JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
CHRISTINE STIX-HACKL
12 päivänä heinäkuuta 2001 [1]

I Alustavat huomiot

1. Ennakkoratkaisukysymyksen esittävä tuomioistuin (länsrätten i Norbottens län) (Ruotsi) haluaa selvittää, onko yhteisön oikeutta tulkittava siten, että vuoristoalueilla ja epäsuotuisilla alueilla maataloudelle myönnettävä tasaushyvitys, jota myönnetään muun muassa lypsylehmiä varten, menetetään riippumatta kyseisten eläinten todellisesta määrästä, jos eläinten pitäjä ei ole tehnyt rekisteriin (jäljempänä nautaeläinluettelo) mitään merkintöjä niistä eläimistä, joita varten hän on hakenut tasaushyvitystä (jäljempänä hyvitys).

II Tosiseikat

2. Eläinten pitäjä Ingemar Nilsson oli hakenut 2.4.1997 päivätyllä hakemuksellaan tällaista hyvitystä vuodelle 1997. Hän haki hyvitystä yhteensä 15:tä nautaa varten, joista yhdeksän oli lypsylehmiä. Nilssonin luona 16.10.1997 tehdyssä tarkastuksessa tutkittiin nautojen määrä ja nautaeläinluettelon olemassaolo. Tällöin havaittiin, että Nilssonilla oli tosin nautaeläinluettelo mutta ettei hän ollut tehnyt sinne mitään merkintöjä eläimistä. On kuitenkin riidatonta, että Nilsson omisti valvontapäivänä hakemuksessa mainitun määrän nautoja, sillä rajoituksella, että hänen hakemuksessaan mainituista yhdeksästä lypsylehmästä oli paikalla vain seitsemän.

III Yhteisön lainsäädäntö

Tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevasta yhdennetystä hallinto- ja valvontajärjestelmästä 27 päivänä marraskuuta 1992 annettu neuvoston asetus N:o 3508/92 [2] (jäljempänä asetus N:o 3508/92)

3. Asetuksen *5 artiklassa* säädetään seuraavaa:

"Tämän asetuksen säännösten mukaisen tuen myöntämisessä huomioon otettava

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — EYVL L 355, s. 1.

eläinten tunnistusta ja rekisteröintiä koskeva järjestelmä on vahvistettava direktiivin 92/102/ETY 4, 5, 6 ja 8 artiklan mukaisesti."

Eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä 27 päivänä marraskuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/102/ETY[3] (jäljempänä direktiivi 92/102/ETY)

4. Direktiivin 92/102/ETY *4—6 artikla sekä 8 ja 9 artikla* sisältävät säännöksiä, jotka koskevat nautaeläinluetteloa. Jäsenvaltiot velvoitetaan huolehtimaan siitä, että eläinten pitäjillä on virallisesti hyväksytty nautaeläinluettelo, joka on pidettävä jatkuvasti ajan tasalla. Siihen on merkittävä muun muassa eläinten määrä jokaisen lisäyksen tai vähennyksen jälkeen ja naudoista eläimen tunnistamista helpottava korvamerkki, joka sisältää 14 merkistä koostuvan yksilöllisen aakkosnumeerisen koodin.

Tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevan yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 23 päivänä joulukuuta 1992 annettu komission asetus (ETY) N:o 3887/92,[4] *sellaisena kuin se on muutettuna 6.7.1995 annetulla komission asetuksella N:o 1648/95*[5] (jäljempänä soveltamisasetus)

5. Soveltamisasetus on annettu asetuksen N:o 3508/92 12 artiklan nojalla.

6. Soveltamisasetuksen 6 artiklan 6 kohdassa säädetään muun muassa seuraavaa:

"Poiketen siitä, mitä edellisen kohdan toisessa alakohdassa säädetään, jos myönnetään neuvoston asetuksen (ETY) N:o 805/68(8)[6] 4 a—4 k artiklassa säädettyä palkkiojärjestelmää koskevista yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä annetun komission asetuksen mukainen erityispalkkio, joka maksetaan teurastuksen yhteydessä tai saatettaessa eläimet ensimmäisen kerran markkinoille teurastusta varten, kussakin paikalla tehtävässä tarkastuksessa on erityisesti: — — "

3 — EYVL L 355, s. 32.
4 — EYVL L 391, s. 36.
5 — EYVL L 156, s. 27.
6 — EYVL L 148, 28.6.1968, s. 24.

7. Soveltamisasetuksen *10 artiklan 2 kohdassa* säädetään muun muassa seuraavaa:

"2. Jos todetaan, että tukihakemuksessa ilmoitettu eläinten määrä on suurempi kuin tarkastuksessa todettu eläinten määrä, tuen määrä on laskettava todettujen eläinten määrän perusteella. Ylivoimaista estettä lukuun ottamatta ja 5 kohdan soveltamisen jälkeen tuen kertasummasta vähennetään kuitenkin:

a) enintään 20 eläintä koskevan tukihakemuksen osalta:

— todettua ylitystä vastaava osuus, jos kyseinen ylitys on enintään kaksi eläintä,

— todettua ylitystä vastaava osuus kaksinkertaisena, jos kyseinen ylitys on enemmän kuin kaksi ja enintään neljä eläintä.

