JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
11 päivänä marraskuuta 1999 *

1. Verwaltungsgericht Schwerin (Saksa) on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla kolme ennakkoratkaisukysymystä. Pääasiallisesti se pyytää tulkitsemaan asetuksen N:o 4115/88, [1] sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 838/93, [2] 16 artiklaa, jossa säädetään seuraamuksista, joita sovelletaan, jos maatalouden "laajaperäistämisen" osalta annettuja sitoumuksia on rikottu.

2. Suurimmassa osassa jäsenvaltioiden kielistä käsitettä "laajaperäistäminen" ei tähän mennessä ole omaksuttu. [3] Yhteisön oikeudessa sitä käytetään ensimmäisen kerran yhteisten tutkimusohjelmien ja maataloustutkimuksen yhteensovittamista koskevien ohjelmien vahvistamisesta tehdyn päätöksen 83/641/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 87/218/ETY, [4] liitteessä olevassa III osassa. Tämä III osa koskee eläin- ja kasvituotannon tehokkuuden lisäämistä, ja sen 2 kohdan (kasvituotannon tehokkuus) toisen alakohdan b alakohdassa todetaan, että osa ohjelmasta liittyy agronomisten menetelmien ja tekniikoiden, jotka ovat yhteydessä kasvifysiologisiin vaatimuksiin, parantamiseen ottaen huomioon tuotantotekniikoiden kustannukset ja laajaperäistämismahdollisuudet.

3. Laajaperäistämisen käsite määriteltiin asetuksen N:o 797/85, [5] sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1760/87, [6] 1 a artiklan 2 kohdassa, ja sittemmin sitä on yleisesti käytetty yhteisön maatalousoikeudessa. [7]

* Alkuperäinen kieli: espanja.

1 — Tuotannon laajaperäistämistä koskevan tukijärjestelmän yksityiskohtaisten soveltamissääntöjen määrittämisestä 21 päivänä joulukuuta 1988 annettu komission asetus (ETY) N:o 4115/88 (EYVL L 361, s. 13).

2 — Tuotannon laajaperäistämistä koskevan tukijärjestelmän yksityiskohtaisten soveltamissääntöjen määrittämisestä annetun asetuksen (ETY) N:o 4115/88 muuttamisesta 6 päivänä huhtikuuta 1993 annettu komission asetus (ETY) N:o 838/93 (EYVL L 88, s. 16).

3 — Sitä ei ole Diccionario de la Lengua Española 21. painoksessa vuodelta 1994. Sitä ei ole myöskään María Molinerin Diccionario de uso del español uudessa painoksessa vuodelta 1992, jossa ei ole muutoksia aiempiin painoksiin nähden, eikä sitä ole Julio Casaresin Diccionario ideológico de la lengua española toisessa laitoksessa (18. painos) vuodelta 1992. Myöskään vastaavaa ranskan kielen sanaa "extensification" ei ole sanakirjassa Le Petit Robert eikä teoksessa Larousse de la langue française. Vastaavaa englannin kielen ilmaisua "extensification" ei ole teoksessa The Shorter Oxford English Dictionary eikä teoksessa Merriam-Webster's Collegiate Dictionary. Italian kielen sana "extensivizzazione" ei ole saanut sijaa teoksessa Novissimo Dizionario della Lingua Italiana, eikä portugalin kielen sana "extensificação" teoksessa Dicionário da Lingua Portuguesa, jonka ovat toimittaneet J. Almeida Costa ja A. Sampaio e Melo.

4 — Yhteisten tutkimusohjelmien ja maataloustutkimuksen yhteensovittamista koskevien ohjelmien vahvistamisesta tehdyn päätöksen 83/641/ETY muuttamisesta 19 päivänä maaliskuuta 1987 tehty neuvoston päätös 87/218/ETY (EYVL L 85, s. 46).

5 — Maatalouden rakenteiden tehokkuuden parantamisesta 12 päivänä maaliskuuta 1985 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 797/85 (EYVL L 93, s. 1).

6 — Asetusten (ETY) N:o 797/85, (ETY) N:o 270/79, (ETY) N:o 1360/78 ja (ETY) N:o 355/77 muuttamisesta siltä osin kuin kyse on maatalouden rakenteista ja maatalouden mukauttamisesta uusiin markkinaolosuhteisiin sekä maaseudun alueiden säilyttämisestä 15 päivänä kesäkuuta 1987 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1760/87 (EYVL L 167, s. 1).

7 — Tätä käsitettä on käytetty ei vähemmässä kuin 28:ssa neuvoston ja komission asetuksessa sekä 10:ssä talous- ja sosiaalikomitean sekä tilintarkastustuomioistuimen ratkaisussa ja lausunnossa.

