JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
28 päivänä toukokuuta 1998 *

1. Yhteisöjen tuomioistuinta on pyydetty lausumaan kahdesta periaatteellisesta asiasta, joissa on kysymys siitä, voivatko kansalliset viranomaiset vaatia hallinnollisia maksuja maanviljelijöiltä, jotka saavat korvausta välittöminä tulotukina, kun näitä asioita koskevissa yhteisön asetuksissa säädetään, että korvaukset on maksettava kokonaisuudessaan edunsaajille. Kellinghusen ja Ketelsen, jotka ovat maanviljelijöitä, ovat valittaneet Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgerichtiin siitä, että niiltä on peritty tukihakemuksen käsittelystä aiheutuneita (melko alhaisia) kuluja. Näillä asioilla on laajempaa merkitystä, koska komissio on aloittanut Schleswig-Holsteinin osavaltiossa perittyjen maksujen vuoksi perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn Saksan liittotasavaltaa vastaan, mutta se ei ole vielä saattanut asioita tämän artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimeen, vaan on päättänyt odottaa yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisua esillä oleviin asioihin.

2. Kyseiset asetukset on annettu yhteisen maatalouspolitiikan uudistamisen yhteydessä vuonna 1992. Kellinghusenin tapaus koskee tukijärjestelmästä tiettyjen peltokasvien viljelijöille 30 päivänä kesäkuuta 1992 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 1765/92. [1] Asetuksen johdanto-osan toisen perustelukappaleen mukaan asetuksen tarkoituksena on perustaa uusi korvausjärjestelmä, ja tämä tavoite saavutetaan parhaiten lähentämällä tiettyjen peltokasvien viljelystä maksettavat yhteisön hinnat maailmanmarkkinahintojen kanssa tarkoituksena korvata virallisten hintojen laskun aiheuttama tulonmenetys maksamalla korvausta näitä peltokasveja kylväville viljelijöille. Asetuksella on siis perustettu korvausjärjestelmä, jossa on vahvistettu hyvin yksityiskohtaisesti näiden korvausten maksamista koskevat edellytykset. Korvaukset on vahvistettu hehtaaria kohden, ja ne vaihtelevat alueittain (ks. 2 artiklan 2 kohta). Kellinghusenin tapauksen kannalta merkityksellinen säännös on 15 artiklan 3 kohta, joka kuuluu otsikon "Yleiset säännökset ja siirtymäsäännökset" alle ja jossa todetaan seuraavaa:

"Tässä asetuksessa tarkoitetut korvaukset on kokonaisuudessaan maksettava edunsaajille."

3. Ketelsenin tapauksessa on kysymyksessä naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 27 päivänä kesäkuuta 1968 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 805/68, [2] sellaisena

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — EYVL L 181, s. 12.
2 — EYVL L 148, s. 24.

kuin se on muutettuna neuvoston asetuksella N:o 2066/92. [3] Muutosasetuksen johdantoosan mukaan maatalouden yleisen tilanteen korjaamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden vuoksi interventiohinnat laskevat naudanlihaalalla (toinen perustelukappale), ja ottaen huomioon tämän vaikutukset tuottajille heille olisi annettava huomattava korvaus erilaisina palkkioina (kolmas perustelukappale). Muutosasetuksella on perustettu erittäin yksityiskohtainen palkkiojärjestelmä sekä lisätty uusi yleisesti sovellettava 30 a artikla, joka kuuluu seuraavasti:

"Tämän asetuksen mukaan maksettavat summat maksetaan kokonaan edunsaajille."

4. Jäljempänä tässä ratkaisuehdotuksessa asetuksiin N:o 1765/92 ja N:o 805/68, sellaisina kuin ne ovat muutettuina, viitataan ilmaisulla asetukset.

