JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
21 päivänä maaliskuuta 2002 [1]

1. High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) (Yhdistynyt kuningaskunta) pyytää yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemaan tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevan yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 23 päivänä joulukuuta 1992 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3887/92 9 artiklaa. [2]

Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy pääasiassa sitä, onko asetuksen 9 artiklaa tulkittava niin, että siinä oikeutetaan toimivaltainen viranomainen soveltamaan "taannehtivasti" [3] mainitun artiklan mukaisia seuraamuksia niihin viljelijöihin, jotka ovat vilpittömässä mielessä erehtyneet niitä pinta-aloja koskevassa ilmoituksessa, joille he hakevat pinta-alatukia. [4]

I Asiaa koskevat yhteisön oikeussäännöt

A *Peltokasveihin ja kesannointiin sovellettava tukijärjestelmä*

Asetus N:o 1765/92 [5]

2. Asetuksella N:o 1765/92 otetaan käyttöön tukijärjestelmä tiettyjen peltokasvien viljelijöille.

3. Kyseisen asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan yhteisön peltokasvien viljelijät voivat hakea korvausta mainitun asetuksen 2—13 artiklassa vahvistetuin edellytyksin.

4. Asetuksen N:o 1765/92 2 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetään,

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EYVL L 391, s. 36 (jäljempänä myös asetus).

3 — Tätä käsitettä selvitetään tämän ratkaisuehdotuksen 44 kohdassa. Sitä käytetään tässä sen yleisessä, mutta oikeudellisesti virheellisessä, merkityksessä.

4 — Kyseessä ovat yhteisön tuet, joiden määrä on suhteessa viljeltyyn pinta-alaan. Niiden maksaminen edellyttää tiettyjen vaatimusten noudattamista, erityisesti viljeltävien viljelylohkojen pinta-alojen ilmoittamista. Palaan tähän tätä asiaa koskevien oikeussääntöjen esittämisen yhteydessä.

5 — Tukijärjestelmästä tiettyjen peltokasvien viljelijöille 30.6.1992 annettu neuvoston asetus (EYVL L 181, s. 12).

että "tuki myönnetään alalle, joka on varattu peltokasveille tai joka on poistettu tuotannosta tämän asetuksen 7 artiklan[6] mukaisesti — — ".

kunkin tuottajan on tehtävä kultakin vuodelta pinta-alatukihakemus, jossa ilmoitetaan:

— viljelylohkot, mukaan lukien rehualat, viljelykäytöstä poistetut lohkot ja kesannointialat,

B *Tukijärjestelmän soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt*

Asetus N:o 3508/92[7]

— tarvittaessa kaikki muut tarvittavat tiedot, joista säädetään joko yhteisön järjestelmiä koskevissa asetuksissa tai kyseisen jäsenvaltion säätelyssä.

5. Eri tukijärjestelmien ja erityisesti asetuksen N:o 1765/92 mukaisen järjestelmän hallinnoinnin yksinkertaistamiseksi asetuksella N:o 3508/92 otettiin käyttöön kyseisiä tukia koskeva yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä.[8]

— —

3. Jäsenvaltio voi päättää, että pinta-alatukihakemukseen on sisällyttävä ainoastaan muutokset suhteessa edellisenä vuonna jätettyihin pinta-alatukihakemuksiin.

6. Asetuksen N:o 3508/92 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Saadakseen oikeuden yhden tai useamman tämän asetuksen säännöksiin kuuluvan yhteisön järjestelmän etuihin

— —

6. Tuottajan on ilmoitettava kuhunkin ilmoitukseen sisältyvän viljelylohkon pinta-ala ja sijainti, joiden on mahdollistettava

6 — Kesannointiin sovellettavat säännökset ovat 7 artiklassa.

7 — Tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevasta yhdennetystä hallinto- ja valvontajärjestelmästä 27.11.1992 annettu neuvoston asetus (EYVL L 355. s. 1).

8 — Jäljempänä myös yhdennetty järjestelmä.

lohkon tunnistus aakkosnumeerisessa järjestelmässä."

Asetus N:o 3887/92

7. Asetuksessa määritellään yhdennetyn järjestelmän yksityiskohtaiset soveltamissäännöt.

8. Asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa määritellään tiedot, jotka pinta-alatukihakemuksissa on oltava. Kyseessä ovat muun muassa tiedot, joiden avulla voidaan tunnistaa kaikki tilan viljelylohkot, niiden pinta-ala, sijainti ja käyttö, sekä tieto kyseisestä tukijärjestelmästä.

9. Asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan hallinnolliset ja paikalla tehtävät tarkastukset on tehtävä siten, että varmistetaan tukien ja palkkioiden myöntämistä koskevien edellytysten noudattaminen.

10. Asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa säädetään, että toimivaltaisen viranomaisen on määritettävä hakemukset, joita paikalla tehtävät tarkastukset koskevat, erityisesti riskinarvioinnin ja jätettyjen hakemusten edustavuuden perusteella. Riskinarvioinnissa on otettava huomioon tukien määrät, lohkojen määrä ja hakemuksen kohteena oleva ala tai eläinten määrä, kehitys verrattuna edelliseen vuoteen, aikaisempien vuosien tarkastusten yhteydessä tehdyt havainnot ja muut jäsenvaltioiden myöhemmin määrittelemät tekijät.

11. Kyseisen asetuksen 6 artiklan 7 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Viljelylohkot on määritettävä toimivaltaisen viranomaisen määrittelemillä aiheellisilla keinoilla, jotka takaavat mittaukselle vähintään vastaavan tarkkuuden, kuin kansallisissa säännöksissä vaaditaan virallisilta mittauksilta. Kyseisen viranomaisen on määritettävä myös poikkeama ottaen huomioon erityisesti mittaukseen käytetty tekniikka, käytettävissä olevien virallisten asiakirjojen tarkkuus, sijainti (esimerkiksi kaltevuus tai lohkojen muoto) ja seuraavan alakohdan säännökset.

Viljelylohkon kokonaispinta-ala voidaan ottaa huomioon, jos sitä käytetään kokonaisuudessaan jäsenvaltion tai kyseisen alueen tavanomaisten sääntöjen mukaisesti. Muutoin otetaan huomioon tosiasiallisesti käytössä oleva pinta-ala."

12. Asetuksen N:o 3887/92 9 artiklassa, sellaisena kuin sitä sovellettiin vuosina 1993—1995 tehtyihin tukihakemuksiin, säädetään seuraavaa:

"1 Jos todetaan, että tosiasiallisesti määritetty pinta-ala on suurempi kuin pinta-alatukihakemuksessa ilmoitettu pinta-ala, tuen määrän laskemisessa otetaan huomioon ilmoitettu pinta-ala.

2 Jos todetaan, että pinta-alatukia koskevassa hakemuksessa 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 2 prosenttia tai 2 hehtaaria ja enintään 10 prosenttia määritetystä pinta-alasta,

— 30 prosenttia, jos todettu ylitys on enemmän kuin 10 prosenttia ja 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 (ETY) 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 mää-

rityksen perustuneen toimivaltaisen viranomaisen hyväksymiin tietoihin.

— —

Tässä artiklassa 'määritetyllä alalla' tarkoitetaan alaa, jonka osalta kaikkia säädettyjä edellytyksiä on noudatettu."

13. Asetuksen N:o 3887/92 9 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäistä ja toista luetelmakohtaa on myöhemmin muutettu asetuksella N:o 1648/95.[9] Tämän säännöksen ensimmäinen ja toinen luetelmakohta on korvattu seuraavasti:[10]

" — — todettu ylitys kaksinkertaisena, jos se on enemmän kuin 3 prosenttia tai 2 hehtaaria ja enintään 20 prosenttia määritetystä pinta-alasta."

14. Tätä muutosta sovelletaan vuotta 1996 ja sen jälkeisiä vuosia koskeviin tukihakemuksiin. Kuitenkin asetuksen N:o 2988/95[11] 2 artiklan 2 kohdan mukaan sitä sovelletaan myös takautuvasti asetuksen säännösten voimassaoloaikana tapahtuneisiin sääntöjenvastaisuuksiin. Kyseisessä 2 artiklan 2 kohdassa säädetään nimittäin, että "jos yhteisön säännöstöihin sisältyviä hallinnollisia seuraamuksia koskevia säännöksiä muutetaan myöhemmin, sovelletaan lievempiä määräyksiä takautuvasti."[12]

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

9 — Komission asetus, joka on annettu 6.7.1995 (EYVL L 156, s. 27).

10 — Ks. asetuksen N:o 1648/95 1 artiklan 5 kohta.

11 — Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annettu neuvoston asetus (EYVL L 312, s. 1).

12 — Yhteisöjen tuomioistuin on tämän säännöksen perusteella todennut asiassa C-354/95, National Farmers' Union ym., 17.7.1997 antamassaan tuomiossa (Kok. 1997, s. I-4559, 40 ja 41 kohta), että asetuksen N:o 3887/92, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1648/95, 9 artiklan 2 kohdan ensimmäisen ja toisen alakohdan lievempiä seuraamuksia on sovellettava takautuvasti.

II Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

A *Pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan asian tausta*

16. Vuonna 1992 suoritetun yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen [13] jälkeen maanviljelijöillä on oikeus saada yhteisön tukea, jonka määrä on suhteessa viljeltyyn alaan. Tällä uudistuksella ja yhdennetyn järjestelmän käyttöönotolla tavoiteltujen päämäärien mukaisesti tuottajille maksetaan korvaus sen tulonmenetyksen takia, joka aiheutuu yhteisön asettamien maatalouden tukihintojen alentamisesta näiden hintojen ja maailmanmarkkinahintojen lähentämiseksi. Yhdistyneessä kuningaskunnassa kyseinen viljelyalueille myönnettävien tukien järjestelmä tunnetaan nimellä "Arable Area Payments Scheme".