Tämän säännöksen nojalla laajaperäistämisellä tarkoitetaan tuotannon vähentämistä vähintään 20 prosentilla siten että tuotantokapasiteetti muiden säännöksen 1 kohdassa tarkoitettujen ylituotantotuotteiden osalta ei kasva.

Ylituotantotuotteilla tarkoitetaan tuotteita, joille yhteisön tasolta systemaattisella tavalla puuttuvat tavanomaiset, ei-subventoidut markkinat.

4. Tässä tarkoituksessa ja yhteisön maatalouden sopeuttamiseksi ja uudelleensuuntaamiseksi asetuksessa N:o 1760/87 velvoitetaan jäsenvaltiot ottamaan käyttöön tukisääntely, jolla edistetään tuotannon uudelleensuuntaamista ja laajaperäistämistä.

5. "Laajaperäistäminen" ei ole sana, jota yhteisöjen tuomioistuimessa ei tunnettaisi, sillä se on jo kahdessa tapauksessa antanut ratkaisun yhteisön oikeuden säännöksistä, jotka koskevat tätä käsitettä. Ensimmäisessä tapauksessa vuonna 1993 se tulkitsi asetusta (ETY) N:o 1094/88 [8] asiassa, jossa kysymys oli laajaperäistämistuen myöntämisestä naudanlihatuotantoon. [9] Toisessa tapauksessa vuonna 1997 ratkaistiin kysymys siitä, onko tuki perunatuotannon laajaperäistämisen edistämiseen arvonlisäveron alaista. [10]

I Kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikat

6. Kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian kantaja eli Landerzeugergemeinschaft eG Groß Godems on nostanut kanteen vastaajan eli Amt für Landwirtschaft Parchimin tekemästä päätöksestä, jolla vastaaja peruutti maataloustuotannon laajaperäistämiseen myöntämänsä tuen ja velvoitti kantajan maksamaan takaisin edellisinä vuosina sille maksetut tuet.

8 — Asetusten (ETY) N:o 797/85 ja (ETY) N:o 1760/87 muuttamisesta siltä osin kuin kyse on maatalousmaan tuotannosta poistamisesta ja tuotannon laajaperäistämisestä sekä tuotantosuunnan muuttamisesta 25 päivänä huhtikuuta 1988 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1094/88 (EYVL L 106, s. 28).

9 — Asia C-190/91, Lante, tuomio 14.1.1993 (Kok. 1993, s. I-67).

10 — Asia C-384/95, Landboden-Agrardienste, tuomio 18.12.1997 (Kok. 1997, s. I-7387). Julkisasiamies Jacobs on tässä asiassa esittämässään ratkaisuehdotuksessa jo ottanut kantaa siihen, että sanana laajaperäistäminen on moniselitteinen. Ratkaisuehdotuksensa alaviitteessä 3 hän toteaa, että tätä termiä käytetään muun muassa asetuksessa N:o 797/85 (EYVL 1985, L 93, s. 1) ja asetuksessa N:o 1760/87 (EYVL 1987, L 167, s. 1). "Sillä tarkoitetaan tehokkuudeltaan tingittyä tuotantomenetelmää, jolla tuotannon vähentymistä kompensoidaan rehuja, lannoitteita ja kasvinsuojeluaineita koskevilla kustannussäästöillä."

7. Kantaja oli 15.11.1991 tehnyt hakemuksen maataloustuotannon laajaperäistämistuen myöntämisestä. Samalla se oli sitoutunut viljelemään viisi vuotta maitaan laajaperäisesti. Mecklenburg-Etu-Pommerin osavaltion säännösten mukaan se ei tänä ajanjaksona saanut valitsemansa "tuotantotekniikkoja" koskevan menetelmän puitteissa käyttää lannoitteena kemiallis-synteettisiä typpiyhdisteitä.

Päätöksellä, joka oli päivätty 24.1.1992, vastaaja myönsi kantajalle 298 650 Saksan markan (DEM) tuen viiden markkinointivuoden ajaksi.

8. Tuen suuruutta koskeneen päätöksen perusteena oli, että ylituotantohyödykkeillä viljellyn alan suuruus oli 352,92 hehtaaria ja muilla kuin ylituotantohyödykkeillä viljellyn alan suuruus 495,49 hehtaaria. Päätöksellä, joka oli päivätty 2.10.1992, tukea pienennettiin 290 330 DEM:aan, ja perusteena oli korjaus viljelyalan suuruutta koskeneisiin tietoihin. Markkinointivuoden 1991/1992 tuki maksettiin kantajalle. Markkinointivuoden 1992/1993 osalta tukea pienennettiin 253 350 DEM:aan, koska uusien sääntöjen johdosta samanaikainen tuki laajaperäistämisen piirissä oleville ja tuotannosta poistetuille viljelyaloille ei ollut mahdollista. Myös tämä tuki pantiin maksuun.

