskee enintään 20 prosenttia kyseisen tärkkelystä tuottavan yrityksen tuottamasta tärkkelyksen kokonaismäärästä, myönnettävän palkkion määrästä vähennetään todettu prosenttiosuus kerrottuna viidellä,

- jos kyseinen osuus on vähintään 20 prosenttia, palkkiota ei myönnetä.

4. Todettaessa, että 4 artiklan 5 kohdassa säädettyä kieltoa ei ole noudatettu, alakiintiöstä myönnettyä palkkiota vähennetään seuraavien yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti:

- jos tarkastuksessa todetaan, että tärkkelystä tuottava yritys on ottanut vastaan alle 10 prosenttia alakiintiöstään olevan tärkkelysekvivalentteina ilmaistun määrän, kyseisenä markkinointivuonna tärkkelystä tuottavalle yritykselle maksettavasta palkkioiden kokonaismäärästä vähennetään kyseinen osuus kerrottuna kymmenellä,

– jos mainittu viljelysopimuksiin kuulumaton määrä on suurempi kuin ensimmäisessä luetelmakohdassa säädetty määrä, kyseisenä markkinointivuonna ei myönnetä palkkiota. Lisäksi tärkkelystä tuottavan yrityksen palkkio-oikeus evätään seuraavaksi markkinointivuodeksi."

Asetus N:o 2988/95

13 Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18 päivänä joulukuuta 1995 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 (EYVL L 312, s. 1) johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"väärinkäytösten tunnusmerkistöt täyttävistä menettelyistä sekä hallinnollisista toimenpiteistä ja seuraamuksista säädetään alakohtaisissa säännöstöissä tämän asetuksen mukaisesti".

14 Kyseisen asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Väärinkäytösten tunnusmerkit toteuttaa jokainen yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko yhteisöjen yleiselle talousarviolle tai yhteisöjen hoidossa oleville talousarvioille, joko suoraan yhteisöjen puolesta kannettujen omien varojen vähenemisen tai lakkaamisen taikka perusteettoman menon takia."

15 Saman asetuksen 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Hallinnolliset tarkastukset, toimenpiteet ja seuraamukset otetaan käyttöön siinä määrin, kuin ne ovat tarpeellisia yhteisön oikeuden moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi. Niiden on oltava tehokkaita, suhteellisia ja vakuuttavia, jotta varmistettaisiin yhteisöjen taloudellisten etujen asianmukainen suojaaminen.

– –

3. Yhteisön oikeudessa säädetään niiden hallinnollisten toimenpiteiden ja seuraamusten luonteesta ja soveltamisalasta, jotka ovat tarpeen kyseisen säännöstön moitteettomaksi soveltamiseksi väärinkäytöksen luonteen ja vakavuuden, myönnetyn edun tai saadun hyödyn ja vastuun asteen mukaan.

– –"

16 Asetuksen N:o 2988/95 5 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tahallisista tai huolimattomuudesta johtuvista väärinkäytöksistä voi seurata seuraavia hallinnollisia seuraamuksia:

– –

c) yhteisön säädösten mukaan myönnetyn etuuden takaisinperiminen kokonaan tai osittain, vaikka toimija on saanut aiheettomasti vain osan tästä etuudesta,

d) etuuden saamisen epääminen tai takaisinperiminen tietyksi väärinkäytösten jälkeiseksi ajaksi,

– –."

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

17 Emsland-Stärke on Saksan alueella toimiva perunatärkkelyksen valmistaja. Kyseisellä yhtiöllä on markkinointivuosista 1995/1996, 1996/1997 ja 1997/1998 jokaisen aikana ollut 371 846 000 kg:n suuruinen alakiintiö perunoiden jalostamiseen tärkkelykseksi. Asiakirja-aineistosta käy ilmi, että näitä alakiintiöitä ei ole ylitetty.