Jos ylitys on enemmän kuin neljä eläintä, tukea ei myönnetä;

b) muissa tapauksissa:

— todettua ylitystä vastaava osuus, jos kyseinen ylitys on enintään 5 prosenttia,

— todettua ylitystä vastaava osuus kaksinkertaistuu, jos ylitys on enemmän kuin 5 prosenttia ja enintään 20 prosenttia,

jos todettu ylitys on suurempi kuin 20 prosenttia, tukea ei myönnetä. — — "

8. Soveltamisasetuksen *10 artiklan 3 kohdassa* * säädetään seuraavaa:

"3. Jos 6 artiklan 6 kohdan mukaisessa paikalla tehtävässä tarkastuksessa todetaan, että tilan eläinmäärä, josta voidaan tehdä tukihakemus, ei vastaa erityiseen rekisteriin merkittyä eläinten määrää, kyseisenä kalenterivuonna tuottajalle myönnettävien erityispalkkioiden määrää vähennetään vastaavasti, ylivoimaista

* — Lainausta on korjattu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska asetuksen suomenkielinen versio on virheellinen.

estettä lukuun ottamatta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta edellisen kohdan säännösten soveltamista.

Kuitenkin

— jos paikalla tehtävässä tarkastuksessa todettu erotus on enintään 20 prosenttia tilan eläimistä [tai jos] samana kalenterivuonna [tehdyissä kahdessa] tarkastuksessa todetaan vähintään 3 prosentin ja [vähintään] kahden eläimen suuruinen erotus, palkkiota ei myönnetä kyseisen kalenterivuoden osalta,

— jos kyseisen tuottajan osalta havaitaan rekisterin pitoa koskevia tahallisia tai vakavasta laiminlyönnistä johtuvia epätarkkuuksia, tuottajalla ei ole oikeutta erityispalkkiota koskevan järjestelmän etuihin kyseisenä ja seuraavana kalenterivuonna."

9. Soveltamisasetuksen *10 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä alakohdassa* säädetään seuraavaa:

"4. Naudat otetaan huomioon ainoastaan, jos ne on tunnistettu tukihakemuksessa tai, jos sovelletaan 3 kohtaa, rekisterissä."

10. Soveltamisasetuksen *11 artiklassa* säädetään muun muassa, että tässä asetuksessa säädettyjä seuraamuksia sovelletaan rajoittamatta kansallisesti säädettyjä lisäseuraamuksia.

11. Soveltamisasetuksen *13 artiklassa* säädetään, että hakemus hylätään, ylivoimaista estettä lukuun ottamatta, jos tarkastusta ei voida hakijasta johtuvista syistä tehdä paikalla.

12. Soveltamisasetuksen *14 artiklassa* säädetään muun muassa, että tuottajan on palautettava aiheettomasti maksetut määrät.

IV Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

13. Länsstyrelsen i Norbottens län (Norbottenin lääninhallitus) vaati 17.12.1997 tekemällään päätöksellä, että Nilssonin oli palautettava hänen hakemuksensa mukaisesti yhdeksästä lehmästä jo maksettu 22 632 Ruotsin kruunun (SEK) määräinen tuki. Se vetosi tällöin siihen, että eläinten pitäjän tilalla suoritetussa tarkastuksessa oli käynyt ilmi, että vaikka Nilssonilla olikin määräysten mukainen nautaeläinluettelo, hän ei ollut merkinnyt eläimiään siihen. Tämän vuoksi lypsylehmien määräksi oli oletettava nolla. Viranomaiset perustelivat päätöstään pääasiallisesti asetuksen N:o 3508/92 5 artiklan nojalla.

Nilsson haki päätökseen muutosta jordbruksverketistä (maatilahallitus) vaatien, että päätös tuen palauttamisesta oli kumottava *kokonaan*. Hän vetosi siihen, että paikalla suoritetussa tarkastuksessa oli käynyt ilmi, että seitsemän niistä yhdeksästä lypsylehmästä, joita varten tukea oli haettu, oli kiistattomasti olemassa. Kaksi lypsylehmää oli Nilssonin mukaan sairastunut ja teurastettu hakemuksen jättämisen jälkeen. Jordbruksverket hylkäsi valituksen. Nilsson valitti tästä päätöksestä ennakkoratkaisukysymyksen esittäneeseen tuomioistuimeen.

14. Länsrätten i Norrbottens län esitti yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3508/92 5 artiklaa tulkittava siten, että oikeus [tasaus]hyvitykseen menetetään, mikäli eläinten pitäjä ei ole tehnyt merkintöjä rekisteriinsä (nautaeläinluetteloon)?"

V Ennakkoratkaisukysymys

15. Aluksi on todettava, että Nilsson ei ole esittänyt mitään huomautuksia ja että vastaajana oleva viranomainen on pitkälti vain toimittanut kopioita kansallisen hallintomenettelyn asiakirjoista selvittämättä sen tarkemmin ennakkoratkaisukysymystä. Vain komissio on selvittänyt tarkemmin kantaansa ennakkoratkaisukysymyksen eri näkökohtiin.

A *Tosiseikkojen tapahtumahetkellä voimassa ollut oikeus*

16. Esillä olevassa asiassa on kyse sellaisen hyvityksen myöntämisestä, joka kuuluu asetuksen N:o 3508/92 soveltamisalaan sen 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan kolmannen luetelmakohdan nojalla. Asetuksen N:o 3508/92 5 artiklassa säädetään, että tuen myöntämisessä huomioon otettava eläinten tunnistusta ja rekisteröintiä koskeva järjestelmä on perustettava direktiivin 92/102/ETY mukaisesti. Asetuksella N:o 820/97 [7] on kuitenkin korvattu tämän direktiivin nautaeläimiä koskevat säännökset.

17. Komissio toteaa tässä yhteydessä, että asetuksen N:o 820/97 säännökset pätevät tämän asetuksen 22 artiklan mukaisesti lähtökohtaisesti 1.7.1997 alkaen. Asetuksen I osaston säännökset, jotka koskevat esillä olevassa asiassa merkityksellistä nautojen rekisteröintiä, korvasivat kuitenkin asetuksen 1 artiklan 2 kohdan toisen lauseen mukaan direktiivin 92/102/

7 — Nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän sekä naudanlihan ja naudanlihatuotteiden merkitsemisen käyttöönottamisesta 21 päivänä huhtikuuta 1997 annettu neuvoston asetus N:o 820/97 (EYVL L 117, s. 1, ks. 1 artiklan 2 kohdan toinen lause).

