Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
25 päivänä marraskuuta 2020[1]

Asia C-361/19

De Ruiter vof
vastaan
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

(College van Beroep voor het bedrijfsleven (taloudellis-hallinnollisten asioiden ylioikeus, Alankomaat))

Ennakkoratkaisupyyntö – Yhteinen maatalouspolitiikka – Suorat tuet – Asetus (EU) N:o 1306/2013 – 97 artiklan 1 kohta – 99 artiklan 1 kohta – Täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 809/2014 – 73 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohta – Tuen vähentäminen tai epääminen, jos täydentävien ehtojen sääntöjä ei noudateta – Prosenttimääräisen vähennyksen laskemiseen käytettävän vuoden määrittäminen – Vähennyksen laskeminen – Vähennyksen kohdistaminen – Vuosi, jona noudattamatta jättäminen tapahtuu – Vuosi, jona noudattamatta jättäminen havaitaan – Tuomio Teglgaard ja Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597)

I Johdanto

1. Nyt käsiteltävä asia on jatkoa tuomiolle Teglgaard ja Fløjstrupgård.[2]

2. Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin joutui ottamaan kantaa siihen, oliko viljelijöille maksettaviin suoriin tukiin täydentävien ehtojen sääntöjen[3] noudattamatta jättämisen vuoksi tehtävät vähennykset tuolloin voimassa olleen lainsäädännön mukaan laskettava sen kalenterivuoden osalta myönnettyjen tukien perusteella, jona noudattamatta jättäminen *tapahtuu*, vai sen vuoden osalta myönnettyjen tukien perusteella, jona noudattamatta jättäminen *havaitaan*.[4] Unionin tuomioistuin totesi, että laskentaperustana on käytettävä vuotta, jona noudattamatta jättäminen *tapahtuu*.[5]

3. Kun tuomio Teglgaard annettiin, asiaan sovellettavat säännöt oli jo kumottu ja korvattu uudella lainsäädännöllä, jolla kyseisten säännösten sanamuotoa muutettiin. Tätä uutta lainsäädäntöä on tulkittava nyt käsiteltävässä asiassa, jossa ratkaistava kysymys on sama kuin tuomiossa Teglgaard,

1 Alkuperäinen kieli: ranska.

2 Tuomio 25.7.2018 (C-239/17, jäljempänä tuomio Teglgaard, EU:C:2018:597).

3 Täydentävien ehtojen järjestelmästä ks. tämän ratkaisuehdotuksen 39–41 kohta.

4 Tuomio Teglgaard, 34 kohta.

5 Tuomio Teglgaard, 59 kohta.

mutta se esitetään uuden lainsäädännön puitteissa: tarkoitetaanko lainsäädännössä vuotta, jona noudattamatta jättäminen *tapahtuu*, vai vuotta, jona se *havaitaan*? Tulkittavat säännökset ovat asetuksen (EU) N:o 1306/2013[6] 97 artiklan 1 kohta ja 99 artiklan 1 kohta sekä täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 809/2014[7] 73 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohta.

4. Käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimen on näin ollen ratkaistava, onko lainsäätäjä halunnut uudella lainsäädännöllä muuttaa vähennysten laskentaperustana käytettävää vuotta, josta säädettiin aiemmassa lainsäädännössä.

5. Tarkasteluni lopuksi ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa kysymykseen kieltävästi siten, että laskentaperustana on ainakäytettävä vuotta, jona noudattamatta jättäminen *tapahtuu*.

6. Kysymys esitetään ennakkoratkaisupyynnössä, jonka on esittänyt College van Beroep voor het bedrijfsleven (taloudellis-hallinnollisten asioiden ylioikeus , Alankomaat) asiassa, jossa asianosaisina ovat eräs viljelijä ja minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (maatalous-, luonto- ja elintarvikeministeri, jäljempänä ministeri) ja jossa on kyse ministerin määräämästä viljelijälle maksettavien suorien tukien vähennyksestä, joka johtuu täydentävien ehtojen sääntöjen kahdesta noudattamatta jättämisestä.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Asiassa Teglgaard sovellettu unionin oikeus (aiemmat oikeussäännöt)

7. Täydentävien ehtojen järjestelmä otettiin käyttöön asetuksella (EY) N:o 1782/2003[8] sellaisena kuin se oli täsmennettynä täytäntöönpanoasetuksella (EY) N:o 796/2004[9] (jakso 1). Nämä asetukset on sittemmin kumottu ja korvattu asetuksella (EY) N:o 73/2009[10] ja täytäntöönpanoasetuksella (EY) N:o 1122/2009[11] (jakso 2). Viimeksi mainittuja asetuksia sovellettiin tuomiossa Teglgaard.

6 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 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013 (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 549).

7 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 soveltamissäännöistä yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän, maaseudun kehittämistoimenpiteiden ja täydentävien ehtojen osalta 17.7.2014 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 809/2014 (EUVL L 227, s. 69).

8 Yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (ETY) N:o 2019/93, (EY) N:o 1452/2001, (EY) N:o 1453/2001, (EY) N:o 1454/2001, (EY) N:o 1868/94, (EY) N:o 1251/1999, (EY) N:o 1254/1999, (EY) N:o 1673/2000, (ETY) N:o 2358/71 ja (EY) N:o 2529/2001 muuttamisesta 29.9.2003 annettu asetus (EUVL 2003, L 270, s. 1).

9 Yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annetussa asetuksessa (EY) N:o 1782/2003 säädettyjen täydentävien ehtojen, tuen mukauttamisen ja yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 21.4.2004 annettu asetus (EUVL 2004, L 141, s. 18).

10 Yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (EY) N:o 1290/2005, (EY) N:o 247/2006, (EY) N:o 378/2007 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1782/2003 kumoamisesta 19.1.2009 annettu asetus (EUVL 2009, L 30, s. 16).

11 Neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä mainitussa asetuksessa säädettyjen viljelijöiden suorien tukien järjestelmien mukaisten täydentävien ehtojen, tuen mukauttamisen ja yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän osalta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä viinialalle säädetyn tukijärjestelmän mukaisten täydentävien ehtojen osalta 30.11.2009 annettu asetus (EUVL 2009, L 316, s. 65).

1. Asetus N:o 1782/2003 ja täytäntöönpanoasetus N:o 796/2004

8. Asetuksen N:o 1782/2003 6 artiklan 1 kohdan ranskankielisessä versiossa säädettiin, että jos täydentävien ehtojen sääntöjä ei noudateta, sinä kalenterivuonna, jona noudattamatta jättäminen havaitaan [l'année civile au cours de laquelle le non-respect est constaté], myönnettävien suorien tukien kokonaismäärää vähennetään.[12] Lähes kaikissa tämän säännöksen muissa kieliversioissa mainitaan kuitenkin ”vuosi, jona noudattamatta jättäminen tapahtuu”.[13]

9. Asetuksen N:o 1782/2003 6 artiklan 1 kohtaa muutettiin asetuksella (EY) N:o 146/2008[14] siten, että vuodesta 2008 siinä säädetään seuraavaa:

”Jos lakisääteisiä hoitovaatimuksia tai hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusta ei jonkin kalenterivuoden (jäljempänä ’asianomainen kalenterivuosi’) jonain aikana noudateta ja kyseinen noudattamatta jättäminen johtuu suoraan tukihakemuksen asianomaisena kalenterivuonna jättäneen viljelijän toiminnasta tai laiminlyönnistä, viljelijälle myönnettävien suorien tukien kokonaismäärää vähennetään – –.”

10. Täytäntöönpanoasetuksen N:o 796/2004 66 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettiin seuraavaa:

”1. Jos noudattamatta jättäminen johtuu viljelijän laiminlyönnistä, on vähennettävä – – suorien tukien kokonaismäärää, joka on myönnetty tai on myönnettävä asianomaiselle viljelijälle niiden tukihakemusten perusteella, jotka hän on jättänyt tai tulee jättämään kalenterivuonna, jona laiminlyönti havaitaan – –.”

