Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NILS WAHL
16 päivänä syyskuuta 2015 [1]

Asia C-330/14

Gergely Szemerey
vastaan
Miniszterelnökséget vezető miniszter

(Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságin (Unkari) esittämä ennakkoratkaisupyyntö)

Ennakkoratkaisupyyntö — Tutkittavaksi ottaminen — Yhteinen maatalouspolitiikka — Suorat tukijärjestelmät — Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä — Tuen vähentäminen tai epääminen, jos tukikelpoisuussääntöjä ja täydentäviä ehtoja koskevia sääntöjä ei noudateta — Viljelijä, joka ei ole noudattanut harvinaista kasvilajia koskevan todistuksen esittämisvaatimusta — Suhteellisuus — Hallintokäytäntö — Ylivoimainen este

1. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa viljelijä ei ole liittänyt maatalouden ympäristötukea koskevaan hakemukseensa harvinaisia kasvilajeja koskevaa todistusta, josta säädetään kansallisessa lainsäädännössä. Todistus tarvitaan harvinaisten kasvilajien viljelyyn perustuvaa korotettua tukea koskevan hakemuksen tueksi. Toimivaltaiset viranomaiset tunnustivat sittemmin ylivoimaisen esteen, koska kyseisten kasvilajien kylväminen oli mahdotonta vaikeiden sääolosuhteiden vuoksi. Tästä huolimatta tukihakemus hylättiin kokonaisuudessaan ja viljelijä määrättiin lisäksi maksamaan hallinnollinen seuraamus, joka oli määrä vähentää viljelijälle kolmen seuraavan vuoden aikana maksettavasta tuesta. Seuraamus perustui pohjimmiltaan siihen, ettei viljelijä ollut esittänyt todistusta määräaikaan mennessä.

2. Unionin tuomioistuinta pyydetään selventämään kahta asiaa. Ensimmäinen koskee sitä, kuinka paljon jäsenvaltioilla on liikkumavaraa, kun ne perustavat järjestelmiä maataloustukijärjestelmien tehokasta valvontaa varten. Toinen asia seuraa tästä loogisesti ja koskee sitä, onko koko hakemusta koskevan seuraamuksen määrääminen unionin maatalouslainsäädännön asiaa koskevien säännösten mukaista.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

I **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

A *Unionin säännöstö*

1. Asetus (EY) N:o 1698/2005 [2]

3. Asetuksessa N:o 1698/2005 vahvistetaan sen 1 artiklan mukaan muun muassa yleiset säännöt maaseudun kehittämiseen myönnettävälle EU:n tuelle, joka rahoitetaan Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto).

4. Asetuksen tavoitteet pannaan täytäntöön asetuksen IV osastossa määritellyissä neljässä toimintalinjassa olevien toimenpiteiden avulla. Toimintalinja 2 koostuu toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on ympäristön ja maaseudun tilan parantaminen. Asetuksen 36 artiklan a alakohdan iv alakohdassa säädetään tässä yhteydessä, että kyseisen toimintalinjan mukainen tuki koskee toimenpiteitä, joiden tavoitteena on maatalousmaan kestävä käyttö (muun muassa) maatalouden ympäristötukien avulla.

5. Asetuksen 39 artikla koskee maatalouden ympäristötukia. Sen 2 ja 3 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on myönnettävä maatalouden ympäristötukia viljelijöille, jotka tekevät vapaaehtoisesti maatalouden ympäristösitoumuksia. Maatalouden ympäristötuet kattavat ainoastaan sitoumukset, jotka ylittävät EU:n lainsäädännössä vahvistetut asiaa koskevat pakolliset vaatimukset sekä lannoitteiden ja kasvinsuojeluaineiden käyttöä koskevat vähimmäisvaatimukset ja muut kansallisessa lainsäädännössä vahvistetut asiaa koskevat pakolliset vaatimukset.

6. Asetuksen N:o 1698/2005 74 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava voimaan kaikki lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset varmistaakseen, että Euroopan unionin taloudelliset edut suojataan tehokkaasti.

2. Asetus (EY) N:o 1975/2006 [3]

7. Asetuksessa N:o 1975/2006 vahvistetaan sen 1 artiklan mukaan asetuksen N:o 1698/2005 nojalla vahvistettuja yhteisrahoitettuja maaseudun kehittämisen tukitoimenpiteitä koskevien tarkastusmenettelyjen ja täydentävien ehtojen täytäntöönpanoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

8. Asetuksen 4 artikla koskee tuki- ja maksuhakemuksia. Siinä säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on säädettävä tukihakemusten jättämistä koskevista asianmukaisista menettelyistä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän asetuksen erityissäännöksiä.

– –

3. Tuki- ja maksuhakemuksia voidaan korjata milloin tahansa niiden jättämisen jälkeen, jos toimivaltainen viranomainen havaitsee niissä ilmeisiä virheitä.”

2 — Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen 20.9.2005 annettu neuvoston asetus (EUVL L 277, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 25.5.2009 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 473/2009 (EUVL L 144, s. 3).

3 — Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä maaseudun kehittämisen tukitoimenpiteitä koskevien tarkastusmenettelyjen ja täydentävien ehtojen täytäntöönpanon osalta 7.12.2006 annettu komission asetus (EUVL L 368, s. 74), sellaisena kuin se on muutettuna 9.6.2009 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 484/2009 (EUVL L 145, s. 25).

9. Asetuksen 5 artiklassa vahvistetaan yleiset tarkastusperiaatteet. Siinä säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikki yhteisön tai kansallisessa lainsäädännössä taikka maaseudun kehittämisohjelmissa vahvistetut tukikelpoisuusedellytykset voidaan tarkastaa jäsenvaltioissa määriteltävin todennettavissa olevin indikaattorein, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän asetuksen erityissäännösten soveltamista.

– –

3. Tukea ei makseta edunsaajille, joiden on osoitettu keinotekoisesti luoneen kyseisten tukien saamiseen vaaditut edellytykset saadakseen hyötyä kyseisen tukijärjestelmän tavoitteiden vastaisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta erityissäännösten soveltamista.”