9. Markkinointivuodeksi 1993/1994 laajaperäistämistuen suuruudeksi vahvistettiin vielä 254 550 DEM, mutta sitä ei enää pantu maksuun.

10. Nimettömän ilmiannon perusteella vastaaja tarkasti 17.6.1994, oliko kantaja noudattanut laajaperäistämissitoumustaan. Tällöin se havaitsi, että kantaja oli samana päivänä lannoittanut 56,85 hehtaaria eli 6,89 prosenttia tukea myönnettäessä huomioon otetusta viljelyalastaan kemiallis-synteettisellä valmisteella. [11]

11. Päätöksellä, joka oli tehty 2.12.1994, vastaaja peruutti päätöksen tuen myöntämisestä ja vaati kantajaa palauttamaan jo maksettuna tukena yhteensä 543 680 DEM. Tämän päätöksen perus-

11 — Kantaja on halunnut tarkentaa eräitä kansallisen tuomioistuimen päätöksessä mainittuja näkökohtia. Se toteaa, että sen viljelemille mailla levitetyssä tuotteessa kysymys oli entisen Saksan demokraattisen tasavallan aikaisista typpipitoisista lannoitteista, jotka oli varastoitu sen alueelle ja joille sillä ei enää ollut mitään käyttöä, koska se oli jo useamman vuoden ajan noudattanut laajaperäistä viljelysuuntaa. Vuonna 1994 kantajayrityksen hallituksen jäsen Neick oli ilmoittanut työntekijöille, että tästä lannoite-erästä oli päästävä eroon vielä ennen sen vuoden päättymistä. Tällä hän tarkoitti, että lannoitteet olisi pitänyt joko hävittää jätteenä tai lahjoittaa ne naapuriyritykselle, joka harjoitti vielä perinteisen tuotantotavan mukaista viljelyä. Neickin lausahdus ymmärrettiin kuitenkin väärin, ja työntekijät levittivät lannoitteen viljelyalalle, jolta sato oli jo korjattu. Asianosaisten välillä on riidatonta se, että levitetty määrä ei edes sovellu edistämään viljelykasvien kasvamista. Viljelyalalle levitetty määrä oli noin 2 tonnia. Tämä merkitsee 35 kilogrammaa tavaraa hehtaarille tai 9 kilogrammaa typpeä hehtaarille, kun taas tuona aikana lannoitteena viljelyhehtaarille levitettiin keskimäärin 94 kilogrammaa typpeä. Niinpä on selvää, että koska ala, jolle kyseistä lannoitetta levitettiin, oli niin pieni, kantajayrityksen työntekijät eivät ole levittäneet lannoitetta maatalouden harjoittamismielessä, sillä levitetty määrä ei ole edes 10 prosenttia lannoittamiseen tarpeellisesta konsentraatiosta.

teluksi se totesi, että kantaja oli rikkonut lannoitesekoituksen levittämisellä vähemmän voimaperäisten tuotantotapojen käyttöönottoon liittyvää sitoumustaan olla käyttämättä typpeä sisältäviä lannoitteita laajaperäistämisen piirissä oleville viljelyaloille.

Vastaajan mukaan sitoumuksia rikottiin tietoisesti, ja kysymys on asetuksen N:o 4115/88 16 artiklan 3 kohdassa tarkoitetusta vakavasta sääntöjenvastaisuudesta.

12. Sen jälkeen kun vastaaja oli 14.3.1995 tekemällään päätöksellä hylännyt 4.1.1995 tehdyn oikaisuvaatimuksen, kantaja nosti asiasta 12.4.1995 kanteen Verwaltungsgericht Schwerinissä.

II Ennakkoratkaisukysymykset

13. Kansallinen tuomioistuin on epätietoinen siitä, miten asetuksen N:o 4115/88 16 artiklan 1 kohtaa ja 3 kohtaa on tulkittava, joten se on lykännyt asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Sovelletaanko silloinkin seuraamusta, josta säädetään asetuksen N:o 4115/88, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 838/93, 16 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä, jos hakemuksessa esitetyn ja sittemmin todetun yksikkömäärän välinen ero ei ylitä 10 prosenttia viljelyalasta, vaikka ero onkin yli 2 hehtaaria?

2) Pienennetäänkö jo maksettuja tukia, mistä säädetään asetuksen N:o 4115/88, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 838/93, 16 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä, vain siihen ajankohtaan asti, jolloin maataloutta viljelyalalla ei enää harjoiteta laajaperäisesti, vai onko tämä ero laskettava ja sen mukainen vähennys tehtävä koko sitoumusajanjakson keston osalta?