5. Kellinghusen haki vuonna 1994 asetuksen N:o 1765/92 nojalla korvauksia Amt für Land- und Wasserwirtschaft Kieliltä (Kielin maatalous- ja vesiviranomainen), ja Ketelsen haki vastaavia korvauksia asetuksen N:o 805/68 nojalla, sellaisena kuin asetus on muutettuna, Amt für Land- und Wasserwirtschaft Husumilta (Husumin maatalous- ja vesiviranomainen). Hakemukset hyväksyttiin, mutta molemmissa tapauksissa korvauksista vähennettiin kuluja *Landesverordnung über Verwaltungsgebühren*in (Schleswig-Holsteinin osavaltiossa perittävistä hallinnollisista maksuista annettu asetus) nojalla; tähän asetukseen sisältyy erityissäännöksiä sellaisista asian käsittelystä aiheutuneista kuluista, joita asetuksissa tarkoitettujen korvausten hakijoiden on suoritettava. Kellinghusenin tapauksessa näiden kulujen osuus yhteensä 175 945,07 DEM:n suuruisista korvauksista oli 788 Saksan markkaa (DEM), joihin sisältyi 80 DEM:n suuruinen perusmaksu ja 3 DEM:n suuruinen lisämaksu peltoviljelyhehtaaria kohti. Ketelsen sai puolestaan 23 305,92 DEM:n suuruisen naudanlihantuottajille myönnettävän erityispalkkion (67 naudasta), ja häneltä perittiin kuluina 214 DEM, joihin sisältyi 80 DEM:n suuruinen perusmaksu ja 2 DEM:n suuruinen maksu nautaa kohti.

6. Pääasioiden valittajat ovat valittaneet näistä kulujen perimistä koskevista päätöksistä sillä perusteella, että asetuksilla kielletään tällaisten maksujen periminen. Vastapuolet ovat kiistäneet nämä vaatimukset ja todenneet, että koska asetuksiin ei sisälly säännöksiä hakemusten käsittelystä aiheutuneiden hallinnollisten kulujen rahoittamisesta, jäsenvaltioilla ja niiden alueellisilla yksiköillä on säilynyt valta päättää näistä kuluista sopivaksi katsomallaan tavalla.

3 — Naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 805/68 muuttamisesta sekä naudanlihantuottajia koskevan erityispalkkiojärjestelmän yleisistä säännöistä annetun asetuksen (ETY) N:o 468/87 ja emolehmien pitämistä koskevasta palkkiojärjestelmästä annetun asetuksen (ETY) N:o 1357/80 kumoamisesta 30 päivänä kesäkuuta 1992 annettu asetus (ETY) N:o 2066/92 (EYVL L 215, s. 49).

7. Valittajat valittivat tämän jälkeen asiasta Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgerichtiin. He väittivät, että asian käsittelystä aiheutuneiden kulujen periminen on kiellettyä sekä edellä mainittujen asetusten sanamuodon että niiden tavoitteen ja tarkoituksen nojalla, joilla pyritään korvausten yhdenmukaiseen toteuttamiseen jäsenvaltioissa.

8. Vastapuolet ovat väittäneet, ettei kyseisiä säännöksiä pidä tulkita siten, että niillä kiellettäisiin jäsenvaltioita perimästä kuluja, vaan siten, että niillä ainoastaan kielletään määräämästä sellaisista esimerkiksi veronluonteisista maksuista, jotka olisivat yhteisön toimenpiteiden vastaisia. Vastapuolet ovat väittäneet lisäksi, että jos kyseisiä säännöksiä olisi tulkittava siten, että niillä kielletään perimästä maksuja, ne olisivat pätemättömiä, koska niillä rikottaisiin useilta osin yhteisön ylemmäntasoisia oikeussääntöjä. Vastapuolet ovat vedonneet perustamissopimuksen 5 artiklassa tarkoitettuun yhteistyövelvoitteeseen samoin kuin 3 b artiklassa tarkoitettuihin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen.

9. Verwaltungsgericht on todennut ennakkoratkaisupyynnössään, että kyseisten maksujen oikeudellisena perustana on *Verwaltungskostengesetz des Landes Schleswig-Holstein* (Schleswig-Holsteinin osavaltiossa hallinnollisista kuluista annettu laki). [4] Maksujen suuruus on lainsäätäjän vahvistamien sääntöjen ja erityisesti vastaavuusperiaatteen ja kustannusten kattamista koskevan periaatteen mukainen.