ETY "siitä päivämäärästä alkaen, jolloin kyseisten eläinten on oltava merkitty tämän osaston mukaisella tunnisteella". Asetuksen 4 artiklan mukaan "kaikki tilalla olevat 1 päivän tammikuuta 1998 jälkeen syntyneet tai yhteisön sisäiseen kauppaan mainitun päivän jälkeen tarkoitetut eläimet on merkittävä". Myös asetuksen N:o 820/97 täytäntöönpanoasetus, joka sisältää muun muassa nautaeläinluetteloa koskevia säännöksiä, tuli komission mukaan voimaan vasta 1.1.1998.[8] Näistä seikoista komissio päättelee, että asetus N:o 820/97 ei ole merkityksellinen kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa, joka koskee varainhoitovuodelle 1997 myönnettyjä hyvityksiä, esitetyn ennakkoratkaisukysymyksen vastauksen kannalta.

18. Olen samaa mieltä komission tarkastelun tuloksista, mutta en kuitenkaan niiden perusteluista. Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä oleva asia koskee nimittäin tarkemmin tarkasteltuna sitä tosiseikkaa, että Nilsson ei ollut merkinnyt eläimiään nautaeläinluetteloonsa, vaikka hän haki hyvitystä useita nautoja varten, mistä viranomaiset rankaisivat häntä määräämällä hyvityksen palautettavaksi. Menettelyssä on siis kyse hyvityksen mahdollisen — kokonaan — palauttamisen eli seuraamuksen yhteisöoikeudellisen perustan tulkinnasta. Tällaisten oikeussääntöjen oikeudelliseksi perustaksi voitaneen lähtökohtaisesti ottaa huomioon vain riidanalaisen teon tapahtuma-ajankohtana voimassa olleet säännökset.[9] Tekona voidaan pitää ensinnäkin nautaeläinluettelon pitämisvelvollisuuden rikkomista. Nilsson rikkoi tämän velvollisuuden laiminlyömällä merkintöjen tekemisen. Toiseksi tekona voidaan pitää kyseisen hakemuksen jättämistä. Ensin mainittu velvollisuus on jatkuva velvollisuus, jonka noudattamatta jättämisen ajankohtaa (esimerkiksi ensimmäistä rikkomista, kun Nilsson hankki ensimmäisen niistä eläimistään, jotka mahdollisesti oikeuttivat hänet saamaan hyvityksen) ei voida todeta saatavilla olevien asiakirjojen perusteella. Koska nautaeläinluetteloon merkitsemättä jättämisen "moitittavuudesta" aiheutuu seuraamuksia pääsääntöisesti kuitenkin vasta, kun nautaeläinluetteloon merkitsemättä jätettyjä eläimiä varten haetaan tukea, käsitykseni mukaan kyseisen teon on katsottava tapahtuneen viimeistään tuolloin. Esillä olevassa asiassa hakemus jätettiin huhtikuun alussa vuonna 1997.

19. Tämän ajankohdan perusteella voidaan päätellä, että asetus N:o 820/97 on jätettävä ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelun ulkopuolelle, koska tämä asetus on korvannut direktiivin 92/102/ETY (osittain) vasta 1.7.1997. Ennakkoratkaisukysymyksessä, joka koskee asetuksen N:o 3508/92 5 artiklan tulkintaa, on siis jatkossa lähdettävä siitä, että asetuksessa mainittua "eläinten tunnistusta ja rekisteröintiä koskevaa järjestelmää" on tarkasteltava tältä osin tuona ajankohtana vielä täysin voimassa olleen direktiivin 92/102/ETY säännösten nojalla.

8 — Ks. yksityiskohtaisista säännöistä neuvoston asetuksen (EY) N:o 820/97 täytäntöönpanemiseksi korvamerkkien, tilarekisterien ja passien osalta nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän puitteissa 29 joulukuuta 1997 annetun komission asetuksen (EY) N:o 2629/97 10 artikla (EYVL L 354, s. 19).

9 — Vrt. myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohta (EYVL C 364, s. 1).

20. Järjestelmän soveltamiseen liittyvien velvollisuuksien (esimerkiksi nautaeläinluettelon asianmukaisen pitämisen) havainnollistamiseksi on lisäksi otettava huomioon soveltamisasetus N:o 3887/92, jota alettiin sen 19 artiklan toisen lauseen mukaan soveltaa 1.2.1993.

B *Asetuksen N:o 3508/92 5 artiklan tulkinta*

21. Komissio katsoo, että nautojen nautaeläinluetteloon merkitsemättä jättämisen seuraamukset ilmenevät asetuksen N:o 3508/92 5 artiklasta, luettuna yhdessä direktiivin 92/102/ETY 4—6 artiklan ja 8 artiklan sekä soveltamisasetuksen N:o 3887/92 10, 11, 13 ja 14 artiklan kanssa.