17. W. H. Strawson (Farms) Ltd ja J. A. Gagg & Sons (toiminimi) ovat hakeneet pinta-alatukijärjestelmän mukaisia tukia kalenterivuodelle 1997.

18. Ne ovat aikaisemmin saaneet samanluonteisia tukia kalenterivuosina 1993—1996.

19. Niiden viljelylohkojen pinta-alan määrittämiseksi, joille tukia on haettu, pääasian kantajat ovat pääasiassa nojautuneet Ordnance Surveyn (kansallinen maantieteen laitos) laatimiin karttoihin. [14] Vuodesta 1993 lähtien Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, [15] joka on toimivaltainen viranomainen, jonka tehtävänä Yhdistyneessä kuningaskunnassa on yhdennetyn järjestelmän hallinnoiminen ja pinta-alatukijärjestelmän mukaisten maksujen suorittaminen, on täsmentänyt ohjeissaan, että OS-kartoissa ilmoitettujen pinta-alojen käyttö tukihakemusten laatimisessa on yleensä hyväksyttävää. Kuitenkin MAFF oli useissa vuonna 1997 suorittamissaan tarkastuksissa havainnut, että tietyillä alueilla pinta-ala ja siihen liittyvä tukihakemus olivat liian suuria, kun taas toisilla alueilla ne olivat liian pieniä.

20. Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että pääasian kantajien tekemät virheet eivät johtuneet vakavasta laiminlyönnistä eivätkä ne olleet tahallisia. Näiden tarkastusten jälkeen MAFF on määrittänyt pinta-alatukea vuonna 1997 saavan pinta-alan ja soveltanut asetuksen N:o 3887/92 9 artiklan mukaisia seuraamuksia. Ennakkoratkaisupyynnöstä käy myös ilmi, että pääasian kantajien ja MAFF:n välinen riita-asia ei koske tapaa, jolla MAFF on käsitellyt kalenterivuoden 1997 pinta-alatukihakemuksia, vaan käsittelyä, joka koski kalenterivuosien 1993—1996 osalta esitettyjä tukihakemuksia.

13 — Tämän uudistuksen syistä ja tavoitteista sekä tavoitteiden saavuttamiseksi käyttöön otetuista mekanismeista katso edellä mainitussa asiassa National Farmers' Union ym. esittämäni ratkaisuehdotuksen 3—6 kohta.

14 — Jäljempänä OS-kartat.

15 — Maatalous-, kalastus- ja elintarvikeministeriö (jäljempänä MAFF).

21. Tasattuaan liian suurina ja pieninä maksetut määrät MAFF on laskenut uudestaan kaikkien näiden vuosien osalta suoritetut maksut nojautuen asetuksen 9 artiklaan, jossa säädetään seuraamuksista siinä tapauksessa, että pinta-alatukien yhteydessä ilmoitetut pinta-alat ovat liian suuria. Toisin sanoen vuosilta 1993—1996 haettujen pinta-alatukien määrä on laskettu vuonna 1997 tehdyissä tarkastuksissa tosiasiassa määritettyjen pinta-alojen perusteella. Kyseistä pinta-alaa on sen jälkeen vähennetty asetuksen N:o 3887/92, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1648/95, 9 artiklan 2 kohdan ensimmäisen ja toisen alakohdan yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti. Kun ilmoitetun ja mukaan laskettavaksi määritetyn pinta-alan välillä oli 3—20 prosentin suuruinen ero, MAFF on vähentänyt ylityksen kaksinkertaisena. Kun ylitys oli 20 prosenttia suurempi, se on päättänyt, että mitään pinta-alatukea ei makseta. Tämän seurauksena MAFF oli ilmoittanut pääasian kantajille tiettyjen peltokasvien viljelijöiden tukijärjestelmän mukaisten tukien osalta vuosille 1993—1996 määrätyistä seuraamuksista.

22. J. A. Gagg & Sons (toiminimi) ja W. H. Strawson (Farms) Ltd ovat kiistäneet velvollisuutensa palauttaa MAFF:lle 20 052,90 ja 6 770,06 Englannin punnan summat ja ne ovat saattaneet asian ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Pääasian kantajat hyväksyvät MAFF:n päätöksen siltä osin kuin se koskee MAFF:n toteuttamia toimenpiteitä, jotka liittyvät vuoden 1997 osalta esitettyihin pinta-alatukihakemuksiin. Lisäksi ne myöntävät, että asetuksen 14 artiklan mukaisesti niiden on myös palautettava vuosien 1993—1996 osalta liikaa saadut määrät. Ne väittävät ainoastaan, että kyseisen asetuksen 9 artiklan 2 kohdan ensimmäisen ja toisen alakohdan mukaisia seuraamuksia ei voida soveltaa vuosilta 1993—1996 maksettuihin tukiin. Niiden väite perustuu rangaistussäännösten taannehtivuuskiellon periaatteeseen.