10. Verwaltungsgericht on katsonut, ettei asetusten tulkinta ole täysin selvää. Puhtaasti kirjaimellinen tulkinta puhuisi todennäköisesti maksujen perimistä koskevaa kieltoa vastaan. Toisaalta kielto periä maksuja on yhteensopiva sekä perustamissopimuksen yleisten tavoitteiden kanssa, joita ovat kilpailun vääristymisen estäminen (perustamissopimuksen 3 g artikla) ja syrjinnän estäminen (perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan toinen alakohta), että vuoden 1992 maatalousuudistuksen erityistavoitteiden kanssa, joihin liittyy tiettyjä maataloustuotteita tuottavien maanviljelijöiden tulojen suora tukeminen; kulujen perimisellä pienennetään sitä haittojen korvaamista, joka korvauksen tarkoituksena on taata.

11. Jos jälkimmäinen tulkinta on oikea, Verwaltungsgerichtilla on vastapuolten väitteiden nojalla epäselvyyttä kyseisten säännösten päte-

4 — 17.1.1974 annettu laki, GVOBl. Schl.-H. s. 37, sellaisena kuin laki on muutettuna 18.12.1978 annetulla lailla, GVOBl. Schl.-H. 1979, s. 2.

vyydestä. Näin ollen se on esittänyt seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

Asia C-36/97

"1) Onko tukijärjestelmistä tiettyjen peltokasvien viljelijöille 30 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1765/92 (EYVL L 181, s. 12) 15 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että siinä kielletään jäsenvaltion viranomaisia perimästä hakijoilta tukihakemuksen käsittelystä aiheutuneita hallinnollisia kuluja, kun nämä kulut vastaavat suuruudeltaan jäsenvaltiossa yleisesti perittäviä maksuja ja ovat niin alhaisia, että niiden perimisellä ei estetä hakijaa tekemästä tukihakemusta?

2) Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myöntävä:

Onko kyseisen neuvoston asetuksen 15 artiklan 3 kohta yhteisön ylemmäntasoisen oikeussäännön eli erityisesti EY:n perustamissopimuksen 5 artiklassa tarkoitetun lojaliteettiperiaatteen, EY:n perustamissopimuksen 3 b artiklan kolmannessa kohdassa tarkoitetun suhteellisuusperiaatteen ja EY:n perustamissopimuksen 3 b artiklan toisessa kohdassa tarkoitetun toissijaisuusperiaatteen vastainen?"

Asia C-37/97

"1) Onko naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen N:o 805/68 [5] 30 a artiklaa, sellaisena kuin asetus on muutettuna, tulkittava siten, että siinä kielletään jäsenvaltion viranomaisia perimästä hakijoilta tukihakemuksen käsittelystä aiheutuneita hallinnollisia kuluja, kun nämä kulut vastaavat suuruudeltaan jäsenvaltiossa yleisesti perittäviä maksuja ja ovat niin alhaisia, että niiden perimisellä ei estetä hakijaa tekemästä tukihakemusta?

2) Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myöntävä:

Onko kyseisen neuvoston asetuksen 30 a artikla yhteisön ylemmäntasoisen oikeussäännön eli erityisesti EY:n perustamissopimuksen 5 artiklassa tarkoitetun lojaliteettiperiaatteen, EY:n perustamissopimuksen 3 b artiklan kolmannessa kohdassa tarkoitetun suhteellisuusperiaatteen ja EY:n perustamissopimuksen 3 b artiklan toisessa kohdassa tarkoitetun toissijaisuusperiaatteen vastainen?"

5 — Kansallinen tuomioistuin on viitannut kysymyksessään virheellisesti neuvoston asetuksen N:o 2066/92 30 a artiklaan.