18 Emsland-Stärke on viljely- ja toimitussopimusten perusteella hankkinut perunoita Moormann GmbH -nimiseltä yhtiöltä (jäljempänä Moormann). Mainittujen sopimusten toimivaltaisille viranomaisille toimittamisen jälkeen se on saanut Landwirtschaftsverwaltung des Landes Brandenburgilta (Brandenburgin osavaltion maataloushallinto, jäljempänä Landwirtschaftsverwaltung) markkinointivuodelta 1995/1996 ja tämän jälkeen Bezirksregierungilta markkinointivuosilta 1996/1997 ja 1997/1998 tärkkelyksen tuotantopalkkioina yhteensä 61 500 Saksan markan (DEM) summan.

19 Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että Landwirtschaftsverwaltung on markkinointivuoden 1995/1996 palkkioiden myöntämishetkellä ollut täysin tietoinen siitä, ettei Moormann kasvattanut perunoita, vaan ainoastaan kävi niillä kauppaa. Sitä vastoin Bezirksregierung totesi – ilmiannon ja tarkastuksen johdosta – vasta marraskuussa 1997 eli markkinointivuosien 1996/1997 ja 1997/1998 palkkioiden myöntämisen jälkeen, ettei Moormann ollut perunoiden tuottaja vaan toimija, joka hankki perunat eri tuottajilta tai muilta toimijoilta.

20 Ennakkoratkaisupyynnössä todetaan edelleen, että Bezirksregierung määräsi 15.4., 2.6. ja 14.7.1998 sekä 15.3.1999 tekemillään päätöksillä Emsland-Stärkelle 614 487,47 DEM:n (314 182,45 euroa) suuruisen seuraamuksen sillä perusteella, että palkkiot voitiin yhteisön lainsäädännön mukaan maksaa ainoastaan perunoista, jotka tärkkelystä tuottava yritys oli hankkinut tuottajien kanssa tehtyjen viljely- ja toimitussopimusten nojalla.

21 Emsland-Stärke riitautti näiden päätösten laillisuuden.

22 Verwaltungsgericht Osnabrück kumosi nämä päätökset 17.5.2000 antamallaan tuomiolla siltä osin kuin niissä vaadittiin tasausmaksujen palauttamista ja hylkäsi muutoin kanteen siltä osin kuin siinä kyseenalaistettiin Emsland-Stärkeä vastaan määrättyjen seuraamusten laillisuus.

23 Pääasian kummatkin asianosaiset valittivat Niedersächsisches Oberverwaltungsgerichtiin. Kyseinen tuomioistuin totesi 12.12.2002 antamassaan tuomiossa sääntöjenmukaisen viljelysopimuksen puuttuvan mainittujen osapuolten väliltä, ja näin ollen se hylkäsi Emsland-Stärken tekemän valituksen.

24 Tämän jälkeen Emsland-Stärke teki mainitusta tuomiosta Revision-valituksen Bundesverwaltungsgerichtiin.

25 Koska Bundesverwaltungsgericht katsoi, että asian ratkaisu riippuu asetuksen N:o 97/95 13 artiklan 4 kohdan pätevyydestä ja tulkinnasta, se päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) a) Sovelletaanko asetuksen – – N:o 97/95 – – 13 artiklan 4 kohtaa, kun sitä luetaan yhdessä 4 artiklan 5 kohdan kanssa, silloin kun on tehty viljelysopimukseksi kutsuttu sopimus ja kun toimivaltaiset viranomaiset ovat hyväksyneet sen kyseisen asetuksen 4 artiklan 2 ja 3 kohdan perusteella mutta kun kyseistä sopimusta ei ole tehty perunantuottajan vaan sellaisen kauppiaan kanssa, joka puolestaan hankkii perunat suoraan tai välillisesti perunantuottajalta?

b) Edellyttääkö asetuksen – – N:o 97/95 – – 13 artiklan 4 kohdan soveltaminen sitä, että tärkkelystä tuottava yritys on ottaessaan vastaan perunoiden toimituksen ylittänyt alakiintiönsä?

