JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
11 päivänä heinäkuuta 2002 [1]

1. Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt (Saksa) pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevan yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 23 päivänä joulukuuta 1992 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3887/92 [2] 9 artiklan 2 kohdan tulkinnasta.

2. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy yhteisöjen tuomioistuimelta pääasiassa sitä, voidaanko kyseisessä säännöksessä säädettyjä seuraamuksia määrätä ainoastaan siinä tapauksessa, että maataloustuottaja on tehnyt vääriä ilmoituksia tukihakemuksen jättövaiheessa. Kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa saksalainen osuuskunta Agrargenossenschaft Pretzsch eG on esittänyt pinta-alatukihakemuksen [3] voimassa olevia määräyksiä noudattaen mutta ei ole ilmoittanut Amt für Landwirtschaft und Flurneuordnung Anhaltille, Saksan toimivaltaiselle viranomaiselle, hakemuksen jättämisen jälkeen tapahtuneista muutoksista. Kyseiset muutokset olivat kuitenkin luonteeltaan sellaisia, että ne estivät hakijaa saamasta anomaansa tukea.

I Asiaa koskevat yhteisön oikeussäännöt

Asetus N:o 1765/92

3. Asetuksella N:o 1765/92 [4] perustetaan tiettyjen peltokasvien viljelijöille tukijärjestelmä, jossa pellon poistamisella tuotannosta on keskeinen asema. Tuotannosta poistamisella on kaksi eri tehtävää. Toisaalta se antaa oikeuden korvaukseen samalla tavalla kuin viljely [5] ja toisaalta sen olemassaolo on edellytyksenä viljelijän oikeudelle saada tukea peltokasvien viljelylle. [6]

4. Asetuksen N:o 1765/92 2 artiklassa vahvistetaan korvausten myöntämistä koskevat yleiset säännöt.

5. Kyseisen 2 artiklan 1 kohdan mukaan yhteisön peltokasvien viljelijät voivat hakea

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EYVL L 391, s. 36.

3 — Kysymys on yhteisön tuista, joiden määrä on suhteellinen viljeltyyn pinta-alaan nähden. Tuen maksaminen riippuu tiettyjen vaatimusten, erityisesti viljelyn kohteena olevien viljelylohkojen pinta-alan ilmoittamista koskevan vaatimuksen noudattamisesta.

4 — 30.6.1992 annettu neuvoston asetus (EYVL L 181, s. 12).

5 — Asetuksen N:o 1765/92 johdanto-osan perustelukappaleen 15 kohta ja 2 artiklan 2 kohdan toinen alakohta. "Korvauksella" tarkoitetaan kyseisen asetuksen puitteissa tuottajille maksettua tukea.

6 — Asetuksen N:o 1765/92 7 artiklan 1 kohta.

korvausta mainitun asetuksen 2—13 artiklassa vahvistetuin edellytyksin.

6. Mainitun 2 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että "tuki myönnetään alalle, joka on varattu peltokasveille tai joka on poistettu tuotannosta tämän asetuksen 7 artiklan mukaisesti — —".

7. Asetuksen N:o 1765/92 4—6 artiklassa vahvistetaan korvausten laskentamenetelmät, jotka eroavat peltokasvityypin mukaan.

8. Asetuksen N:o 1765/92 7 artiklassa täsmennetään tuotannosta poistamiseen sovellettavat säännökset.

9. Kyseisen 7 artiklan 4 kohdassa säädetään, että tuotannosta poistettua alaa voidaan käyttää sellaisten yhteisössä valmistettavien teollisuustuotteiden raaka-aineiden tuottamiseen, joita ei ole tarkoitettu suoraan ihmis- tai eläinravinnoksi, edellyttäen että niihin sovelletaan tehokkaita valvontajärjestelmiä.

10. Asetus N:o 1765/92 on kumottu ja korvattu asetuksella N:o 1251/1999.[7] Tämä uusi tukijärjestelmä ei aiheuta olennaisia muutoksia verrattuna vuonna 1992 perustettuun järjestelmään. Kesannointi on edelleen edellytyksenä peltokasvitukien myöntämiselle ja antaa sellaisenaan viljelijälle oikeuden korvaukseen. Kesannointivelvoitetta on kuitenkin pienennetty markkinatilanne huomioon ottaen.[8]

Asetus N:o 762/94

11. Asetuksessa N:o 762/94[9] määritetään asetuksen N:o 1765/92 soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt pellonpoiston osalta.

12. Asetuksen N:o 762/94 2 artiklan ensimmäisessä kohdassa täsmennetään seuraavaa:

"(Pellonpoistolla) tarkoitetaan edeltävänä vuonna sadonkorjuutarkoituksessa viljellyn

7 — Tukijärjestelmästä tiettyjen peltokasvien viljelijöille 17 päivänä toukokuuta 1999 annettu neuvoston asetus (EYVL L 160, s. 1). Tätä uutta järjestelmää sovelletaan markkinointivuodesta 2000/2001 alkaen (15 artiklan 2 kohta). Se ei näin ollen koske käsiteltävänä olevaa asiaa.