12. Pääasioiden valittajat ja vastapuolet, komissio, neuvosto sekä Saksan, Kreikan ja Ruotsin hallitukset ovat esittäneet kirjallisia ja suullisia huomautuksia. Koska kysymykset ovat pääasiallisesti samoja kummassakin asiassa, tutkin niitä yhdessä.

Ensimmäinen kysymys

13. Olen samaa mieltä komission ja Saksan hallituksen kanssa siitä, että kyseisten säännösten sanamuoto on ratkaiseva. Kun asetuksissa säädetään, että kyseiset korvaukset on maksettava edunsaajille "kokonaisuudessaan" ja "kokonaan", niiden nojalla on kiellettyä periä mitään maksuja edunsaajille myönnetyistä summista. Pääasioiden vastapuolet myöntävätkin tämän. Ne väittävät kuitenkin, ettei näiden säännösten vastaista ole periä kuluja, mutta lisäävät, että korvaukset on maksettava kokonaisuudessaan. On kuitenkin selvää, että jotta kielto periä maksuja olisi tehokas, sitä ei voida tulkita puhtaan muodollisesti siten, että se koskisi ainoastaan korvausten suorittamishetkellä perittäviä maksuja. Näin ollen maksujen perimistä koskevan kiellon on välttämättä katsottava koskevan kaikkia korvauksiin välittömästi ja erottamattomasti liittyviä maksuja. On selvää, että näin on esillä olevassa asiassa, koska maksuja peritään maanviljelijän jätettyä asetuksessa tarkoitettuja korvauksia koskevan hakemuksen. Tämä riittää mielestäni siihen, että maksujen perimistä koskevaa kieltoa sovelletaan kyseisiin maksuihin.

14. Komission istunnossa esittämä luokittelu niistä eri maksuista, joita kansalliset viranomaiset saattaisivat periä korvausten myöntämisen yhteydessä, on mielestäni perusteltu. Sen mukaan ensimmäisen ryhmän muodostavat esillä olevaan asiaan liittyvien kaltaiset, hallinnollisten kulujen perusteella perittävät maksut, joiden osalta on komission mukaan erityisen selvää, että niiden periminen on asetusten nojalla kiellettyä. Toisen ryhmän muodostavat yleiset maksut, joiden osalta yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut pääasialliset edellytykset yhdistetyissä asioissa Irish Creamery Suppliers Association ym. [6] ja asiassa Aliments Morvan [7] antamissaan tuomioissa. Kolmannen ryhmän muodostavat muut maksut, kuten sellaiset, joiden avulla kansallisen lainsäädännön nojalla kansallisista veroveloista voidaan kuitata maanviljelijöille suoritetut korvaukset, joista oli kysymys hiljattain ratkaistussa asiassa Jensen ja Korn- og Foderstofkompagniet. [8] Julkisasiamies Fennelly totesi tuossa asiassa antamassaan ratkaisuehdotuksessa, että "kansallisten hallintokulujen korvaamiseksi asetetu[t] erityismaksu[t] —— olisivat selvästi kiellettyjä 15 artiklan 3 kohdan perusteella". [9] Yhteisöjen tuomioistuin ei käsitellyt tätä seikkaa. Se totesi kuitenkin, että kansalliset kuittausta koskevat säännökset eivät ole sellaisia, että niillä alennettaisiin korvausten määrää. [10] Yhteisöjen tuomioistuin korosti näin todetessaan sen säännön merkitystä, jonka mukaan korvaukset on maksettava kokonaisuudessaan.

6 — Yhdistetyt asiat 36/80 ja 71/80, Irish Creamery Suppliers Association ym., tuomio 10.3.1981 (Kok. 1981. s. 735).

7 — Asia C-235/90, Aliments Morvan, tuomio 19.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5419).

8 — Asia C-132/95, Jensen ja Korn- og Foderstofkompagniet, tuomio 19.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2975).

9 — 27.11.1997 esitetty ratkaisuehdotus, 39 kohta.

10 — Tuomion 58—62 kohta.