10. Asetuksen 10 artikla kuuluu tarkastuksia, vähennyksiä ja poissulkemisia koskevaan II lukuun. Sen otsikkona on ”Yleisperiaatteet” ja siinä säädetään seuraavaa:

”1. Tukihakemukset ja myöhemmät maksuhakemukset on tarkastettava siten, että tuen myöntämisedellytysten noudattaminen voidaan varmistaa tehokkaalla tavalla.

2. Jäsenvaltioiden on vahvistettava soveltuvat menetelmät ja keinot tuen myöntämisedellytysten noudattamisen tarkastamiseksi kussakin tukitoimenpiteessä.

3. Jäsenvaltioiden on sovellettava asetuksen (EY) N:o 1782/2003 II osaston 4 luvussa säädettyä yhdennettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää, jäljempänä ’IACS’.

4. Tukikelpoisuusedellytykset on tarkastettava hallinnollisin ja paikalla tehtävin tarkastuksin.

5. Täydentävien ehtojen noudattaminen on varmistettava paikalla tehtävin tarkastuksin ja tarvittaessa hallinnollisin tarkastuksin.

– –”

11. Asetuksen 11 artiklassa käsitellään hallinnollisia tarkastuksia. Sen 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Hallinnolliset tarkastukset on tehtävä kaikille tuki- ja maksuhakemuksille, ja niiden on koskettava kaikkia seikkoja, jotka on mahdollista ja tarkoituksenmukaista tarkastaa hallinnollisin keinoin. Menettelyillä on varmistettava toteutetun tarkastustoiminnan, tarkastustulosten ja poikkeavuuksien vuoksi toteutettujen toimenpiteiden kirjaaminen.”

12. Asetuksen 18 artiklan otsikkona on ”Vähennykset ja poissulkemiset tukikelpoisuusedellytysten noudattamatta jättämisen yhteydessä”, ja siinä säädetään seuraavaa:

”1. Jos tuen myöntämiseen liittyviä, muita kuin ilmoitettua pinta-alaa tai eläinten lukumäärää koskevia sitoumuksia ei noudateta, haettua tukea on vähennettävä tai se on evättävä.

2. Jäsenvaltion on määriteltävä tuen vähennyksen määrä erityisesti todetun noudattamatta jättämisen vakavuuden, laajuuden ja keston perusteella.

Noudattamatta jättämisen vakavuus riippuu erityisesti noudattamatta jättämisen seurausten merkittävyydestä ottaen huomioon tavoitteet, joihin noudattamatta jätetyillä vaatimuksilla pyrittiin.

Noudattamatta jättämisen laajuus riippuu erityisesti noudattamatta jättämisen vaikutuksesta koko toimenpiteeseen.

Noudattamatta jättämisen jatkuvuus riippuu erityisesti sen ajanjakson pituudesta, jonka vaikutukset jatkuvat, ja mahdollisuuksista saada kyseiset vaikutukset loppumaan kohtuullisin keinoin.

3. Jos noudattamatta jättäminen johtuu tahallisista sääntöjenvastaisuuksista, tuensaaja suljetaan kyseisen toimenpiteen ulkopuolelle sekä asianomaisen että seuraavan kalenterivuoden ajaksi.”

3. Asetus (EY) N:o 1122/2009 [4]

13. Asetuksessa N:o 1122/2009 säädetään asetuksen (EY) N:o 73/2009 [5] II osaston 4 luvussa vahvistettujen täydentävien ehtojen, tuen mukauttamisen ja yhdennetyn valvonta- ja valvontajärjestelmän täytäntöönpanoa sekä asetuksen (EY) N:o 1234/2007 [6] 85 t ja 103 z artiklassa säädettyjen täydentävien ehtojen täytäntöönpanoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt. Asetuksen 87 artiklan mukaan sitä sovelletaan tukihakemuksiin, jotka liittyvät 1 päivästä tammikuuta 2010 alkaviin markkinointivuosiin tai palkkiokausiin.

14. Asetus (EY) N:o 796/2004 [7] korvattiin asetuksella N:o 1122/2009. Asetuksen N:o 1975/2006 7 ja 8 artiklan mukaan, luettuina yhdessä asetuksen N:o 1122/2009 liitteessä II olevan vastaavuustaulukon kanssa, asetuksen N:o 1122/2009 14, 23 ja 75 artiklaa sovelletaan soveltuvin osin asetuksen N:o 1975/2006 soveltamisalaan kuuluviin tilanteisiin.

15. Asetuksen N:o 1122/2009 14 artikla koskee yhtenäishakemuksen muutoksia. Sen 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Yhtenäishakemuksen jättämiselle vahvistetun määräajan päätyttyä yhtenäishakemukseen voi lisätä yksittäisiä viljelylohkoja tai yksittäisiä tukioikeuksia sillä edellytyksellä, että kyseisiin tukijärjestelmiin liittyviä vaatimuksia noudatetaan.

Samoin edellytyksin voidaan tehdä yhtenäishakemuksessa jo ilmoitettujen yksittäisten viljelylohkojen tai tukioikeuksien osalta alan käyttöön tai tukijärjestelmään liittyviä muutoksia.

Jos ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa tarkoitetut muutokset liittyvät toimitettaviin todistusasiakirjoihin tai sopimuksiin, myös tällaisten asiakirjojen tai sopimusten vastaavat muutokset sallitaan.”

16. Asetuksen 23 artikla koskee hakemusten jättämistä myöhässä. Sen 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäljempänä 75 artiklassa tarkoitettuja ylivoimaista estettä ja poikkeuksellisia olosuhteita lukuun ottamatta tämän asetuksen mukaisen tukihakemuksen jättäminen asianomaisen määräajan jälkeen aiheuttaa tukien, jotka viljelijälle olisi voitu maksaa, jos tukihakemus olisi jätetty ajoissa, määrien vähentämisen yhdellä prosentilla työpäivää kohti.

4 — 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 komission asetus (EUVL L 316, s. 65).

5 — 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 neuvoston asetus (EUVL L 30, s. 16).

6 — Maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tiettyjä maataloustuotteita koskevista erityissäännöksistä 22.10.2007 annettu neuvoston asetus (yhteisiä markkinajärjestelyjä koskeva asetus) (EUVL L 299, s. 1).