2. Asetus N:o 73/2009 ja täytäntöönpanoasetus N:o 1122/2009

11. Asetuksen N:o 1782/2003 asetuksella N:o 146/2008 muutettu 6 artiklan 1 kohta korvattiin 19.1.2009 asetuksen N:o 73/2009 23 artiklan 1 kohdalla, ja täytäntöönpanoasetuksen N:o 796/2004 66 artiklan 1 kohta korvattiin 30.11.2009 täytäntöönpanoasetuksen N:o 1122/2009 70 artiklan 8 kohdan a alakohdalla.

12. Asetuksen N:o 73/2009 23 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettiin seuraavaa:

”1. Jos lakisääteisiä hoitovaatimuksia tai hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusta ei jonkin kalenterivuoden, jäljempänä ’asianomainen kalenterivuosi’, jonain aikana noudateta ja kyseinen noudattamatta jättäminen johtuu suoraan tukihakemuksen asianomaisena kalenterivuonna jättäneen viljelijän toiminnasta tai laiminlyönnistä, viljelijälle myönnettyjen tai myönnettävien suorien tukien kokonaismäärää alennetaan – –.”

13. Täytäntöönpanoasetuksen N:o 1122/2009 70 artiklan 8 kohdan a alakohdassa säädettiin seuraavaa:

”8. Vähennysten soveltamiseksi vähennysprosenttia on sovellettava

[12] Säännöksen ranskankielinen versio on seuraava: ”Lorsque les exigences réglementaires en matière de gestion ou les bonnes conditions agricoles et environnementales ne sont pas respectées en raison d'un acte ou d'une omission directement imputable à l'agriculteur concerné, le montant total des paiements directs à octroyer au titre de l'année civile au cours de laquelle le non-respect est constaté, est réduit – –.”

[13] Ks. tuomio Teglgaard, 36 kohta.

[14] Asetuksen N:o 1782/2003 muuttamisesta 14.2.2008 annettu asetus (EUVL 2008, L 46, s. 1) (1 artiklan 1 kohdan a alakohta).

a) suorien tukien kokonaismäärään, joka on myönnetty tai on myönnettävä asianomaiselle viljelijälle niiden tukihakemusten perusteella, jotka hän on jättänyt tai tulee jättämään kalenterivuonna, jona havainto tehtiin – –.”

B Pääasiaan sovellettava unionin oikeus

14. Asetuksen N:o 73/2009 säännökset, jotka koskivat täydentävien ehtojen sääntöjen noudattamista, korvattiin 17.12.2013 asetuksen N:o 1306/2013 [15] säännöksillä (jakso 1) ja täytäntöönpanoasetuksen N:o 1122/2009 säännökset korvattiin 17.7.2014 täytäntöönpanoasetuksen N:o 809/2014 säännöksillä (jakso 2). Juuri näitä asetuksia, jotka ovat osa yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) uudistusta, on sovellettava nyt käsiteltävässä asiassa.

1. Asetus N:o 1306/2013

15. Asetuksen N:o 1306/2013 johdanto-osan 53 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”– – asetuksessa [N:o 1782/2003], joka on korvattu asetuksella [N:o 73/2009], vahvistetaan periaate, jonka mukaan yhteisen maatalouspolitiikan puitteissa joidenkin tukien maksaminen kokonaisuudessaan tuensaajille olisi kytkettävä maan hoitoa, maataloustuotantoa ja maataloustoimintaa koskevien sääntöjen noudattamiseen. – –”

16. Saman asetuksen johdanto-osan 57 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Täydentävien ehtojen järjestelmä merkitsee joitakin rajoitteita sekä tuensaajille että kansallisille hallinnoille, sillä se edellyttää kirjanpitoa, tarkastusten suorittamista ja tarvittaessa seuraamusten soveltamista. Seuraamusten olisi oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Tällaiset seuraamukset eivät saisi vaikuttaa unionin tai kansallisen lainsäädännön nojalla vahvistettaviin seuraamuksiin. Yhtenäisyyden vuoksi on syytä yhdistää asiaa koskevat unionin säännökset yhteen säädökseen. – –”

17. Asetuksen 91 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jos 92 artiklassa tarkoitettu tuensaaja ei noudata 93 artiklassa vahvistettuja täydentävien ehtojen sääntöjä, kyseiselle tuensaajalle on määrättävä hallinnollinen seuraamus.”

18. Asetuksen 97 artiklan, jonka otsikko on ”Hallinnollisten seuraamusten soveltaminen”, 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Edellä 91 artiklassa tarkoitettua hallinnollista seuraamusta on sovellettava, jos täydentävien ehtojen sääntöjä ei noudateta milloin tahansa tietyn kalenterivuoden aikana (’kyseinen kalenterivuosi’), ja niiden noudattamatta jättäminen johtuu suoraan tukihakemuksen tai maksupyynnön kyseisenä kalenterivuonna jättäneestä tuensaajasta.”

[15] Täsmennän, että asetuksen N:o 73/2009 säännökset, jotka koskivat täydentävien ehtojen sääntöjen noudattamista, korvattiin asetuksen N:o 1306/2013 säännöksillä, mutta asetuksen N:o 73/2009 säännökset kumottiin virallisesti yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 637/2008 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 kumoamisesta 17.12.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella N:o 1307/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 608).

19. Asetuksen N:o 1306/2013 99 artiklan, jonka otsikko on ”Hallinnollisten seuraamusten laskeminen”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Edellä 91 artiklassa tarkoitettua hallinnollista seuraamusta sovelletaan vähentämällä kyseiselle tuensaajalle niiden tukihakemusten, jotka hän on jättänyt tai tulee jättämään havainnon tekemisen kalenterivuonna, osalta myönnettyjen ja myönnettävien 92 artiklassa lueteltujen tukien kokonaismäärää tai sulkemalla määrä tuen ulkopuolelle.

Vähennysten ja poissulkemisten laskemiseksi huomioon otetaan havaitun noudattamatta jättämisen vakavuus, laajuus, kesto ja toistuvuus sekä 2, 3 ja 4 kohdassa vahvistetut perusteet.”

2. Täytäntöönpanoasetus N:o 809/2014

20. Täytäntöönpanoasetuksen N:o 809/2014 III luvun V osaston otsikko on ”Hallinnollisten seuraamusten laskenta ja soveltaminen”. Kyseiseen lukuun sisältyvän 73 artiklan, jonka otsikko on ”Yleiset periaatteet”, 4 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

”4. Hallinnollista seuraamusta on sovellettava [suorien] tukien kokonaismäärään, jotka kyseiselle tuensaajalle on myönnetty tai myönnetään

a) tukihakemusten tai maksupyyntöjen perusteella, jotka hän on jo jättänyt tai jättää kyseisen havaintovuoden aikana; – –.”

III Pääasia, ennakkoratkaisukysymys ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

21. Pääasian valittaja on viljelijä. Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (elintarvikkeiden ja kulutustavaroiden turvallisuudesta vastaava viranomainen, Alankomaat, jäljempänä NVWA) havaitsi vuonna 2016 valittajan tilalla tehdyn tarkastuksen johdosta kaksi täydentävien ehtojen sääntöjen noudattamatta jättämistä: yksi koski terveyden alaa ja tapahtui vuonna 2015; toinen koski eläinten hyvinvoinnin alaa ja tapahtui vuonna 2016.

22. Käytyään ensin kirjeenvaihtoa valittajan kanssa NVWA teki 16.2.2017 päätöksen, jolla määrättiin viiden prosentin vähennys viljelijälle vuonna 2016 maksettaviin suoriin tukiin sillä perusteella, että täydentäviä ehtoja ei ollut noudatettu.

23. Valittaja teki tästä päätöksestä valituksen, jonka ministeri hylkäsi perusteettomana 30.6.2017 tekemällään päätöksellä. Tämän jälkeen valittaja valitti päätöksestä ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen.

24. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitää ministerin valittajalle määräämää vähennystä perusteltuna.