15. Kyseisten säännösten tällainen tulkinta on yhdenmukainen asetusten päämäärän ja perustamissopimuksen maatalousalaa koskevien yleisten tavoitteiden kanssa. Asetuksilla on perustettu laaja korvausjärjestelmä, ja niillä on vahvistettu yksityiskohtaisesti ne edellytykset, joita on sovellettava laskettaessa maanviljelijöille tulevia korvauksia. Jos jäsenvaltioille tunnustettaisiin vapaus periä hallinnollisia maksuja, tällä poikettaisiin korvauksia koskevista yhdenmukaisista säännöistä siltä osin kuin maanviljelijöiden saamat korvaussummat vaihtelisivat eri jäsenvaltioissa. Tällaisesta poikkeuksesta olisi pitänyt säätää nimenomaisesti, mitä ei esillä olevassa asiassa kuitenkaan ole tapahtunut. Päinvastoin asetuksissa säädetään nimenomaisesti siitä, että korvaukset on maksettava kokonaisuudessaan. Korvausten maksaminen kokonaisuudessaan on yhdenmukaista myös sen tavoitteen kanssa, jolla pyritään korvaamaan hintoja koskevat tukitoimet suoralla toimeentulotuella. Koska maanviljelijöiltä ei peritä hintoja koskevien tukitoimien käsittelykuluja, on johdonmukaista, ettei myöskään niistä korvauksista, joilla korvataan hintoja koskevat tukitoimet, voida periä käsittelykuluja.

16. Korvausjärjestelmän yhtenäisyys on sopusoinnussa myös yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa. Tästä yhteisön oikeuteen sisältyvästä yleisestä periaatteesta on maatalousalan osalta määrätty perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa. Järjestelmän yhtenäisyys on samoin yhteensopivaa perustamissopimuksen 3 artiklan g kohdassa tarkoitetun tervettä kilpailua koskevan tavoitteen kanssa.

17. Mielestäni mitään edellä todettua vastaan esitetyistä väitteistä ei voida hyväksyä.

18. Mielestäni ei voida myöskään hyväksyä vastapuolten ja niitä tukeneiden Kreikan ja Ruotsin hallitusten väitteitä, joiden mukaan kyseisissä säännöksissä ei kielletä selvästi hakemusten käsittelystä aiheutuneiden kulujen perimistä, ja että tällainen kielto olisi pitänyt ilmaista selkeästi, koska yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa Denkavit, että jäsenvaltiot saavat periä hallinnollisia maksuja. Asiassa Denkavit oli kysymys siitä, että kansalliset viranomaiset perivät rasvattoman maidon tukia koskevista tarkastuksista aiheutuneita kuluja. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tuomiossaan, että järjestelmän tavoite ei vaarannu, "kun summat, joita yrityksen on maksettava, vastaavat tämäntyyppisistä tarkastuksista normaalisti maksettavia kuluja, eikä niillä tehdä yrityksille vähemmän houkuttelevaksi toteuttaa sellaisia toimia, joita tuen myöntämisellä on tarkoitus suosia". [11] Vastapuolet ovat väittäneet, että esillä olevaan asiaan liittyvät kulut ovat näiden edellytysten mukaisia. Yhteisöjen tuomioistuin totesi kuitenkin heti alkuun asiassa Denkavit, että kyseisessä asetuksessa [12] ei säädetty mitään jäsenvaltioiden toteuttamista tarkastuksista aiheutuneista kuluista. Sillä ei siis estetty viranomaisia joko

11 — Asia 233/81, Denkavit, tuomio 15.9.1982 (Kok. 1982, s. 2933, 10 kohta).

