JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

YVES BOT

27 päivänä marraskuuta 2007 [1]

1. Kyseessä oleva ennakkoratkaisupyyntö koskee lievempien rangaistusten takautuvan soveltamisen periaatteen, joka on vahvistettu Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 [2] 2 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä ja sittemmin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä [3] vuonna 2003 toteutetun yhteisön maatalouspolitiikan uudistuksen jälkeen, toteuttamisen rajoja.

2. Tällä ennakkoratkaisupyynnöllä esitetään tarkemmin ottaen kysymys siitä, voiko viljelijä vedota tähän periaatteeseen, jotta häneen sovellettaisiin säännöstenvastaisuuksien toteamisen jälkeen hyväksyttyä seuraamusjärjestelmää, joka sisältyy yhteisön maatalouspolitiikan uudistamisen yhteydessä vuonna 2003 luotuun muutettuun sääntelykehykseen. Tässä uudessa sääntelykehyksessä säädetään vastedes tukijärjestelmästä, jossa tuotantotuki on korvattu tuottajatuella, joka maksetaan tilatukena ja jonka edellytyksenä on se, että sellaisilla alueilla kuten ympäristö, kansanterveys sekä eläinten ja kasvien terveys annettuja yhteisön lainsäädännön normeja ja vaatimuksia noudatetaan.

3. Näin ollen yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään tulkitsemaan useita yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1782/2003 säädettyjen täydentävien ehtojen, tuen mukauttamisen ja yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 21.4.2004 annetun komission asetuksen (EY) N:o 796/2004 [4] artikloja sekä asetuksen N:o 2988/95 2 artiklan 2 kohdan toista virkettä.

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.

2 – EYVL L 312, s. 1.

3 – Asia C-354/95, National Farmers' Union ym., tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4559, 41 kohta); asia C-295/02, Gerken, tuomio 1.7.2004 (Kok. 2004, s. I-6369, 61 kohta); yhdistetyt asiat C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, Berlusconi ym., tuomio 3.5.2005 (Kok. 2005, s. I-3565, 67–69 kohta); asia C-286/05, Haug, tuomio 4.5.2006 (Kok. 2006, s. I-4121, 23 kohta); asia C-45/06, Campina, tuomio 8.3.2007 (Kok. 2007, s. I-2089, 32 ja 33 kohta) ja asia C-45/05, Maatschap Schonewille-Prins, tuomio 24.5.2007 (Kok. 2007, s. I-3997, 55 kohta).

4 – EUVL L 141, s. 18. Asetus sellaisena kuin se on muutettuna 11.2.2005 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 239/2005 (EUVL L 42, s. 3; jäljempänä asetus N:o 796/2004).

4. Tämä pyyntö on esitetty maataloustuottaja Jagerin ja Amt für Landwirtschaft Bützowin (Bützowin maatalousvirasto, jäljempänä virasto) välisessä riita-asiassa, jossa on kyse emolehmäpalkkiohakemuksen hylkäämisestä vuoden 2001 osalta. Hylkäämistä on perusteltu nautaeläinten, joista tukea ei ole haettu, tunnistamiseen ja rekisteröintiin liittyvillä säännöstenvastaisuuksilla.

5. Jäljempänä esitän, miksi asetuksen N:o 2988/95 2 artiklan 2 kohdan toista virkettä on mielestäni tulkittava siten, että asetuksen N:o 796/2004 66 ja 67 artiklassa säädettyä seuraamusjärjestelmää ei sovelleta takautuvasti tukihakemukseen, joka kuuluu tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevan yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 23.12.1992 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3887/92 [5] ajalliseen soveltamisalaan.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön lainsäädäntö*

1. Nautaeläinten tunnistaminen ja rekisteröinti

6. Nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönottamisesta sekä naudanlihan ja naudanlihatuotteiden pakollisesta merkitsemisestä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 820/97 kumoamisesta 17.7.2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1760/2000 [6] sisältää erityisesti 4 ja 7 artiklassa säännöksiä, jotka koskevat nautaeläinten tunnistamista ja rekisteröintiä. Asetuksen N:o 1760/2000 24 artiklan 2 kohdan mukaan viittauksia asetukseen N:o 820/97 pidetään viittauksina asetukseen N:o 1760/2000.

2. Nautaeläimiin sovellettavien tukijärjestelmien kehitys

7. Naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 17.5.1999 annetun neuvoston

5 – EYVL L 391, s. 36. Asetus sellaisena kuin se on muutettuna 21.12.1999 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 2801/1999 (EYVL L 340, s. 29; jäljempänä asetus N:o 3887/92).

6 – EYVL L 204, s. 1.

asetuksen (EY) N:o 1254/1999 [7] 6 artiklan 1 kohdan mukaan tuottaja, joka pitää tilallaan emolehmiä, voi hakemuksesta saada palkkion emolehmäkarjan pitämisestä (emolehmäpalkkio).

8. Asetuksen 21 artiklan mukaan oikeus tähän palkkioon edellyttää, että eläin tunnistetaan ja rekisteröidään asetuksen N:o 820/97 mukaisesti.