8 — Kesannointivelvoite koskee vastedes 10:tä prosenttia tuotantoalasta ajanjaksolla 2000—2006. Tätä prosenttimäärää tarkistetaan kuitenkin tuotannon ja markkinoiden kehittymisen huomioon ottamiseksi (asetuksen N:o 1251/1999 johdanto-osan 22 perustelukappale).

9 — 6.4.1994 annettu komission asetus (EYVL L 90, s. 8).

alan viljelemättä jättämistä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta asetuksen (ETY) N:o 1765/92 7 artiklan 4 kohdan soveltamista."

13. Asetuksen N:o 762/94 3 artiklan 2 kohdassa säädetään, että tuotannosta poistetuista aloista on pidettävä huolta hyvien viljelyolojen säilyttämiseksi. Niitä ei saa käyttää muuhun kuin asetuksen N:o 1765/92 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuun maataloustuotantoon eikä niitä saa ottaa peltokasviviljelyn kanssa ristiriidassa olevaan hyötykäyttöön.

14. Asetuksen N:o 762/94 3 artiklan 4 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Tullakseen otetuiksi huomioon, asetuksessa — — N:o 1765/92 säädetyn järjestelmän mukaisesti tuotannosta poistettujen alojen on:

— oltava hakijan viljelemiä hakemusta edeltävän kahden vuoden aikana, lukuun ottamatta erityistilanteita, jotka on aiheellisesti perusteltu kyseisen jäsenvaltion vahvistamien puolueettomien perusteiden mukaisesti, kuten omistusoikeuden muotoon, maatilan uudelleenrakentamiseen tai laajentamiseen perinnön seurauksena liittyvät erityistilanteet,

— oltava poistettuina tuotannosta viimeistään 15 päivänä tammikuuta alkavan ja aikaisintaan 31 päivänä elokuuta päättyvän kauden ajan. Jäsenvaltiot vahvistavat kuitenkin edellytykset, joilla tuottajille voidaan antaa lupa aloittaa kylväminen 15 päivästä heinäkuuta alkaen seuraavan vuoden sadon osalta, sekä edellytykset, jotka on täytettävä luvan saamiseksi laiduntamiselle 15 päivästä heinäkuuta alkaen jäsenvaltioissa, joissa vuorilaiduntaminen on perinteistä.

— — "

Asetus N:o 3508/92

15. Eri tukijärjestelmien[10] ja erityisesti asetuksessa N:o 1765/92 säädetyn tukijärjestelmän hallinnon yksinkertaistamiseksi perustetaan asetuksella N:o 3508/92[11] tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskeva yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä.

16. Asetuksen N:o 3508/92 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan yhdennet-

10 — Kysymys on taloudellisista tukijärjestelmistä peltokasvien, naudan-, lampaan- ja vuohenlihan alalla sekä vuoristoalueiden ja tiettyjen epäsuotuisten alueiden maataloutta koskevista erityistoimenpiteistä (asetuksen N:o 3508/92 johdanto-osan kolmas perustelukappale ja 1 artikla).

11 — 27.11.1992 annettu neuvoston asetus (EYVL L 355, s. 1).

työ hallinto- ja valvontajärjestelmää sovelletaan kasvituotannon alalla asetuksessa N:o 1765/92 perustettuun tiettyjen peltokasvien tuottajia koskevaan tukijärjestelmään.

17. Asetuksen N:o 3508/92 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaan kunkin tuottajan on tehtävä kultakin vuodelta pinta-alatukihakemus, jossa ilmoitetaan viljelylohkot, mukaan lukien rehualat, viljelykäytöstä poistetut lohkot ja kesannointialat, saadakseen oikeuden yhden tai useamman tämän asetuksen säännösten alaisuuteen kuuluvan yhteisön järjestelmän etuihin.

Asetus N:o 3887/92

18. Asetuksessa N:o 3887/92 määritetään asetuksen N:o 3508/92 1 artiklassa lueteltuja eri tukijärjestelmiä koskevan yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

19. Asetuksen N:o 3887/92 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa täsmennetään tiedot, joiden on sisällyttävä pinta-alatukihakemukseen. Näitä ovat muun muassa kaikkien tilan viljelylohkojen, nimittäin niiden pinta-alan, sijainnin ja käytön, tunnistuksen mahdollistavat tiedot sekä tieto kyseisestä tukijärjestelmästä.

20. Kyseisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että "käytöllä" tarkoitetaan viljelytapaa tai kasvuston lajia tai kasvuston puuttumista.

21. Asetuksen N:o 3887/92 4 artiklan 2 kohdassa säädetään, että

a) "pinta-alatukihakemusta voidaan muuttaa sen jättämisen määräajan jälkeen ainoastaan:

— jos toimivaltainen viranomainen havaitsee ilmeisen virheen,

— viljelylohkojen osalta asianmukaisesti perustelluissa erityistapauksissa (kuolema, avioliitto, osto tai myynti, vuokrasopimuksen tekeminen).