12 — Rehuseoksiksi jalostetulle rasvattomalle maidolle ja vasikoiden rehuksi tarkoitetulle rasvattomalle maitojauheelle myönnettävää tukea koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 26 päivänä heinäkuuta 1979 annettu komission asetus (ETY) N:o 1725/79 (EYVL L 199, s. 1).

toteuttamasta tarkastuksia vastikkeetta tai perimästä aiheutuneita kuluja kyseisiltä yrityksiltä. [13] Yhteisöjen tuomioistuin lausui tuossa asiassa pelkästään sellaisten tapausten osalta, joissa asetuksiin ei sisältynyt minkäänlaisia säännöksiä kulujen perimisestä tai sellaisia säännöksiä korvausten maksamisesta kokonaisuudessaan, joista on kysymys esillä olevissa asioissa, ja totesi tällaisessa asiayhteydessä, etteivät jäsenvaltiot saa periä yrityksiltä maksuja, joilla vaarannettaisiin asetuksen tavoitteet. Olen näin ollen yhtä mieltä neuvoston kanssa siitä, että yhteisöjen tuomioistuin on jättänyt pääsääntöisesti yhteisön lainsäätäjän tehtäväksi ratkaista, onko kansallisilla viranomaisilla oikeus periä asian käsittelystä aiheutuneita kuluja. [14]

19. Vastapuolet ovat myös korostaneet sitä, ettei kyseisten asetusten johdanto-osissa selosteta niiden tavoitteita eikä merkitystä, vaikka perustamissopimuksen 190 artiklan perusteella olisi ollut tarpeen perustella nimenomaisesti poikkeus siitä yleisestä periaatteesta, jonka mukaan jäsenvaltioilla on oikeus periä hallinnollisia maksuja. Mielestäni tällaista yleistä periaatetta ei kuitenkaan ole olemassa, ja se, ettei kyseisiä säännöksiä ole selostettu johdanto-osassa, tietenkin vaikeuttaa niiden tulkitsemista. Olen lisäksi valittajien kanssa samaa mieltä siitä, että säännökset korvausten maksamisesta kokonaisuudessaan ovat toissijaisia, eikä niitä ole tarpeen erityisesti perustella johdanto-osassa, jotta ne olisivat päteviä.

20. Vastapuolet ovat väittäneet lisäksi, että niiden tulkintaa kyseisistä säännöksistä tukee se, etteivät kaikki vuoden 1992 maatalousuudistusta koskevat neuvoston asetukset sisällä vastaavanlaisia säännöksiä. Ne ovat viitanneet erityisesti lampaan- ja vuohenliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 30 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3013/89 muuttamisesta annettuun neuvoston asetukseen (ETY) N:o 2069/92. [15] Vastapuolten mukaan on näin ollen selvää, että kyseiset säännökset ovat ainoastaan selittäviä, eivätkä ne koske asian käsittelystä aiheutuneita kuluja.

21. En kuitenkaan ymmärrä, millä perusteella vastapuolet ovat päätyneet tällaiseen tulokseen. Mielestäni yhteisön lainsäätäjällä on yksinkertaisesti valta päättää, antaako se tätä asiaa koskevia sääntöjä vaiko ei, ja ainoastaan siinä tapauksessa, että tällaisia sääntöjä ei ole annettu, voidaan asiassa Denkavit [16] ilmaistuja periaatteita soveltaa. En katso, että sellaisesta asetuksesta, johon ei sisälly säännöksiä korvausten maksamisesta kokonaisuudessaan, voisi olla apua tulkittaessa asetuksia, joihin tällainen säännös todella sisältyy. Tämän lisäksi komissio on selostanut istunnossa, että lampaan- ja vuohenliha-alan yhteisessä markkinajärjestelyssä säädettiin suorasta toimeentulotuesta jo ennen vuoden 1992 uudistusta, että tuolla alalla oli tarpeen tehdä vain vähän tarkastuksia ja ettei tästä syystä hallinnollisia maksuja koskevalla kysymyksellä pitäisi olla suurtakaan merkitystä.

13 — Tuomion 7 ja 8 kohta.

14 — Ks. myös asia 31/78, Bussone, tuomio 30.11.1978 (Kok. 1978, s. 2429, 12—25 kohta).

15 — EYVL L 215, s. 59.

16 — Mainittu edellä, tuomion 11 kohta.