9. Nämä asetuksen N:o 1254/1999 säännökset on 1.1.2005 alkaen kumottu ja korvattu yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (ETY) N:o 2019/93, (EY) N:o 1452/2001, (EY) N:o 1453/2001, (EY) N:o 1454/2001, (EY) N:o 1868/94, (EY) N:o 1251/1999, (EY) N:o 1254/1999, (EY) N:o 1673/2000, (ETY) N:o 2358/71 ja (EY) N:o 2529/2001 muuttamisesta 29.9.2003 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1782/2003. [8]

10. Asetuksen N:o 1782/2003 24 ja 25 perustelukappaleessa esitetään tällä asetuksella toteutetun yhteisön maatalouspolitiikan uudistuksen olennaiset piirteet. Niissä todetaan seuraavaa:

”Yhteisön maatalouden kilpailukyvyn parantaminen sekä elintarvikkeiden laadun ja ympäristövaatimusten edistäminen merkitsevät väistämättä maataloustuotteiden virallisten hintojen laskua ja tuotantokustannusten nousua yhteisön maatiloilla. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi sekä markkinasuuntautuneemman ja kestävämmän maatalouden edistämiseksi on tarpeen täydentää siirtymistä tuotantotuesta tuottajatukeen ottamalla käyttöön tuotantomääristä riippumattoman maatilakohtaisen tilatuen järjestelmä. Tuen irrottaminen tuotantomääristä ei muuta viljelijöille tosiasiallisesti maksettavia määriä mutta parantaa huomattavasti tilatuen tehokkuutta. Tämän vuoksi on aiheellista asettaa tilatuen edellytykseksi se, että noudatetaan ympäristöä, elintarviketurvallisuutta, eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevia vaatimuksia ja että maatila säilytetään viljelyn ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa.

Tällaisessa järjestelmässä viljelijän useista eri järjestelmistä saamat nykyiset suorat tuet olisi yhdistettävä tilatueksi, joka määräytyy viitekauden aiempien oikeuksien perusteella

7 – EYVL L 160, s. 21.
8 – EUVL L 270, s. 1.

ja joka on mukautettu Agenda 2000:n yhteydessä käyttöönotettujen toimenpiteiden täydellisen toteuttamisen ja tällä asetuksella vahvistettujen tukimäärien muutosten ottamiseksi huomioon.”

11. Asetuksen N:o 1782/2003 III osastossa säädetään tilatukijärjestelmästä. Tässä järjestelmässä viljelijöiden suorat tuet myönnetään pääasiassa vuosittaisena tilatukena, joka korvaa suurimman osan aikaisemmista suorista tuista.

12. Asetuksen N:o 1782/2003 nojalla jäsenvaltiot voivat valita sovellettavan tilatukijärjestelmän useista vaihtoehdoista, joista päävaihtoehdot esitetään jäljempänä. [9]

13. Peruslähestysmistapa on historiallinen sikäli, että maanviljelijälle kunakin vuonna myönnettävä tilatuki lasketaan viitemäärän perusteella, joka on asetuksen N:o 1782/2003 37 artiklan 1 kohdan mukaan asetuksen liitteessä VI [10] tarkoitettujen tukijärjestelmien mukaisesti viljelijälle viitekauden kunakin kalenterivuonna myönnettyjen tukien kokonaismäärien kolmen vuoden keskiarvo, joka lasketaan ja jota mukautetaan kyseisen asetuksen liitteen VII mukaisesti. Asetuksen N:o 1782/2003 38 artiklan mukaan tämä viitekausi käsittää kalenterivuodet 2000, 2001 ja 2002. Tämän jälkeen maanviljelijälle myönnetään tukioikeuksia. Yleisen säännön mukaan jokainen tukioikeus lasketaan jakamalla viitemäärä sillä hehtaarimäärällä, jota viitevuosien tuet koskevat. [11]

14. Jäsenvaltiot voivat myös valita alueellisen lähtökohdan ja kiinteämääräiset korvaukset. [12] Viitemääriä ei tässä tapauksessa lasketa kunkin viljelijän osalta erikseen, vaan alueellisella tasolla. Nämä määrät vastaavat siten kyseessä olevan alueen viljelijöiden saamien tukien summaa viitekauden aikana. Alueelliset viitemäärät jaetaan siis kyseessä olevan alueen viljelijöiden tilatukijärjestelmän aloitusvuotena ilmoittamalla tukikelpoisella hehtaarimäärällä, jotta voidaan vahvistaa yksittäisen tuen määrä tällä alueella. Jokainen maanviljelijä saa tietyn määrän tukioikeuksia

9 – Ks. Euroopan yhteisöjen komission laatima asiakirja, jonka nimi on Tilatukijärjestelmä – käsite (Régime de paiement unique – Le concept) ja joka on saatavissa internetissä sivulla (http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/infosheets/pay_fr.pdf).

10 – Tämän asetuksen liitteessä VI mainittujen tukien joukossa on emolehmäpalkkio.

11 – Ks. asetuksen N:o 1782/2003 III osaston 3 luku, jonka otsikko on ”Tukioikeudet”.

12 – Ks. asetuksen N:o 1782/2003 III osaston 5 luvun 1 jakso, jonka otsikko on ”Alueellinen täytäntöönpano”.

(kiinteämääräinen korvaus), jotka vastaavat ilmoitettua tukikelpoisten hehtaarien määrää tilatukijärjestelmän aloittamisvuotena. Tämä lähestymistapa tarkoittaa tietynlaista tukien uudelleenjakoa maanviljelijöiden kesken.