23. Koska High Court on katsonut, että pääasian ratkaisu edellyttää tiettyjen yhteisön oikeuden säännösten tulkintaa, se on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen.

B *Ennakkoratkaisukysymys*

24. "Tilanteessa, jossa

i) kansallinen toimivaltainen viranomainen on tekemänsä tarkastuksen johdosta todennut, että pinta-alatukijärjestelmän hakija on tehnyt virheen (joka ei ole tahallinen tai joka ei johdu vakavasta laiminlyönnistä) ja joka on johtanut siihen, että tukien maksamista koskevassa hakemuksessa pinta-ala on ilmoitettu liian suureksi, ja

ii) toimivaltainen viranomainen pitää selvitettynä, että tarkastus ja muut varmistukset ovat osoittaneet, että hakija on tehnyt samanlaisen virheen myös aikaisempina vuosina, mikä on johtanut siihen, että tukien maksamista koskevassa hakemuksessa pinta-ala on ilmoitettu liian suureksi kaikkina noina vuosina,

onko toimivaltaisen kansallisen viranomaisen vähennettävä tarkastuksessa määritettyä pinta-alaa komission asetuksen N:o 3887/97 9 artiklan 2 kohdan mukaisesti, jotta se voi laskea aikaisempien vuosien osalle kuuluvan tuen?"

III Asian arviointi

25. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta ratkaisua pääasiassa siihen, onko asetuksen 9 artiklan 2 kohdan ensimmäistä ja toista alakohtaa tulkittava siten, että niissä annetaan toimivaltaiselle viranomaiselle oikeus viljelypinta-alojen määrittelyssä tehtyjen virheiden — sellaisina kuin ne on havaittu tiettynä vuonna tehdyssä tarkastuksessa — perusteella määrätä seuraamuksena vähennyksiä kyseistä tarkastusta edeltävien vuosien osalta suoritettuihin tukiin oikeuttaneisiin pinta-aloihin.

26. Ensinnäkin on muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön [16] mukaan ennakkoratkaisupyyntö on kansallisen tuomioistuimen ja yhteisöjen tuomioistuimen välisen suoran yhteistyön väline. Samoin yhteisöjen tuomioistuin on jatkuvasti todennut, että asian tosiseikkojen arvioiminen kuuluu kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan ja että se ei voi muuttaa ennakkoratkaisukysymysten keskeistä sisältöä. [17]

27. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin myös vakiintuneesti katsonut, että EY 234 artiklaan perustuvan ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä se voi hyödyllisen vastauksen antamiseksi kansalliselle tuomioistuimelle erottaa — ottaen huomioon ennakkoratkaisupyynnössä esitetyt tiedot — [18] esitettyjen kysymysten sanamuodosta yhteisön oikeuden tulkintaan kuuluvat kysymykset. [19]

28. Tämän oikeuskäytännön perusteella yhteisöjen tuomioistuin on jo muotoillut uudelleen ennakkoratkaisukysymyksiä, jotta se voisi ottaa huomioon riita-asian kohteen ja kansallisen tuomioistuimen todelliset tarpeet sellaisina kuin ne on esitetty ennakkoratkaisupyynnön perusteluissa.

16 — Asiassa 16/65, Schwarze, 1.12.1965 annetusta tuomiosta (Kok. 1965, s. 1081, Kok. Ep. I, s. 227) lähtien.

17 — Ks. erityisesti asia C-352/95, Phytheron International, tuomio 20.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1729); asia C-235/95, Dumon ja Froment, tuomio 16.7.1998 (Kok. 1998, s. I-4531, 25—26 kohta) ja myös asia C-131/97, Carbonari ym., tuomio 25.2.1999 (Kok. 1999, s. I-1103).

18 — Ks. erityisesti asia 78/70, Deutsche Grammophon, tuomio 8.6.1971 (Kok. 1971, s. 487; Kok. Ep. I, s. 377).

19 — Ks. erityisesti asia 16/83, Prantl, tuomio 13.3.1984 (Kok. 1984, s. 1299, Kok. Ep. VII, s. 529).

29. Toisin sanoen EY 234 artiklan mukaisessa kansallisten tuomioistuinten ja yhteisöjen tuomioistuimen välisessä yhteistyössä yhteisöjen tuomioistuin voi erottaa olennaisista tosiseikoista asian ratkaisun kannalta merkitykselliset yhteisön oikeuteen kuuluvat tulkintakysymykset ja antaa kansalliselle tuomioistuimelle vastauksen, joka on sille tarpeellinen pääasian ratkaisemiseksi. [20]

30. Yhteisöjen tuomioistuin voi näin ollen muotoilla esitetyn kysymyksen uudelleen siten, että kansallisen tuomioistuimen on mahdollista ratkaista pääasia noudattaen merkityksellisiä yhteisön oikeuden säännöksiä.