2) a) Täyttääkö asetuksen – – N:o 97/95 – – 13 artiklan 4 kohdassa säädetty seuraamus – otettaessa huomioon kyseisen säännöksen ja saman asetuksen 13 artiklan 3 kohdan välinen suhde – yhteisön oikeuden mukaiset täsmällisyysvaatimukset?

b) Onko asetuksen – – N:o 97/95 – – 13 artiklan 4 kohdassa säädetty seuraamus sen suuruus huomioon ottaen tarpeellinen myös nyt esillä olevan asian kaltaisissa tapauksissa yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamiseksi

asetuksen – – N:o 2988/95 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla? Onko se nyt esillä olevan asian kaltaisissa tapauksissa yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisen kannalta asianmukainen?

3) Johtuuko väärinkäytös, josta asetuksen – – N:o 97/95 – – 13 artiklan 4 kohdassa on määrätty seuraamus, asetuksen – – N:o 2988/95 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla huolimattomuudesta myös silloin, kun viranomaiset ovat myöntäneet palkkion, vaikka ne olivat täysin tietoisia asian tosiseikoista?"

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

Ensimmäisen kysymyksen ensimmäinen osa

26 Ensimmäisen kysymyksensä ensimmäisessä osassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee pääasiallisesti sitä, sovelletaanko asetuksen N:o 97/95 13 artiklan 4 kohdassa säädettyä seuraamusta silloin, kun sopimusta, joka on nimetty viljelysopimukseksi ja jonka toimivaltaiset viranomaiset ovat hyväksyneet tällaiseksi sopimukseksi kyseisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdan yhteydessä, ei ole tehty perunantuottajan vaan sellaisen toimijan kanssa, joka hankkii perunat suoraan tai välillisesti perunantuottajilta.

27 Tältä osin on huomattava, että asetuksen N:o 97/95 1 artiklan d ja e alakohdan mukaan viljelysopimus on sopimus, joka on tehty tärkkelystä tuottavan yrityksen ja tuottajan – eli minkä tahansa luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön tai kyseisten henkilöiden ryhmittymän, joka toimittaa tärkkelystä tuottavalle yritykselle itse tuottamiaan tai jäsentensä tuottamia perunoita omissa nimissään ja omaan lukuunsa – välillä.

28 Näin ollen siitä huolimatta, että tärkkelystä tuottavan yrityksen ja perunoita suoraan tai välillisesti tuottajilta hankkivan toimijan välillä tehty sopimus on nimetty viljelysopimukseksi, sitä ei voida pitää sellaisena mainitun säännöksen kannalta.

29 Asetuksen N:o 97/95, jonka päämääränä on tuottajien suojelemisen varmistaminen, 4 artiklan 5 kohdasta ja 13 artiklan 4 kohdasta käy ilmi, että tärkkelystä tuottavalle yritykselle, joka ottaa vastaan viljelysopimukseen kuulumattomien perunoiden toimituksia, voidaan määrätä seuraamus mainitun 13 artiklan 4 kohdan nojalla.

30 On lisättävä, ettei sillä, että hallinto on virheellisesti katsonut kyseessä olevan sopimuksen olevan viljelysopimus, voida – toisin kuin Emsland-Stärke väittää huomautuksissaan – kyseenalaistaa tätä arviointia.

31 Luottamuksensuojan periaatteeseen ei nimittäin voida vedota yhteisön oikeuden säädökseen sisältyvää täsmällistä säännöstä vastaan, eikä yhteisön oikeuden soveltamisesta huolehtivan kansallisen viranomaisen toiminta, joka on ristiriidassa tällaisen säännöksen kanssa, voi perustaa taloudellisessa toimijassa perusteltua luottamusta siihen, että tämän eduksi voitaisiin soveltaa yhteisön oikeuden vastaista kohtelua (asia 316/86, Krücken, tuomio 26.4.1988, Kok. 1988, s. 2213, 24 kohta ja yhdistetyt asiat C-31/91–C-44/91, Lageder ym., tuomio 1.4.1993, Kok. 1993, s. I-1761, 35 kohta).

32 Näin ollen tärkkelystä tuottavalle yritykselle ei voi syntyä minkäänlaista perusteltua luottamusta sen perusteella, että kansallinen viranomainen on rikkonut yhteisön oikeutta katsoessaan sopimuksen viljelysopimukseksi, vaikka se ei täyttänyt yhteisön lainsäädännössä vahvistettuja edellytyksiä.