15. Jäsenvaltiot voivat lisäksi tietyissä tapauksissa ottaa käyttöön yhdennetyn järjestelmän, jossa yhdistetään historiallinen lähestymistapa ja alueellinen, kiinteämääräisen korvauksen sisältävä lähestymistapa.

16. Tilatukijärjestelmälle on tyypillistä se, että tuki ei riipu tuotannosta. Tätä kutsutaan ”tukien irrottamiseksi tuotantomääristä”. Tämä irrottaminen voi olla täydellistä tai vain osittaista.

17. Jos irrottaminen on osittaista, jäsenvaltiot valitsevat tilatukijärjestelmän osittaisen täytäntöönpanon ja säilyttävät tietyt tuotannosta riippuvat suorat tuet. [13]

18. Esimerkiksi naudanlihan tukien osalta asetuksen N:o 1782/2003 68 artiklan 2 kohdan a alakohdan i alakohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat pidättää enintään 100 prosenttia kyseisen asetuksen 41 artiklassa tarkoitetusta kansallisen enimmäismäärän osasta, joka vastaa liitteessä VI tarkoitettua emolehmäpalkkiota.

19. Näistä tukijärjestelmistä, jotka riippuvat tuotannosta, säädetään mainitun asetuksen IV osastossa, jonka otsikko on ”muut tukijärjestelmät”. Asetuksen N:o 1782/2003 IV osastossa olevassa 125 artiklassa säädetään emolehmäpalkkion myöntämisen edellytyksistä. Lisäksi tämän asetuksen samaan osastoon sisältyvässä 138 artiklassa säädetään, että oikeus suoriin tukiin, kuten emolehmäpalkkioon, edellyttää, että eläin merkitään ja rekisteröidään asetuksen N:o 1760/2000 mukaisesti.

20. Varsinaisen tilatuen lisäksi toinen vuoden 2003 uudistuksen peruspiirre on se, jota yhteisön lainsäätäjä kutsuu tukien ”täydentäviksi ehdoiksi”.

21. Asetuksen N:o 1782/2003 II osasto, jonka otsikko on ”yleiset säännökset”, sisältää 1 luvun, jonka otsikko on ”täydentävät ehdot”, ja jonka 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että suoria tukia saavan viljelijän on noudatettava liitteessä III tarkoitettuja laki-

13 – Ks. asetuksen N:o 1782/2003 III osaston 5 luvun 2 jakso, jonka otsikko on ”Osittainen täytäntöönpano”. Tässä tapauksessa puhutaan myös ”tukien yhdistämisestä”.

sääteisiä hoitovaatimuksia ja jäsenvaltioiden mainitun asetuksen 5 artiklan mukaisesti vahvistamia hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksia.

22. Lakisääteiset hoitovaatimukset käsittävät yhteensä 18 asetusta ja direktiiviä, jotka koskevat ympäristöä, kansanterveyttä sekä eläinten ja kasvien terveyttä.

23. Asetuksen N:o 1782/2003 liitteen III A kohdan 8 alakohdassa mainitaan noudatettavien lakisääteisten vaatimusten joukossa asetuksen N:o 1760/2000 4 ja 7 artikla.

24. Lisäksi jäsenvaltioiden on asetuksen N:o 1782/2003 5 artiklan 1 kohdan mukaan varmistettava, että maatalousmaa, erityisesti maa, jota ei enää käytetä tuotantoon, säilytetään viljelyn ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa. Jäsenvaltiot määrittelevät kansallisella tai alueellisella tasolla nämä hyvän maatalouden ja ympäristön vähimmäisvaatimukset kyseisen asetuksen liitteessä IV esitetyn kehyksen perusteella. Näiden vähimmäisvaatimusten tarkoituksena on oltava esimerkiksi maaperän suojeleminen tarvittavin toimenpitein eroosion estämiseksi tai maaperän orgaanisten aineiden tason säilyttäminen soveltuvin toimenpitein.

3. Säännöstenvastaisuuksiin sovellettavien vähennyksiä ja poissulkemisia koskevien säännösten kehitys

25. Tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevasta yhdennetystä hallinto- ja valvontajärjestelmästä 27.11.1992 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 3508/92 [14] sovelletaan sen 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan nojalla emolehmäpalkkiojärjestelmään.

26. Asetuksessa N:o 3887/92 annetaan yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

27. Tämän asetuksen 10 c artiklassa vahvistetaan säännöt, joita sovelletaan tukien alentamiseen, jos yhteisön oikeuden vaatimuksia nautaeläinten, joista tukea ei ole haettu, tunnistamisesta ja rekisteröinnistä ei ole noudatettu. Tässä artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kun kyseessä ovat muut kuin 10 b artiklassa tarkoitetut naudat ja paikalla tehtävässä tarkastuksessa todetaan, että tilalla olevien yhteisön tukeen oikeutettujen tai sitä myön-

14 – EYVL L 355, s. 1, sellaisena kuin kyseinen asetus on muutettuna 17.7.2000 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1593/2000 (EYVL L 182, s. 4).

nettäessä huomioon otettavien eläinten määrä ei vastaa

taikka tuottajan rekisterin sisältämien tietojen perusteella sen mukaan, mikä niistä antaa alhaisimman tuloksen.

a) asetuksen (EY) N:o 820/97 7 artiklan mukaiseen atk-pohjaiseen tietokantaan ilmoitettujen eläinten määrää,

– –

b) asetuksen (EY) N:o 820/97 7 artiklan mukaisesti tuottajan rekisteriin vietyjen eläinten määrää,

3. Jos paikalla tehtävässä tarkastuksessa todettu erotus on enemmän kuin 20 prosenttia todetuista tukikelpoisista eläimistä, palkkiota ei myönnetä paikalla tehtyä tarkastusta edeltäneiden 12 kuukauden osalta.”

c) tilalla olevien eläinten asetuksen (EY) N:o 820/97 6 artiklan mukaista passia,

alennetaan hakijalle kyseisessä tukijärjestelmässä myönnetyn tuen kokonaismäärää suhteellisesti niiden 12 kuukauden osalta, jotka edelsivät paikalla tehtyä tarkastusta, jossa edellä mainittuja puutteita havaittiin, jollei kyseessä ole ylivoimainen este.