22. Komissio korostaa asianmukaisesti pidetyn nautaeläinluettelon merkitystä asetuksen N:o 3508/92 5 artiklan mukaisen eläinten valvontaa ja tunnistusta koskevan järjestelmän toimivuuden kannalta. Se rajoittuu kirjallisissa huomautuksissaan kuitenkin pitkälti viittaamaan mainittuihin yhteisön säännöksiin ja korostamaan muutamia kohtia. Se lisää ainoastaan, että sen mielestä direktiivin 92/102/ETY 4 ja 5 artikla velvoittavat jäsenvaltiot huolehtimaan siitä, että eläinten pitäjillä on asianmukaiset nautaeläinluettelot, joihin on merkittävä eläimet ja niiden tunnusmerkit sekä kaikki tältä osin merkitykselliset muutokset. Näin komission mukaan varmistetaan, että jokainen mahdollisesti tukeen oikeuttava eläin voidaan tunnistaa ja että sen kaikkia liikkeitä syntymästä kuolemaan asti voidaan seurata.

23. Komission mukaan asetuksen N:o 3508/92 5 artiklassa ei tosin sinänsä säädetä esillä olevaa tapausta koskevia seuraamuksia, mutta tätä säännöstä onkin tulkittava yhdessä soveltamisasetuksen N:o 3887/92 säännösten kanssa. Siksi komissio viittaa soveltamisasetuksen eräisiin säännöksiin, erityisesti 10 artiklan 3 ja 4 kohtaan, korostaen jälleen niiden tiettyjä kohtia. Näistä kohdista on sen mukaan pääteltävissä, että oikeus hyvityksiin menetetään, jos nautaeläinluetteloon ei ole tehty asianmukaisia merkintöjä.

24. Tukeakseen sitä väitettään, että hyvitysoikeuden täydellinen menetyskin voi olla "tarkoituksenmukainen" seuraamus, komissio vetoaa asiassa Schumacher annettuun tuomioon, jossa yhteisöjen tuomioistuin on komission mukaan todennut tuensaajan samankaltaisesta velvollisuudesta, että tämän velvollisuuden laiminlyönnistä seurannut "erityispalkkion täydellinen menetys on tosin ankara seuraamus, vaikka onkin tarkoituksenmukainen ja tarpeen kyseisen järjestelmän tavoitteen eli sääntöjenvastaisuuksien ja petosten torjumisen kannalta". [10]

10 — Asia C-365/92, tuomio 23.11.1993 (Kok. 1993, s. I-6071, 30 kohta).

25. Näin ollen on tutkittava sitä, säädetäänkö asetuksen N:o 3508/92 5 artiklassa, tulkittuna yhdessä direktiivin 92/102/ETY ja soveltamisasetuksen N:o 3887/92 kanssa, seuraamuksia siltä varalta, että hyvitystä haetaan, vaikka eläimiä ei ole merkitty nautaeläinluetteloon, ja jos säädetään, niin millaisia seuraamuksia.

1. Asetuksen N:o 3508/92 5 artiklasta, direktiivistä 92/102/ETY ja soveltamisasetuksesta N:o 3887/92 löytyvät perustelut esillä olevassa asiassa määrätylle seuraamukselle

a) Asetuksen N:o 3508/92 5 artikla

26. Asetuksen N:o 3508/92 5 artiklassa todetaan aivan yleisesti, että on vahvistettava "tuen myöntämisessä huomioon otettava eläinten tunnistusta ja rekisteröintiä koskeva järjestelmä" ja viitataan — kuten jo todettiin — lisäksi vain direktiivin 92/102/ETY 4—6 ja 8 artiklaan.

b) Direktiivi 92/102/ETY

27. Direktiivin 92/102/ETY edellä mainituista säännöksistä seuraa erityisesti jäsenvaltioiden velvollisuus huolehtia siitä, että eläinten pitäjillä on nautaeläinluettelo, että he tekevät sinne direktiivissä mainitut merkinnät, pitävät nautaeläinluetteloa tiettyjen sääntöjen mukaisesti ja säilyttävät sen niin, että se on viranomaisten käytettävissä.

28. Itse direktiivi ei sisällä yleisiä eikä implisiittisiä ohjeita seuraamuksista. EY 249 artiklan 3 kohdassa (entinen EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan 3 kohta) ja EY 10 artiklassa (entinen EY:n perustamissopimuksen 5 artikla) velvoitetaan lisäksi jäsenvaltiot "toteuttamaan kaikki toimenpiteet, jotka ovat aiheellisia yhteisön oikeuden tehokkaan vaikutuksen varmistamiseksi" [11] ja kiinnittämään seuraamuksen valinnassa huomiota siihen, että sen "tehokkuus ja varoittava vaikutus" on taattu. [12]

29. Ennakkoratkaisukysymyksen esittäneen tuomioistuimen toimittamien tietojen mukaan Ruotsin kuningaskunta on antanut seuraavat oikeussäännökset: Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:190)(valtion maatilahallituksen eläinten merkinnästä ja rekisteröinnistä antamat ohjeet) 7 §:n mukaan nautaeläinten pitäjän on rekisteröitävä nautaeläinten määrää koskevat tiedot maatilahallituksen hyväksymään rekisteriin (nautaeläinluette-

11 — Asia 68/88, komissio v. Kreikka, tuomio 21.9.1989 (Kok. 1989, s. 2965, 23 kohta; Kok. Ep. X, s. 167); vrt. myös asia 48/75, Royer, tuomio 8.4.1976 (Kok. 1976, s. 497; Kok. Ep. III, s. 79) ja asia C-208/90, Emmott, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-4269; Kok. Ep. XI, s. I-411).

12 — Vrt. esim. asia 14/83, von Colson ja Kamann, tuomio 10.4.1984 (Kok. 1984, s. 1891, 28 kohta; Kok. Ep. VII, s. 557).

loon). Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että vuoristoalueilla ja epäsuotuisilla alueilla maataloudelle myönnettävästä tasaushyvityksestä annetun asetuksen 1995:1174 15 §:ssä viitataan valvontaa ja sanktioita koskevien määräysten osalta asetuksiin N:o 3508/92 ja N:o 3887/92.