3) Mitä tunnusmerkkejä on pidettävä ratkaisevina, jotta kysymys olisi sellaisesta vakavasta sääntöjenvastaisuudesta, jota tarkoitetaan asetuksen N:o 4115/88, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 838/93, 16 artiklan 3 kohdassa?"

III Yhteisön oikeus

14. Asetus N:o 4115/88 sisältää tuotannon laajaperäistämistä koskevan tukijärjestelmän yksityiskohtaiset soveltamissäännöt, ja komissio antoi sen asetuksen N:o 797/85 tarkentamiseksi. Tämän asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioilla on käytettävissään kaksi menetelmää tuotannon vähentämiseksi: "määrällinen" menetelmä perustuu tuotannon tosiasialliseen pienentymiseen asetuksen 6 artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti laskettuna ja "tuotantotekniikkoja" koskeva menetelmä perustuu vähemmän tehokkaiden tuotantomenetelmien käyttöönottoon 8 artiklan mukaisesti.

Asetuksen 10 artiklan 1 kohdan mukaan tuottajan on määrällistä menetelmää sovellettaessa sitouduttava vähentämään tuotantoaan ainakin 20 prosentilla suhteessa viiteajanjakson aikaiseen vuosituotantoon niiden tuotteiden osalta, joita laajaperäistäminen koskee, tai sovellettaessa tuotantotekniikkamenetelmää ottamaan käyttöön vähemmän voimaperäisiä viljely- tai karjanpitotapoja.

15. Asetuksen N:o 4115/88 15 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet, joilla taataan, että tuensaajat noudattavat sitoumuksiaan, ja tämän vuoksi jäsenvaltioiden on tarkastettava vuosittain ainakin 5 prosenttia tukea saavista yrityksistä. Asetuksen 16 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on määrättävä ainakin taloudellisia seuraamuksia niille, jotka eivät ole noudattaneet sitoumuksiaan.

16. Saksalainen tuomioistuin pyytää 16 artiklan, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 838/93, tulkintaa, ja tämä säännös kuuluu seuraavasti:

"1. Jos pinta-alaa (hehtaareina), karjan määrää (nautayksikköinä) taikka tuotannon painoa (tonneina) tai määrää (kuutiometreinä) koskevien yksiköiden valvonnassa todetaan vähintään 2 prosentin ja 0,2 yksikön mutta enintään 10 prosentin ja 2 yksikön poikkeama verrattaessa sitä yksikkömäärää, jolle tukea on haettu, siihen yksikkömäärän, joka valvonnassa on todettu, tuki lasketaan tämän viimeksi mainitun yksikkömäärän perusteella ylittävä osuus vähentäen. Näin tehtyä tuen määrän pienentämistä sovelletaan myös aiemmin maksettuihin tukiin, jollei tuensaaja pystyy osoittamaan, että poikkeama ei ole ollut tarkoituksellinen ja ettei syynä siihen ole ollut tuensaajan huolimattomuus.

2. Jos ylittävä osuus on suurempi kuin mitä 1 kohdassa säädetään, mihinkään tukeen ei ole oikeutta laajaperäistämissitoumuksen kattamalta ajanjaksolta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muiden aiheellisten seuraamusten määräämistä. Edeltäneiden

vuosien osalta maksettua tukea ei kuitenkaan peritä takaisin, jos tuensaaja pystyy osoittamaan, että poikkeama ei ole ollut tarkoituksellinen ja ettei syynä siihen ole ollut tuensaajan huolimattomuus.

3. Jäsenvaltiot määräävät ainakin taloudellisista seuraamuksista silloin, kun annettua sitoumusta on rikottu muuten kuin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla, paitsi jos kysymys on ollut ylivoimaisesta esteestä tai siitä, että sitoumusta on rikottu syistä, jotka ovat olleet tuensaajan vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella. Jos näihin sitoumuksiin liittyvä sääntöjenvastaisuus on luonteeltaan vakavaa, ja erityisesti jos kysymys on tuensaajan tai tämän oikeudensaajien petollisesta tarkoituksesta, mihinkään tukeen ei ole oikeutta laajaperäistämissitoumuksen kattamalta ajanjaksolta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muiden aiheellisten seuraamusten määräämistä." *

IV Menettely yhteisöjen tuomioistuimessa

17. Pääasian kantaja ja komissio ovat EY:n tuomioistuimen perussäännössä asetetussa määräajassa esittäneet kirjalliset huomautuksensa. Koska yksikään osapuolista ei ole pyytänyt saada esittää kantaansa suullisesti, yhteisöjen tuomioistuin päätti työjärjestyksensä 104 artiklan 4 kohdan mukaisesti luopua suullisen käsittelyn järjestämisestä.