25. Se toteaa tältä osin ensinnäkin, että ensimmäinen noudattamatta jättäminen tapahtui vuonna 2015 ja toinen vuonna 2016. Noudattamatta jättämiset havaittiin vuonna 2016. Ensimmäisen noudattamatta jättämisen *tapahtumavuosi* ei siis ole sama kuin sen *havaintovuosi*.

26. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tämän jälkeen, että NVWA määräsi kustakin noudattamatta jättämisestä kolmen prosentin vähennyksen tuen määrään delegoidun asetuksen (EU) N:o 640/2014[16] 39 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Koska noudattamatta jättämiset havaittiin samana vuonna, vuonna 2016, ja ne liittyvät täydentävien ehtojen eri aloihin, NVWA laski vähennykset yhteen ja vahvisti vähennykseksi yhteensä korkeintaan viisi prosenttia täytäntöönpanoasetuksen N:o 809/2014 74 artiklan mukaisesti. NVWA laski näin ollen suorien tukien vähennykset sen vuoden perusteella, jona noudattamatta jättämiset *havaittiin* (2016), eikä niiden vuosien perusteella, joina kyseiset kaksi noudattamatta jättämistä *tapahtuivat* (2015 ja 2016).

27. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tämä vähennyksen laskentamenetelmä on asetuksen N:o 1306/2013 99 artiklan 1 kohdan ja täytäntöönpanoasetuksen N:o 809/2014 73 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan mukainen. Se katsoo nimittäin näistä säännöksistä ilmenevän selvästi, että täydentävien ehtojen sääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi tehtävä suorien tukien vähennys on laskettava noudattamatta jättämisen *havaintovuoden* osalta maksettavista suorista tuista.

28. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on kuitenkin epävarma siitä, ovatko kyseiset säännökset tiettyjen unionin oikeuden yleisten periaatteiden mukaisia, koska silloin, kun sääntöjen noudattamatta jättämisen tapahtumavuosi ja havaintovuosi eivät ole samat, vähennys lasketaan *havaintovuoden* perusteella. Kansallinen tuomioistuin pohtii erityisesti sitä, olisiko kyseisiä unionin oikeuden säännöksiä pidettävä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen, suhteellisuusperiaatteen ja oikeusvarmuuden periaatteen vastaisina, kun otetaan huomioon tuomion Teglgaard perustelut.

29. Tässä tilanteessa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päätti 23.4.2019 tekemällään päätöksellä, joka saapui unionin tuomioistuimeen 3.5.2019, lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Ovatko asetuksen [N:o 1306/2013] 99 artiklan 1 kohta ja täytäntöönpanoasetuksen [N:o 809/2014] 73 artiklan 4 kohdan [ensimmäisen alakohdan] a alakohta päteviä siltä osin kuin niiden mukaan havaintovuosi on ratkaiseva seikka sen vuoden määrittämiselle, jolta täydentäviin ehtoihin liittyvä vähennys lasketaan, tilanteessa, jossa vuosi, jona täydentävien ehtojen noudattamatta jättäminen tapahtui, ei ole sama kuin vuosi, jona noudattamatta jättäminen havaittiin?”

30. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Alankomaiden, Tanskan ja Saksan hallitukset, Euroopan parlamentti, Euroopan unionin neuvosto sekä Euroopan komissio. Lisäksi nämä osapuolet sekä Ruotsin hallitus ovat vastanneet unionin tuomioistuimen 27.4.2020 esittämiin kirjallisiin kysymyksiin.

[16] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 täydentämisestä yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän sekä suoriin tukiin, maaseudun kehittämistukeen ja täydentäviin ehtoihin sovellettavien maksujen epäämis- ja perumisedellytysten sekä hallinnollisten seuraamusten osalta 11.3.2014 annettu komission delegoitu asetus (EU) N:o 640/2014 (EUVL 2014, L 181, s. 48).

IV Asian tarkastelu

A Alustavat toteamukset ennakkoratkaisukysymyksestä

31. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee muotoilemallaan kysymyksellä unionin tuomioistuimelta asetuksen N:o 1306/2013 99 artiklan 1 kohdan sekä täytäntöönpanoasetuksen N:o 809/2014 73 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan *pätevyydestä* eikä näiden säännösten *tulkinnasta*. Se katsoo nimittäin näistä säännöksistä ilmenevän selvästi, että tukiin tehtävä vähennys on laskettava täydentävien ehtojen sääntöjen noudattamatta jättämisen *havaintovuoden* osalta maksettavien suorien tukien perusteella.[17]

32. En kuitenkaan ole samaa mieltä asetuksen N:o 1306/2013 99 artiklan 1 kohdan sekä täytäntöönpanoasetuksen N:o 809/2014 73 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan tulkinnan lähtökohdasta, johon ennakkoratkaisukysymys perustuu.

33. Mielestäni kyseisistä säännöksistä ei ensi näkemältä voida selvästi päätellä, viitataanko niissä *tapahtumavuoteen* vai *havaintovuoteen* vähennysten laskentaperustana. Käsiteltävässä asiassa on näin ollen ennen kaikkea vastattava tähän kysymykseen.

34. Tätä varten on tulkittava ennakkoratkaisukysymyksessä mainittujen säännösten lisäksi erityisesti asetuksen N:o 1306/2013 97 artiklan 1 kohtaa. On nimittäin pohdittava, säädetäänkö vähennyksen laskentatavasta asetuksen N:o 1306/2013 97 artiklan 1 kohdassa saman asetuksen 99 artiklan 1 kohdan ja täytäntöönpanoasetuksen N:o 809/2014 73 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan sijaan.

35. Katson nimittäin, kuten jäljempänä selitän, että kyseisissä säännöksissä tarkoitetaan *tapahtumavuotta* vähennysten laskennan perustana, mikä tarkoittaa, ettei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämällä kysymyksellä säännösten pätevyydestä ole merkitystä.

36. Käsiteltävässä asiassa on näin ollen vastattava vain kysymykseen, joka koskee kyseisten säännösten tulkintaa, jotta voidaan ratkaista, mitä vuotta on käytettävä suorien tukien vähennysten laskentaperustana.

37. Edellä esitetyn perusteella ja jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle voidaan antaa hyödyllinen vastaus, ennakkoratkaisukysymys on muotoiltava uudelleen seuraavasti:[18] onko asetuksen N:o 1306/2013 97 artiklan 1 kohtaa ja 99 artiklan 1 kohtaa sekä täytäntöönpanoasetuksen N:o 809/2014 73 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohtaa tulkittava siten, että täydentävien ehtojen sääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi tehtävät suorien tukien vähennykset on laskettava sen kalenterivuoden osalta myönnettyjen tukien perusteella, jona täydentävien ehtojen sääntöjen noudattamatta jättäminen *tapahtuu*, vai sen vuoden osalta myönnettyjen tukien perusteella, jona noudattamatta jättäminen *havaitaan* ?

[17] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 27 kohta.

[18] Muistutan, että kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välille SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan riidan. Unionin tuomioistuimen on tämän vuoksi muotoiltava uudelleen sille esitetyt kysymykset tai tutkittava, ratkeaako unionin oikeuden jonkin säännöksen pätevyyttä koskeva kysymys kyseisen säännöksen oikean tulkinnan perusteella. Ks. tuomio 17.7.1997, Krüger (C-334/95, EU:C:1997:378, 22 ja 23 kohta).

38. Jotta tähän kysymykseen voitaisiin vastata, on mielestäni aluksi palautettava hieman mieleen järjestelmää, jonka mukaisesti tukea vähennetään, jos täydentävien ehtojen sääntöjä ei noudateta (osa B). Tämän jälkeen kertaan tuomion Teglgaard vaikutukset (osa C) ja tulkitsen sitten pääasiassa sovellettavia säännöksiä (osa D).

B Järjestelmä, jonka mukaisesti tukea vähennetään, jos täydentävien ehtojen sääntöjä ei noudateta

39. YMP:ssä viljelijöiden on täytettävä tukikelpoisuuskriteerit, jotta heillä olisi oikeus suoriin tukiin. Niin kauan kuin viljelijät saavat suoria tukia, heidän on myös noudatettava täydentävien ehtojen sääntöjä,[19] joiden noudattamatta jättämisestä seuraa tuen kokonaismäärän prosenttimääräinen alentaminen.