31. Tästä mielestäni seuraa, että yhteisöjen tuomioistuin voi hyödyllisen vastauksen antamiseksi kansalliselle tuomioistuimelle ottaa huomioon myös tosiseikkoja koskevat tiedot, jos:

— niille voidaan antaa oikeudellinen määritelmä sellaisten yhteisön säädösten yhteydessä, joiden tulkintaa yhteisöjen tuomioistuimelta on pyydetty

— ne on esitetty ennakkoratkaisupyynnön perusteluissa

— kansallinen tuomioistuin ei ole maininnut niitä yhteisöjen tuomioistuimelle esittämässään kysymyksessä, ja

— ne ovat luonteeltaan sellaisia, että ne mahdollistavat kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun riita-asian ratkaisemisen merkityksellisiä yhteisön oikeuden säännöksiä noudattaen.

32. Tässä tapauksessa ennakkoratkaisupyynnön perusteluista käy ilmi, että kansallinen tuomioistuin kysyy pääasiassa määriteltyyn pinta-alaan vuonna 1997 suoritettujen tarkastusten jälkeen tehdystä vähennyksestä muodostuvan seuraamuksen sääntöjenmukaisuutta niiltä osin, kun kyseessä ovat kalenterivuosilta 1993—1996 suoritetut tuet. Kansallinen tuomioistuin on kuitenkin yhteisöjen tuomioistuimelle esittämänsä kysymyksen sanamuodossa jättänyt ilmoittamatta yhden olennaista tosiseikkaa koskevan tiedon. [21]

33. Ennakkoratkaisupyynnössä esitetään nimittäin seuraava täsmennys:

"Kantajat määrittivät pinta-alan, jota [vuosien 1993—1997 osalta esitetyt] hakemukset koskivat, Ordnance Surveyn laatimien karttojen perusteella. Ministeriön [yhdennetyn järjestelmän] tukimaksuja koskevissa ohjeissa oli vuodesta 1993

20 — Ks. vastaavasti asia C-61/98, De Haan, tuomio 7.9.1999 (Kok. 1999, s. I-5003, 27 ja 28 kohta).

21 — Tämän ratkaisuehdotuksen 31 kohdassa esittämieni kriteerien mukaisesti.

alkaen todettu, että OS-kartoissa ilmoitettujen pinta-alojen käyttö tukihakemusten laatimisessa on yleensä hyväksyttävää." [22]

34. Tätä tosiseikkaa koskevan tiedon perusteella yhteisöjen tuomioistuimen olisi katsottava, että High Court on arvioinut, että pääasian kantajat ovat määritelleet ajanjaksoon 1993—1997 sisältyviltä kalenterivuosilta haettuihin tukiin oikeuttavat pinta-alat MAFF:n [23] hyväksymien (ja siis luotettavina pidettyjen) tietojen perusteella.

35. Asetuksen N:o 3887/92 9 artiklan 2 kohdan neljännessä alakohdassa säädetään nimenomaisesti seuraavaa:

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

36. Tällä säännöksellä tarkoitetaan siis erityisesti juuri sellaista tilannetta, joka kansallisen tuomioistuimen on ratkaistava pääasian yhteydessä. Asetuksen N:o 3887/92 9 artiklan 2 kohdan neljäs alakohta on selkeä ja täsmällinen. Tätä säännöstä sovellettaessa toimivaltainen viranomainen ei voi tukien laskemista varten vähentää tarkastuksen jälkeen tosiasiassa määritettyä pinta-alaa asetuksen N:o 3887/92 9 artiklan 2 kohdan ensimmäisen ja toisen alakohdan yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti, jos tuottaja on nojautunut mainitun viranomaisen hyväksymiin tietoihin.

37. On itsestään selvää, että tarkastusta edeltävinä vuosina tehdyt samanlaiset virheet eivät voi myöskään johtaa pinta-alatukiin oikeuttavien pinta-alojen vähennyksiin asetuksen N:o 3887/92 9 artiklan 2 kohdan ensimmäisen ja toisen alakohdan yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti. [24]

22 — Ennakkoratkaisupyynnön 4 kohta.

23 — Kuten on todettu, MAFF on toimivaltainen viranomainen, jonka tehtävänä Yhdistyneessä kuningaskunnassa on yhdennetyn järjestelmän hallinnoiminen ja pinta-alatukijärjestelmiin liittyvien maksujen suorittaminen.