30. Näin ollen on todettava, että Ruotsin kuningaskunta on ilmeisesti saattanut direktiivin 92/102/ETY nautaeläinluetteloa koskevat säännökset lainsäädäntönsä osaksi tosiseikkojen osalta, muttei valvonnan eikä seuraamusten osalta. Siksi seuraamukset pannaan ilmeisesti täytäntöön viittaamalla voimassa olevaan yhteisön oikeuteen. [13] Koska asetus N:o 3508/92 — kuten jo mainittiin — ei sisällä itse yleisiä eikä erityisiä seuraamuksia koskevia säännöksiä, ennakkoratkaisukysymyksen esittäneen tuomioistuimen tulkintakysymykseen vastaamiseksi on tarkasteltava vielä soveltamisasetusta N:o 3887/92.

c) Soveltamisasetus N:o 3887/92

31. Asetus N:o 3887/92 on komission soveltamisasetus, ja komissio on antanut sen asetuksen N:o 3508/92 12 artiklassa annettujen valtuuksien nojalla. Asetuksen 12 artiklan toisen lauseen mukaan asetuksen yksityiskohtaiset säännöt koskevat "erityisesti — — d) hallinnollisia tarkastuksia, paikalla tehtäviä tarkastuksia ja kaukohavaintotarkastuksia". Soveltamisasetus N:o 3887/92 konkretisoi näin ollen asetuksen N:o 3508/92 5 artiklaa, siltä osin kuin se koskee "eläinten tunnistusta ja rekisteröintiä koskevia säännöksiä".

32. Ennakkoratkaisukysymykseen vastaamiseksi on siis tutkittava, voidaanko koko tästä soveltamisasetuksesta tai jostakin sen säännöksestä päätellä, mitä seuraamuksia eläinten nautaeläinluetteloon merkitsemättä jättämisen varalta on määrättävä. Tällaisia säännöksiä löytyy erityisesti asetuksen 10 artiklasta, jota tarkastellaan seuraavaksi lähemmin. Siinä on nimittäin myös eläimiä koskevien tukijärjestelmien valvontaa koskevia säännöksiä.

33. Soveltamisasetuksen 10 artiklan 3 kohta koskee tapausta, jossa tilan eläinmäärä ei vastaa nautaeläinluetteloon ("erityiseen rekisteriin") merkittyä eläinten määrää. Tämän kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa säädetään, että jos nautaeläinluettelossa ilmoitetun ja todetun eläinmäärän ero on — kuten esillä olevassa asiassa — suurempi kuin 20 prosenttia, palkkiota ei myönnetä ollenkaan. Säännös koskee kuitenkin nimenomaisesti vain soveltamisasetuksen N:o 3887/92 6 artik-

13 — Yhteisön oikeuden tulkinnan kannalta ei ole väliä, onko asia saatettu yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi sillä perusteella, että yhteisön oikeuden säännökset ovat välittömästi sovellettavia, vaiko siksi, että kansallisessa oikeudessa viitataan niihin: ks. vakiintuneesta oikeuskäytännöstä yhdistetyt asiat C-297/88 ja C-197/89, Dzodzi, tuomio 18.10.1990 (Kok. 1990, s. I-3763; Kok. Ep. X, s. 555), asia C-231/89, Gmurzynska-Bscher, tuomio 8.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4003), asia C-88/91, Federazione italiana dei consorzi agrari, tuomio 25.6.1992 (Kok 1992, s. I-4035), asiat C-130/95, Giloy, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4291) ja C-28/95, Leur-Bloem, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4161).

lan 6 kohdan mukaista valvontaa: 6 kohdan 6 kohdassa tarkoitetaan kuitenkin valvontaa, joka koskee "erityispalkkiota, joka maksetaan teurastuksen yhteydessä" tai "saatettaessa eläimet ensimmäisen kerran markkinoille teurastusta varten", mistä ei ole kysymys esillä olevassa asiassa.

34. Komission mielestä on ilmeisesti kuitenkin soveltamisasetuksen N:o 3887/92 10 artiklan 3 kohdan nojalla perusteltua jättää hyvityksen hakija kokonaan ilman hyvitystä, jos nautaeläinluetteloon ei ole tehty merkintöjä, koska 10 artiklan 4 kohdan 1 alakohdan mukaan tukia myönnettäessä "naudat otetaan huomioon ainoastaan, jos ne on tunnistettu tukihakemuksessa tai, jos sovelletaan 3 kohtaa, rekisterissä".

35. Komission kantaa ei voida hyväksyä siltä osin kuin soveltamisasetuksen 10 artiklan 3 kohdassa tarkoitetaan — kuten edellä mainittiin — vain tiettyjä, siinä nimenomaisesti mainittuun yhteisön oikeuteen perustuvia tukia, joihin esillä olevassa asiassa riidanalaiset hyvitykset eivät siis kuitenkaan kuulu. Soveltamisasetuksen 10 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan säännös ei myöskään sellaisenaan voi laajentaa 10 artiklan 3 kohdan aineellista soveltamisalaa muihin kuin siinä mainittuihin tukiin, koska ensimmäinen alakohta koskee tapauksia, joissa eläimiä ei voida tunnistaa. Jos nautaeläinluetteloon ei ole merkitty yhtään eläintä, eläimet katsotaan tosin 10 artiklan 4 kohdan 1 alakohdan nojalla eläimiksi, joita ei ole tunnistettu, minkä seurauksena niitä "ei oteta huomioon" (eli oikeus tukeen menetetään kokonaan); tämä pätee kuitenkin nimenomaisesti vain "jos sovelletaan 3 kohtaa", niin että 3 kohdan soveltaminen on ensimmäisen alakohdan soveltamisen *edellytys*.