7 — Neuvoston asetuksissa (EY) N:o 1782/2003 ja (EY) N:o 73/2009 säädettyjen täydentävien ehtojen, tuen mukauttamisen ja yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän sekä neuvoston asetuksessa (EY) N:o 479/2008 säädettyjen täydentävien ehtojen soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 21.4.2004 annettu komission asetus (EUVL L 141, s. 8), sellaisena kuin se on muutettuna.

Ensimmäistä alakohtaa sovelletaan myös asiakirjoihin, sopimuksiin ja ilmoituksiin, jotka on jätettävä toimivaltaiselle viranomaiselle 12 ja 13 artiklan mukaisesti, jos tällaiset asiakirjat, sopimukset ja ilmoitukset liittyvät kyseessä olevan tuen tukikelpoisuusedellytyksiin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta jäsenvaltioiden toteuttamien sellaisten erityistoimenpiteiden soveltamista, jotka liittyvät todistusasiakirjojen jättämiseen määräajassa tehokkaiden tarkastusten suunnittelun ja toteuttamisen mahdollistamiseksi. Tällöin vähennystä sovelletaan asianomaisen tuen maksettavaan määrään.

Jos hakemus myöhästyy yli 25 kalenteripäivää, sitä ei oteta käsiteltäväksi.”

17. Asetuksen (EY) N:o 1122/2009 58 artiklassa vahvistetaan säännöt, joita sovelletaan, kun pinta-alat on ilmoitettu liian suuriksi. Siinä säädetään seuraavaa:

”Jos pinta-alatukijärjestelmien – – soveltamiseksi ilmoitettu pinta-ala on jonkin viljelykasviryhmän osalta suurempi kuin tämän asetuksen 57 artiklan mukaisesti määritetty pinta-ala, tuki on laskettava määritetyn pinta-alan perusteella siten, että tuesta vähennetään havaittu erotus kaksinkertaisena, jos erotus on yli kolme prosenttia tai yli kaksi hehtaaria, mutta enintään 20 prosenttia määritetystä pinta-alasta. – – Jos erotus on yli 20 prosenttia määritetystä pinta-alasta, kyseiselle viljelykasviryhmälle ei myönnetä pinta-alaperusteista tukea. – – Jos erotus on yli 50 prosenttia, viljelijältä on evättävä tuki vielä kertaalleen siihen määrään asti, joka vastaa ilmoitetun pinta-alan ja tämän asetuksen 57 artiklan mukaisesti määritetyn pinta-alan erotusta. – – Jos määrää ei voida vähentää täysimääräisesti – – havainnon tekovuotta seuraavien kolmen kalenterivuoden aikana, jäännöksen maksaminen on peruutettava.”

18. Asetuksen 75 artikla koskee ylivoimaista estettä ja poikkeuksellisia olosuhteita. Siinä säädetään seuraavaa:

”1. Jos viljelijä ei ole voinut täyttää velvollisuuksiaan – – ylivoimaisen esteen tai poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi, hän säilyttää oikeutensa tukeen ylivoimaisen esteen tai poikkeuksellisen olosuhteen tapahtumishetkellä tukikelpoisen pinta-alan tai tukikelpoisten eläinten osalta. Lisäksi jos tällaisesta ylivoimaisesta esteestä tai poikkeuksellisesta olosuhteesta johtuva noudattamatta jättäminen koskee täydentäviä ehtoja, vastaavaa vähennystä ei sovelleta.

2. – – ylivoimaisista esteistä ja poikkeuksellisista olosuhteista on ilmoitettava kirjallisesti toimivaltaiselle viranomaiselle sekä esitettävä niistä kyseistä viranomaista tyydyttävät todisteet 10 työpäivän kuluessa päivästä, jona viljelijä voi ne ilmoittaa.”

B *Unkarin säännöstö*

19. Asetuksen nro 61/2009[8] 29 §:n 3 momentissa säädetään, että mikäli harvinaisten kasvilajien katsotaan olevan kulttuurihistoriallisesti tai geneettisesti merkittäviä kyseisen asetuksen liitteessä 12 tai 13 tarkoitetulla tavalla, tukeen oikeutetulla henkilöllä on oikeus tuen korotettuun määrään edellyttäen, että toimivaltainen viranomainen vahvistaa, että kyseinen kasvilaji on edellä mainituissa liitteissä tarkoitettu kasvi.

20. Asetuksen nro 61/2009 55 §:n 4 momentissa täsmennetään vielä, että jos paikan päällä suoritetussa tarkastuksessa ilmenee, että tukeen oikeutetulla henkilöllä ei ole 29 §:n 3 momentissa tarkoitettua todistusta, häneltä evätään tuen koko määrä yhden markkinointivuoden ajaksi kyseisen lohkon osalta.

8 — Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta myönnettävän maatalouden ympäristötuen hakemisen edellytyksistä 14.5.2009 annettu maataloudesta ja maaseudun kehittämisestä vastaava ministeriön asetus (Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V.14.) FVM rendelet).

21. Asetukseen nro 61/2009 lisättiin uusi 43 §:n 6 momentti asetuksen nro 31/2010[9] 16 §:n 2 momentilla. Tässä momentissa säädetään, että harvinaista kasvia viljeltäessä tukihakemukseen on liitettävä asetuksen nro 61/2009 29 §:n 3 momentissa tarkoitettu harvinaista kasvilajia koskeva todistus. Uusi säännös tuli voimaan 31.3.2010.

II **Tosiseikat, menettely ja ennakkoratkaisukysymykset**

22. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenevät seuraavat tosiseikat.

23. Gergely Szemerey haki maataloustukea 26.7.2009. Toimivaltainen viranomainen hyväksyi hänen hakemuksensa 21.1.2010. Tämän jälkeen Szemerey jätti 16.5.2010 yhtenäistä pinta-alatukea koskevan hakemuksen peltomaiden ekologisen viljelyn ohjelman mukaisesti.