28. Asetus N:o 3887/92 kumottiin tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevasta yhdennetystä hallinto- ja valvontajärjestelmästä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3508/92 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 11.12.2001 annetulla komission asetuksella (ETY) N:o 2419/2001.[15] Asetuksen N:o 2419/2001 53 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen mukaan asetusta N:o 3887/92 sovelletaan kuitenkin edelleen tukihakemuksiin, jotka liittyvät ennen 1.1.2002 päättyviin markkinointivuosiin tai palkkiokausiin.

Tuen vähennys lasketaan kyseiseen järjestelmään kuuluvien tilalla olevien kaikkien eläinten määrän tai asetuksen (EY) N:o 820/97 5 artiklan mukaiseen atk-pohjaiseen tietokantaan tallennettujen tietojen tai passien

15 – EYVL L 327, s. 11.

29. Asetuksen N:o 2419/2001 36–43 artiklassa, jotka ovat sen IV osastossa, jonka otsikko on ”Tuen, vähennysten ja poissulkemisten laskuperusteet”, säädetään eläintukihakemuksiin liittyviin havaintoihin sovellettavista säännöistä. Tämän asetuksen 38 artikla sisältää tältä osin säännökset, jotka koskevat vähennyksiä ja poissulkemisia sellaisten nautaeläinten osalta, joista tukea on haettu. Mainitun asetuksen 39 artiklan, jonka otsikko on ”Nautaeläinten, joista tukea ei ole haettu, tunnistamista ja rekisteröintiä koskevien säännösten noudattamatta jättäminen”, 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos nautaeläinten tunnistamis- ja rekisteröintijärjestelmän säännösten noudattamatta jättäminen havaitaan nautaeläinten, joista tukea ei ole haettu, paikalla tehtävässä tarkastuksessa, sen tuen kokonaismäärästä, johon viljelijällä on oikeus 36 artiklan 3 kohdan mukaisesti nautatukijärjestelmissä asianomaisena palkkiokautena tarvittaessa 38 artiklan mukaisesti vähennettynä, vähennetään 48 artiklassa tarkoitettua ylivoimaista estettä tai poikkeuksellisia olosuhteita lukuun ottamatta 2 kohdassa esitetyn kaavan mukaan laskettava määrä.”

30. Asetusta N:o 2419/2001 muutettiin 23.1.2004 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 118/2004, [16] jolla lisättiin asetuksen N:o 2419/2001 39 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan loppuun seuraava virke:

”Vähennettävä tuen määrä ei kuitenkaan saa olla enempää kuin 20 prosenttia siitä tuen kokonaismäärästä, joka maataloustuottajalle voitaisiin myöntää.”

31. Asetus N:o 2419/2001 kumottiin asetuksella N:o 796/2004, joka sisältää asetuksessa N:o 1782/2003 säädettyjen täydentävien ehtojen, tuen mukauttamisen ja yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä.

32. Asetuksen N:o 796/2004 81 artiklan toisessa kohdassa säädetään, että asetusta sovelletaan tukihakemuksiin, jotka liittyvät 1.1.2005 alkaviin markkinointivuosiin tai palkkiokausiin, kun taas asetusta N:o 2419/2001 sovelletaan edelleen asetuksen N:o 796/2004 80 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan toisen virkkeen nojalla tukihakemuksiin, jotka liittyvät ennen 1.1.2005 alkaviin markkinointivuosiin tai palkkiokausiin.

33. Asetuksen N:o 796/2004 IV osasto sisältää säännöksiä vähennysten ja poissulkemisten laskuperusteista.

16 – EYVL L 17, s. 7.

34. Mainitun asetuksen 57–63 artiklassa, jotka sisältyvät IV osaston I lukuun, jonka otsikko on ”Tukikelpoisuusedellytyksiin liittyvät havainnot”, esitetään eläinpalkkioihin sovellettavat säännöt. Asetuksen 59 artiklassa määritellään vähennykset ja poissulkemiset sellaisten nautaeläinten osalta, joista on haettu tukea.

35. Asetuksen N:o 796/2004 66 ja 67 artiklassa, jotka sisältyvät IV osaston II lukuun, jonka otsikko on ”Täydentäviä ehtoja koskevat havainnot”, ilmoitetaan säännöt, joita sovelletaan siinä tapauksessa, että täydentäviin ehtoihin kuuluvia vaatimuksia ja normeja ei ole noudatettu.