* — Tässä ja jäljempänä ratkaisuehdotuksessa esitetyt lainaukset asetuksesta on suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.

V Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

A *Ensimmäinen kysymys*

18. Mielestäni kansallinen tuomioistuin haluaa ensimmäisellä kysymyksellään selvittää, sovelletaanko 16 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tai 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädettyä seuraamusta tilanteessa, jossa yksikkömäärä, jolle tukea on haettu, poikkeaa todetusta yksikkömäärästä yli 2 hehtaarilla ylittämättä kuitenkaan 10:tä prosenttia viljelyalasta.

Ensimmäinen seuraamushan merkitsee sitä, että vastaista tukea pienennetään ja että se lasketaan todetun yksikkömäärän perusteella todetun ja haetun välisen eron vähentäen, kun taas toinen seuraamus merkitsee sitä, että mitään tukia ei makseta koko laajaperäistämissitoumuksen kattamana aikana, ja tämä riippumatta muista lisärangaistuksista.

19. Asetuksen N:o 4115/88 muuttaminen asetuksella N:o 838/93 merkitsi käytännössä sitä, että 16 artikla sai uuden sisällön ja että asetukseen lisättiin eräs uusi artikla (16 a artikla), jossa säädetään perusteettomasti maksettujen tukien takaisinperinnästä. Asetuksen N:o 838/93 ensimmäisen perustelukappaleen mukaan

sääntöjenvastaisuuksien, seuraamusten ja perusteettomasti maksettujen summien osalta on annettava tarkempia säännöksiä, joilla taataan asetuksen N:o 4115/88 mukaisten tuotannon laajaperäistämistä koskevien tukisäännösten tehokkaampi valvonta.

20. On korostettava sitä, että asetuksen N:o 4115/88 16 artiklan aiempi versio erosi huomattavasti siitä sanamuodosta, jonka tulkinnasta kansallinen tuomioistuin on nyt esillä olevassa asiassa esittänyt ennakkoratkaisupyynnön. Aiemmin seuraamusten määrääminen oli täysin jäsenvaltioiden päätettävissä oleva asia, eikä seuraamusten porrastamisesta rikkomuksen vakavuuden perusteella ollut säädetty.

Sitä vastoin uusi 16 artikla koostuu kahdesta täysin erilaisesta osasta, joilla pyritään eri päämääriin. Säännöksen 1 ja 2 kohdassa säädetään siitä, millä edellytyksillä — rikkomuksen vakavuusasteesta riippuen — tukea voidaan pienentää tai peruuttaa silloin, kun 15 artiklan mukaisesti tehdyissä tarkastuksissa ilmenee, että tukea on haettu enemmän kuin mihin sittemmin on todettu olevan oikeus. Tästä syystä näitä kahta kohtaa voidaan soveltaa vain, jos laajaperäistämissitoumusta on rikottu tavalla, joka voidaan ilmaista määrällisesti.

Kaikissa muissa noudattamatta jättämistä koskevissa tilanteissa on sovellettava 16 artiklan 3 kohtaa, jossa jäsenvaltioiden tehtäväksi annetaan seuraamusten vahvistaminen. Olen sitä mieltä, että tämä kohta on täydentävä normi, jonka tulee kattaa kaikki jäljelle jäävät tilanteet, joiden osalta yhteisön lainsäätäjä ei voi, koska annettuja sitoumuksia ei voi ilmaista määrällisesti, taata, että seuraamuksen kovuus on asianmukaisessa suhteessa tuensaajan rikkomuksen merkitykseen ja että suhteellisuusperiaatetta siten noudatetaan.

21. Velvollisuus vähentää tuotantoa sovellettaessa määrällistä menetelmää kuuluu epäilyksittä määrällisesti ilmaistavissa oleviin laajaperäistämissitoumuksiin. Tosin myös silloin, kun tuotantotekniikoita koskevan menetelmän perusteella annettua sitoumusta on rikottu, voidaan 16 artiklan 1 ja 2 kohtaa mielestäni soveltaa siltä osin kuin nämä sitoumukset on vahvistettu määrällisesti.

Tältä osin kansallinen tuomioistuin on päätöksessään perustellusti todennut, että sen kaltaisessa tapauksessa, josta nyt on kysymys ja jossa tuensaaja on rikkonut määrällistä sitoumusta, jonka tuensaaja on antanut tuotantotekniikoita koskevan menetelmän pohjalta, on sovellettava asetuksen N:o 4115/88 16 artiklan 1 ja 2 kohtaa. Mielestäni ei ole mahdollista, että 1 kohtaa sovellettaisiin vain, jos ero haetun ja todetun yksikkömäärän perus-

teella johtuu toisen hallintoelimen virheellisistä tiedoista, joita tuensaaja on hakemuksessaan sitten käyttänyt.