24. Tarkemmin sanottuna Szemerey haki maatalouden ympäristötukea 52,9 hehtaarille muutettuaan hakemustaan 31.5.2010. Hän haki samassa yhteydessä erityistukea – joka oikeuttaa tavanomaista korkeampaan tukimäärään – 29,69 hehtaarille (52,9 hehtaarin kokonaispinta-alasta), jolla hänen tarkoituksensa oli viljellä harvinaisia ja uhanalaisia kasvilajeja, joita pidetään historiallisista, kulttuurisista tai geneettisistä syistä ensisijaisina. Szemerey oli tätä varten hankkinut valkomesikän (*Melilotus alba Medik*) ja alsikeapilan (*Trifolium hybridum L.*) siemeniä.

25. Näiden harvinaisten kasvilajien kylvö epäonnistui keväällä ja alkukesällä 2010 etenkin tulvien vuoksi. Szemerey teki tästä syystä kaksi ylivoimaista estettä koskevaa ilmoitusta: ensimmäisen 29.6.2010 ja toisen 28.7.2010. Unkarin viranomaisten ohjeiden mukaisesti Szemerey myös korvasi kyseistä pinta-alaa koskevan käyttökoodin kesannoituja maita merkitsevällä koodilla. Toimivaltaiset viranomaiset hyväksyivät ylivoimaista estettä koskevan ilmoituksen 30.9.2010.

26. Toimivaltainen viranomainen tunnusti ylivoimaisen esteen 19.3.2011, mutta hylkäsi samalla Szemereyn maksuhakemuksen kokonaisuudessaan ja määräsi hänelle 2 483 953 Unkarin forintin suuruisen hallinnollisen seuraamuksen, joka vähennettäisiin seuraavia kolmea vuotta koskevista pinta-alatukihakemuksista. Szemerey valitti päätöksestä hänelle määrätyn seuraamuksen osalta.

27. Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (maataloudesta ja maaseudun kehittämisestä vastaava keskusvirasto, jäljempänä virasto), pysytti päätöksen 13.1.2012 sillä perusteella, että Szemerey ei ollut esittänyt harvinaista kasvilajia koskevaa todistusta, joka hänen olisi pitänyt esittää 15.5.2010 (eli tukihakemuksen jättämisen yhteydessä) tai viimeistään 9.6.2010. Virasto totesi tässä yhteydessä myös, että hakemuksessa esitetyt tiedot vahvistavien asiakirjojen esittämättä jättämistä ei voi myöhemmin korjata. Se katsoi tästä syystä, ettei Szemerey ollut oikeutettu harvinaisia kasvilajeja koskevaan erityistukeen ja että tällaisten kasvilajien viljelyyn käytettäväksi pinta-alaksi katsottiin 0 hehtaaria määritettäessä oikeutta tuen saamiseen. Tämän seurauksena ilmoitettu pinta-ala oli yli 50 prosenttia suurempi kuin määritetty pinta-ala, minkä vuoksi virasto määräsi asetuksen N:o 1122/2009 58 artiklan perusteella seuraamuksen.

9 — Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta myönnettävän maatalouden ympäristötuen hakemisen edellytyksistä annetun asetuksen nro 61/2009 ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta myönnettävää tukea koskevien ministeriöiden asetusten muuttamisesta 30.3.2010 annettu maataloudesta ja maaseudun kehittämisestä vastaavan ministerin asetus (Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet, valamint más, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott támogatásokról szóló miniszteri rendeletek módositásáról szóló 31/2010. (III.30.) FVM rendelet).

28. Szemerey valitti tästä päätöksestä Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságiin (Guylain hallinto- ja työasioita käsittelevä tuomioistuin). Koska tämä tuomioistuin on epävarma asiaa koskevan kansallisen lainsäädännön yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa, se on päättänyt keskeyttää asian käsittelyn ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko asetuksen N:o 796/2004 johdanto-osan 20 ja 27 perustelukappaleessa sekä asetuksen N:o 1122/2009 johdanto-osan 18, 23 ja 26 perustelukappaleessa tarkoitettua joustavuutta ja muutosmahdollisuutta koskevaa periaatetta tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään, että viljeltäessä harvinaista kasvilajia tukihakemukseen on liitettävä harvinaista kasvia koskeva todistus, kun otetaan huomioon hallintokäytäntö, jonka mukaan todistuksen hakeminen oli sallittua vain ennen tukihakemuksen esittämistä 2.4.2010 ja 15.4.2010 välisenä aikana, todistuksen esittäminen oli mahdollista ainoastaan samaan aikaan yhtenäishakemuksen esittämisen kanssa sen liitteenä eikä kyseisessä lainsäädännössä sallittu todistuksen puuttumisesta johtuvan hakemuksen virheen korjaamista?

2) Vastaako tämä lainsäädäntö jäsenvaltion velvoitetta olla vaarantamatta yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteita, vai voidaanko katsoa, että unionin oikeuteen perustuvaa tukea koskevan oikeuden käyttämisestä tuli mahdoton, liian vaikeaa tai ennalta arvaamatonta harvinaisia kasveja viljeleville viljelijöille vuonna 2010, kun lainsäädäntöä muutettiin ([asetuksen nro 61/2009] 43 §:n 6 momentin muutos, joka tehtiin [asetuksella nro 31/2010])?

3) Onko hallintokäytäntö [asetuksen N:o 796/2004] johdanto-osan 57 perustelukappaleen tai [asetuksen N:o 1122/2009] johdanto-osan 75 perustelukappaleen ja erityisesti suhteellisuusperiaatteen vastainen, kun sen mukaan harvinaista kasvia koskevan todistuksen puuttuessa määrätään seuraamus pinta-alojen ilmoittamisesta liian suuriksi koko hakemuksen osalta ottamatta huomioon tahallisuutta, tuottamuksellisuutta tai olosuhteita, vaikka tukihakemus täyttää muilta osin koko viljelylohkon osalta tuen myöntämisen edellytykset ja viljelijä viljelee ilmoitettua kasvia ilmoitetulla pinta-alalla?

4) Ovatko [asetuksen N:o 796/2004] johdanto-osan 67 tai 71 perustelukappaleeseen taikka [asetuksen N:o 1122/2009] johdanto-osan 75 perustelukappaleeseen sisältyvät vapautusperusteet sovellettavissa siinä tapauksessa, että viljelijä vetoaa niiden kanssa ristiriidassa olevaan tai epäasianmukaiseen hallintokäytäntöön poikkeuksellisena olosuhteena ja pyrkii osoittamaan, että hänen virheensä johtui kokonaan tai osittain hallintoelimen käytännöstä?