— — "

22. Asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 1 kohdan mukaan hallinnolliset ja paikalla tehtävät tarkastukset on tehtävä siten, että varmistetaan tukien ja palkkioiden myöntämistä koskevien edellytysten noudattaminen.

23. Kyseisen asetuksen 9 artikla sisältää joukon kiinteästi toisiinsa liittyviä säännöksiä, joiden avulla voidaan laskea tukikelpoinen pinta-ala, jos pinta-alatukihakemuksessa ilmoitettu ja toimivaltaisten kansallisten viranomaisten suorittamien tarkastusten tuloksena määritetty pinta-ala [12] eroavat toisistaan. Tämän artiklan tarkoituksena on ehkäistä alalla tehtäviä säännönvastaisuuksia ja petoksia sekä rangaista säännösten rikkomisesta tehokkaasti. [13]

24. Asetuksen N:o 3887/92 9 artiklaa on muutettu useaan otteeseen, erityisesti asetuksilla N:o 229/95 [14] ja N:o 1648/95. [15] Näitä muutoksia sovelletaan vuonna 1996 ja sitä seuraavina vuosina esitettyihin tukihakemuksiin. Asetuksen N:o 2988/95 [16] 2 artiklan 2 kohdan nojalla niitä sovelletaan kuitenkin myös takautuvasti asetuksen N:o 3887/92 säännösten voimassa ollessa tehtyihin rikkomuksiin. Asetuksen N:o 2988/95 2 artiklan 2 kohdassa säädetään, että "jos yhteisön säännöstöihin sisältyviä hallinnollisia seuraamuksia koskevia säännöksiä muutetaan myöhemmin, sovelletaan lievempiä määräyksiä takautuvasti".

25. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut 17.7.1997 asiassa C-354/95, National Farmers' Union ym. [17] antamassaan tuomiossa, että asetuksella N:o 229/95 ja N:o 1648/95 käyttöön otetut muutokset ovat lieventäneet tietyssä määrin asetuksessa N:o 3887/92 vahvistettuja hallinnollisia seuraamuksia. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan asetuksen N:o 3887/92 9 artiklasta, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 229/95 ja asetuksella N:o 1648/95, seuraa luettuna yhdessä asetuksen N:o 2988/95 2 artiklan 2 kohdan kanssa, että asetuksissa N:o 229/95 ja N:o 1648/95 säädettyjä lievempiä seuraamuksia on sovellettava takautuvasti. [18]

26. Asetuksen N:o 3887/92 9 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksilla N:o 229/95 ja N:o 1648/95, säädetään seuraavaa:

"1. Jos todetaan, että tosiasiallisesti määritetty pinta-ala on suurempi kuin pinta-

12 — "Määritetyllä alalla" tarkoitetaan alaa, jonka osalta kaikkia säädettyjä edellytyksiä on noudatettu (asetuksen N:o 3887/92 9 artiklan 2 kohdan viimeinen alakohta).

13 — Johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale.

14 — Asetuksen N:o 3887/92 ja asetuksen N:o 762/94 muuttamisesta 3.2.1995 annettu komission asetus (EYVL L 27, s. 3).

15 — Asetuksen N:o 3887/92 muuttamisesta 6.7.1995 annettu komission asetus (EYVL L 156, s. 27).

16 — Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18 päivänä joulukuuta 1995 annettu neuvoston asetus (EYVL L 312, s. 1).

17 — Asia C-354/95 (Kok. 1997, s. I-4559).

18 — Edellä alaviitteessä 17 mainitun tuomion 40 ja 41 kohta.

alatukihakemuksessa ilmoitettu pinta-ala, tuen määrän laskemisessa otetaan huomioon ilmoitettu pinta-ala.

2. Jos todetaan, että pinta-alatukihakemuksessa ilmoitettu pinta-ala on suurempi kuin määritetty pinta-ala, tuen määrä lasketaan tarkastuksessa tosiasiallisesti määritetyn pinta-alan perusteella. Ylivoimaista estettä lukuun ottamatta, tosiasiallisesti määritetystä pinta-alasta vähennetään kuitenkin todettu ylitys kaksinkertaisena, jos se on enemmän kuin 3 prosenttia tai 2 hehtaaria, mutta enintään 20 prosenttia määritetystä pinta-alasta.

Jos todettu ylitys on enemmän kuin 20 prosenttia määritetystä pinta-alasta, pinta-alaperusteista tukea ei myönnetä.

Kuitenkin, jos kysymyksessä on tahallisesti tai vakavan laiminlyönnin johdosta tehty väärä ilmoitus:

— asianomainen tuottaja menettää oikeutensa kyseisen tukijärjestelmän etuihin kuluvana kalenterivuonna

ja

— jos väärä ilmoitus on tehty tahallisesti, tuottajalla ei ole oikeutta asetuksen — — N:o 3508/92 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun tukijärjestelmän etuihin seuraavana kalenterivuonna sellaisen pinta-alan osalta, joka on saman suuruinen kuin pinta-ala, jota koskeva tukihakemus on hylätty.