22. Myöskään sanamuotonsa puolesta 16 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke ei tule pelkästään silloin sovellettavaksi, jos molemmat alarajoista (2 prosenttia ja 0,2 prosenttia) kumulatiivisesti ylittyvät, eikä sitä voida enää soveltaa, jos myös molemmat ylärajoista (10 prosenttia ja 2 hehtaaria) ovat ylittyneet. Jos haetun ja todetun yksikkömäärän välinen erotus siis pysyy 1 kohdassa asetetun 2 prosentin ja 0,2 hehtaarin ja toisaalta 10 prosentin ja 2 hehtaarin välillä, on tuki, jota jäljellä olevana sitoumusaikana on vielä maksettava, laskettava todetun yksikkömäärän perusteella ja jo saadusta tuesta on vähennettävä erotusta vastaava määrä. Koska yläraja on 10 prosenttia, haettua tukea ei milloinkaan voida pienentää enemmän kuin 20 prosenttia.

Jos erotus sitä vastoin ylittää 1 kohdassa vahvistetut rajat, on 2 kohtaa sovellettaessa tuki peruutettava koko laajaperäistämissitoumuksen kattamalta ajalta, joten jos velvoitteiden laiminlyönti on merkittävämpi, on seuraamuskin edellä todettua ankarampi.

23. Edellä esitetyn perusteella katson, että asetuksen N:o 4115/88, sellaisena kuin se on asetuksella N:o 838/93 muutettuna, 16 artiklaa on tulkittava siten, että sen 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädettyä seuraamusta sovelletaan, jos yksikkömäärä, jolle tukea on haettu, poikkeaa todetusta yksikkömäärästä yli 2 hehtaarilla ylittämättä kuitenkaan 10:tä prosenttia siitä alasta, jolle tukea on haettu.

B *Toinen kysymys*

24. Toisella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin pyytää tulkitsemaan asetuksen N:o 4115/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 16 artiklan 1 kohdan toista virkettä, jonka mukaan tuen määrän pienentämistä sovelletaan myös aiemmin maksettuihin tukiin, jollei tuensaaja pystyy osoittamaan, että poikkeama ei ole ollut tarkoituksellinen ja ettei syynä siihen ole ollut tuensaajan huolimattomuus.

Konkreettisesti kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää, onko jo myönnettyä tukea pienennettävä laajaperäistämissitoumuksen kattaman ajanjakson alusta alkaen vaiko vasta siitä ajankohdasta alkaen, jolloin sitoumusta rikottiin, ja tämä sillä rajoituksella, että tuensaaja ei osoita, että poikkeama ei ollut tarkoituksellinen eikä syynä siihen ollut tuensaajan huolimattomuus.

25. Pääasian kantaja ja komissio ovat eri mieltä siitä, miten tähän kysymykseen on vastattava. Kantaja katsoo, että laajaperäistämistukia voidaan pienentää vasta siitä ajankohdasta alkaen, jolloin sitoumuksen rikkominen on osoitettu, ja että tukea ei voida pienentää sitoumusajanjakson kattaman ajanjakson alusta alkaen. Komissio sitä vastoin katsoo, että tukea on pienennettävä koko sitä ajalta, jota sitoumus koskee.

26. Olen samaa mieltä komission kanssa, koska 16 artiklan 1 kohdan toinen virke koskee yleisesti jo myönnettyjä tukia ja koska siinä ei ole mitään sellaista ajallista rajoitusta, jota kansallinen tuomioistuin ennakkoratkaisukysymyksessään pitää mahdollisena.

27. Asetuksen N:o 4115/88 15 artiklassa säädetään valvonnasta, jota jäsenvaltioiden on harjoitettava, jotta taataan se, että tuensaajat noudattavat laajaperäistämissitoumuksiaan. Tämän valvonnan puitteissa on vuosittain edustavin otoksin tarkastettava ainakin 5 prosenttia yrityksistä. Kysymys on siten pienestä osuudesta, ja siksi 16 artiklassa säädetyt seuraamukset menettäisivät suuren osan ennalta ehkäisevästä vaikutuksestaan, jos niistä voitaisiin määrätä vain sen hehtaarimäärän osalta, jonka osalta laajaperäistämissitoumuksen noudattamatta jättäminen on osoitettu. Tätä näkökohtaa tukee sekin, että käytännössä jälkikäteen on usein mahdotonta osoittaa sitoumusta noudatetun. Näistä syistä on seurauksensa puolesta oikein, että tukia, kuten komissio esittää, pienennetään koko sitoumusajalta (1 kohta) tai että ne peruutetaan tältä ajalta (2 kohta), siitä riippuen kuinka paljon tuen piirin haettu yksikkömäärä poikkeaa todetusta yksikkömäärästä, ja että tuensaajalle annetaan mahdollisuus osoittaa, ennen kuin jo myönnettyä tukea pienennetään tai sitä peritään takaisin, että syy erotukseen ei ole tuensaajassa.