36. Soveltamisasetuksen N:o 3887/92 10 artiklan 3 kohdan lisäksi myös 10 artiklan 2 kohta sisältää säännöksen, jonka mukaan oikeus tukeen voidaan menettää tietyissä oloissa kokonaan. Tämän säännöksen soveltamisala ei rajoitu tiettyihin tukiin, toisin kuin 3 kohdan.

37. Komissio ei ole esittänyt tätä säännöstä väitteidensä tueksi. Ruotsin viranomaiset näyttävät kuitenkin ennakkoratkaisukysymyksen esittäneen tuomioistuimen toteamusten ja (ilman huomautuksia) toimittamiensa liitteiden mukaan nojautuneen hyvityksen palauttamista koskevassa päätöksessään tähän kohtaan. Soveltamisasetuksen N:o 3887/92 10 artiklan 2 kohdassa ei kuitenkaan mainita lainkaan nautaeläinluetteloa, vaan se koskee tapauksia, joissa tukihakemuksessa ilmoitettu eläinten määrä ja paikalla tehtävässä tarkastuksessa todettu määrä poikkeavat toisistaan. Nyt esillä olevassa asiassa tämä ero todettiin siten, että kaksi yhdeksästä tukeen oikeuttavasta lypsylehmästä puuttui. Esillä olevassa asiassa hakemukseen, joka koski alle

20:tä eläintä ja jossa ero oli kaksi eläintä, olisi soveltamisasetuksen 10 artiklan 2 kohdan a luetelmakohdan mukaan pitänyt soveltaa vain hyvityksen prosentuaalista vähentämistä. Ruotsin viranomaiset katsoivat ilmeisesti — kuten heidän huomautuksensa liitteistä voi todeta — eron 100-prosenttiseksi, koska ne vertasivat *paikalla tehtävässä tarkastuksessa* todettua määrää nautaeläinluetteloon merkittyyn määrään.

38. Näin ollen on todettava, että myöskään soveltamisasetuksesta N:o 3887/92 ei löydy säännöstä, josta voisi nimenomaisesti tai implisiittisesti päätellä, että asetuksen soveltamisalalla määrätään tai voidaan yleisesti määrätä, että oikeus hyvitykseen menetetään kokonaan, jos eläimiä ei merkitä nautaeläinluetteloon.

2. Nautaeläinluetteloon liittyvän yhteisön tukijärjestelmän tarjoama oikeudellinen perusta esillä olevassa asiassa määrätylle seuraamukselle

39. Tältä osin on aluksi todettava, että komissio vetoaa siltä osin turhaan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Schumacher [14] antamaan tuomioon, että sekä mainitussa tuomiossa että lukuisissa muissa yhteisöjen tuomioistuimen tuomioissa [15] oli kyse siitä, onko yhteisön oikeuden *mukainen* seuraamus yhteensopimaton yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden kanssa siltä osin, että se on katsottava yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön nojalla "suhteettomaksi". Esillä olevassa asiassa on sitä vastoin ratkaistava, onko asiaa koskevan yhteisön oikeuden nojalla määrättävä seuraamus, ja jos on, millainen tämä seuraamus on.

40. Ensimmäisenä on näin ollen tutkittava, tarjoaako nautaeläinluetteloon liittyvä yhteisön tukijärjestelmä oikeudellista perustaa esillä olevassa asiassa määrätylle seuraamukselle, nimittäin sille, että oikeus hyvitykseen menetetään kokonaan, jos eläinten pitäjä on hakenut eläimiä varten hyvitystä, vaikka hän ei ole merkinnyt eläimiä nautaeläinluetteloon.

41. Yhteisöjen tuomioistuin on periaatteessa vahvistanut asiassa Hopermann GmbH [16] antamissaan tuomioissa toista maatalousalan soveltamisasetusta tulki-

14 — Mainittu edellä alaviitteessä 10.

15 — Vrt. esim. asia 179/84, Bozzetti, tuomio 9.7.1985 (Kok. 1985, s. 2301), asia 265/87, Schräder, tuomio 11.7.1989 (Kok. 1989, s. 2237; Kok. Ep. X, s. 109), asia C-118/89, Lingenfelser, tuomio 27.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2637), asia C-319/90, Pressler, tuomio 21.1.1992 (Kok. 1992, s. I-203), asia 181/84, Man [Sugar], tuomio 24.9.1985 (Kok. 1985, s. 2889), asia 122/78, Buitoni, tuomio 20.2.1979 (Kok. 1979, s. 677; Kok. Ep. IV, s. 413), asia 240/78, Atalanta, tuomio 21.6.1979 (Kok. 1979, s. 2137), asia 272/81, Ru-Mi, tuomio 2.12.1982 (Kok. 1982, s. 4167), asia C-287/96, Kyritzer, tuomio 16.7.1998 (Kok. 1998, s. I-4729).

16 — Asiat C-357/88 ja C-358/88, Hopermann GmbH, tuomiot 2.5.1990 (Kok. 1990, s. I-1669 ja s. I-1687).

tessaan, että vaikka asetuksen, jonka soveltamisesta on kyse, säännöksissä ei mainita säännösten noudattamatta jättämisen varalta säädettyjä seuraamuksia, asetuksesta voidaan kuitenkin päätellä, että yhteisön oikeudessa säädettyjen velvollisuuksien noudattamatta jättämisen seuraamuksena on, että oikeus tukeen menetetään.