36. Näissä kahdessa artiklassa pannaan täytäntöön asetuksen N:o 1782/2003 6 artiklan 1 kohta, jossa säädetään, että jos lakisääteisiä hoitovaatimuksia tai hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusta ei noudateta yksittäisestä viljelijästä suoraan johtuvan toiminnan tai laiminlyönnin seurauksena, sinä kalenterivuonna, jona noudattamatta jättäminen tapahtuu, myönnettävien suorien tukien kokonaismäärää vähennetään tai määrä perutaan sen jälkeen kun on ensin sovellettu tämän asetuksen 10 ja 11 artiklaa, eli sen jälkeen, kun on sovellettu yhtäältä suorien tukien mukauttamista ja toisaalta mahdollista suorien tukien mukautusta rahoituskurin vuoksi.

37. Asetuksen N:o 796/2004 66 ja 67 artiklassa säädetään seuraavaa:

”*66 artikla*

Vähennysten soveltaminen laiminlyönnin tapauksessa

1. Jos noudattamatta jättäminen johtuu viljelijän laiminlyönnistä, on vähennettävä asetuksen (EY) N:o 1782/2003 [17] 2 artiklan d alakohdassa määriteltyjen suorien tukien kokonaismäärää, joka on myönnetty tai on myönnettävä asianomaiselle viljelijälle niiden tukihakemusten perusteella, jotka hän on jättänyt tai tulee jättämään kalenterivuonna, jona laiminlyönti havaitaan, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 71 artiklan soveltamista. Tämä vähennys on pääsääntöisesti kolme prosenttia kyseisestä kokonaismäärästä.

Maksajavirasto voi kuitenkin toimivaltaisen valvontaviranomaisen 48 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti tarkastuskertomuk-

17 – Asetuksen N:o 1782/2003 2 artiklan d alakohdan mukaan suoralla tuella tarkoitetaan viljelijälle suoraan liitteessä I luetellusta tukijärjestelmästä myönnettävää tilatukea. Näihin tukijärjestelmiin kuulu tilatukijärjestelmä sekä emolehmäpalkkiojärjestelmä.

sessa esittämän arvion perusteella päättää joko alentaa kyseistä prosenttiosuutta yhteen prosenttiin tai korottaa sitä viiteen prosenttiin kyseisestä kokonaismäärästä taikka 48 artiklan 1 kohdan c alakohdan toisessa alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa olla soveltamatta vähennystä lainkaan.

2. Jos samaan täydentävien ehtojen alaan liittyvien eri säädösten tai standardien osalta on havaittu useampi kuin yksi säännösten noudattamatta jättämisen tapaus, kyseisiä tapauksia on 1 kohdan mukaisen vähennyksen vahvistamiseksi pidettävä yhtenä noudattamatta jättämisenä.

3. Jos täydentävien ehtojen eri alojen osalta on havaittu useampi kuin yksi säännösten noudattamatta jättäminen, 1 kohdassa säädettyä vähennyksen vahvistamismenettelyä on sovellettava erikseen kuhunkin noudattamatta jättämiseen.

Myös vaatimuksen muodostavan standardin noudattamatta jättämistä pidetään noudattamatta jättämisenä.

Kyseiset vähennysprosenttiosuudet on laskettava yhteen. Vähennys voi kuitenkin olla enintään viisi prosenttia 1 kohdassa tarkoitetusta kokonaismäärästä.

4. Jos on havaittu toistuvia säännösten noudattamatta jättämisiä, ensimmäisen noudattamatta jättämisen osalta 1 kohdan mukaisesti vahvistettua prosenttiosuutta on ensimmäisen toiston yhteydessä korotettava kertoimella kolme, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 67 artiklan mukaista säännösten tahallista noudattamatta jättämistä koskevien säännösten soveltamista. Jos kyseinen prosenttiosuus on vahvistettu 2 kohdan mukaisesti, maksajaviraston on määritettävä prosenttiosuus, jota olisi sovellettu ensimmäiseen asianomaisen vaatimuksen tai standardin noudattamatta jättämiseen.

Myöhempien toistojen yhteydessä korotuskerrointa kolme on sovellettava joka kerran edellisen toistuvan noudattamatta jättämisen osalta vahvistettuun vähennykseen. Vähennys voi kuitenkin olla enintään 15 prosenttia 1 kohdassa tarkoitetusta kokonaismäärästä.

Kun 15 prosentin suuruinen vähennys on saavutettu, maksajaviraston on ilmoitettava asianomaiselle viljelijälle, että jos sama säännösten noudattamatta jättäminen vielä havaitaan, hänen katsotaan toimineen 67 artiklassa tarkoitetulla tavalla tahallisesti. Jos sen jälkeen havaitaan uusi noudattamatta jättäminen, sovellettava vähennysprosenttiosuus vahvistetaan soveltamalla korotuskerrointa kolme korotettuun määrään, joka edeltää tapauksen mukaan toisen alakohdan viimeisessä virkkeessä säädetyn 15 prosentin rajoituksen soveltamista.

5. Jos toistuva noudattamatta jättäminen havaitaan yhdessä jonkin toisen noudattamatta jättämisen tai toisen toistuvan noudattamatta jättämisen kanssa, prosenttimääräiset vähennykset lasketaan yhteen. Vähennys voi kuitenkin olla enintään viisitoista prosenttia 1 kohdassa tarkoitetusta kokonaismäärästä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 4 kohdan kolmannen alakohdan soveltamista.