24 — Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisukysymys koskee ainoastaan määritetyn pinta-alan vähentämistä kalenterivuosilta 1993—1996, eli ennen vuonna 1997 suoritettuja valvontatoimenpiteitä ja tarkastuksia, myönnettyjen tukien osalta asetuksen 9 artiklan 2 kohdan ensimmäisen ja toisen alakohdan mukaisesti. Koska yhteisöjen tuomioistuimen vastattavaksi ei ole esitetty kysymystä siitä, soveltuvatko kyseisen säännöksen mukaiset vähennykset kalenterivuodelta 1997 myönnettyihin tukiin, ei sen tehtävänä ole vastata tähän. Tässä suhteessa on muistettava, että ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä yhteisöjen tuomioistuimen tuomiovaltaan ei kuulu puuttuminen kansallisiin ongelmiin, jotka kuuluvat sisäiseen tuomiovaltaan (ks. esim. yhdistetyt asiat C-10/97—C-22/97, IN.CO.GE.'90 ym., tuomio 22.10.1998, Kok. 1998, s. I-6307, 14 kohta). Ennakkoratkaisumenettelylle on nimittäin ominaista näiden kahden tuomioistuinjärjestelmän eli kansallisten tuomioistuimien ja yhteisöjen tuomioistuimen välinen selkeä tehtävien jako (ks. esim. asia 5/77, Tedeschi, tuomio 5.10.1977, Kok. 1977, s. 1555). Kalenterivuodelta, jonka aikana tarkastukset on tehty, eli vuodelta 1997 tehtäviä vähennyksiä koskeva kysymys on siten voinut olla kansallisessa menettelyssä tehdyn lopullisen päätöksen kohteena. Sen ehdottaminen, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa kansalliselle tuomioistuimelle, että pinta-alatukien hakijoilta ei voida vähentää asetuksen N:o 3887/92 9 artiklan 2 kohdan ensimmäisen ja toisen alakohdan yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti tukia, jotka on maksettu sen kalenterivuoden aikana, jona tarkastukset on tehty, tarkoittaisi sitä, että esittäisin yhteisöjen tuomioistuimelle puuttumista ongelmiin, jotka kuuluvat kansallisen oikeusjärjestyksen yksinomaiseen toimivaltaan.

38. Edellä esitetyn perusteella pyydän yhteisöjen tuomioistuinta muotoilemaan ennakkoratkaisupyynnön uudelleen siten, että kansallinen tuomioistuin voi ratkaista sen käsiteltäväksi saatetun riita-asian merkityksellisiä yhteisön säännöksiä noudattaen. Näin ollen yhteisöjen tuomioistuimen on vastattava kysymykseen, joka koskee asetuksen N:o 3887/92 9 artiklan 2 kohdan neljännen alakohdan tulkintaa High Courtin kuvaaman tilanteen kaltaisessa tilanteessa. Yhteisöjen tuomioistuimen on vastattava siihen, oikeuttaako tämä säännös toimivaltaisen viranomaisen soveltamaan käsiteltävän asian olosuhteissa niitä seuraamuksia, joita se on soveltanut.[25]

39. Edellä esitetyn perusteella ehdotan lisäksi, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa tähän kysymykseen kielteisesti.

40. En kuitenkaan voi ohittaa hiljaisesti tärkeää seikkaa, joka on tullut esiin yhteisöjen tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa. Tässä yhteydessä Yhdistyneen Kuningaskunnan hallitus on laajasti kommentoinut High Courtin esittämää tosiseikkoja ja kansallista menettelyä koskevaa kuvausta ja väittänyt sen olevan epätäydellinen. Sen mukaan toimivaltainen viranomainen nimittäin hyväksyy OS-kartoissa ilmoitetut viljelypinta-alat ainoastaan sillä nimenomaisella edellytyksellä, että näin mitattuihin viljelyaloihin ei ole kohdistunut muutoksia näiden karttojen julkaisun jälkeen. Kyseinen hallitus toteaa, että niiden käyttöoppaassa esitetään kaikki tältä osin tarpeelliset täsmennykset. Se korostaa näin ollen, että — toisin kuin ennakkoratkaisupyynnössä esitetään — toimivaltainen viranomainen hyväksyy OS-kartat ainoastaan sillä edellytyksellä, että hakija on noudattanut käyttöoppaassa olevia suosituksia. Se lisää, että pääasian kantajat eivät ole noudattaneet tässä oppaassa olevia ohjeita ja että tästä syystä pääasiassa on kysymys viljelypinta-aloja koskevissa ilmoituksissa olleista virheitä, jotka eivät olleet aiheutuneet toimivaltaisen viranomaisen hyväksymistä tiedoista. Näistä eri seikoista on keskusteltu High Courtissa, joka on ratkaissut kysymyksen MAFF:n hyväksi. High Court on sen mukaan nimittäin katsonut, että pääasian kantajat eivät ole esittäneet näyttöä siitä, että ne olisivat nojautuneet mainitun viranomaisen hyväksymiin tietoihin tukikelpoisen pinta-alan määrittämiseksi. Näin ollen High Court ei ole soveltanut asetuksen 9 artiklan 2 kohdan neljättä alakohtaa. Pääasian kantajat eivät ole kiistäneet tätä tosiseikkoja koskevaa esitystä.