42. Tästä on kyse nytkin. Edellä nimittäin jo todettiin, että velvollisuus asianmukaisen nautaeläinluettelon pitämiseen ennakkoratkaisukysymyksen kannalta merkityksellisenä ajankohtana seurasi esillä olevassa asiassa lähtökohtaisesti asetuksen N:o 3508/92 5 artiklasta ja direktiivistä 92/102/ETY. Valvontaa ja seuraamuksia koskevissa tältä osin ensisijaisissa kansallisissa säädöksissä viitataan kuitenkin soveltamisasetukseen N:o 3887/92, joka puolestaan ei myöskään sisällä nimenomaista tai implisiittistä oikeudellista perustaa esillä olevassa asiassa määrätylle seuraamukselle.

43. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Hopermann antamissaan tuomioissa katsonut, että jos yhteisön säännöksissä ei mainita mitään yhteisön oikeudessa säädetyn velvollisuuden noudattamatta jättämisen varalta seuraamusten edellytyksistä, nämä edellytykset täyttyvät, jos kyseisen velvollisuuden noudattaminen "on välttämätöntä kyseisen tukijärjestelmän asianmukaisen toiminnan kannalta" ja jos "vain tukioikeuden menetys" voi olla tehokas seuraamus sen noudattamatta jättämisestä. [17]

44. Siksi on toiseksi tutkittava, mitkä ovat nautaeläinluetteloon tehtävien merkintöjen tarkoitusperät ja voidaanko seuraamukseksi määrätty hyvityksen menettäminen katsoa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla "välttämättömäksi" jonkin tällaisen tarkoituksen saavuttamisen kannalta. [18]

45. Voidaanko eläinten tunnistamista pitää yhtenä näistä nautaeläinluettelon tarkoituksista?

46. Korostaakseen asianmukaisesti pidetyn nautaeläinluettelon merkitystä tehokkaalle valvontajärjestelmälle, komissio on selvittänyt, mitä tietoja nautaeläinluetteloon on direktiivin 92/102/ETY mukaan merkittävä. Lisäksi se on viitannut soveltamisasetuksen N:o 3887/92 10 artiklan 4 kohdan ensimmäiseen alakohtaan, jonka mukaan eläimiä ei oteta tukea myönnettäessä huomioon, jos tukihakemuksessa mainittuja eläimiä ei voida tunnistaa paikalla tehtävässä tarkastuksessa tai, jos sovelletaan 3 kohtaa, rekisteristä.

47. On selvää, että asianmukaisesti pidetyt nautaeläinluettelot helpottavat asetuksessa N:o 3508/92 mainittujen tukien valvontaa.

17 — Edellä alaviitteessä 16 mainittu asia C-357/88, tuomion 8 kohta, ja asia C-358/88, tuomion 9 ja 11 kohta.

18 — Tällöin on sovellettava tiukkoja edellytyksiä ennen kaikkea esimerkiksi myös edellä alaviitteessä 9 mainitun Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdassa säädetyn laillisuusperiaatteen osalta.

Asianmukaisesti pidetyt nautaeläinluettelot eivät kuitenkaan vaikuta olevan mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla "välttämättömiä" niinkään eläinten määrän toteamiseksi kuin — kuten komissio itsekin korostaa — eläinten tunnistamiseksi.

48. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että soveltamisasetuksen N:o 3887/92 10 artiklan 2 kohdassa säädetään eläinten *määrän* toteamiseksi järjestelmästä, jonka muodostavat ilmeisesti lähtökohtaisesti paikalla todella olevien eläinten paikalla tehtävät tarkastukset. Jos eläinten määrä on pienempi kuin hakemuksessa ilmoitettu määrä, sovelletaan edellä jo mainittuja portaittaisia seuraamuksia. Vain tiettyjä tukia koskevissa tapauksissa, nimittäin niissä, jotka kuuluvat 10 artiklan 3 kohdan ja sen kanssa sovellettavan soveltamisasetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 6 kohdan soveltamisalaan, eläinten määrä on ilmeisesti *lisäksi* todettava 3 kohdassa mainittuun "erityiseen rekisteriin" tehtyjen merkintöjen avulla.

49. Myös komission sen näkemyksensä tueksi, että soveltamisasetus sisältää oikeudellisen perustan esillä olevassa asiassa määrätyille seuraamuksille, esittämä 10 artiklan 4 kohdan 1 alakohta tukee ilmeisesti pikemminkin sitä oletusta, että asianmukaisesti pidetty nautaeläinluettelo helpottaa ensisijaisesti eläinten *tunnistamista*. Lisäksi tunnistamisen pitäisi tämänkin säännöksen mukaan tapahtua pitkälti ilman nautaeläinluetteloa. Yksittäisten eläinten tunnistaminen (mikä on näiden tukien kannalta ilmeisesti erityisen tärkeää) tapahtuu nautaeläinluetteloon tehtyjen merkintöjen nojalla ainoastaan soveltamisasetuksen 10 artiklan 3 kohdan soveltamisalalla.

50. Jos näin ollen on lähdettävä siitä, että asianmukaisesti pidetyn nautaeläinluettelon tarkoituksena on ensisijaisesti eläinten tunnistaminen ja että eläinten määrä todetaan lähtökohtaisesti paikalla tehtävässä tarkastuksessa, on jälleen korostettava, että ennakkoratkaisukysymyksen esittäneen tuomioistuimen esittämien tietojen mukaan kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa on kyseenalaistettu ainoastaan mahdollisesti tukeen oikeuttavien lypsylehmien *määrä*, siltä osin kuin paikalla tehdyssä tarkastuksessa todettu määrä poikkesi hyvityshakemuksessa ilmoitetusta määrästä. Ruotsin viranomaiset eivät — ilmeisesti — kyseenalaistaneet eläinten pitäjällä kiistattomasti olleiden eläinten tunnistamista samoiksi eläimiksi, joita varten tukea oli haettu.