40. Jos täydentävien ehtojen sääntöjä ei noudateta, suoraa tukea alennetaan kahdessa vaiheessa: ensin vähennys *lasketaan*, minkä jälkeen se *kohdistetaan*.

41. Se, valitaanko vähennyksen laskenaperustaksi *tapahtumavuosi* vai *havaintovuosi*, voi vaikuttaa merkittävästi vähennyksen suuruuteen. Tukien myöntämisen perusteena olevat aineelliset olosuhteet, kuten viljeltävien hehtaarien määrä, voivat nimittäin vaihdella huomattavasti vuodesta toiseen. Jos täydentävien ehtojen sääntöjen noudattamatta jättämistä ei havaita samana vuonna kuin se tapahtuu ja laskentaperustana käytetään *havaintovuotta*, tuen määrä, johon vähennystä sovelletaan, voi tästä syystä olla suurempi kuin tapahtumavuonna, jos hehtaarimäärä on lisääntynyt, tai päin vastoin pienempi, jos hehtaarimäärä on vähentynyt.[20]

42. Tuomiossa Teglgaard oli kyse tällaisesta tilanteesta, jossa suorien tukien määrät eivät olleet samat tapahtumavuonna ja havaintovuonna.[21]

C Tuomion Teglgaard vaikutukset

43. Tuomio Teglgaard on käsiteltävässä asiassa merkityksellinen erityisesti kahdesta syystä.

44. *Ensinnäkin* unionin tuomioistuimen oli otettava kantaa tulkintakysymykseen, joka vastaa nyt käsiteltävässä asiassa esillä olevaa kysymystä: käytetäänkö suorien tukien vähennysten laskentaperustana *tapahtumavuotta* vai *havaintovuotta*?

[19] Täydentävien ehtojen säännöt liittävät suorien tukien täysimääräisen maksamisen maatalousmaahan, -tuotantoon ja -toimintaan liittyvien niiden sääntöjen noudattamiseen, joiden avulla yhteisiin markkinajärjestelyihin pyritään sisällyttämään ympäristöä, elintarvikkeiden turvallisuutta, eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevat perusvaatimukset ja hyvän maatalouden ja ympäristön perusvaatimukset. Jos nämä vaatimukset eivät täyty, jäsenvaltiot epäävät suoran tuen kokonaan tai osittain. Täydentävien ehtojen säännöillä asetetaan näin ollen viljelijöille velvollisuus noudattaa jokaisena toimintavuotena lakisääteisiä hoitovaatimuksia ja hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksia, jotka muodostavat täydentävien ehtojen säännöt (ks. tuomio Teglgaard, 40–42 kohta).

[20] Ks. myös vastaavasti tuomio Teglgaard, 48 ja 53 kohta. Konkreettinen esimerkki tästä on esitetty tämän ratkaisuehdotuksen 72–76 kohdassa. Jos sen sijaan rikkomusvuosi ja vuosi, jona havainto tehdään, ovat samat, tapahtumavuoden ja havaintovuoden välillä ei ole tehtävä valintaa.

[21] Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisun pyytämistä koskevassa päätöksessä ei täsmennetä, muuttuivatko kyseisen viljelijän aineelliset olosuhteet tapahtumavuoden (2015) ja havaintovuoden (2016) välillä siltä osin kuin kyse on terveyden alan täydentävien ehtojen sääntöjen noudattamatta jättämisestä.

45. Tarkemmin sanoen oli kyse asetuksen N:o 1782/2003 6 artiklan 1 kohdan tulkinnasta. Tämän säännöksen sanamuoto ei ollut selvä, koska eri kieliversioiden välillä oli eroja. Säännöksen ranskankielisessä versiossa säädettiin lähinnä, että tukien vähennyksen laskentaperustana käytettiin noudattamatta jättämisen *havaintovuotta*. Lähes kaikissa muissa tämän säännöksen kieliversioissa kuitenkin säädettiin, että laskentaperustana käytettiin *tapahtumavuotta*. [22]

46. Unionin tuomioistuin valitsi näistä kahdesta tulkintavaihtoehdosta *tapahtumavuoden*. Se perusteli valintaa sekä täydentävien ehtojen sääntöjen tarkoituksella että suhteellisuusperiaatteella, yhdenvertaisen kohtelun periaatteella ja oikeusvarmuuden periaatteella.

47. Unionin tuomioistuin katsoi ensinnäkin, että täydentävien ehtojen sääntöjen tarkoitus oli kaikissa tapauksissa toteutettavissa vain, jos laskentaperustana käytettiin tapahtumavuotta.

48. Se totesi, että täydentävien ehtojen sääntöjen noudattamisen osalta asetuksen N:o 1782/2003 tarkoituksena oli *liittää* suorien tukien maksaminen täydentävien ehtojen säännöt muodostavien lakisääteisten hoitovaatimusten ja hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten noudattamiseen. Jos näitä vaatimuksia ei noudatettu, jäsenvaltioiden oli määrättävä, että suorien tukien määrää vähennetään. Unionin tuomioistuimen mielestä näiden vaatimusten noudattamisen koko merkitys tuli esiin ainoastaan silloin, jos niiden rikkomisesta seuraava seuraamus johti sinä kalenterivuonna, jona sääntöjä rikottiin, myönnettävien suorien tukien vähentämiseen. Ainoastaan tällaisen vastaavuuden avulla voitiin nimittäin säilyttää *yhteys* viljelijän seuraamukseen johtaneen menettelyn ja itse seuraamuksen välillä, koska aineelliset olosuhteet, joihin suorien tukien myöntäminen perustuu, saattoivat vaihdella vuodesta toiseen. [23]

49. Tämän jälkeen unionin tuomioistuin totesi, että suhteellisuusperiaatteen noudattaminen kaikissa tapauksissa voitiin taata vain, jos laskentaperustana käytetään tapahtumavuotta. Täydentävien ehtojen sääntöjen noudattamatta jättämisen havaintovuoden huomioon ottamisella suorista tuista tehtävän vähennyksen laskentaperustana ei nimittäin voida varmistaa, että tuen vähentämiseen johtaneen viljelijän menettelyn ja itse vähennyksen välillä on yhteys. Sen sijaan suhteellisuusperiaatetta noudatettiin aina, kun suorista tuista tehtävä vähennys laskettiin sen kalenterivuoden, jona täydentävien ehtojen sääntöjen noudattamatta jättäminen tapahtui, osalta myönnettyjen tai myönnettävien suorien tukien määrän perusteella, koska silloin tällainen yhteys säilyy. [24]

50. Unionin tuomioistuin katsoi vielä, että käyttämällä tapahtumavuotta voitiin taata yhdenvertaisen kohtelun ja oikeusvarmuuden periaatteiden noudattaminen. Tapahtumavuoden valinnalla laskentaperustaksi voitiin nimittäin välttää riski, että tukien määrä, johon vähennystä sovellettiin, oli suurempi tai pienempi kuin täydentävien ehtojen sääntöjen noudattamatta jättämisen havaintovuonna; tämän ansiosta voitiin yhtäältä taata viljelijöiden yhdenvertainen kohtelu ja toisaalta antaa asianomaiselle viljelijälle mahdollisuus ennakoida vastattavakseen tulevat taloudelliset seuraukset, jos hän ei noudata täydentävien ehtojen sääntöjä. [25]

[22] Tuomio Teglgaard, 36 kohta.

[23] Tuomio Teglgaard, 40–43 kohta.

[24] Tuomio Teglgaard, 40–43 ja 49–51 kohta.

[25] Tuomio Teglgaard, 48, 52 ja 53 kohta.