5) Voidaanko viljelijän esittämää hyväksyttyä ilmoitusta ylivoimaisesta esteestä, eli sadon (kylvön) täydellisestä menettämisestä, pitää [asetuksen N:o 796/2004] johdanto-osan 67 perustelukappaleessa ja [asetuksen N:o 1122/2009] johdanto-osan 93 perustelukappaleessa tarkoitettuna oikeana tietona, jonka ansiosta harvinaista kasvia koskevan todistuksen esittämättä jättämistä ei voitaisi pitää viljelijän virheenä, jolloin hän vapautuisi koko hakemusta koskevista seuraamuksista?”

29. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Szemerey, virasto, Unkarin ja Kreikan hallitukset sekä Euroopan komissio, jotka Kreikan hallitusta lukuun ottamatta esittivät suulliset huomautuksensa 24.6.2015 pidetyssä istunnossa.

III **Asian tarkastelu**

A *Alustavat huomautukset*

30. Ensinnäkin on huomattava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt unionin tuomioistuimelle useita kysymyksiä, jotka kaikki liittyvät asetusten N:o 796/2004 ja N:o 1122/2009 *johdanto-osan perustelukappaleisiin* eivätkä kyseisten säädösten oikeudellisesti sitoviin säännöksiin. Esitetyissä kysymyksissä ei myöskään mainita lainkaan maaseuturahastoa koskevia asetuksia N:o 1698/2005 ja N:o 1975/2006, jotka sisältävät ennakkoratkaisupyynnön taustalla olevien ongelmien käsittelyssä tarvittavat oikeussäännöt. Kaiken kukkuraksi ennakkoratkaisupyyntö jättää avoimeksi tietyt kansalliseen oikeudelliseen kontekstiin ja tosiseikkoihin liittyvät ratkaisevan tärkeät asiat.

31. Niin valitettavaa kuin se monelta osin onkin, ennakkoratkaisupyyntöä ei kuitenkaan pelkästään tämän takia voida jättää tutkimatta.[10] Tämä päätelmä perustuu EUT-sopimuksen 267 artiklassa vahvistetussa menettelyssä vallitsevaan yhteistyön henkeen. Kuten unionin tuomioistuin on itse useasti todennut, sen on poimittava kaikista kansallisen tuomioistuimen esittämistä seikoista ja erityisesti ennakkoratkaisupyyntöpäätöksen perusteluista ne unionin oikeutta koskevat seikat, joita on syytä tulkita, kun otetaan huomioon riidan kohde.[11]

32. Haluan tästä huolimatta tässä yhteydessä korostaa, kuinka tärkeää on esittää ennakkoratkaisupyynnössä selkeät tarkastelupuitteet (sekä oikeudellisten seikkojen että tosiseikkojen osalta). Tämä ei ole tarpeen vain unionin tuomioistuimen tehtävän helpottamiseksi, vaan myös jotta kaikilla halukkailla on mahdollisuus esittää huomautuksia.[12] Kuten käsiteltävässä asiassa esitetyistä huomautuksista hyvin selvästi ilmenee, jos näin ei tehdä, voi syntyä epäselvyyttä sekä sovellettavista oikeussäännöistä että ennakkoratkaisupyynnön taustalla olevista tosiseikoista.

33. Se, että ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ei ole viitannut unionin oikeuden relevantteihin säännöksiin, ei mielestäni estä unionin tuomioistuinta esittämästä ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle kaikkia unionin oikeuden tulkintaan liittyviä seikkoja, jotka saattavat olla hyödyllisiä kansallisen tuomioistuimen arvioidessa käsiteltävänään olevaa asiaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetyllä tavalla.[13] Jo kuvatuista ennakkoratkaisupyynnön puutteista huolimatta ongelmat, joiden ratkaisemiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa ohjeita, voidaan nyt käsiteltävässä asiassa verraten helposti ekstrapoloida pyynnöstä.

34. Käsitykseni mukaan ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tosiasiassa ohjeita kahdessa asiassa. Ensimmäinen koskee liikkumavaraa, joka jäsenvaltioilla on suunnitellessaan tukiohjelmien valvontamekanismeja, tai oikeammin tämän liikkumavaran rajoja. Toinen asia koskee sitä, mitä seurauksia tietyn tukiohjelman mukaisesta puutteellisesta tukihakemuksesta on asianmukaista määrätä.

35. Käsittelen näitä kahta asiaa erikseen. Kuten olen toisaalla todennut,[14] on muistettava, että viljely on ammattitoimintaa. Tämä seikka on syytä pitää mielessä tulkittaessa ja sovellettaessa EU:n maatalouslainsäädäntöä.

10 — Tutkittavaksi ottamisen rajoista ks. ratkaisuehdotukseni Gullotta ja Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, erityisesti 20 kohta).

11 — Viimeaikainen tuomio Subdelegación del Gobierno en Guipuzkoa - Extranjeria (C-38/14, EU:C:2015:260, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös mm. tuomio Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

12 — Ks. esim. määräys Viacom (C-190/02, EU:C:2002:569, 14 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

13 — Ks. esim. tuomio Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve (C-562/13, EU:C:2014:2453, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

14 — Ks. ratkaisuehdotukseni Demmer (C-684/13, EU:C:2015:131, 71 kohta).

B *Velvollisuus varmistaa tukiohjelmien tehokas valvonta*

36. Ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys, joita käsittelen yhdessä, koskevat sellaisen kansallisen lainsäädännön kanssa yhdenmukaisuutta unionin oikeuden, jonka mukaan viljelijän on tukea hakiessaan esitettävä sitä harvinaista kasvilajia koskeva todistus, joka on hänen (erityistukea koskevan) hakemuksensa pohjana. Virasto ja Unkarin hallitus väittivät istunnossa, että todistusta voidaan hakea riippumatta siitä, kylvetäänkö kyseisten kasvien siemenet vai ei. Ne vakuuttivat lisäksi, että todistuksen tarkoituksena on yksilöidä erityistuen perusteena oleva harvinainen kasvilaji ja siten helpottaa viranomaisten tehtävää, kun ne ratkaisevat, onko viljelijä oikeutettu tähän erityistyyppiseen tukeen.