28. Näin ollen kansallisen tuomioistuimen toiseen kysymykseen on vastattava, että 16 artiklan 1 kohdan toista virkettä on tulkittava niin, että laajaperäistämistukien määrän pienentäminen jo myönnettyjen tukien osalta ulottuu sen ajanjakson alkuun, jonka tuensaajan antama sitoumus kattaa, jollei tuensaaja pysty osoittamaan, että kyseinen poikkeama ei ole ollut tarkoituksellinen ja ettei syynä siihen ole ollut tuensaajan huolimattomuus.

C *Kolmas kysymys*

29. Kolmannella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää, mitä tunnusmerkkejä on pidettävä ratkaisevina, jotta kysymys olisi sellaisesta "vakavasta sääntöjenvastaisuudesta", jota tarkoitetaan

asetuksen N:o 4115/88, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 838/93, 16 artiklan 3 kohdassa.

30. Mielestäni ainoastaan asetuksen N:o 4115/88 16 artiklan 1 kohdan tulkinnasta voi olla hyötyä kansalliselle tuomioistuimelle sen ratkaistessa pääasiaa. Artiklan 3 kohta on näet kumpaakin edeltävää säännöstä täydentävä säännös, jossa jäsenvaltiot velvoitetaan määräämään ainakin taloudellisista seuraamuksista raharangaistusten muodossa silloin, kun annettua sitoumusta on rikottu muuten kuin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla, paitsi jos kysymys on ollut ylivoimaisesta esteestä tai siitä, että sitoumusta on rikottu syistä, jotka ovat johtuneet satunnaisista seikoista. Tämä on se asiayhteys, johon liittyen tässä säännöksessä mainitaan vakava sääntöjenvastaisuus ja erityisesti tuensaajan tai tämän oikeudensaajien petollinen tarkoitus. Näitä tapauksia varten säädetty vähimmäisseuraamus merkitsee, että tuki peruutetaan koko laajaperäistämissitoumuksen kattamalta ajanjaksolta.

Jos nämä vakavat sääntöjenvastaisuudet voivat tulla kysymykseen vain yhdessä velvoitteiden muiden laiminlyöntitilanteiden kanssa kuin niiden, joita 1 ja 2 kohta koskevat, ei tähän kysymykseen olisi mielestäni tarvetta vastata, koska tarkastellessani ensimmäistä ja toista kysymystä olen esittänyt tulkintaa, jonka mukaan 16 artiklan 1 kohta koskisi kansallisen tuomioistuimen tarkoittamaa tapausta. Siltä varalta, että yhteisöjen tuomioistuin pitäisi kolmanteen kysymykseen vastaamista kuitenkin tarpeellisena, tarkastelen sitä seuraavassa.

31. Pääasian kantaja vetoaa siihen, että vakavasta sääntöjenvastaisuudesta on kyse vain silloin, kun tuensaajalla on ollut petollinen tarkoitus, tai ainakin tarkoitus saada sääntöjen rikkomisesta etua itselleen. Erityisesti kantajan tapauksessa olisi lisäksi ollut tarpeen, että lannoitteen typpiosuus olisi selvästi ylittänyt sen, mitä keskimäärin levitetään hehtaarille viljelymaata. Sen sijaan ratkaisevana ei saisi koskaan pitää, kuten 16 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa, sen viljelyalan suuruutta, jonka osalta säännöksiä on rikottu.

32. Komissio esittää, että sääntöjenvastaisuuksien (Unregelmäßigkeit) käsite määritellään Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta annetun asetuksen N:o 2988/95 [12] 1 artiklan 2 kohdassa, ja se ehdottaa, että yhteisöjen tuomioistuin käyttäisi tätä määritelmää, kun se tulkitsee asetuksen N:o 4115/88 16 artiklan 3 kohdan toista virkettä.

33. Asetuksella N:o 2988/95 on Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamiseksi annettu yleinen säännöstö, joka koskee yhtenäisiä tarkastuksia sekä hallinnollisia toimenpiteitä ja seuraamuksia silloin, kun yhteisön oikeuden osalta on ollut väärinkäytöksiä.

12 — Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18 päivänä joulukuuta 1995 annettu neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95 (EYVL L 312, s. 1).