51. *Toiseksi* unionin tuomioistuin tulkitsi tuomiossa Teglgaard kaikkia vähennysten laskemista koskevia säännöksiä, jotka ovat edeltäneet nyt käsiteltävässä asiassa sovellettavaa lainsäädäntöä. Vaikka näiden aiempien säännösten sanamuotoa oli muutettu vuosien varrella,[26] unionin tuomioistuin tulkitsi niitä samalla tavoin. Unionin tuomioistuin erotti selvästi toisistaan vähennysten *laskemisen* ja *kohdistamisen*. Sen mukaan kaikkia aiempia säännöksiä on tulkittava siten, että vähennykset on *laskettava* sen vuoden osalta myönnettyjen tai myönnettävien tukien perusteella, jona täydentävien ehtojen sääntöjen noudattamatta jättäminen *tapahtuu*, mutta näin lasketut vähennykset on *kohdistettava* sen kalenterivuoden osalta myönnettyihin tai myönnettäviin suoriin tukiin, jona noudattamatta jättäminen *havaitaan*.[27]

52. Kuten olen tämän ratkaisuehdotuksen johdannossa todennut, nyt käsiteltävässä asiassa on vastattava kysymykseen, päteekö tämä tulkinta myös uuteen lainsäädäntöön vai onko lainsäätäjän tarkoituksena ollut muuttaa vuotta, jonka perusteella vähennykset on laskettava.

53. Mielestäni tähän kysymykseen vastaamiseksi on ensin tulkittava perusasetuksen säännöksiä, eli asetuksen (EU) N:o 1306/2013 97 artiklan 1 kohtaa ja 99 artiklan 1 kohtaa (osa D), ja vasta sen jälkeen täytäntöönpanoasetusta (EU) N:o 809/2014 (osa E). Koska täytäntöönpanoasetus N:o 809/2014 on perusasetuksessa N:o 1306/2013 annetun toimivallan nojalla hyväksytty soveltamisasetus, sitä on tulkittava asetuksen N:o 1306/2013 mukaisesti eikä se saa poiketa tämän perusasetuksen säännöksistä, joista se on johdettu.[28]

D Asetuksen N:o 1306/2013 tulkinta

54. Asetuksen N:o 1306/2013 tulkinnan kannalta asetuksen N:o 73/2009 23 artiklan 1 kohta on erityisen kiinnostava, sillä juuri tämän asetusta N:o 1306/2013 edeltävän perusasetuksen säännöksen unionin tuomioistuin tulkitsi viittaavan *tapahtumavuoteen* vähennyksen laskentaperustana.[29] On siis ratkaistava, millä asetuksen N:o 1306/2013 säännöksellä korvattiin asetuksen N:o 73/2009 23 artiklan 1 kohta.

55. Totean tältä osin ensinnäkin, että asetus N:o 1306/2013 ei sisällä yhtä säännöstä, joka olisi sama kuin asetuksen N:o 73/2009 23 artiklan 1 kohta, vaan kaksi säännöstä, 97 artiklan 1 kohdan ja 99 artiklan 1 kohdan, jotka ensi näkemältä ovat molemmat sanamuodoltaan samanlaisia asetuksen N:o 73/2009 23 artiklan 1 kohdan kanssa.[30]

56. Seuraavaksi totean, että näissä kahdessa säännöksessä viitataan tiettyyn vuoteen, joka ei kuitenkaan ole sama: asetuksen N:o 1306/2013 99 artiklan 1 kohdassa viitataan *havaintovuoteen*, mutta saman asetuksen 97 artiklan 1 kohdassa viitataan kalenterivuoteen, jonka aikana tuensaajan on noudatettava täydentävien ehtojen sääntöjä, eli *tapahtumavuoteen*.[31] On siis

[26] Kyseessä ovat yhtäältä asetuksen N:o 1782/2003 6 artiklan 1 kohta, asetuksen N:o 1782/2003 asetuksella N:o 146/2008 muutettu 6 artiklan 1 kohta ja täytäntöönpanoasetuksen N:o 796/2004 66 artiklan 1 kohta sekä toisaalta asetuksen N:o 73/2009 23 artiklan 1 kohta ja täytäntöönpanoasetuksen N:o 1122/2009 70 artiklan 4 kohta ja 8 kohdan a alakohta. Näiden säännösten tekstit on esitetty tämän ratkaisuehdotuksen osassa II.A.

[27] Tuomio Teglgaard, 34–59 kohta.

[28] Ks. vastaavasti tuomio Teglgaard, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

[29] Tuomio Teglgaard, 55 ja 56 kohta.

[30] Asetuksen N:o 73/2009 23 artiklan 1 kohdan ensimmäisen osan sanamuoto on lähellä asetuksen N:o 1306/2013 97 artiklan 1 kohtaa, ja sen toisen osan sanamuoto taas on lähellä asetuksen N:o 1306/2013 99 artiklan 1 kohtaa.

[31] Ks. vastaavasti myös tuomion Teglgaard 55 kohta, joka koskee ilmaisua ”kalenterivuosi”. Tietääkseni säännökset ovat tältä osin eri kieliversioissa samansisältöiset ja näin ollen selvät.

kysyttävä, *kumpi* näistä säännöksistä koskee vähennysten laskemista, ja yleisemmin, onko lainsäätäjän tarkoituksena ollut muuttaa aiemman lainsäädännön mukaista *tapahtumavuoden* käyttöä laskentaperustana.

57. Asianomaisilla osapuolilla on tästä seikasta kaksi erilaista näkemystä.

58. Yhtäältä Alankomaiden ja Saksan hallitusten sekä komission mukaan lainsäätäjän tarkoituksena oli uudella lainsäädännöllä muuttaa vuotta, jonka perusteella vähennykset on laskettava. Ne katsovat, että aiempi laskentaa koskeva asetuksen N:o 73/2009 23 artiklan 1 kohta korvattiin asetuksen N:o 1306/2013 99 artiklan 1 kohdalla. Koska tässä säännöksessä viitataan *havaintovuoteen*, vähennyksen laskentaperustana olisi niiden mielestä käytettävä tätä vuotta.

59. Toisaalta Tanskan hallitus, parlamentti ja neuvosto katsovat, että uusi lainsäädäntö on olennaisilta osiltaan aiemman kaltainen eikä lainsäätäjän tarkoituksena ollut muuttaa vähennysten laskennan perustana käytettävää vuotta. Ne katsovat lähinnä, että asetuksen N:o 1306/2013 99 artiklan 1 kohta koskee vähennyksen *kohdistamista* eikä sen *laskentaa*. Näin ollen tästä säännöksestä, jossa viitataan *havaintovuoteen*, ilmenee, että vähennys on *kohdistettava* tuona vuotena myönnettyihin tukiin. Tanskan hallitus katsoo *laskennan* osalta, että aiempi asetuksen N:o 73/2009 23 artiklan 1 kohta korvattiin asetuksen N:o 1306/2013 97 artiklan 1 kohdalla ja että vähennys on siksi laskettava jälkimmäisen säännöksen mukaisesti *tapahtumavuoden* perusteella. [32]

60. Yhdyn jälkimmäiseen tulkintaan erityisesti seuraavista syistä. Ensinnäkin vastaavuustaulukosta käy ilmi, että asetuksen N:o 73/2009 23 artiklan 1 kohta korvattiin juuri asetuksen N:o 1306/2013 97 artiklan 1 kohdalla (jakso 1). Toiseksi asetuksen N:o 1306/2013 tavoite täydentävien ehtojen sääntöjen noudattamisen alalla sekä suhteellisuusperiaate ovat kaikissa tapauksissa toteutettavissa ainoastaan, jos laskentaperustana käytetään *tapahtumavuotta* (jakso 2). Kolmanneksi asetuksen N:o 1306/2013 syntyhistoriasta ei voida mielestäni päätellä, että lainsäätäjän *tarkoituksena oli* muuttaa tältä osin aiempia sääntöjä (jakso 3).