37. Ensinnäkin on ilman muuta selvää, että on jäsenvaltioiden tehtävänä varmistaa tukiohjelmien tehokas valvonta. Se on itse asiassa niiden velvollisuus. Tämä ilmenee selvästi asetuksen N:o 1698/2005 74 artiklasta ja asetuksen N:o 1975/2006 5 artiklan 1 kohdasta. Näiden säännösten mukaan jäsenvaltioiden on yhtäältä saatettava voimaan kaikki lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset, jotka ovat tarpeen sen varmistamiseksi, että Euroopan unionin taloudelliset edut suojataan tehokkaasti. Niiden on tätä varten toisaalta varmistettava, että erityyppisiin tukiin liittyvät tukikelpoisuusedellytykset voidaan tarkastaa jäsenvaltioissa määriteltävin, todennettavissa olevin indikaattorein. Tämä on tarpeen väärinkäytösten estämiseksi.

38. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin vapaasti päättää, miten ne toteuttavat hallinnolliset ja paikalla tehtävät tarkastukset niin, että varmistetaan tuen myöntämisedellytysten noudattaminen tehokkaalla tavalla. Tämä ilmenee asetuksen N:o 1975/2006 10 artiklasta.

39. Käsiteltävässä tapauksessa ei liene epäilystäkään siitä, että kansallisen lainsäädännön mukaisella vaatimuksella esittää todistus tukihakemuksen esittämishetkellä pyritään siihen, että toimivaltaiset viranomaiset voivat etukäteen varmistaa tietyn tukiohjelman mukaisen tuen myöntämisedellytysten täyttymisen. Siinä mielessä vaatimus tehostaa hallinnollisia tarkastuksia ja edistää sen varmistamista, että tuensaaja on oikeutettu kyseiseen maatalouden ympäristötukeen. Vaatimus esittää harvinaista kasvilajia koskeva todistus hakemuksen esittämishetkellä vaikuttaa näin ollen täysin unionin oikeuden mukaiselta. Näin etenkin siksi, että vaatimuksen tarkoituksena on varmistaa, että toimivaltaisten viranomaisten tarkastukset ovat tehokkaita, kuten asetuksen N:o 1698/2005 74 artiklassa edellytetään.

40. Asiakirjoista sekä viraston ja Unkarin hallituksen istunnossa esittämistä tiedoista ilmenee lisäksi, että kansallisessa lainsäädännössä tuensaajien itse asiassa sallitaan esittää todistus jopa 25 kalenteripäivää kutakin tukivuotta koskevien tukihakemusten jättämisen määräpäivän (eli 9. kesäkuuta) jälkeen. Tämä vaikuttaa täysin asetuksen N:o 1122/2009 23 artiklan mukaiselta, jossa tuensaajan sallitaan joko jättää hakemus sen jättämiselle varatun määräajan päättymisen jälkeen tai täydentää hakemusta sen jättämisen jälkeen. Asetuksen N:o 1122/2009 23 artiklan 1 kohdan mukaan tukihakemuksen jättäminen määräajan jälkeen aiheuttaa tukien, jotka viljelijälle olisi voitu maksaa, jos tukihakemus ja todistusasiakirjat olisi jätetty ajoissa, määrien vähentämisen yhdellä prosentilla työpäivää kohti. Tällöin vähennystä sovelletaan asianomaisen tuen maksettavaan määrään. Jos hakemus myöhästyy yli 25 kalenteripäivää, sitä ei oteta käsiteltäväksi.

41. Käsittääkseni säännökseen, jonka mukaan tukihakemus voidaan jättää jonkin aikaa myöhässä (asetuksen N:o 1122/2009 14 artiklan mukaisesti), sisältyy joustavuus, jonka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myös mainitsee. Tämän vuoksi en ymmärrä, miksi kyseisen todistuksen esittämistä koskevat relevantit kansalliset säännökset olisivat unionin oikeuden vastaisia.

42. On kuitenkin vielä käsiteltävä kahta muuta seikkaa.

43. Ensimmäinen on se, oliko todistus ja siten erityistukea mahdollista saada vuonna 2010. Koska unionin tuomioistuin on omaksunut tiukan lähestymistavan jäsenvaltioiden velvollisuuteen varmistaa tukiohjelmien tarkastusten tehokkuus,[15] toimenpiteen, jonka tarkoituksena on tarkastusten tehokkuuden varmistaminen, voidaan vain poikkeuksellisesti katsoa olevan suhteellisuusperiaatteen vastainen. Tämä on mahdollista vain, jos tuen saaminen olisi käytännössä mahdotonta – tai ainakin suhteettoman vaikeaa.

44. Szemerey väittää, että todistus on mahdollista saada vain kylvetyille siemenille ja että kyseisen todistuksen saamiseksi hakemus on siksi jätettävä viimeistään 15. huhtikuuta. Hänen mukaansa näiden seikkojen kumulatiivisena vaikutuksena on, että viljelijän on mahdotonta – tai ainakin suhteettoman vaikeaa – saada erityistukea etenkin kasvilajeille, jotka voidaan kylvää vasta maaliskuun jälkeen.[16] Jos tämä pitää paikkansa, releventin kansallisen lainsäädännön yksityiskohtaiset soveltamissäännöt vuodelta 2010 eivät mielestäni voi olla suhteellisuusperiaatteen mukaiset.

45. Nähdäkseni olisi kuitenkin väärin tehdä tällainen johtopäätös, mikäli ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin voi varmistaa, että seuraavat viraston ja Unkarin hallituksen istunnossa esittämät tiedot pitävät paikkansa.

46. Näiden osapuolten istunnossa esittämien selitysten perusteella vaikuttaa siltä, että kyseinen todistus on itse asiassa mahdollista saada ennen siementen kylvämistä (sillä se näyttäisi vain todistavan, että kyseinen kasvilaji on harvinainen asiaa koskevassa kansallisessa lainsäädännössä tarkoitetulla tavalla). Kansallisessa lainsäädännössä ei myöskään aseteta määräaikaa todistuksen hakemiselle, vaan ainoa vaatimus on, että viljelijän on liitettävä todistus tukihakemukseen (15. huhtikuuta on vain ohjeellinen päivämäärä). Jos tämä pitää paikkansa, ei mielestäni ole mitään syytä pitää harvinaista kasvilajia koskevaan todistukseen liittyviä vaatimuksia suhteettomina tavoiteltuun päämäärään nähden, joka tässä tapauksessa on tehokkaan ennakkotarkastuksen varmistaminen. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin vielä varmistettava, että asia näin.