Ensimmäisen kysymyksen toinen osa

33 Ensimmäisen kysymyksensä toisessa osassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, edellyttääkö asetuksen N:o 97/95 13 artiklan 4 kohdassa säädetyn seuraamuksen soveltaminen sitä, että tärkkelystä tuottava yritys on ylittänyt sille myönnetyn alakiintiön.

34 Tältä osin on ensinnäkin todettava, että mainitun säännöksen sanamuodosta ei käy ilmi, että kyseisen seuraamuksen soveltaminen edellyttäisi periaatteellisesti alakiintiön ylittämistä.

35 Tämän jälkeen on todettava, että vaikka mainitun asetuksen 4 artiklan 5 kohdassa säädetyn kiellon tarkoituksena on tämän saman asetuksen neljännestä perustelukappaleesta ilmenevällä tavalla kiintiön suojeleminen helpottamalla kansallisten toimivaltaisten viranomaisten suorittamaa tärkkelystä tuottavien yritysten ostamien perunoiden määrän valvontaa, kyseinen seikka ei voi olla esteenä saman asetuksen 13 artiklan 4 kohdassa säädetyn seuraamuksen soveltamiselle siinä tapauksessa, että alakiintiötä ei ole ylitetty.

36 Saman perustelukappaleen mukaan mainitulla kiellolla on nimittäin myös tarkoitus varmistaa sen edellytyksen noudattaminen, joka koskee vähimmäishinnan maksamista kaikista tärkkelyksen tuotantoon tarkoitetuista perunoista.

37 Pelkästään se seikka, että tärkkelystä tuottava yritys hankkii perunoita toimijalta, joka hankkii niitä suoraan tai välillisesti tuottajilta, on omiaan vaarantamaan tällaisen tarkoituksen ja näin ollen mainittujen tuottajien suojelua koskevan päämäärän.

38 Vaikka tärkkelystä tuottava yritys osoittaisi maksaneensa asetuksen N:o 97/95 11 artiklan 1 kohdan b alakohdan toisessa luetelmakohdassa mainitun vähimmäishinnan tällaiselle toimijalle, mikään ei takaa, että tämä hinta kokonaisuudessaan on suoritettu edelleen tuottajille. Suoraan tuottajien kanssa tehtyä viljelysopimusta koskeva vaatimus näyttää komission esittämällä tavalla ainoalta keinolta välttää se, että välittäjät pidättävät itsellään osan tärkkelystä tuottavan yrityksen tosiasiassa maksamasta hinnasta.

39 Lopuksi asetuksen N:o 97/95 yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan, että tärkkelysperunoiden tuottajien suojelemiseksi ja heille maksettavan vähimmäishinnan takaamiseksi seuraamuksia ei ole säädettävä pelkästään sellaisia tapauksia varten, joissa osoitetaan, ettei vähimmäishintaa ole maksettu, vaan myös sellaisia tapauksia varten, joissa todetaan tärkkelystä tuottavan yrityksen hyväksyneen viljelysopimukseen kuulumattomia perunoita.

40 Tästä seuraa, että asetuksen N:o 97/95 13 artiklan 4 kohdassa säädetyn seuraamuksen soveltamisen edellytykseksi ei voida asettaa sitä, että tärkkelystä tuottava yritys on ylittänyt sille myönnetyn alakiintiön.

41 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 97/95 13 artiklan 4 kohdassa säädettyä seuraamusta sovelletaan tärkkelystä tuottavaan yritykseen, joka – ilman, että olisi tarpeen, että se on ylittänyt sille myönnetyn alakiintiön – hankkii perunoita toimijalta, joka hankki niitä suoraan tai välillisesti tuottajilta, ja näin on myös silloin, kun tärkkelystä tuottavan yrityksen ja kyseessä olevan toimijan välillä on tehty osto- ja toimitussopimus, jonka mainitun sopimuksen osapuolet ovat nimenneet "viljelysopimukseksi" ja jonka kansallinen toimivaltainen viranomainen on hyväksynyt tällaiseksi sopimukseksi mainitun asetuksen 4 artiklan 2 kohdan yhteydessä mutta jota ei voida pitää viljelysopimuksena saman asetuksen 1 artiklan d ja e alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

Toisen kysymyksen ensimmäinen osa

42 Toisen kysymyksensä ensimmäisessä osassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta pääasiallisesti ratkaisemaan, onko asetuksen N:o 97/95 13 artiklan 4 kohta, luettuna yhdessä saman artiklan 3 kohdan kanssa, pätevä oikeusvarmuuden periaatteen kannalta.