1. Asetuksen N:o 1306/2013 97 artiklan 1 kohdan ja 99 artiklan 1 kohdan sanamuoto sekä näiden säännösten asiayhteys suhteessa aiempaan asetukseen

61. Totean aluksi, että sekä asetuksen N:o 1306/2013 97 artiklan 1 kohta että sen 99 artiklan 1 kohta ovat sanamuodoltaan sellaisia, että niiden voisi periaatteessa ymmärtää koskevan vähennysten laskentaa ja siten katsoa korvanneen asetuksen N:o 73/2009 23 artiklan 1 kohdan. Kummassakaan ei nimittäin mainita nimenomaisesti vuotta, jonka perusteella vähennykset on *laskettava*. Niissä molemmissa käytetään vähennyksen yhteydessä sen sijaan laajamerkityksistä termiä ”soveltaa” [ranskaksi ”appliquer”], joka voi viitata ”*laskemiseen*” mutta myös ”*kohdistamiseen*”. [33]

[32] Parlamentti ja neuvosto ovat myös sitä mieltä, että vähennys on laskettava tapahtumavuoden osalta myönnettyjen tukien perusteella. Ne eivät kuitenkaan ole täsmentäneet, mihin säännökseen tai säännöksiin ne tässä tukeutuvat.

[33] Ks. vastaavasti tuomio Teglgaard, 44 ja 45 kohta ja julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Teglgaard ja Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, 76 kohta). Asetuksen N:o 1306/2013 97 artiklan 1 kohdan ja 99 artiklan 1 kohdan muissa kieliversioissa käytetään yhtä laajamerkityksistä termiä kuin ”soveltaa”: ”imposed” ja ”applied” englanniksi, ”opgelegd” hollanniksi ja ”pålægges” ja ”anvendes” tanskaksi.

62. On kuitenkin todettava asetuksen N:o 1307/2013 liitteessä XI olevasta vastaavuustaulukosta ilmenevän, että asetuksen N:o 73/2009 23 artikla korvattiin juuri asetuksen N:o 1306/2013 97 artiklalla.[34]

63. Muistutan, että täydentävien ehtojen säännöt, joista säädettiin asetuksessa N:o 73/2009, kumottiin virallisesti asetuksella N:o 1307/2013, mutta ne korvattiin asetuksen N:o 1306/2013 säännöksillä.[35] Asetukset N:o 1306/2013 ja N:o 1307/2013, jotka ovat molemmat osa YMP:n uudistusta, ovat siis kiinteästi sidoksissa toisiinsa.[36] Tästä johtuu, että taulukko, josta ilmenevät asetuksen N:o 1306/2013 säännösten ja asetuksen N:o 73/2009 kumottujen säännösten väliset vastaavuudet, on asetuksen N:o 1307/2013 liitteenä.[37]

64. Tämän taulukon perusteella lähden siitä, että juuri asetuksen N:o 1306/2013 97 artiklan 1 kohdassa säädetään siitä vuodesta, jonka perusteella tukiin tehtävät vähennykset on laskettava, mikä johtaa seuraavaan kysymykseen: ”Mikä on siis asetuksen N:o 1306/2013 99 artiklan 1 kohdan tarkoitus?”

65. Katson Tanskan hallituksen, neuvoston ja parlamentin tavoin, että kyseinen säännös koskee vähennysten *kohdistamista*.

66. Totean ensinnäkin sanamuodosta, että tämä säännös ja vähennysten *kohdistamista* koskeva aiempi säännös, eli täytäntöönpanoasetuksen N:o 1122/2009 70 artiklan 8 kohdan a alakohta, ovat hyvin samankaltaisia. Vaikuttaa näin ollen siltä, että lainsäätäjä on ottanut viimeksi mainitun säännöksen perusasetukseen N:o 1306/2013 99 artiklan 1 kohdan ensimmäisenä alakohtana.

67. Tämän tulkinnan vahvistaa lisäksi edellä mainittu vastaavuustaulukko. Siitä käy nimittäin ilmi, että asetuksen N:o 1306/2013 99 artikla vastaa aiemman asetuksen N:o 73/2009 24 artiklaa. Totean tältä osin, että kyseinen 24 artikla sisältää kohtia, jotka vastaavat asetuksen N:o 1306/2013 99 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa ja 2–4 kohtaa. Se ei kuitenkaan sisällä kohtaa, joka vastaisi asetuksen N:o 1306/2013 99 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa, mikä vahvistaa ajatusta siitä, että kyseinen säännös vastaa täytäntöönpanoasetuksen N:o 1122/2009 70 artiklan 8 kohdan a alakohtaa.

68. Edellä esitetyn perusteella on hylättävä Alankomaiden ja Saksan hallitusten sekä komission esittämä väite, joka koskee 99 artiklan otsikkoa ”Hallinnollisten seuraamusten laskeminen”, joka ei sisältynyt aiempiin asetuksiin. Tämä otsikko saattaisi toki merkitä, että asetuksen N:o 1306/2013 99 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta koskee vähennysten laskentaa ja siinä näin ollen tarkoitetaan vuotta, jonka perusteella vähennykset on laskettava. On kuitenkin todettava ensinnäkin, etteivät edellä esitetyt perustelut tue tällaista tulkintaa. Toisaalta, kuten neuvosto on todennut, 99 artiklan otsikon syynä voi olla se, että lähes koko artikla, eli sen 1 kohdan toinen alakohta sekä 2–4 kohta, koskee itse asiassa vähennysten laskemista ja tarkemmin sanoen seikkoja, jotka on otettava laskettaessa huomioon ja joita ovat havaitun noudattamatta jättämisen vakavuus, laajuus, kesto ja toistuvuus.

[34] Asetuksen N:o 1307/2013 72 artiklan, jonka otsikko on ”Kumoamiset”, 2 kohdasta ilmenee, että viittauksia asetukseen N:o 73/2009 pidetään viittauksina asetukseen N:o 1306/2013 asetuksen N:o 1307/2013 liitteessä XI olevan vastaavuustaulukon mukaisesti.

[35] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 15.

[36] Erityisesti on niin, että asetusta N:o 1306/2013 ja sen nojalla annettuja säännöksiä sovelletaan asetuksessa N:o 1307/2013 säädettyihin toimenpiteisiin (ks. viimeksi mainitun asetuksen neljäs perustelukappale).

[37] Ks. asetuksen N:o 1307/2013 liite XI.

2. Täydentävien ehtojen järjestelmän tarkoitus

69. Unionin tuomioistuin on tuomiossa Teglgaard todennut, että täydentävien ehtojen sääntöjen noudattamisen osalta asetuksen N:o 1782/2003 tarkoituksena oli suorien tukien maksamisen *liittäminen* maatalousmaahan, -tuotantoon ja -toimintaan liittyvien sääntöjen noudattamiseen.[38]

70. On selvää, että tämä tarkoitus on otettu huomioon myös asetuksessa N:o 1306/2013, kuten asetuksen johdanto-osan 53 perustelukappaleesta ilmenee. Tässä johdanto-osan perustelukappaleessa muistutetaan nimittäin, että aiemmissa perusasetuksissa, eli asetuksissa N:o 1782/2003 ja N:o 73/2009, on vahvistettu periaate, jonka mukaan tukien maksaminen kokonaisuudessaan tuensaajille olisi *liitettävä* maan hoitoa, maataloustuotantoa ja maataloustoimintaa koskevien sääntöjen noudattamiseen.

71. Kuten unionin tuomioistuin on todennut tuomiossa Teglgaard, tämän tarkoituksen perusteella voidaan mielestäni päätellä, että asetuksen N:o 1306/2013 97 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua *tapahtumavuotta* on käytettävä vähennysten laskentaperustana. Ainoastaan käyttämällä tätä vuotta voidaan nimittäin kaikissa tapauksissa taata, että viljelijän toiminnan ja seuraamuksen välinen yhteys säilyy.[39] Jos vähennyksen laskennassa otetaan huomioon *havaintovuosi*, ei sen sijaan ole varmaa, että tämä yhteys poikkeuksetta säilyy. Sama koskee suhteellisuusperiaatetta.[40] Lisäksi *tapahtumavuoden* käyttäminen vastaa paremmin oikeusvarmuuden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteita.[41]

72. Mielestäni julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotuksessa Teglgaard esittämä esimerkki havainnollistaa, mitä tarkoitan:[42] Oletetaan, että viljelijät A, B ja C viljelevät samanlaisia tiloja ja että kukin heistä on oikeutettu 10 000 euron suuruiseen suoraan tukeen vuonna 1. He kaikki syyllistyvät täysin samaan täydentävien ehtojen sääntöjen rikkomiseen vuonna 1, mutta rikkomisia ei havaita kyseisenä vuonna.