Edellä tarkoitettuja vähennyksiä ei sovelleta, jos tuottaja todistaa pinta-alan määrityksen perustuneen toimivaltaisen viranomaisen hyväksymiin tietoihin.

Muiden tuotteiden kuin elintarvikkeiden valmistukseen käytettävien raaka-aineiden tuottamista varten kesannoituja lohkoja, joiden osalta tuottaja ei ole täyttänyt kaikkia velvollisuuksiaan, pidetään aloina, joita ei ole löydetty tämän artiklan soveltamiseksi tehdyn tarkastuksen yhteydessä.

Tässä artiklassa (määritetyllä alalla) tarkoitetaan alaa, jonka osalta kaikkia säädettyjä edellytyksiä on noudatettu.

3. Edellä 1 ja 2 kohdan soveltamiseksi otetaan huomioon ainoastaan ja erikseen

ne rehualat, pellonpoistoalat ja eri peltokasvien viljelyalat, joihin sovelletaan eri tukien määrää.

4 a) Aloja, jotka on määritetty sovellettaessa 1—3 kohtaa tuen laskemiseksi käytetään — — tasaushyvityksen laskemiseen.

Peltokasvien tuottajien korvauksiin oikeuttava enimmäispinta-ala lasketaan tosiasiallisesti määritetyn tuotannosta poistetun alan perusteella ja suhteessa eri viljelmiin.

— — "

II Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

A *Asian tausta*

27. Asetuksen N:o 3887/92 14 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla asianomaisen tuottajan on palautettava aiheettomasti maksetut määrät, joihin lisätään toimivaltaisen viranomaisen suorittaman maksun ja tuensaajan suorittaman liikamäärän palautuksen välillä kuluneen ajan mukaan laskettu korko.

28. Hakija jätti 3.5.1996 hakemuksen korvauksen saamiseksi 191,71 hehtaarin suuruisesta kesannoidusta alasta asetuksen N:o 1765/92 mukaisesti. Hän osoitti hakemuksensa vastapuolelle, joka on Saksan toimivaltainen viranomainen tukijärjestelmän yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän osalta. Hakija ilmoitti tuen hakulomakkeessa sitoutuvansa ilmoittamaan viipymättä kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle kaikista sellaisista seikoista, joiden perusteella tukia ei myönnettäisi tai niiden myöntämistä ei jatkettaisi, kaikista hakemustietojen muutoksista sekä hallinta-asemaansa kohdistuvista muutoksista näiden velvollisuuksien voimassaoloaikana sekä kaikista sellaisista tilanteista, joissa hän ei täytä tukiedellytyksiä, vaikka tällainen tilanne johtuisi ylivoimaisesta esteestä.

29. Vastapuoli ilmoitti 11.12.1996 hakijalle, että asetuksen N:o 3887/92, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan toisen luetelmakohdan mukaan kesannointitukea ei voitu myöntää hakemuksen kohteena olevaksi ja sitä seuraavaksi vuodeksi, koska paikan päällä suoritetussa tarkastuksessa oli todettu, että 14,90 hehtaarin suuruista kesannoitua alaa käytettiin laitumena eikä tästä ollut tehty ilmoitusta. Vastapuoli katsoi hakijan tienneen, ettei kesannoinnin kohteeksi ilmoitettua pinta-alaa saanut

käyttää enää laitumena mainitun ilmoituksen jälkeen ja että tämä oli tahallisesti laiminlyönyt velvollisuutensa ilmoittaa käyttötarkoituksen muuttumisesta.

30. Ennakkoratkaisupyyntöä koskevasta päätöksestä käy ilmi, että hakija on käsittelyn aikana selittänyt, että hän oli vuoden 1995 maalis-huhtikuusta alkaen suunnitellut kahden navetan ja yhden lietesäiliön rakentamista. Kesannoidulle alalle myöhemmin sijoitettujen nautojen suojaksi tarkoitetun navetan rakennustyöt olivat alkaneet vuoden 1996 toukokuun lopussa. Eläimet oli majoitettu lähellä olevalle tilalle. Piha-alueelle suunnitellun lietesäiliön rakentamista oli kuitenkin lykätty neljällä viikolla. Tämän vuoksi oli ollut tarpeen sijoittaa naudat väliaikaisesti lähellä olevalle kesannoidulle alalle. Rakennussuunnitelmissa oli kaavailtu myös piha-alueen väliaikaista käyttöönottoa muttei kuitenkaan nautojen pitämistä kesantoalalla.