43 Tältä osin on muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeusvarmuuden periaate on yhteisön oikeuden perusperiaate, joka edellyttää erityisesti, että säännösten on oltava selviä ja täsmällisiä, jotta oikeussubjektit voivat ilman epävarmuutta saada tiedon oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin (ks. erityisesti asia C-143/93, van Es Douane Agenten, tuomio 13.2.1996, Kok. 1996, s. I-431, 27 kohta ja asia C-110/03, Belgia v. komissio, tuomio 14.4.2005, Kok. 2005, s. I-2801, 30 kohta). Tätä oikeusvarmuuden vaatimusta on noudatettava erityisen tarkasti silloin, kun on kyse lainsäädännöstä, johon voi liittyä rahoituksellisia seuraamuksia (asia 326/85, Alankomaat v. komissio, tuomio 15.12.1987, Kok. 1987, s. 5091, 24 kohta).

44 Lisäksi seuraamus, myös muu kuin rikosoikeudellinen, voidaan määrätä vain siinä tapauksessa, että sillä on selvä ja yksiselitteinen oikeudellinen perusta (ks. erityisesti asia 117/83, Könecke, tuomio 25.9.1984, Kok. 1984, s. 3291, 11 kohta ja asia C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, tuomio 11.7.2002, Kok. 2002, s. I-6453, 52 kohta).

45 Kun asetuksen N:o 97/95 13 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraamuksen soveltamisesta kaikissa tapauksissa, joissa tärkkelystä tuottava yritys ottaa vastaan viljelysopimukseen kuulumattomia perunoita, se on – luettuna yhdessä mainitun asetuksen 1 artiklan ja 4 artiklan 5 kohdan kanssa – selvä ja täsmällinen säännös.

46 Asetuksen N:o 97/95 13 artiklan 3 ja 4 kohdan välisen suhteen osalta on huomattava – kuten komissio on perustellusti esittänyt – että näillä säännöksillä käyttöön otetut seuraamukset koskevat kahta eri tilannetta, joista ensimmäinen liittyy mainitun asetuksen 11 artiklan 1 kohdan b alakohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettujen velvollisuuksien noudattamatta jättämiseen ja toinen saman asetuksen 4 artiklan 5 kohdan noudattamatta jättämiseen.

47 Tästä seuraa, että toisen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäisen osan tutkinnassa ei ole tullut esille sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat asetuksen N:o 97/95 13 artiklan 4 kohdan pätevyyteen oikeusvarmuuden periaatteen kannalta.

Toisen kysymyksen toinen osa

48 Toisen kysymyksensä toisessa osassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee yhteisöjen tuomioistuimelta pääasiallisesti sitä, onko asetuksen N:o 97/95 13 artiklan 4 kohta pätevä asetuksen N:o 2988/95 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun suhteellisuusperiaatteen kannalta siltä osin kuin tämän 13 artiklan 4 kohdan periaatteen perusteella voitaisiin määrätä seuraamus tärkkelystä tuottaville yrityksille, jotka ovat ottaneet vastaan viljelysopimukseen kuulumattomien perunoiden toimituksia ilman, että ne kuitenkaan olisivat ylittäneet alakiintiötään.

49 Tältä osin on todettava, että on selvää, että sen kiellon rikkominen, jonka mukaan tärkkelystä tuottavat yritykset eivät saa hankkia perunoita toimijoilta, jotka hankkivat niitä suoraan tai välillisesti tuottajilta, on asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu väärinkäytös. Samoin palkkion epääminen tai takaisinperiminen kokonaisuudessaan tai osittain kuluvalta markkinointivuodelta tai seuraavalta markkinointivuodelta on mainitun asetuksen 2 artiklan 1 ja 3 kohdassa ja 5 artiklan 1 kohdan c ja d alakohdassa tarkoitettu hallinnollinen seuraamus.