73. Vuonna 2 viljelijä A lopettaa viljelyn ja siirtää tilansa toiselle viljelijälle. Viljelijä B viljelee edelleen samalla tilalla ja hakee suoraa tukea saman määrän (10 000 euroa). Viljelijä C suurentaa tilaansa ja hakee vastaavasti suurempaa määrää suoraa tukea.

74. Rikkomukset havaitaan vuonna 3. Toimivaltaiset kansalliset viranomaiset tekevät asianmukaisesti vaatimusten noudattamatta jättämistä koskevia ”havaintoja” sekä päätöksiä kunkin viljelijän suoran tuen vähentämisestä kolmella prosentilla, joka lasketaan kullakin viljelijällä vuonna 3 olevan suoraa tukea koskevan oikeuden kokonaismäärän perusteella.

75. Näin ollen viljelijälle A (joka ei ole hakenut suoraa tukea vuonna 3, koska hän on lopettanut viljelyn) määrättävä suoran tuen vähennys on 3 % x nolla. Hänelle ei siis aiheudu mitään seuraamuksia. Viljelijälle B, joka viljelee edelleen samaa pinta-alaa kuin vuonna 1 ja on oikeutettu 10 000 euron suoraan tukeen vuonna 3, määrättävä suoran tuen vähennys on 3 % x 10 000 euroa eli 300 euroa. Hänelle määrättävä seuraamus on sama kuin se olisi siinä tapauksessa, että rikkomuksen tapahtumavuotta olisi käytetty perusteena kolmen prosentin tukivähennystä

38 Ks. tuomio Teglgaard, 40–43 kohta, jotka mainitaan tämän ratkaisuehdotuksen 47 ja 48 kohdassa.

39 Tuomio Teglgaard, 40–43 kohta.

40 Ks. tuomio Teglgaard, 49–51 kohta.

41 Ks. tuomio Teglgaard, 48, 52 ja 53 kohta.

42 C-239/17, EU:C:2018:328, 90–94 kohta.

laskettaessa. Viljelijä C on suurentanut tilaansa erittäin oleellisesti ja on oikeutettu 100 000 euron suoraan tukeen vuonna 3. Tästä seuraa, että hänelle vuonna 1 tapahtuneesta noudattamatta jättämisestä määrättävä seuraamus on hänen vuoden 3 suorien tukiensa vähentäminen 3 000 eurolla.

76. Voidaan todeta, että *havaintovuoteen* perustuvaa menetelmää sovellettaessa viljelijöille A, B ja C määrätään hyvin erilaiset seuraamukset (0, 300 ja 3 000 euroa) *täysin samasta täydentävien ehtojen sääntöjen rikkomisesta* vuonna 1. Tällainen lopputulos ei vastaa asetuksen N:o 1306/2013 tarkoitusta eikä suhteellisuusperiaatetta. [43]

77. Edellä esitetyn perusteella on yhtäältä hylättävä komission väite, joka koskee asetuksen N:o 1306/2013 tarkoitusta. Tukiin tehtävien vähennysten muodossa määrättävien hallinnollisten seuraamusten on toki oltava varoittavia ja tehokkaita, mikä käy ilmi asetuksen N:o 1306/2013 johdanto-osan 57 perustelukappaleesta. Edellä juuri esittämistäni syistä tällä yleisellä tavoitteella ei kuitenkaan voida perustella havaintovuoden käyttöä vähennysten laskentaperustana. Toisaalta Alankomaiden, Saksan ja Ruotsin hallitusten esittämästä väitteestä, jonka mukaan *tapahtumavuotta* on käytännössä vaikeampi käyttää laskentaperustana kuin *havaintovuotta*, on todettava, että – vaikka väite pitäisi paikkansakin – tämän kaltaisiin hallinnollisiin tai käytännöllisiin ongelmiin ei voida vedota sellaisen tulkinnan tueksi, joka on ristiriidassa kyseisten säännösten tarkoituksen kanssa. [44]

3. Kyseessä olevien säännösten syntyhistoria

78. Koska asetus N:o 1306/2013 annettiin *ennen* tuomiota Teglgaard, lainsäätäjällä ei ollut tilaisuutta ilmaista nimenomaisesti, halusiko se säilyttää vuoden, jonka perusteella suorien tukien vähennykset oli aiemman lainsäädännön, sellaisena kuin sitä tulkittiin tuomiossa Teglgaard, mukaisesti laskettava, vai muuttaa sitä. Asetuksen N:o 1306/2013 97 artiklan 1 kohdan ja 99 artiklan 1 kohdan syntyhistoriassa ei kuitenkaan ole mitään, mikä mielestäni osoittaisi, että lainsäätäjän tarkoituksena oli muuttaa lainsäädäntöä tältä osin.

79. Ensinnäkin totean, ettei asetuksen N:o 1306/2013 johdanto-osan perustelukappaleissa mainita vähennysten laskentamenetelmää. Asetuksen N:o 1306/2013 johdanto-osan perustelukappaleiden perusteella ei siis voida päätellä, että lainsäätäjä olisi aikonut muuttaa aiempia sääntöjä tältä osin. Katson päin vastoin Tanskan hallituksen ja parlamentin tavoin, että asetuksen N:o 1306/2013 johdanto-osan 57 perustelukappale näyttää viittaavan siihen, että lainsäätäjän *tarkoituksena ei ollut* muuttaa aiempia säännöksiä. Tästä täydentävien ehtojen järjestelmää koskevasta johdanto-osan perustelukappaleesta ilmenee nimittäin, että asetuksen N:o 1306/2013 tarkoituksena on ”yhtenäisyyden vuoksi – – *yhdistää* asiaa koskevat unionin säännökset yhteen säädökseen”, [45] mikä viittaa siihen, ettei lainsäätäjä halunnut muuttaa järjestelmää, jonka mukaisesti tukea vähennetään, jos täydentävien ehtojen sääntöjä ei noudateta.

[43] Ks. tuomio Teglgaard, 43 ja 49–51 kohta.

[44] Ks. vastaavasti tuomio 21.2.1991, Saksa v. komissio (C-28/89, EU:C:1991:67, 18 kohta) ja julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Teglgaard ja Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, 60, 82 ja 83 kohta).

[45] Korostus tässä. Muistutan, että ennen asetuksen N:o 1306/2013 voimaantuloa täydentävien ehtojen sääntöjen noudattamatta jättämisestä aiheutuvista seuraamuksista säädettiin viljelijöiden suoria tukia koskevassa asetuksessa N:o 73/2009. YMP:tä uudistettaessa tietyt erilaisia tukia koskevat yhteiset säännökset koottiin YMP:n rahoitusta koskevaan asetukseen N:o 1306/2013, joka on näin ollen ns. horisontaalinen asetus. Juuri tässä yhteydessä lainsäätäjä sisällytti täydentävien ehtojen säännöt asetukseen N:o 1306/2013.

80. Toiseksi totean ensinnäkin, että vaikka asetuksen N:o 1306/2013 valmisteluasiakirjoista ilmenisi lainsäätäjän halunneen muuttaa vähennysten laskentatapaa, tällainen aikomus ei mielestäni voisi olla ratkaiseva tulkittaessa kyseisiä säännöksiä, koska se ei millään tavalla näy lainsäädännössä itsessään eli asetuksen N:o 1306/2013 säännöksissä, johdanto-osassa ja kyseisten sääntöjen tarkoituksessa. [46]

81. Toisin kuin komissio, en kuitenkaan katso, että asetuksen N:o 1306/2013 99 artiklan valmisteluasiakirjoista voisi päätellä, että lainsäätäjän tarkoituksena oli muuttaa vähennysten laskentatapaa. Muistutan komission katsovan, että vuodesta, jonka perusteella suorien tukien vähennykset on laskettava, säädetään kyseisen asetuksen tässä säännöksessä eikä sen 97 artiklan 1 kohdassa.