Tämän asetuksen 1 artiklan 2 kohdan määritelmän mukaan väärinkäytöksen (Unregelmäßigkeit) tunnusmerkit toteuttaa jokainen yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko yhteisöjen yleiselle talousarviolle tai yhteisöjen hoidossa oleville talousarvioille, joko suoraan yhteisöjen puolesta kannettujen omien varojen vähenemisen tai lakkaamisen taikka perusteettoman menon takia.

34. Komission ajatus käsitteiden tulkinnan yhdenmukaistamisesta on mielestäni sinänsä kannatettava, mutta ei ratkaise ongelmaa, koska asetuksessa N:o 4115/88, jonka tulkinnasta kansallinen tuomioistuin nyt on kiinnostunut, säädetään, ei sääntöjenvastaisuuksista sinällään, vaan kvalifioiduista muodoista eli vakavista sääntöjenvastaisuuksista, joihin syyllistymisestä seuraa ainakin se, että tuet peruutetaan koko laajaperäistämissitoumuksen kattamalta ajanjaksolta.

35. Koska sovellettava seuraamus on erittäin vakava ja vastaa 16 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädettyä, komissio ehdottaa tulkintaa, jonka mukaan vakavasta sääntöjenvastaisuudesta olisi kysymys vain, jos velvoitteiden rikkominen on verrattavissa 2 kohdassa tarkoitettuun sitoumuksen noudattamatta jättämiseen ja jos tuensaaja lisäksi on syyllistynyt törkeään huolimattomuuteen.

36. Kuten olen jo todennut, 16 artiklan 3 kohta täydentää 1 ja 2 kohtaa, koska siinä säädetään vain sellaisista velvoitteiden noudattamatta jättämisen tilanteista, joita 1 ja 2 kohta eivät kata. Sen vuoksi kysymys ei ole pelkästään siitä, että sen hehtaarimäärän, jolle tukea on haettu, ja todetun hehtaarimäärän välillä on tahallisuudesta tai huolimattomuudesta riippumatta enemmän tai vähemmän suuri ero. Sen sijaan sääntöjenvastaisuuksien on oltava yhteydessä toisiin laajaperäistämissitoumusten noudattamatta jättämisen tilanteisiin, ja kysymyksen on oltava törkeästä huolimattomuudesta tai petollisesta tarkoituksesta.

37. Siinä tapauksessa, että yhteisöjen tuomioistuin pitäisi tarpeellisena vastata kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen, katson, että asetuksen N:o 4115/88 16 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun vakavan sääntöjenvastaisuuden kannalta on ratkaisevaa, että sääntöjenvastaisuudet ovat yhteydessä sellaisiin muihin velvoitteiden noudattamatta jättämisen tilanteisiin kuin niihin, joita 16 artiklan 1 ja 2 kohta koskevat, ja että kysymys on törkeästä huolimattomuudesta tai petollisesta tarkoituksesta.

VI Ratkaisuehdotus

38. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että Verwaltungsgericht Schwerinin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin vastataan seuraavasti:

1) Tuotannon laajaperäistämistä koskevan tukijärjestelmän yksityiskohtaisten soveltamissääntöjen määrittämisestä 21 päivänä joulukuuta 1988 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 4115/88, sellaisena kuin se on asetuksen N:o 4115/88 muuttamisesta 6.4.1993 annetulla asetuksella N:o 838/93 muutettuna, 16 artiklaa on tulkittava siten, että sen 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädettyä seuraamusta sovelletaan, jos yksikkömäärä, jolle tukea on haettu, poikkeaa todetusta yksikkömäärästä yli 2 hehtaarilla ylittämättä kuitenkaan 10:tä prosenttia siitä alasta, jolle tukea on haettu.

2) Asetuksen N:o 4115/88, sellaisena kuin se on asetuksella N:o 838/93 muutettuna, 16 artiklan 1 kohdan toista virkettä on tulkittava niin, että laajaperäistämistukien määrän pienentäminen jo myönnettyjen tukien osalta ulottuu sen ajanjakson alkuun, jonka tuensaajan antama sitoumus kattaa, jollei tuensaaja pysty osoittamaan, että kyseinen poikkeama ei ole ollut tarkoituksellinen ja ettei syynä siihen ole ollut tuensaajan huolimattomuus.

3) Jotta kysymys on asetuksen N:o 4115/88, sellaisena kuin se on asetuksella N:o 838/93 muutettuna, 16 artiklan 3 kohdassa tarkoitetusta vakavasta sääntöjenvastaisuudesta, on ratkaisevaa, että sääntöjenvastaisuudet ovat yhteydessä sellaisiin muihin velvoitteiden noudattamatta jättämisen tilanteisiin kuin niihin, joita 16 artiklan 1 ja 2 kohta koskevat, ja että kysymys on törkeästä huolimattomuudesta tai petollisesta tarkoituksesta.