51. Siitä huolimatta on vielä tutkittava, voidaanko nautaeläinluettelon pitämisen yhtenä tarkoituksena pitää myös eläinten määrän valvomista.

52. Voidaanko siis asianmukaisesti pidetyn nautaeläinluettelon yhtenä tarkoituksena kuitenkin pitää eläinten määrän toteamista?

53. Asianmukaisesti pidetyllä nautaeläinluettelolla on ilmeisesti tärkeä merkitys ainoastaan mahdollisesti tukeen oikeuttavien eläinten *määrän* todistamisen kannalta. Se on tärkeää muun muassa siinä tapauksessa, että eläinten pitäjä — kuten esillä olevassa asiassa — vetoaa siihen, että tietty määrä hakemuksessa mainituista eläimistä on sairastunut ja kuollut tai teurastettu hakemuksen jättämisen jälkeen, mutta ennen paikalla tehtävää tarkastusta.

54. Direktiivin 92/102/ETY 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa lauseessa säädetään — tuen määrän kannalta ratkaisevaan — eläinten määrän toteamiseen liittyen, että jäsenvaltioiden lainsäädännössä on säädettävä velvollisuudesta, jonka mukaan rekisterissä on oltava ajan tasalla olevat tiedot kaikista syntymistä, kuolemista ja siirroista. Soveltamisasetuksen N:o 3887/92 10 artiklan 2 kohdassa säädetään, että tukioikeus vähenee tai se menetetään paikalla tehtävissä tarkastuksissa todella havaitun eläinten määrän perusteella. Jos eläinten pitäjä vetoaa — kuten esillä olevassa asiassa — siihen, että eläinten määrän väheneminen perustuu muutoksiin, jotka ovat tapahtuneet hakemuksen jättämisen jälkeen, sekin on voitava todistaa asianmukaisesti pidetyn nautaeläinluettelon avulla. Toisin kuin julkisen edun turvaamisessa (esim. nautaeläinluettelo mahdollistaa tunnistamisen), nautaeläinluettelon asianmukainen pitäminen on tässä ainakin ensisijaisesti eläinten pitäjän oman edun mukaista eikä vaadi tältä osin seuraamuksia, eikä varsinkaan sellaista, että oikeus hyvitykseen menetetään kokonaan — tai yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Hopermann omaksuman oikeuskäytännön mukaisesti todettuna: tämä seuraamus ei vaikuta tässä tapauksessa "välttämättömältä".

55. Jos siis konkreettisessa yksittäistapauksessa — kuten nyt — ei ole kyse eläinten tunnistamisesta, vaan ainoastaan siitä, että paikalla tehtävässä tarkastuksessa todettu eläinten määrä on pienempi kuin hakemuksessa ilmoitettu määrä, eläinten nautaeläinluetteloon merkitsemättä jättämistä ei voida mainitun oikeuskäytännön nojalla pitää ainakaan niin törkeänä rikkomuksena tuensaajan yhteisöoikeudellista velvollisuutta vastaan, että velvollisuuden tavoitteen saavuttamiseksi ei voitaisi katsoa määrättävän mitään muuta seuraamusta kuin tukioikeuden täydellinen menetys.

56. Edellä esitetyn jälkeen ei voida siksi olettaa, että nautaeläinluetteloon liittyvän yhteisön tukijärjestelmän säännökset tarjoaisivat esillä olevassa asiassa oikeudellisen perustan, joka oikeuttaa sen, että oikeus tukeen menetetään kokonaan, jos eläimet jätetään merkitsemättä nautaeläinluetteloon. [19]

19 — Sitä näkemystä, että asetuksen N:o 3508/92 5 artiklassa, tulkittuna yhdessä soveltamisasetuksen N:o 3887/92 kanssa, sellaisena kun se oli voimassa kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian ajankohtana, ei vielä säädetty siitä, että oikeus hyvitykseen menetetään kokonaan, jos merkintöjä ei ole tehty, tukee myös se, että soveltamisasetuksen N:o 3887/92 nykyinen 10 artikla, joka perustuu silloiseen 10 artiklan 3 kohtaan ja joka koskee virheellistä rekisterin pitoa, koskee nyt *kaikkia* asetuksessa mainittuja tukia. Nykyisen säännöksen mukaan tukia vähennetään lähtökohtaisesti hakemukseen ja nautaeläinluetteloon merkittyjen eläinten määrän eron perusteella.

VI Ratkaisuehdotus

57. Asetuksen N:o 3508/92 5 artikla, sen soveltamisasetuksen N:o 3887/92 konkretisoimassa muodossa, ei sisällä oikeudellista perustaa sille esillä olevan asian tilanteelle, että nautaeläinluettelon merkintöjen puuttumisesta määrätään edellä mainittu seuraamus. Vaikka sillä ei olekaan merkitystä ennakkoratkaisukysymyksen kannalta, jää avoimeksi, miltä osin käsiteltävänä olevan seuraamuksen olisi ollut perustuttava direktiivin 92/102/ETY nojalla jäsenvaltioissa täytäntöönpantaviin säännöksiin.

58. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevasta yhdennetystä hallinto- ja valvontajärjestelmästä 27 päivänä marraskuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3508/92 5 artiklaa ei ollut kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian kannalta ratkaisevana ajankohtana tulkittava siten, että oikeus tasaushyvitykseen menetetään sillä perusteella, että eläinten pitäjä ei ole tehnyt mitään merkintöjä nautaeläinluetteloonsa, jos yksittäisessä tapauksessa oli kyse ainoastaan eläinten määrän poikkeamisesta hakemuksessa ilmoitetusta määrästä ja tämä määrä voitiin todeta paikalla tehtävässä tarkastuksessa.