47. Toinen asia liittyy läheisesti ensimmäiseen ja koskee oikeusvarmuuden periaatetta. Szemerey on vielä väittänyt, että asiaa koskevaa lainsäädäntöä muutettiin erittäin vaivihkaa – mihin käsitykseen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin näyttää yhtyvän – ja tuensaajille jäi vain noin kaksi viikkoa aikaa (31.3.2010–15.4.2010) mukautua uusiin vaatimuksiin. On totta, että aiemmin voimassa olleiden sääntöjen mukaan todistus voitiin myös esittää myöhemmin, paikalla tehtävien tarkastusten yhteydessä (joita voitiin viraston mukaan alkaa tehdä vasta 10.6. alkaen).

48. Vaikka on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä selvittää, noudatettiinko kyseistä lakia muutettaessa – tai pikemminkin sen voimaantuloa vuonna 2010 koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä vahvistettaessa – oikeusvarmuuden vaatimuksia,[17] toteaisin seuraavaa.

49. Ensinnäkin harvinaista kasvilajia koskevaan todistukseen liittyvä vaatimus ei ole uusi: vain ajankohta, jolloin se pitää esittää viranomaisille, on muuttunut. Toiseksi vaikuttaa siltä, että viljelijä saattoi hankkia todistuksen kylvämättä kyseisiä harvinaisten kasvien siemeniä. Kolmanneksi ei ole olemassa oikeudellista velvoitetta hakea todistusta viimeistään 15. huhtikuuta.[18] Unkarin hallitus täsmensi istunnossa, että jos viljelijä haluaa varmistaa, että hänellä on kyseinen todistus hetkellä,

15 — Tältä osin todettakoon, että jäsenvaltioiden velvollisuuksia on aina tulkittu tiukasti oikeuskäytännössä, jossa edellytetään tehokkaita ja riittäviä tarkastuksia. Ks. vastaavasti tuomio Syndicat OP 84 (C-3/12, EU:C:2013:389, 21–23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

16 — Osapuolilla on myös eri käsitys siitä, milloin kasvilajit, joita Szemerey aikoi kylvää (etenkin valkomesikkä), pitäisi kylvää ammattistandardien mukaisesti.

17 — Määräys Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit (C-24/13, EU:C:2014:40, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

18 — Viljelijän mahdollisuutta saada todistus ilman kylvöä ja sitä, että 15. huhtikuuta ei ole sitova määräaika, käsitellään edellä 46 kohdassa.

jolloin hänen on jätettävä tukihakemus, 15. huhtikuuta on tosiasiallisesti viimeinen mahdollinen päivä hakea todistusta (mikäli viljelijä haluaa välttyä kaikilta vähennyksiltä). Tämä tarkoittaa, että vuonna 2010 todistuksen hakuaikaa lyhennettiin hieman (25 päivää) edellisestä vuodesta. Mielestäni tämä ei ole ongelmallista oikeusvarmuuden kannalta.

50. Päättelen edellä esitetyn perusteella, että asetukset N:o 1698/2005 ja N:o 1975/2006, luettuina yhdessä asetuksen N:o 1122/2009 kanssa, eivät periaatteessa ole esteenä kansalliselle säännökselle, jonka mukaan harvinaisia kasvilajeja viljeltäessä kyseistä harvinaista kasvia koskeva todistus on liitettävä tukihakemukseen.

C *Todistuksen esittämättä jättäminen ja asianmukaiset seuraamukset*

51. Kolmas, neljäs ja viides ennakkoratkaisukysymys koskevat pohjimmiltaan kyseisen todistuksen esittämättä jättämisestä määrätyn seuraamuksen suhteellisuutta.

52. Osapuolet ovat eri mieltä useista ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan asian taustalla olevista seikoista. On itsestään selvää, että on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä varmistaa osapuolten esittämien väitteiden paikkansapitävyys.

53. Toistettakoon Szemereyn väittävän, ettei hän voinut saada kyseistä todistusta, koska kylväminen oli mahdotonta, ja että hän jätti ylivoimaisen esteen tunnustamista koskevan hakemuksen mahdollisimman pian. Hän väittää lisäksi, että sovellettavien määräaikojen vuoksi (jotka johtuivat lainmuutoksesta, jonka mukaan todistus oli esitettävä hakemuksen esittämishetkellä) todistuksen saaminen riittävän ajoissa sen esittämiseksi tukihakemuksen esittämishetkellä oli käytännössä mahdotonta.

54. Virasto sen sijaan väittää, ettei todistuksen saaminen edellyttänyt kylvämistä ja että koska yksi kyseisistä kasveista (valkomesikkä) kylvetään keväällä, Szemereyn olisi joka tapauksessa pitänyt tietää hakemusta jättäessään, ettei hän voisi kylvää kyseisen harvinaisen kasvilajin siemeniä. Vaikka virasto tunnusti ylivoimaisen esteen, se kuitenkin määräsi seuraamuksen asetuksen N:o 1122/2009 58 artiklan perusteella; kyseistä artiklaa sovelletaan, kun pinta-alat on ilmoitettu liian suuriksi.

55. Ennakkoratkaisupyynnön ja ennakkoratkaisukysymysten perusteella ymmärtäisin, että Szemereyllä oli oikeus kyseisen tukiohjelman mukaisen tuen perusmäärään vaikka oletettaisiin, ettei hän tarvittavan todistuksen esittämättä jättämisen vuoksi ollut oikeutettu erityistukeen. Arvioin määrätyn seuraamuksen suhteellisuutta tämän perusteella.