41. On muistettava, että yhteisöjen tuomioistuimen mukaan asian tosiseikkojen arvioiminen kuuluu kansallisen tuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan[26] ja että EY 234 artiklassa käyttöön otetun

25 — Ks. ennakkoratkaisupyynnön 4 kohdassa kuvatut tosiseikat. On huomattava, että Ranskan hallitus ja komissio ovat myös ymmärtäneet ennakkoratkaisupyynnön sanamuodon näin, koska ne ehdottavat yhteisöjen tuomioistuimelle asetuksen 9 artiklan 2 kohdan neljännen alakohdan tulkinnan tarkastelemista.

26 — Ks. erityisesti edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 17 mainitut asiat.

menettelyn yhteydessä kansallisen tuomioistuimen on esitettävä ne tosiseikat, joiden avulla yhteisöjen tuomioistuimen on mahdollista saada riittävästi tietoa riita-asian kohteesta ja sen merkityksestä, jotta se voi antaa yhteisön oikeutta koskevan hyödyllisen tulkinnan.

42. High Courtin esittämän tosiseikkoja ja kansallista menettelyä koskevan kuvauksen kiistäminen on käsiteltävä toimivaltaisessa kansallisessa tuomioistuimessa sovellettavien kansallisten sääntöjen mukaisesti.

43. Katson kuitenkin toissijaisesti, että tätä päättelyä on vielä jatkettava eteenpäin. Jos Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen yhteisöjen tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa esittämä tosiseikkoja ja menettelyä koskeva kuvaus vastaa todellisuutta,[27] on vältettävä sitä, että kansallisen tuomioistuimen olisi esitettävä yhteisöjen tuomioistuimelle uusi ennakkoratkaisupyyntö ja näin ollen kärsittävä tällaiseen pyyntöön liittyvistä lisäviivästyksistä. Jos kansallinen tuomioistuin nimittäin katsoo, että pinta-alatukien hakijoiden vilpittömässä mielessä tekemät virheet eivät johdu toimivaltaisen viranomaisen hyväksymistä tiedoista, on ratkaistava, voiko toimivaltainen viranomainen viljelypinta-alojen määrittelyssä tehtyjen virheiden — sellaisina kuin ne on havaittu tiettynä vuonna tehdyssä tarkastuksessa — perusteella määrätä seuraamuksena vähennyksiä kyseistä tarkastusta edeltävien vuosien osalta suoritettuihin tukiin oikeuttaneisiin pinta-aloihin.

44. Ranskan hallituksen esittämien huomautusten mukaisesti katson, että pääasian kantajat sekoittavat rangaistusseuraamusten taannehtivuuden ja rikosoikeudellisen vanhentumisen käsitteet keskenään. Rangaistusseuraamuksia koskeva taannehtivuuskiellon periaate on kaikkien jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksille yhteinen periaate, joka on vahvistettu ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 7 artiklassa. Se on erottamaton osa yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamista yhteisöjen tuomioistuin valvoo.[28] Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että yhteisön oikeuden säännökset eivät voi vaikuttaa niin, että tekijöiden rikosoikeudellinen vastuu ennen näiden säännösten voimaantuloa tehdyistä rikkomuksista syntyisi tai ankaroituisi.[29] Taannehtivuus tarkoittaa näin ollen oikeudellisen säädöksen soveltamista tosiseikkoihin, jotka ovat tapahtuneet ennen sen voimaantuloa. Vanhentuminen sitä vastoin tarkoittaa tietyn oikeuden tai kanneoikeuden sammumistapaa, joka on seuraus siitä, että niitä ei ole käytetty ennen laissa säädetyn määräajan päättymistä.

45. Vaikka käsiteltävässä tapauksessa tarkastukset on suoritettu vasta 1997, seuraamusten peruste, eli virhe tukikelpoisten pinta-alojen määrittelyssä, on voinut olla

27 — Tämä kuuluu joka tapauksessa kansallisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

28 — Ks. erityisesti asia 63/83, Kirk, tuomio 10.7.1984 (Kok. 1984, s. 2689, 22 kohta, Kok. Ep. VII, s. 605).

29 — Ks. erityisesti asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4023, 42—44 kohta).

olemassa sellaisena aikana, jonka osalta vanhentumista ei vielä ollut tapahtunut. On näin ollen kysyttävä, olivatko MAFF:n toimenpiteet vanhentuneita vuosien 1993—1996 osalta.