67 artikla

Vähennysten ja poissulkemisten soveltaminen säännösten tahallisen noudattamatta jättämisen tapauksissa

1. Jos viljelijä on jättänyt säännöksiä noudattamatta tahallisesti, 66 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuun kokonaismäärään sovellettava vähennys on pääsääntöisesti 20 prosenttia kyseisestä kokonaismäärästä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 71 artiklan soveltamista.

Maksajavirasto voi kuitenkin toimivaltaisen valvontaviranomaisen 48 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti tarkastuskertomuksessa esittämän arvion perusteella päättää alentaa kyseistä prosenttiosuutta vähintään 15 prosenttiin tai korottaa sitä tapauksen mukaan enintään 100 prosenttiin kyseisestä kokonaismäärästä.

2. Jos tahallinen noudattamatta jättäminen koskee jotain tiettyä tukijärjestelmää, viljelijä on suljettava kyseisen tukijärjestelmän ulkopuolelle kyseisen kalenterivuoden osalta.

Jos säännösten tahallinen noudattamatta jättäminen on erittäin laajaa, vakavaa, pitkäaikaista tai toistuvaa, viljelijä on suljettava asianomaisen tukijärjestelmän ulkopuolelle myös seuraavan kalenterivuoden osalta.”

4. Yhteisön lainsäädäntötoimilla säädettyjen hallinnollisten seuraamusten ajallinen soveltaminen

38. Asetuksen N:o 2988/95 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamiseksi annetaan yleinen säännöstö yhteisön oikeuteen kohdistuvia väärinkäytöksiä [koskevista] yhtenäisistä tarkastuksista sekä hallinnollisista toimenpiteistä ja seuraamuksista.

2. Väärinkäytösten tunnusmerkit [täyttää] 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."

39. Tämän saman asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Hallinnollista seuraamusta ei voi määrätä, jos seuraamuksesta ei ole ennen väärinkäyttöä säädetty yhteisön säännöksellä. Jos yhteisön säännöstöihin sisältyviä hallinnollisia seuraamuksia koskevia säännöksiä muutetaan myöhemmin, sovelletaan lievempiä määräyksiä takautuvasti."

B *Kansallinen lainsäädäntö*

40. Saksassa 21.7.2004 annetussa yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen toimeenpanevassa laissa [18] (Gesetz zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik) säädetään, että emolehmäpalkkio on maksettava 1.1.2005 alkaen osana asetuksen N:o 1782/2003 III osastossa tarkoitettua tuotantomääristä irrotettua tilatukea. Lisäksi tällä lailla pannaan täytäntöön yhdennetty järjestelmä, jossa liitetään toisiinsa historiallinen ja alueellinen lähtökohta.

II Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

41. Maataloustuottaja Jager haki toukokuussa 2001 virastolta emolehmäpalkkioita 71 nautaeläimestä vuodelta 2001.

42. Virasto hylkäsi 24.1.2002 tekemällään päätöksellä tämän hakemuksen kokonaisuudessaan sillä perusteella, että paikalla tehdyssä tarkastuksessa ilmeni asetuksen N:o 3887/92 10 c artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja sääntöjenvastaisuuksia ja todettu erotus oli enemmän kuin 20 prosenttia tukikelpoisista eläimistä.

43. Menestyksettömän oikaisuvaatimuksen jälkeen Jager valitti 25.7.2002 Verwaltungsgericht Schweriniin (Schwerinin hallintotuomioistuin) (Saksa).

18 – BGBl. 2004 I, s. 1763.

44. Tämä tuomioistuin toteaa ennakkoratkaisun pyytämistä koskevassa päätöksessään, että ottaen huomioon edellä mainittu asia Gerken ja asetuksen N:o 2988/95 2 artiklan 2 kohta, jotka koskevat lievempien seuraamusten takautuvan soveltamisen periaatetta, asetus N:o 118/2004 on joka tapauksessa merkityksellinen pääasiassa kyseessä olevassa riita-asiassa, koska tällä asetuksella on lisätty asetuksen N:o 2419/2001 39 artiklaan enimmäisseuraamus, jonka mukaan vähennettävä tuen määrä ei saa olla enempää kuin 20 prosenttia siitä tuen kokonaismäärästä, joka maataloustuottajalle voitaisiin myöntää.

45. Kansallinen tuomioistuin katsoo kuitenkin, että asetus N:o 796/2004, jota sovelletaan tukihakemuksiin, jotka liittyvät 1.1.2005 alkaviin markkinointivuosiin tai palkkiokausiin, on Jagerin kannalta vielä edullisempi. Nimittäin tämän asetuksen 57–63 artiklan säännökset, joissa toistetaan suurelta osin asetuksen N:o 2419/2001 36–43 artiklan säännökset, eivät enää sisällä viimeksi mainitun asetuksen 39 artiklan kanssa analogista säännöstä. Seuraamuksen puuttuminen olisi näin ollen lievin seuraamus, joka Jagerille voidaan kuvitella asetettavan.

46. Verwaltungsgericht Schwerin kysyy kuitenkin, voidaanko tätä lievempää seuraamusta soveltaa käsiteltävänä olevassa asiassa, vaikka emolehmäpalkkio on myönnetty Saksassa 1.1.2005 alkaen tilatukena, minkä vuoksi asetuksen N:o 796/2004 57–63 artiklan eläintukiin liittyviä säännöksiä ei enää sovelleta tässä jäsenvaltiossa.