50 On muistettava, että tarkastuksia ja tehtyjen sääntöjenvastaisuuksien seuraamuksia koskevalla yhteisön oikeuden alalla yhteisön lainsäätäjä on asetuksella N:o 2988/95 vahvistanut joukon yleisiä periaatteita ja edellyttänyt yleisesti, että kaikissa alakohtaisissa asetuksissa noudatetaan näitä periaatteita.

51 Näin ollen mainitun asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan hallinnolliset seuraamukset otetaan käyttöön siinä määrin kuin ne ovat tarpeellisia yhteisön oikeuden moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi. Niiden on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia, jotta varmistettaisiin yhteisöjen taloudellisten etujen asianmukainen suojaaminen. Lisäksi saman artiklan 3 kohdassa säädetään, että kyseisen säännöstön moitteettomaksi soveltamiseksi tarpeellisissa hallinnollisissa seuraamuksissa on otettava huomioon väärinkäytöksen luonne ja vakavuus, myönnetty etu tai saatu hyöty sekä vastuun aste.

52 Ensinnäkin sen kysymyksen osalta, onko asetuksen N:o 97/95 13 artiklan 4 kohdassa säädetyn seuraamuksen päämääränä varmistaa yhteisön oikeuden noudattaminen ja suojella yhteisöjen taloudellisia etuja, on todettava, että mainitulla säännöksellä on selvästi tällainen päämäärä, koska sitä sovelletaan siinä tapauksessa, että tärkkelystä ei ole tuotettu asetuksen N:o 97/95 säännösten mukaisesti. Palkkion suorittaminen tärkkelystä tuottavalle yritykselle, joka rikkoo saman asetuksen 4 artiklan 5 kohtaa hankkiessaan perunoita toimijalta, joka on hankkinut ne suoraan tai välillisesti tuottajilta, on perusteeton meno, josta aiheutuu vahinkoa yhteisöjen yleiselle talousarviolle.

53 Mitä tulee toiseksi kysymykseen siitä, onko asetuksen N:o 97/95 13 artiklan 4 kohdassa säädetty seuraamus tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava, on muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun arvioidaan, onko jokin yhteisön oikeuden säännös suhteellisuusperiaatteen mukainen, on tutkittava, ovatko

säännöksen tavoitteet toteutettavissa siinä säädettyjen keinojen avulla ja ylitetäänkö näillä keinoilla se, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi (ks. mm. asia C-426/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 9.11.1995, Kok. 1995, s. I-3723, 42 kohta ja asia C-26/00, Alankomaat v. komissio, tuomio 14.7.2005, Kok. 2005, s. I-6527, 126 kohta).

54 Tuomioistuimien tällaisten edellytysten osalta suorittamasta valvonnasta on todettava, että yhteisen maatalouspolitiikan alalla yhteisön lainsäätäjällä on harkintavaltaa, joka perustuu siihen, että sille on EY 34 ja 37 artiklassa annettu poliittisluonteisia tehtäviä. Näin ollen yhteisen maatalouspolitiikan alaan kuuluva toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos kyseinen toimenpide on ilmeisen soveltumaton toimivaltaisen toimielimen tavoittelemien päämäärien toteuttamiseen (ks. erityisesti asia 265/87 Schräder, tuomio 11.7.1989, Kok. 1989, s. 2237, Kok. Ep. X, s. 109, 22 kohta ja asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990, Kok. 1990, s. I-4023, 14 kohta).

55 Aluksi on tuotava esiin, että asetuksen N:o 97/95 13 artiklan 4 kohdan mukaan tärkkelystä tuottavalle yritykselle maksettavasta palkkioiden kokonaismäärästä vähennetään kyseisenä markkinointivuonna todettu osuus kerrottuna kymmenellä silloin, kun mainittu tärkkelystä tuottava yritys on ottanut viljelysopimukseen kuulumattomia perunoita määrän, joka on alle 10 prosenttia sen alakiintiöstä. Mitään palkkiota ei myönnetä kyseisenä markkinointivuotena eikä seuravana markkinointivuotena, kun väärinkäytös koskee yli 10:tä prosenttia tälle tärkkelystä tuottavalle yritykselle myönnetystä alakiintiöstä. Kun mainitussa säännöksessä säädetään näin, sillä voidaan katsoa otettavan käyttöön tehokas ja varoittava seuraamus, joka soveltuu tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseen.