82. Tältä osin totean toki olevan totta, että asetuksen N:o 1306/2013 99 artiklan 1 kohtaa muutettiin lainsäädäntömenettelyn aikana, koska komission ehdotuksessa olevassa tämän säännöksen alkuperäisessä versiossa viitattiin *tapahtumavuoteen*, [47] mutta kyseisen säännöksen lopullisessa versiossa viitataan *havaintovuoteen*. Toisin kuin komissio väittää, valmisteluasiakirjoissa ei kuitenkaan ole mitään, minkä perusteella niistä voisi päätellä lainsäätäjän halunneen tällä muutoksella, joka tehtiin kolmikantakokousten yhteydessä komission ehdotuksesta, [48] muuttaa aiemman lainsäädännön mukaista vähennysten *laskennassa* käytettävää vuotta.

83. Kantansa tueksi komissio on toimittanut *sisäisiä* asiakirjoja, joista sen mielestä ilmenee tämän olleen sen aikomus sen ehdottaessa kyseistä muutosta: se katsoi, että vähennysten laskennasta säädetään asetuksen N:o 1306/2013 99 artiklan 1 kohdassa ja että *tapahtumavuoden* sijaan pitäisi siirtyä käyttämään *havaintovuotta*, koska vuotta, jona täydentävien ehtojen sääntöjä ei ollut noudatettu, oli liian vaikeaa määrittää. [49]

84. On kuitenkin todettava parlamentin ja neuvoston tavoin, ettei mikään asetuksen N:o 1306/2013 (julkisissa) valmisteluasiakirjoissa osoita näiden kahden lainsäädäntövallan käyttäjän saaneen tietoa tästä väitetystä perustelusta tai yhtyneen siihen hyväksymällä muutoksen. [50] Tästä seuraa, ettei kyseistä sisäistä asiakirjaa voida käyttää tulkintalähteenä. Lisäksi, kuten parlamentti ja neuvosto toteavat, komission ehdottama muutos voisi selittyä sen halulla säilyttää yhdenmukaisuus aiemman kohdistamista koskevan säännöksen kanssa eli täytäntöönpanoasetuksen N:o 1122/2009 70 artiklan 8 kohdan a alakohdan kanssa.

[46] Ks. vastaavasti myös julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotukset BV (C-129/19, EU:C:2020:375, 118–123 kohta) ja Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:319, 61–63 kohta).

[47] Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta (COM(2011)628 lopullinen). Kyseisen ehdotuksen 99 artiklan 1 kohdassa viitattiin erityisesti ”kyseiseen kalenterivuoteen tai kyseisiin vuosiin”. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 56 kohdassa on selitetty, tällä viittauksella tarkoitetaan tapahtumavuotta.

[48] Kolme lainsäädäntövallan käyttäjää ovat vahvistaneet, että muutos tehtiin kolmikantakokousten yhteydessä komission ehdotuksesta.

[49] Tässä 15.5.2013 päivätyssä, asetusehdotuksen 99 artiklan 1 kohtaa käsittelevässä komission sisäisessä asiakirjassa todetaan seuraavaa: ”the current text as regards the calculation of reductions refers to the occurrence of the non-compliance. This could be difficult to establish. Therefore, if possible, [paragraph 1 of Article 99] should be amended by introducing a reference to the year of the finding.” [vähennysten laskemista koskeva nykyinen teksti viittaa noudattamatta jättämisen tapahtumiseen. Tätä voi olla vaikea määrittää. Siksi [99 artiklan 1 kohtaa] olisi muutettava siten, että siinä viitataan havai ntovuoteen].

[50] Tietääkseni, ja kuten neuvosto ja parlamentti ovat todenneet, muutos mainitaan vain kahdessa neuvoston julkisessa asiakirjassa. Niiden perusteella ei kuitenkaan voida päätellä, että lainsäätäjä olisi aikonut tehdä muutoksen. Ensimmäisessä asiakirjassa, jonka viite on 10204/13 ADD1 ja joka on päivätty 7.6.2013, 99 artiklan 1 kohdasta huomautetaan seuraavaa: ”Open – revised text in preparation. That text will provide that the reduction would be applied to claims lodged during the calendar year of the finding.” [Avoinna – tarkistettua tekstiä laaditaan. Siinä säädetään, että vähennystä sovelletaan pyyntöihin, jotka jätetään havainnon tekemisen vuonna.] Kuten olen selittänyt tämän ratkaisuehdotuksen 61 kohdassa, sana ”soveltaa” (englanniksi ”applied”) voi viitata joko laskemiseen tai kohdistamiseen. Toisessa asiakirjassa, jonka viite on 10204/13 REV ja joka on päivätty 14.6.2013, tämä huomautus on korvattu 99 artiklan 1 kohdan hyväksytyllä sanamuodolla, eikä siitäkään siis voida päätellä lainsäätäjän perustelua.

85. Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella katson, että lainsäätäjän tarkoituksena *ei ollut* muuttaa asetuksen N:o 1306/2013 mukaisesti tehtävien vähennysten laskentamenetelmää.

4. Asetuksen N:o 1306/2013 tulkintaa koskeva päätelmä

86. Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että asetuksen N:o 1306/2013 97 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että täydentävien ehtojen sääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi tehtävät tukien vähennykset on *laskettava* sen vuoden osalta myönnettyjen tai myönnettävien tukien perusteella, jona noudattamatta jättäminen *tapahtuu*, mutta saman asetuksen 99 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että näin lasketut suorien tukien vähennykset *kohdistetaan* sen kalenterivuoden osalta myönnettyihin tai myönnettäviin tukiin, jona noudattamatta jättäminen *havaitaan*.

E Täytäntöönpanoasetuksen N:o 809/2014 tulkinta

87. Totean täytäntöönpanoasetuksen N:o 809/2014 73 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdasta, että tämän säännöksen sanamuoto on olennaisilta osiltaan sama kuin asetuksen N:o 1306/2013 99 artiklan 1 kohdan sanamuoto. Koska täytäntöönpanoasetuksen N:o 809/2014 73 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohta on soveltamisasetuksen säännös, sitä on näin ollen tulkittava asetuksen N:o 1306/2013 99 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Tästä seuraa, että täytäntöönpanoasetuksen N:o 809/2014 73 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohtaa on myös tulkittava siten, että suorien tukien vähennykset *kohdistetaan* sen kalenterivuoden osalta myönnettyihin tai myönnettäviin tukiin, jona täydentävien ehtojen sääntöjen noudattamatta jättäminen *havaitaan*.[51]

V. Ratkaisuehdotus

88. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa College van Beroep voor het bedrijfslevenin (taloudellis-hallinnollisten asioiden ylioikeus, Alankomaat) esittämään kysymykseen seuraavasti:

1) 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 97 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että täydentävien ehtojen sääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi tehtävät suorien tukien vähennykset on laskettava sen vuoden osalta myönnettyjen tai myönnettävien tukien perusteella, jona noudattamatta jättäminen tapahtuu.

2) 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 99 artiklan 1 kohtaa ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 soveltamissäännöistä yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän, maaseudun kehittämistoimenpiteiden ja täydentävien

[51] Se, että komissio oli hyväksyessään täytäntöönpanoasetuksen N:o 809/2014 73 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohtaa ilmeisesti sitä mieltä, että asetuksen N:o 1306/2013 99 artiklan 1 kohta ei koske vähennyksen kohdistamista vaan sen laskentaa, selittää, miksi kyseisessä säännöksessä ainoastaan toistetaan asetuksen N:o 1306/2013 99 artiklan 1 kohdan sisältö.

ehtojen osalta 17.7.2014 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 809/2014 73 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että näin lasketut suorien tukien vähennykset kohdistetaan sen kalenterivuoden osalta myönnettyihin tai myönnettäviin tukiin, jona noudattamatta jättäminen havaitaan.