56. Aloitan toteamalla, että vaikka ei ole selvää, miten kyseessä oleva todistus on määriteltävä (tukikelpoisuusedellytys erityistuen saamiseksi[19] vai asiakirjaselvitys),[20] vähiten epäselvyyttä on siitä, että jollei viljelijä esitä todistusta määräaikaan (9. kesäkuuta) mennessä, häneltä evätään erityistuki. Ymmärtääkseni ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin haluaa vastauksen siihen, voivatko jäsenvaltion viranomaiset erityistuen epäämisen lisäksi määrätä muita, asetuksen N:o 1122/2009 58 artiklaan perustuvia seuraamuksia pinta-alojen ilmoittamisesta liian suuriksi.

57. Minun kantani on, että muita seuraamuksia ei voida määrätä loukkaamatta suhteellisuusperiaatetta.

19 — Todistuksen määrittely riippuu kansallisesta lainsäädännöstä, ja on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä. Viidennessä ennakkoratkaisukysymyksessä kuitenkin viitataan tukikelpoisuusedellytyksiä koskeviin johdanto-osan perustelukappaleisiin, mikä tukisi käsitystä, jonka mukaan todistus on itsessään tukikelpoisuusedellytys. Myös ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen lähtökohta, eli se, että Szemereyllä on oikeus tuen perusmäärään, vaikka hän jätti todistuksen liian myöhään, viittaa siihen, että todistus on erityistuen saamisen edellytys.

20 — Viraston ja Unkarin hallituksen istunnossa esittämät selitykset sen sijaan viittaavat siihen, että todistus on asiakirjaselvitys.

58. Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tarkastuksessa muuta ilmene, tämä johtuu siitä, että todistuksen esittämättä jättäminen määräaikaan mennessä aiheuttaa vain oikeuden menettämisen erityistueksi kutsuttuun tuen perusmäärän korotukseen, mutta ei tuen epäämistä kokonaisuudessaan. Kun tämä otetaan huomioon, minun on vaikea hyväksyä sitä, että Unkarin toimivaltaiset viranomaiset olisivat soveltaneet asetuksen N:o 1122/2009 58 artiklaa asianmukaisesti nyt käsiteltäviin olosuhteisiin. Kyseistä säännöstä nimittäin sovelletaan erityisiin olosuhteisiin eli pinta-alan ilmoittamiseen liian suureksi.[21] Käsiteltävässä tapauksessa ilmoitetun alueen kokonaispinta-alaa (52,9 hehtaaria) ei ole kiistetty. Näissä olosuhteissa seuraamuksen määräämistä pinta-alan ilmoittamisesta liian suureksi on vaikea pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena.[22]

59. Kyseessä olevan todistuksen esittämättä jättämisen seurauksen määrittämisen asianmukainen oikeudellinen perusta riippuu viime kädessä siitä, määritelläänkö todistus itsessään tukikelpoisuusedellytykseksi vai asiakirjaselvitykseksi.

60. Jos todistuksen katsotaan olevan tukikelpoisuusedellytys – mikä ennakkoratkaisupyyntöä esittäneen tuomioistuimen on selvitettävä –, on sovellettava asetuksen N:o 1975/2006 18 artiklaa. Tämän säännöksen mukaan tukikelpoisuusedellytysten noudattamatta jättämisestä seuraa haetun tuen vähentäminen tai epääminen. Tuen epääminen kokonaan sekä kyseisenä kalenterivuotena että sitä seuraavana vuonna on oikeutettua vain, jos tukikelpoisuusedellytysten noudattamatta jättäminen on tahallista.

61. Jos todistusta sen sijaan pidetään vain asiakirjaselvityksenä, on niin, että asetuksen N:o 1122/2009 23 artiklassa, jota sovelletaan soveltuvin osin maaseuturahaston yhteydessä, vahvistetaan asiakirjaselvitysten myöhässä jättämisen yhteydessä sovellettavat erityiset säännöt. Puutteellisen hakemuksen jättämisen seuraukset vahvistetaan samassa säännöksessä: kuten edellä 40 kohdassa esitetään, hakemusta ei oteta käsiteltäväksi eikä tukea makseta, jos hakemus myöhästyy yli 25 kalenteripäivää.

62. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenevissä olosuhteissa suhteellisuusperiaate näin ollen estää asetuksen N:o 1122/2009 58 artiklassa tarkoitetun seuraamuksen määräämisen pinta-alan ilmoittamisesta liian suureksi ja siten myös koko hakemusta koskevien seuraamusten määräämisen.

63. Esitän vielä ylimääräisenä seuraavan huomautuksen ylivoimaisesta esteestä. Käsiteltävässä yhteydessä ylivoimaisella esteellä saattoi olla merkitystä – erityistuen maksamisen kannalta – vain, jos Szemereyn väite, jonka mukaan todistuksen saattoi saada vasta kylvön jälkeen, pitää paikkansa, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava. Jos väite pitää paikkansa, se seikka, ettei hän voinut suorittaa kylvöä, saattaa aiheuttaa korkeintaan sen, ettei todistuksen esittämättä jättämistä voida pitää viljelijän virheenä, edellyttäen, että asetuksen N:o 1122/2009 75 artiklan 2 kohdassa säädettyjä ylivoimaisesta esteestä ilmoittamista koskevia vaatimuksia on noudatettu.

IV **Ratkaisuehdotus**

64. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságin esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

1) Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen 20.9.2005 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä maaseudun kehittämisen tukitoimenpiteitä koskevien tarkastusmenettelyjen ja täydentävien ehtojen

21 — Ks. myös asetuksen N:o 1975/2006 16 artikla, joka koskee pinta-alan ilmoittamista liian suureksi maaseuturahaston yhteydessä.

22 — Ks. esim. tuomio Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost (C-11/12, EU:C:2012:808, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

täytäntöönpanon osalta 7.12.2006 annettu komission asetus (EY) N:o 1975/2006 (sellaisena kuin se on muutettuna), luettuina yhdessä 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 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1122/2009 kanssa, eivät periaatteessa ole esteenä kansalliselle säännökselle, jonka mukaan harvinaisia kasvilajeja viljeltäessä kyseistä harvinaista kasvia koskeva todistus on liitettävä tukihakemukseen.

2) Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenevissä olosuhteissa suhteellisuusperiaate estää asetuksen N:o 1122/2009 58 artiklassa tarkoitetun seuraamuksen määräämisen pinta-alan ilmoittamisesta liian suureksi.