46. Asetuksen N:o 3887/92, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1648/95, 9 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa säädetään, että kun pinta-alaa koskevassa ilmoituksessa on vilpittömässä mielessä tehty virhe, tuen määrä lasketaan tarkastuksessa tosiasiallisesti määritetyn pinta-alan, josta vähennetään tietty prosenttiosuus virheen suuruus huomioon ottaen, perusteella. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan nämä seuraamukset, joita sovelletaan vilpittömässä mielessä erehtyneisiin hakijoihin, ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia. [30]

47. Asetuksessa ei ole mitään säännöksiä toimivaltaisten viranomaisten toimenpiteisiin ryhtymistä koskevista vanhentumisajoista siinä tapauksessa, että havaitaan tämänluonteisia virheitä. Asetuksen N:o 2988/95, jota voidaan soveltaa käsiteltävässä asiassa, [31] 3 artiklassa säädetään, että seuraamuksiin ja väärinkäytösten takia liikaa maksettujen määrien palautusvaatimuksiin liittyvä vanhentumisaika on neljä vuotta väärinkäytöksen tapahtumisesta [32] tai jatkuvien tai toistuvien väärinkäytösten osalta niiden päättymispäivästä. [33]

48. Edellä esitetyn perusteella ehdotan toissijaisesti, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa kansalliselle tuomioistuimelle, että tilanteessa, joka vastaa Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen esitystä tosiseikoista, asetuksen N:o 3887/92, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1648/95, 9 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa ei kielletä sitä, että toimivaltainen viranomainen määrää viljelypinta-alojen määrittelyssä tehtyjen virheiden — sellaisina kuin ne on havaittu tiettynä vuonna tehdyssä tarkastuksessa — perusteella seuraamuksena vähennyksiä kyseistä tarkastusta edeltävien vuosien osalta suoritettuihin tukiin oikeuttaneisiin pinta-aloihin. Toimivaltaisen viranomaisen toimenpiteiden on kuitenkin noudatettava asetuksen N:o 2988/95 3 artiklassa säädettyjä vanhentumisaikoja.

30 — Ks. edellä mainittu asia National Farmers' Union, tuomion 55 kohta.

31 — Asetus N:o 2988/95 on tosin tullut voimaan ensimmäisten rikkomusten tapahtumisen jälkeen. Tämän asetuksen kyseisissä säännöksissä säädetään kuitenkin menettelysäännöistä. Niillä otetaan käyttöön oikeusvarmuutta koskeva tekijä, jota ei siihen asti ollut olemassa, koska niillä annetaan säännösten rikkojille mahdollisuus tuntea se ajanjakso, jonka jälkeen rikkomuksista ei enää rangaista. Yhteisön lainsäätäjän tarkoituksena on nimittäin tällä asetuksella määritellä yhteisön hallinnollisiin seuraamuksiin sovellettavat yleiset oikeussäännöt, kuten ne, jotka koskevat vanhentumista ja asetuksen, jolla otetaan käyttöön seuraamusjärjestelmä, taannehtivuuskieltoa (ks. seitsemäs perustelukappale ehdotuksessa neuvoston asetukseksi (EY, Euratom) yhteisön taloudellisten etujen suojaamisesta (COM 94/214 lopullinen, EYVL C 216, s. 11). Nämä menettelysäännökset ovat siten yksityisten oikeussubjektien kannalta edullisia ja niitä on näin ollen sovellettava välittömästi. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy lisäksi ilmi, että menettelysäännöksiä voidaan soveltaa kaikkiin niiden voimaan tullessa vireillä oleviin riita-asioihin (yhdistetyissä asioissa 212/80—217/80, Salumi, 12.11.1981 annetun tuomion (Kok. 1981, s. 2735, 9 kohta) jälkeinen oikeuskäytäntö).

32 — Asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta.

33 — Asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan toinen alakohta.

Ratkaisuehdotus

49. Näin ollen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Divisionin (Crown Office) esittämään ennakkoratkaisukysymykseen 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 9 artiklan 2 kohdan neljättä alakohtaa on tulkittava seuraavasti:

i) tilanteessa, jossa toimivaltainen viranomainen on tekemänsä tarkastuksen johdosta todennut

— että pinta-alatukien hakija on tehnyt virheen, joka on johtanut tukikelpoisen pinta-ala ilmoittamiseen liian suurena, ja että samanlaisia virheitä on tehty aikaisempina vuosina, mutta

— kyseinen hakija voi todistaa tukikelpoisen pinta-alan määrityksen perustuneen toimivaltaisen viranomaisen hyväksymiin tietoihin

ii) kyseisellä viranomaisella ei ole velvollisuutta vähentää tarkastuksessa määritettyä todellista pinta-alaa komission asetuksen N:o 3887/92 9 artiklan 2 kohdan ensimmäisen ja toisen alakohdan säännösten mukaisesti kyseistä tarkastusta edeltäviltä vuosilta maksettavan tuen laskemista varten.