31. Hakija korostaa Verwaltungsgericht Dessaulle (Saksa) tekemässään valituksessa, että nautojen laiduntaminen kesannoidulla alalla ei ole luonteeltaan sellaista maataloustuotantoa, että se asettaisi kyseenalaiseksi tukien myöntämisen. Asetuksen N:o 3887/92, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan toisessa luetelmakohdassa säädetty seuraamus koskee hakijan mukaan ainoastaan hakemuksen jättöhetkellä tahallisesti annettuja kesannoidun alan pinta-alaa koskevia vääriä tietoja. Kyseistä säännöstä ei voitaisi soveltaa käsiteltävänä olevaan asiaan, joka koskee kesantoalan pienentämistä hakemuksen jättämisen jälkeen ja näin ollen myöhemmin tapahtuneen muutoksen ilmoittamatta jättämistä toimivaltaiselle viranomaiselle.

32. Hakijan valitus hylättiin 14.7.1999 tehdyllä päätöksellä. Verwaltungsgericht Dessaun mukaan hakija oli antanut kesannoidusta alasta virheellistä tietoa. Asetuksen N:o 3887/92, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan toisen luetelmakohdan sanamuodon mukaan oli ilman muuta selvää ja saman säännöksen tarkoituksen ja päämäärän valossa myös välttämätöntä, että tukihakemuksessa esitetyt tiedot eivät olleet virheellisiä ainoastaan silloin, kun ne eivät kyseisen hakemuksen jättöhetkellä vastanneet todellisia olosuhteita, vaan myös silloin, kun ne muuttuivat jälkikäteen virheellisiksi eli kun hakija ei ollut ilmoittanut alkuperäisen tilanteen muuttumisesta. Se seikka, että tukihakemus on pidetty voimassa huolimatta jälkikäteen muuttuneista olosuhteista, joilla on vaikutusta tuen myöntämiseen, on sinänsä merkityksellistä virheellisiä ilmoituksia koskevan seuraamusjärjestelmän kannalta. Verwaltungsgericht Dessaun mukaan hakijan osalta täyttyi myös seuraamuksen määräämisen välttämätön edellytys eli tahallisuus. Hakija oli viimeistään kesäkuussa 1996

saanut tietää, että kesannoidun alan käyttöolosuhteet vaaransivat tukikelpoisuuden, joten hän oli välittömästi tämän jälkeen siirtänyt naudat pois mainitulta alueelta. Hakija oli myös ollut tietoinen ilmoitusvelvollisuudestaan, mutta hän ei ollut siitä huolimatta lainkaan ilmoittanut vastapuolelle tuotannosta poistetun alan pienentymisestä.

33. Hakija, jolle on myönnetty lupa valittaa tästä päätöksestä ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen, vaatii kesannointituen myöntämistä vähentämättömänä. Vastaaja on tyytynyt ensimmäisessä oikeusasteessa annettuun päätökseen eikä esitä lainkaan vaatimuksia. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että mikäli hakijan esittämät selitykset hyväksytään, on katsottava, että tämä ei ole tukihakemuksen jättöhetkellä tahallisesti tai vakavan laiminlyönnin johdosta antanut virheellisiä tietoja kesannoidusta alasta. Näissä olosuhteissa hakijan muutoksenhaku olisi osaksi perusteltu, jos asetuksen N:o 3887/92, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan toisessa luetelmakohdassa säädetyn seuraamuksen määrääminen edellyttäisi hänen väitteensä mukaisesti, että tukijärjestelmän vastaista kesannoidun alan käyttöä oli suunniteltu jo tukihakemuksen jättöhetkellä tai että hakijan olisi pitänyt vakavan laiminlyöntinsä yhteydessä tietää, että tällaista käyttöä tapahtuisi kyseisen hakemuksen jättämisen jälkeen.

34. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan asetuksen N:o 3887/92 9 artiklan 2 kohdan, sellaisena kuin se on muutettuna, tulkinta ei kuitenkaan johda niin ilmeiseen tulokseen, ettei perustellulle epäilylle jäisi sijaa. Tämän vuoksi tuomioistuin on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua kahteen kysymykseen.

B *Ennakkoratkaisukysymykset*

35. "1) Onko asetuksen [N:o 3887/92] 9 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohtaa tulkittava siten, että ilmaisu (väärä ilmoitus) tarkoittaa tahallista, (aktiivista tekemistä) tukihakemuksen yhteydessä, eikä seuraamuksia siten aiheudu siitä, että tuen myöntämisestä vastaaville viranomaisille on jätetty ilmoittamatta sellaisista tuen myöntämisen kannalta olennaisista muutoksista, jotka ovat ilmenneet vasta hakemuksen jättämisen jälkeen?

2) Edellytetäänkö niin kutsuttujen (selkeiden) eroavuuksien yhteydessä asetuksen [N:o 3887/92] 9 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan toisen virkkeen tilanteissa ilmaisulta (väärä ilmoitus) sitä, että ilmoitus on ollut väärä jo hakemuksen jättöajankohtana, vai

onko kyse pelkästään vertailusta hakemuksessa esitettyjen tietojen ja paikan päällä tehdyn tarkastuksen tuloksen välillä?"