56 Seuraavaksi on korostettava, että kyseisellä säännöksellä käyttöön otettu seuraamus ei ole kiinteämääräinen, vaan se riippuu tehdyn väärinkäytöksen laajuudesta ja vakavuudesta, kuten asetuksen N:o 2988/95 2 artiklan 3 kohdassa säädetään (ks. vastaavasti asia C-354/95, National Farmers' Union ym., tuomio 17.7.1997, Kok. 1997, s. I-4559, 53 kohta).

57 Lopuksi, kun otetaan huomioon asetuksen N:o 97/95 13 artiklan 4 kohdalla tavoitellun tuottajien suojelua koskevan päämäärän tärkeys ja yhteisön toimielimillä tällä alalla oleva laaja harkintavalta, mainitussa säännöksessä säädetyn kaltaisen varoittavan ja tehokkaan seuraamuksen määräämistä ei voida pitää perusteettomana tai suhteettomana siinä tapauksessa, että tärkkelystä tuottava yritys, joka hakee palkkion myöntämistä, on tehnyt tahallisen tai tahattoman virheellisen ilmoituksen tuottajan aseman osalta (ks. vastaavasti em. asia National Farmers' Union ym., tuomion 53 kohta).

58 Näin ollen asetuksen N:o 97/95 13 artiklan 4 kohdassa käyttöön otettua seuraamusta voidaan pitää soveltuvana tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseen eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden päämäärien saavuttamiseksi.

59 Tästä seuraa, ettei toisen kysymyksen toisen osan tutkinnassa ole tullut esille sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat asetuksen N:o 97/95 13 artiklan 4 kohdan pätevyyteen asetuksen N:o 2988/95 2 artiklan 1 ja 3 kohdassa tarkoitetun suhteellisuusperiaatteen kannalta.

Kolmas ennakkoratkaisukysymys

60 Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee pääasiallisesti sitä, voiko sillä seikalla, että kansallinen toimivaltainen viranomainen on ollut tietoinen siitä, että tärkkelystä tuottava yritys hankki perunat toimijalta, joka hankki ne suoraan tai välillisesti tuottajilta, olla vaikutusta väärinkäytöksen luokitteluun asetuksen N:o 2988/95 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitetutulla tavalla "huolimattomuudesta johtuvaksi", ja voiko sillä näin ollen olla vaikutusta asetuksen N:o 97/95 13 artiklan 4 kohdassa säädetyn seuraamuksen soveltamiseen mainittuun tärkkelystä tuottavaan yritykseen.

61 Tältä osin on muistettava, että kyseinen tärkkelystä tuottava yritys ei voi vedota luottamuksensuojan periaatteeseen silloin, kun kansallinen viranomainen on tarkoituksellisesti tai erehdyksessä rikkonut yhteisön oikeutta katsoessaan saman tärkkelystä tuottavan yrityksen ilmoittaman sopimuksen viljelysopimukseksi, vaikka se ei täyttänyt yhteisön lainsäädännössä tällaiseksi sopimukseksi hyväksymistä varten vahvistettuja edellytyksiä.