22. Vastapuolet ovat väittäneet lisäksi, että on korvauksia saavien maanviljelijöiden edun mukaista saada perustetuksi hyvin toimiva hallinnollinen järjestelmä, että tästä aiheutuu huomattavia kustannuksia ja että kansallisilla viranomaisilla pitäisi olla mahdollisuus periä osa näistä kuluista. Tällä väitteellä näytettäisiin todettavan, että hallinnollinen järjestelmä voidaan toteuttaa paremmin, jos edunsaajilta voidaan periä maksuja. Tällaista näkemystä ei voida hyväksyä. On itsestään selvää, että jäsenvaltioilla on velvollisuus täytäntöönpanna yhteisön oikeus siihen liittyvien edellytysten mukaisesti, eikä täytäntöönpanemisen laatu voi riippua siitä, miten hallinnolliset kulut on rahoitettu.

23. Ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava molempien asioiden osalta, että asetuksia on tulkittava siten, että niissä kielletään kansallisia viranomaisia perimästä hakijoilta korvaus- ja palkkiohakemusten käsittelystä aiheutuneita kuluja.

Toinen kysymys

24. Pääasioiden vastapuolet ovat väittäneet, että jos esillä olevia säännöksiä tulkittaisiin siten, että niiden nojalla on kiellettyä periä hallinnollisia maksuja, niillä loukattaisiin yhteisön oikeuden ylemmäntasoisia oikeusperiaatteita. Ne ovat todenneet ensiksikin, että kiellolla loukattaisiin perustamissopimuksen 5 artiklassa tarkoitettua lojaliteettiperiaatetta. Koska ei ole olemassa erityistä sääntöä yhteisön maatalouden tukitoimien myöntämistä koskevien hakemusten käsittelystä aiheutuneiden huomattavien hallinnollisten kulujen korvaamisesta, maksujen perimistä koskeva kielto tarkoittaisi niiden mukaan, että yhteisön toimielimet eivät ole huolehtineet jäsenvaltioiden oikeutetuista intresseistä. Lisäksi tällainen kielto, jolla puututaan tarpeettomasti kansalliseen hallinto-oikeuteen, loukkaisi sekä perustamissopimuksen 3 b artiklan kolmannessa kohdassa ilmaistua suhteellisuusperiaatetta että saman määräyksen toisessa kohdassa ilmaistua toissijaisuusperiaatetta.

25. En voi hyväksyä vastapuolten näkemyksiä.

26. Perustamissopimuksen 5 artiklan mukaan "jäsenvaltiot toteuttavat kaikki —— toimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tästä sopimuksesta tai yhteisön toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi ——". Jos asetuksia on tulkittava siten, että niissä kielletään perimästä asian käsittelystä aiheutuneita kuluja, mikä näyttää mielestäni asianmukaiselta ratkaisulta, 5 artiklasta seuraa, että jäsenvaltioiden on ryhdyttävä kaikkiin asianmukaisiin toimiin voidakseen täyttää tämän velvoitteen. On totta, että 5 artiklassa määrätään myös yhteisön toimielinten velvollisuudesta toimia yhteistyössä

jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa. [17] Olen kuitenkin samaa mieltä neuvoston ja komission kanssa siitä, että 5 artiklalla ei rajoiteta yhteisön lainsäädäntövaltaa. Perustamissopimuksen 40 artiklan mukaan yhteisö toteuttaa yhteisen maatalouden markkinajärjestelyn 39 artiklassa lueteltujen tavoitteiden saavuttamiseksi. On selvää, ettei lojaliteettiperiaate voi estää yhteisön toimielimiä säätämästä yhteisten markkinajärjestelyjen yhteydessä, että maanviljelijöille tulevat korvaukset on maksettava edunsaajille kokonaisuudessaan, tavoitteenaan taata, että tämä korvausjärjestelmä toteutetaan yhdenmukaisesti ja ketään syrjimättä.