III Arviointi

36. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toivoo saavansa ensimmäisellä kysymyksellään täsmennystä käsitteeseen "väärä ilmoitus" asetuksen N:o 3887/92, sellaisena kun se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitetussa merkityksessä. Se pyytää yhteisöjen tuomioistuinta myös ratkaisemaan, edellyttääkö kyseinen käsite välttämättä:

— tahallista, aktiivista tekemistä pinta-alatukien hakijan taholla siten, että syyksiluettava tekemättä jättäminen tai laiminlyönti eivät voisi johtaa kyseisessä säännöksessä säädettyihin seuraamuksiin. Syyksiluettava "tekemättä jättäminen" tai "laiminlyönti" on ymmärrettävä siten, että toimivaltaiselle viranomaiselle ei ole ilmoitettu sellaisesta aikaisemmin ilmoitetun tilanteen muuttumisesta, jolla on ollut vaikutusta tuen myöntämiseen tai sen jatkamiseen;

— että väärä ilmoitus on tehty pinta-alatukihakemuksen jättöhetkellä niin, että hakemuksen jättämisen jälkeen tehty tahallinen aktiivinen teko tai laiminlyönti ei voisi johtaa seuraamuksiin.

37. Kansallinen tuomioistuin pyytää toisessa kysymyksessään yhteisöjen tuomioistuinta ratkaisemaan, edellyttääkö asetuksen N:o 3887/92, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetty seuraamus myös, että pinta-alatukien hakijan väärä ilmoitus on tehty tukihakemuksen jättöhetkellä. Mikäli vastaus tähän kysymykseen on kielteinen, se pyytää yhteisöjen tuomioistuinta täsmentämään, riittääkö selkeän eron toteaminen ilmoitetun pinta-alan ja tarkastuksessa määritetyn pinta-alan välillä aiheuttamaan asetuksen N:o 3887/92, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan toisessa virkkeessä säädettyjen seuraamusten soveltamisen.

38. Hakijan mukaan asetuksen N:o 3887/92 9 artiklan 2 kohtaa, sellaisena kuin se on muutettuna, on tulkittava siten, ettei mitään seuraamusta voida määrätä, jos mitään virhettä ei ole tehty tukihakemusta jätettäessä, joten haetun tuen myöntämiseen tai jatkamiseen vaikuttavilla tilanteen muutoksilla ei ole merkitystä.

39. Olen samaa mieltä kuin kaikki väliintulijat siitä, että tämä tulkinta ei ole ainoastaan yhteensopimaton asetuksen N:o 3887/92 9 artiklan, sellaisena kuin se on muutettuna, sanamuodon ja tarkoituksen kanssa, vaan että se loukkaa lisäksi suhteellisuusperiaatetta ja on omiaan edistämään petoksia sekä tekemään tehottomaksi tukisäännöstöillä perustetun valvonta- ja hallintojärjestelmän.

40. Asetuksen N:o 3887/92, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdan tavoitteena on ehkäistä virheet ja petokset ja rangaista niistä perustamalla porrastettu seuraamusjärjestelmä, jossa otetaan huomioon tehdyn rikkomuksen vakavuus. Kyseinen seuraamus voi merkitä tukijärjestelmän etuuden täydellistä epäämistä kyseisen ja sitä seuraavan vuoden osalta. [19]

41. Tämän vuoksi kyseisellä säännöksellä perustetussa järjestelmässä edellytetään seuraavaa:

— pinta-alatuki myönnetään kokonaisuudessaan ainoastaan mikäli:

— ilmoitettu pinta-ala ja määritetty pinta-ala ovat identtiset; [20]

— kyseisen tukijärjestelmän mukaisia säädettyjä edellytyksiä on noudatettu, [21] ja

— pelkkä ilmoitetun ja määritetyn pinta-alan välisen eron toteaminen edellyttää virheen korjaamista ja jopa seuraamuksen määräämistä paitsi, jos kyseessä on ylivoimainen este. [22]

42. Asetuksen N:o 3887/92, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdassa säädetään neljäntyyppisistä seuraamuksista, jotka on porrastettu tehdyn rikkomuksen vakavuuden mukaan, jos ilmoitettu pinta-ala on suurempi kuin määritetty pinta-ala.

43. Kyseisen 9 artiklan 2 kohdan ensimmäisen ja toisen alakohdan mukaan muu kuin tahallinen käyttäytyminen (kuten vilpittömässä mielessä tehty virhe) aiheuttaa kahdentyyppisiä seuraamuksia, joihin sisältyy myönnetyn tuen vähentäminen. Tämä vähentäminen suoritetaan tukeen oikeuttavan pinta-alan määrittämisessä tapahtuneen virheen suuruuden mukaan. Jos kyseisen pinta-alan määrityksessä tapahtunut virhe on merkitykseltään vähäinen, tuen määrää pelkästään korjataan. [23] Sitä vastoin myönnetyn tuen vähentäminen voi olla merkittävämpi, jos todettu ylitys on enemmän kuin 3 prosenttia tai 2 hehtaaria ja enintään 20 prosenttia määritetystä pinta-alasta. [24] Seuraa-

19 — Johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale.