62 Lisäksi se seikka, että toimivaltainen viranomainen on ollut tietoinen siitä, että tärkkelystä tuottava yritys oli hankkinut perunoita toimijalta, joka hankki niitä suoraan tai välillisesti tuottajilta, ei sinänsä voi estää kyseessä olevan väärinkäytöksen luokittelua huolimattomuudesta johtuvaksi tai jopa tahalliseksi asetuksen N:o 2988/95 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

63 Mainitun asetuksen 13 artiklan 4 kohtaan ei sitä paitsi sisälly mitään poikkeuksia sen nojalla käyttöön otetun seuraamuksen soveltamiseen, ja tämä poikkeaa tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevan yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 23 päivänä joulukuuta 1992 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3887/92 (EYVL L 391, p. 36) 9 artiklan 2 kohdan kaltaisista säännöksistä. Tässä viimeksi mainitussa säännöksessä, jota asia C-304/00, Strawson ja Gagg & Sons, 19.11.2002 annettu tuomio (Kok. 2002, s. I-10737, 62 kohta) koskee ja johon Emsland-Stärke viittaa huomautuksissaan, säädetään, ettei sillä käyttöön otettua seuraamusta sovelleta silloin, kun tuottaja todistaa pinta-alan määrityksen perustuneen toimivaltaisen viranomaisen hyväksymiin virheellisiin tietoihin.

64 Edellä esitetystä seuraa, että esitettyyn kolmanteen kysymykseen on vastattava, ettei sillä seikalla, että kansallinen toimivaltainen viranomainen on ollut tietoinen siitä, että tärkkelystä tuottava yritys hankki perunat toimijalta, joka hankki ne suoraan tai välillisesti tuottajilta, ole vaikutusta väärinkäytöksen luokitteluun asetuksen N:o 2988/95 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla "huolimattomuudesta johtuvaksi", eikä sillä näin ollen ole vaikutusta asetuksen N:o 97/95 13 artiklan 4 kohdassa säädetyn seuraamuksen soveltamiseen mainittuun tärkkelystä tuottavaan yritykseen.

Oikeudenkäyntikulut

65 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen 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 yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1766/92 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä perunantuottajille maksettavan vähimmäishinnan ja tasausmaksun osalta sekä perunatärkkelystuotannon kiintiöjärjestelmästä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1868/94 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 17 päivänä tammikuuta 1995 annetun komission asetuksen (EY) N:o 97/95, sellaisena kuin se on muutettuna 24.6.1996 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 1125/96, 13 artiklan 4 kohdassa säädettyä seuraamusta sovelletaan tärkkelystä tuottavaan yritykseen, joka – ilman, että olisi tarpeen, että se on ylittänyt sille myönnetyn alakiintiön – hankkii perunoita toimijalta, joka hankki niitä suoraan tai välillisesti tuottajilta, ja näin on myös silloin, kun tärkkelystä tuottavan yrityksen ja kyseessä olevan toimijan välillä on tehty osto- ja toimitussopimus, jonka mainitun sopimuksen osapuolet ovat nimenneet "viljelysopimukseksi" ja jonka kansallinen toimivaltainen viranomainen on hyväksynyt tällaiseksi sopimukseksi mainitun asetuksen 4 artiklan 2 kohdan yhteydessä mutta jota ei voida pitää viljelysopimuksena tämän saman asetuksen 1 artiklan d ja e alakohdassa tarkoitetulla tavalla.**

2) **Toisen kysymyksen ensimmäisen osan tutkinnassa ei ole tullut esille sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat asetuksen N:o 97/95, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1125/96, 13 artiklan 4 kohdan pätevyyteen oikeusvarmuuden periaatteen kannalta.**

3) **Toisen kysymyksen toisen osan tutkinnassa ei ole tullut esille sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat asetuksen N:o 97/95, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1125/96, 13 artiklan 4 kohdan pätevyyteen Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18 päivänä joulukuuta 1995 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 2 artiklan 1 ja 3 kohdassa tarkoitetun suhteellisuusperiaatteen kannalta.**

4) **Sillä seikalla, että kansallinen toimivaltainen viranomainen on ollut tietoinen siitä, että tärkkelystä tuottava yritys hankki perunat toimijalta, joka hankki ne suoraan tai välillisesti tuottajilta, ei ole vaikutusta väärinkäytöksen luokitteluun asetuksen N:o 2988/95 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla "huolimattomuudesta johtuvaksi", eikä sillä näin ollen ole vaikutusta asetuksen N:o 97/95, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1125/96, 13 artiklan 4 kohdassa säädetyn seuraamuksen soveltamiseen mainittuun tärkkelystä tuottavaan yritykseen.**

Allekirjoitukset