27. On myös selvää, että asetukset ovat sopusoinnussa toissijaisuusperiaatteen kanssa. Perustamissopimuksen 3 b artiklan toisessa kohdassa määrätään, että aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, yhteisö toissijaisuusperiaatteen mukaisesti toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan tämän vuoksi toteuttaa paremmin yhteisön tasolla. Neuvosto ja komissio ovat väittäneet, ettei toissijaisuusperiaatetta voida soveltaa, koska asetukset annettiin vuonna 1992, eivätkä tämän jälkeen tehdyt perustamissopimuksen muutokset voi vaikuttaa niiden pätevyyteen (koska 3 b artikla tuli voimaan 1.11.1993, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen tultua voimaan).

Ne ovat myös todenneet, ettei toissijaisuusperiaatetta sovelleta kyseisellä alalla, jolla yhteisöllä on niiden mukaan yksinomainen toimivalta. Mielestäni näitä väitteitä ei ole tarpeen arvioida, koska on selvää, että asetukset ovat joka tapauksessa yhteensopivia toissijaisuusperiaatteen kanssa. Kuten Saksan hallitus on korostanut, yhteisöllä on laaja toimivalta maatalouden alalla, asetukset annettiin tämän toimivallan puitteissa, eikä hallinnollisten maksujen perimistä koskevan kiellon tavoitetta, eli korvausjärjestelmän yhdenmukaista toteuttamista, voida saavuttaa kansallisella tasolla.

28. Kiellolla ei myöskään loukata suhteellisuusperiaatetta. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että sen selvittämiseksi, onko jokin yhteisön oikeuden säännös suhteellisuusperiaatteen mukainen, on arvioitava, voidaanko säännöksellä toteutetuilla keinoilla saavuttaa sillä tavoiteltu tulos ylittämättä sitä, mikä tuloksen saavuttamiseksi on tarpeen. [18] On selvää, ettei tavoitetta, jonka mukaan korvaukset on maksettava maanviljelijöille kokonaisuudessaan, voida saavuttaa muutoin kuin säätämällä, että heidän on saatava täysi korvaus.

29. Näin ollen katson, että edellä esitettyjen kysymysten tutkinnan perusteella ei ole ilmennyt mitään sellaisia seikkoja, joilla olisi vaikutusta asetusten pätevyyteen.

17 — Asia 230/81, Luxemburg v. parlamentti, tuomio 10.2.1983 (Kok. 1983, s. 255, 37 kohta) ja asia C-2/88, Zwartveld ym., määräys 13.7.1990 (Kok. 1990, s. I-3365, 17 kohta).

18 — Ks. asia C-84/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 12.11.1996 (Kok. 1996, s. I-5755, 57 kohta) ja asia C-233/94, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 13.5.1997 (Kok. 1997, s. I-2405, 54 kohta).

Ratkaisuehdotus

30. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgerichtin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Asia C-36/97

1) Tukijärjestelmästä tiettyjen peltokasvien viljelijöille 30 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1765/92 15 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että sen vastaista on, että kansalliset viranomaiset perivät hakijoilta tukihakemuksen käsittelystä aiheutuneita kuluja, vaikka nämä maksut vastaavat suuruudeltaan jäsenvaltiossa yleisesti perittäviä maksuja ja ovat niin alhaisia, että niiden perimisellä ei estetä hakijaa tekemästä tukihakemusta.

2) Esitettyjen kysymysten tutkinnan perusteella ei ole ilmennyt mitään sellaisia seikkoja, joilla olisi vaikutusta asetuksen pätevyyteen.

Asia C-37/97

1) Naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 27 päivänä kesäkuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 805/68 30 a artiklassa, sellaisena kuin viimeksi mainittu asetus on muutettuna neuvoston asetuksella N:o 2066/92, on tulkittava siten, että sen vastaista on, että kansalliset viranomaiset perivät hakijoilta tukihakemuksen käsittelystä aiheutuneita kuluja, vaikka nämä maksut vastaavat suuruudeltaan jäsenvaltiossa yleisesti perittäviä maksuja ja ovat niin alhaisia, että niiden perimisellä ei estetä hakijaa tekemästä tukihakemusta.

2) Esitettyjen kysymysten tutkinnan perusteella ei ole ilmennyt mitään sellaisia seikkoja, joilla olisi vaikutusta asetuksen pätevyyteen.