20 — Kaikki näiden kahden pinta-alan väliset erot antavat aiheen tuen pienentämiseen (asetuksen N:o 3887/92, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 1 ja 2 kohta).

21 — Asetuksen N:o 3887/92, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdan viimeinen alakohta.

22 — Asetuksen N:o 3887/92, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan toinen virke ja neljäs alakohta.

23 — Asetuksen N:o 3887/92, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäinen virke.

24 — Tosiasiallisesti määritetystä pinta-alasta (nimittäin tukikelpoisesta pinta-alasta) vähennetään kuitenkin todettu ylitys kaksinkertaisena (asetuksen N:o 3887/92, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdan ensimmäinen alakohta).

muksena voi olla jopa kyseisen tuen poistaminen, jos todettu ylitys on enemmän kuin 20 prosenttia määritetystä pinta-alasta. [25]

44. Pinta-alatukien hakijan tahallinen käyttäytyminen — kuten tahallisesti tehty väärä ilmoitus tai vakava laiminlyönti — aiheuttaa raskaampia seuraamuksia. Tässä tapauksessa asianomainen tuottaja menettää oikeutensa kyseisen tukijärjestelmän etuihin kuluvana kalenterivuonna. [26] Jos väärä ilmoitus on tehty tahallisesti, hän menettää lisäksi oikeutensa kaikkiin tukijärjestelmän etuihin seuraavana kalenterivuonna sellaisen pinta-alan osalta, joka on saman suuruinen kuin pinta-ala, jota koskeva tukihakemus on hylätty. [27]

45. Näistä säännöksistä johtuu, että pelkästään eron toteaminen ilmoitetun pinta-alan ja toimivaltaisten viranomaisten suorittamissa tarkastuksissa tosiasiallisesti määritetyn pinta-alan välillä edellyttää virheen korjaamista. Rikkomuksen tapahtumishetkellä ei myöskään ole merkitystä sen jälkeen, kun tarkastusvaiheessa on todettu ero ilmoitetun pinta-alan ja määritetyn pinta-alan välillä.

46. Näiden säännösten seurauksena perustettiin myös porrastettu seuraamusjärjestelmä, jossa otetaan huomioon objektiivinen tekijä eli näiden kahden pinta-alan välisen eron suuruus ja subjektiivinen tekijä eli tehdyn rikkomuksen vakavuus [28] (tähän tilanteeseen johtanut tuottajan tahallinen tai tahaton käyttäytyminen sekä tämän vakava laiminlyönti). Perustekijä sovellettavien seuraamusten määrittämisen osalta on näin ollen tilanteen aiheuttajan tuomittava käyttäytyminen. Tältä osin on yhdentekevää, onko rikkomukseen johtanut vilpillinen teko aktiivinen vai passiivinen (kuten tekemättä jättäminen tai laiminlyönti).

47. Tehdyn rikkomuksen vakavuuden asteen arviointi kuuluu joka tapauksessa kansallisen tuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan. [29]

48. Käsiteltävänä olevassa asiassa hakija on sijoittanut naudat väliaikaisesti osalle kesannoitua alaa ilmoittamatta siitä toimivaltaisille viranomaisille. Tehdessään näin hän on käyttänyt tuotannosta poistetuksi alaksi ilmoitettuja maita muihin kuin sovellettavissa säännöksissä sallittuihin tarkoituksiin. Asetuksen N:o 1765/92 7 artiklan 4 kohdassa säädetään, että tuotannosta poistettua alaa voidaan käyttää vain sellaisten teollisuustuotteiden raaka-aineiden tuottamiseen, joita ei ole tarkoitettu suoraan ihmis- tai eläinravinnoksi. Tämä sulkee näin ollen pois alueen käytön nautojen laiduntamiseen.

25 — Asetuksen N:o 3887/92, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdan toinen alakohta.

26 — Ks. edellä alaviitteessä 25 mainitun asetuksen 9 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan ensimmäinen luetelmakohta.

27 — Ks. edellä alaviitteessä 25 mainitun asetuksen 9 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan toinen luetelmakohta.

28 — Ks. tältä osin edellä mainittu tuomio asiassa National Farmers' Union ym. (54 kohta).

29 — Ks. samoin asia C-104/94, Cereol Italia, tuomio 12.10.1995 (Kok. 1995, s. I-2983, 26 kohta).

49. Hakija ei ole näin ollen noudattanut säädettyjä edellytyksiä tuotannosta poistettujen alojen osalta, koska hän ei ole pitänyt kesantoalaksi ilmoitettua alaa poistettuna tuotannosta asetuksen N:o 762/94 3 artiklan 4 kohdan toisen luetelmakohdan mukaisesti. Haettua tukea ei voida tämän vuoksi kokonaisuudessaan myöntää asetuksen N:o 3887/92, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdan kuudennen alakohdan mukaan.

50. Rikkomuksen vakavuuden arviointi siihen syyllistyneen henkilön käyttäytyminen huomioon ottaen kuuluu ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle.

51. Sen lisäksi, että hakijan ehdottama tulkinta on yhteensopimaton asetuksen N:o 3887/92 9 artiklan, sellaisena kuin se on muutettuna, tarkoituksen ja sanamuodon kanssa, se johtaisi myös siihen ristiriitaiseen tilanteeseen, että viljelijää, joka on vilpittömässä mielessä erehtynyt kesannoituja aloja koskevassa ilmoituksessaan, rangaistaisiin tukikelpoisen pinta-alan pienentämisellä ja jopa haetun tuen täydellisellä poistamisella.[30] Sitä vastoin eron toteaminen kesannoiduiksi ilmoitettujen alojen ja tarkastuksissa määritettyjen alojen välillä ei voisi aiheuttaa mitään haitallisia seuraamuksia viljelijälle, joka osoittaa, ettei hän ole tehnyt mitään virhettä pinta-alatukihakemuksessaan, vaikka kävisi ilmi, että kyseinen viljelijä on rikkonut velvoitetta poistaa tuotannosta kesannoiduiksi ilmoitetut alat.

52. Lisäksi tällainen tulkinta on omiaan edistämään petoksia ja tekemään tehottomaksi pinta-alatukien valvonta- ja hallintojärjestelmän. Itse asiassa riittäisi, että tuenhakija tekisi täsmällisen ilmoituksen, säästäisi todisteet tukihakemuksen jättöhetkellä vallitsevasta todellisesta tilanteesta ja muuttaisi sen jälkeen kyseistä tilannetta ilmoittamatta siitä viranomaisille niiden seuraamusten välttämiseksi, jotka hänelle olisi pitänyt määrätä ilmoitettujen pinta-alojen ja tarkastettujen pinta-alojen välisen eron johdosta.

53. Edellä esitetystä seuraa, että asetuksen N:o 3887/92, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että siinä säädettyjä seuraamuksia sovelletaan, jos tukihakemuksessa olevien pinta-alojen ja toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa tarkastuksessa vahvistettujen pinta-alojen välillä todetaan ero. Tältä osin kyseisen eron alkuperä on yhdentekevä kuten myös ajankohta, jolloin säännönvastaisuus vilpittömässä tai vilpillisessä mielessä, vakavan laiminlyönnin johdosta tai tahallisesti on tehty. Lisäksi käsitteiden "toimintavirhe" tai "laiminlyöntivirhe" välillä tehty ero ei ole asiaan-

30 — Siinä tapauksessa, että todettu ylitys on enemmän kuin 20 prosenttia määritetystä pinta-alasta (asetuksen N:o 3887/92, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdan toinen alakohta).

kuuluva kyseisen asetuksen 9 artiklassa säädettyjen seuraamusten soveltamisen kannalta. Mitä tulee säännönvastaisuuden määrittelyyn suhteessa kyseisen asetuksen 9 artiklan 2 kohdassa säädettyyn seuraamusasteikkoon, kansallisen tuomioistuimen on arvioitava, onko kyseinen rikkomus tehty vilpittömässä mielessä vai johtuuko se pinta-alatukien hakijan tahallisesta tarkoituksesta tai vakavasta laiminlyönnistä, ja määrättävä mainitussa 9 artiklassa säädetyt seuraamukset.

IV Ratkaisuehdotus

54. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhaltin esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

Tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevan yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 23 päivänä joulukuuta 1992 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3887/92, sellaisena kuin se on muutettuna 3.2.1995 annetulla komission asetuksella N:o 229/95 ja 6.7.1995 annetulla komission asetuksella N:o 1648/95, 9 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että

— siinä säädettyjä seuraamuksia sovelletaan, jos tukihakemuksessa olevan pinta-alan ja toimivaltaisten viranomaisten suorittaman tarkastuksen tuloksena vahvistetun pinta-alan välillä on todettu ero; kyseisen eron alkuperä on tässä suhteessa yhdentekevä, kuten myös ajankohta, jolloin rikkomus vilpittömässä tai vilpillisessä mielessä, vakavan laiminlyönnin johdosta tai tahallisesti on tapahtunut, niin, että tukihakemuksen jättämisen jälkeen tehty rikkomus ei tee mahdolliseksi säädettyjen seuraamusten välttämistä;

— kyseisen artiklan soveltamisen kannalta käsitteiden (toimintavirhe) tai (laiminlyöntivirhe) välinen ero ei ole asiaankuuluva;

— virheen määrittely suhteessa asetuksen N:o 3887/92, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdan mukaiseen rikkomuksien asteikkoon kuuluu kansallisen tuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan niin, että sen tehtävänä on arvioida, onko kyseinen rikkomus tehty vilpittömässä mielessä vai johtuuko se pinta-alatukien hakijan tahallisesta tarkoituksesta tai vakavasta laiminlyönnistä.