47. Kansallinen tuomioistuin on näin ollen päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen siitä, ”onko säännöstä, jossa säädetään lievemmistä seuraamuksista (eläintukien osalta), sovellettava takautuvasti myös silloin, kun tämä säännös koskee vain periaatteessa ajanjaksoa, jolta eläintukia ei ole enää myönnetty kyseessä olevassa jäsenvaltiossa, jossa on pantu täytäntöön suorien tukien järjestelmä”.

III Asian tarkastelu

48. Yhteisöjen tuomioistuin on äskettäin todennut, että lievemmän rangaistuksen taannehtivan soveltamisen periaate kuuluu jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen, joten sen on katsottava olevan yhteisön oikeuden yleinen periaate, jonka kunnioittamisen yhteisöjen tuomioistuin varmistaa ja joka kansallisen tuomioistuimen on otettava huomioon. [19]

19 – Ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Berlusconi ym. (tuomion 67–69 kohta) ja em. asia Campina (tuomion 32 kohta).

49. Tämä periaate ilmaistaan erityisesti asetuksen N:o 2988/95 2 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä. [20]

50. Yhteisöjen tuomioistuin asetti edellä mainitussa asiassa Gerken antamassaan tuomiossa tämän viimeksi mainitun säännöksen soveltamiselle seuraavat neljä edellytystä: [21]

– on kyse asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetusta väärinkäytöksestä

– kyseiseen väärinkäytökseen sovelletaan asetuksen N:o 2988/95 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua hallinnollista seuraamusta

– seuraamuksen perustana olevia yhteisön säännöksiä on muutettu myöhemmin ja

– uusissa säännöksissä säädetään alun perin säädettyä lievemmästä seuraamuksesta.

51. Ensiksi ja kun otetaan huomioon nämä neljä edellytystä, on huomautettava Jagerin, viraston, Kreikan hallituksen, komission sekä ennakkoratkaisukysymyksen esittäneen tuomioistuimen tavoin, että asetuksen N:o 2419/2001 39 artiklassa säädettyä seuraamusjärjestelmää, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 118/2004, sovelletaan joka tapauksessa pääasiassa kyseessä olevaan riitaan.

52. Virasto on nimittäin todennut väärinkäytöksiä asetuksen N:o 3887/92 10 c artiklan 1 kohdassa nautaeläinten, joista tukea ei ole haettu, tunnistamisesta ja rekisteröimisestä säädetyn osalta. Kyse on tosiaan asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuista väärinkäytöksistä.

53. Väärinkäytöksiin on sovellettu asetuksen N:o 3887/92 10 c artiklan 3 kohtaa, jossa säädetään, että jos paikalla tehtävässä tarkastuksessa todettu erotus on enemmän kuin 20 prosenttia todetuista tukikelpoisista eläimistä, palkkiota ei myönnetä paikalla tehtyä tarkastusta edeltäneiden 12 kuukauden osalta. Eläintukien määrän vähentäminen tai jopa tuen peruuttaminen on asetuksen N:o 2988/95 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu hallinnollinen seuraamus. [22]

20 – Em. asia Campina (tuomion 33 kohta).

21 – Tuomion 47–52 kohta. Ks. vastaavasti julkisasiamies Léger'n tässä asiassa 11.12.2003 antama ratkaisuehdotus, 27 kohta.

22 – Em. asia Gerken (tuomion 50 kohta).

54. Asetuksen N:o 2419/2001 39 artiklalla on muutettu hallinnollisia seuraamuksia koskevia yhteisön säännöksiä ja kyseisellä artiklalla, sellaisena, kuin se on muutettuna asetuksen N:o 118/2004 1 artiklan 11 kohdan a alakohdalla, on asetettu tuen vähennykselle enimmäismäärä, jota sovelletaan, jos nautaeläinten, joista tukea ei ole haettu, tunnistamista ja rekisteröintiä koskevia yhteisön säännöksiä ei ole noudatettu. Enimmäismäärä on 20 prosenttia siitä tuen kokonaismäärästä, joka maataloustuottajalle voitaisiin myöntää merkityksellisen palkkiokauden aikana nautojen tukijärjestelmän nojalla.

55. Tämän säännöksen tarkoituksena on selvästi muuttaa hallinnollisia seuraamuksia koskevia säännöksiä siten, että lievennetään sellaisen seuraamuksen ankaruutta, jota sovelletaan siinä tapauksessa, että nautaeläinten, joista tukea ei ole haettu, tunnistamista ja rekisteröintiä koskevia yhteisöjen säännöksiä ei ole noudatettu. [23]

56. Asetuksen N:o 2988/95 2 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen nojalla 20 prosentin kattoa on näin ollen joka tapauksessa sovellettava Jagerille eläintukihakemuksen johdosta asetettuun seuraamukseen, vaikka tuki kuuluukin asetuksen N:o 3887/92 ajalliseen soveltamisalaan.

23 – Tämä lainsäätäjän tahto käy ilmi myös asetuksen N:o 118/2004 kuudennen perustelukappaleen toisesta virkkeestä, jonka mukaan ”joitakin [asetuksen N:o 2419/2001] säännöksistä olisi muutettava, jotta varmistettaisiin, että vähennykset ja poissulkemiset ovat aina tiukasti säännöstenvastaisuuden vakavuuden mukaan porrastettuja”.

57. Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksia esittäneet osapuolet ovat sitä vastoin eri mieltä siitä, onko asetus N:o 796/2004, sikäli kuin Jagerin seuraamus olisi sen mukaan vielä lievempi, myös otettava huomioon, kun määritellään häneen sovellettavia vähennyksiä ja poissulkemisia.

58. Aluksi on todettava, että Kreikan hallitus ja komissio ovat huomautuksissaan esittäneet, että kansallinen tuomioistuin on tehnyt virheen, kun se on todennut, että asetuksen N:o 796/2004 57–63 artikla ei sisällä säännöstä, joka vastaisi asetuksen N:o 2419/2001 39 artiklaa, ja johtanut tästä, että asetuksessa N:o 796/2004 ei enää säädetä seuraamuksesta siinä tapauksessa, että nautaeläinten, joista tukea ei ole haettu, tunnistamista ja rekisteröintiä koskevia vaatimuksia ei ole noudatettu, mikä olisi vastaavasti viljelijän kannalta edullisempi.

59. Myös minä katson, että on virhe olettaa, että nautaeläinten, joista tukea ei ole haettu, tunnistamista ja rekisteröintiä koskevien vaatimusten noudattamatta jättämisestä ei enää määrättäisi seuraamusta asetuksen N:o 796/2004 nojalla.

60. Nämä vaatimukset ilmenevät nimittäin siitä täydentävästä ehdosta, jota *jokaisen suoria tukia saavan viljelijän* on noudatettava asetuksen N:o 1782/2003 3 artiklan 1 kohdan nojalla. Tältä osin on muistutettava, että tämän asetuksen liitteessä III olevan A kohdan 8 alakohdassa mainitaan asetuksen N:o 1760/2000 4 ja 7 artikla osana ”lakisääteisiä hoitovaatimuksia”, jotka taas ovat osa täydentäviin ehtoihin kuuluvia sääntöjä.

61. Tästä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevan tilanteen kaltaisessa tilanteessa, jossa nautaeläinten tunnistamiseen ja rekisteröintiin liittyvien sääntöjen noudattamatta jättäminen on todettu sellaisten eläinten osalta, joista ei ole haettu tukea, merkityksellisestä seuraamusjärjestelmästä on säädetty asetuksen N:o 796/2004 [24] 66 ja 67 artiklassa.

62. Jotta kansalliselle tuomioistuimelle voitaisiin antaa hyödyllinen vastaus, jonka perusteella se voi ratkaista siinä vireillä olevan asian, [25] ennakkoratkaisukysymys olisi komission ehdotuksen mukaisesti muotoiltava uudelleen. Yhteisöjen tuomioistuimen olisi otettava kantaa siihen ongelmaan, onko asetuksen N:o 2988/95 2 artiklan 2 kohdan toista virkettä tulkittava sillä tavoin, että asetuksen N:o 796/2004 66 ja 67 artiklassa säädettyä seuraamusjärjestelmää sovelletaan takautuvasti tukihakemukseen, joka kuuluu asetuksen N:o 3887/92 [26] ajalliseen soveltamisalaan.

63. Kun tarkastellaan tällä tavoin muotoiltua kysymystä, Jagerin edustaja esitti istunnossa, että asetus N:o 796/2004 olisi otettava mahdollisimman pitkälle huomioon määriteltäessä Jagerille lievintä seuraamusta siten, että tehdään vertaileva laskelma asetuksen N:o 2419/2001, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 118/2004, 39 artiklan mukaisesta vähennyksestä.

64. Virasto arvioi sitä vastoin, että asetuksessa N:o 796/2004 säädettyjen seuraamusten soveltaminen on objektiivisesti mahdotonta, koska tilatukea ei vielä hakemusvuotena 2001 myönnetty.

24 – Tämä tulkinta on vahvistettu asetuksen N:o 796/2004 68 perustelukappaleen toisessa virkkeessä.

25 – Em. asia Haug (tuomion 17 kohta) ja Campina (tuomion 30 kohta).

26 – Katson, että siinä tapauksessa, että merkityksellinen seuraamusjärjestelmä aineellisesti olisi asetuksen N:o 796/2004 59 artiklassa säädetty järjestelmä, olisi todettava, että sitä ei missään tapauksessa sovelleta tällä hetkellä Saksassa, koska tämä jäsenvaltio on valinnut eläintukien irrottamisen tuotannosta, eikä sitä näin ollen voida soveltaa siellä varsinkaan takautuvasti. Kuten Kreikan hallitus esittää, tämä johtopäätös seuraa selkeästi asetuksen N:o 796/2004 12 perustelukappaleesta, josta voidaan johtaa, että asetuksen 59 artiklaa voitaisiin soveltaa vain, jos Saksa olisi valinnut tiettyjen eläintukien, kuten tuotannosta riippuvan emolehmäpalkkion, säilyttämisen.

65. Komissio katsoo samoin, että tässä asetuksessa säädettyjen seuraamusten takautuva soveltaminen on käsiteltävänä olevassa asiassa mahdotonta.

66. Tältä osin komissio vetoaa julkisasiamies Kokottin edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Berlusconi ym.[27] antamaan ratkaisuehdotukseen sen tueksi, että lievemmän seuraamuksen takautuva soveltaminen on mahdollinen vain, jos se seuraa lainsäätäjän muuttuneesta kannasta kyseessä olevaan säännöstenvastaisuuteen.

67. Komissio katsoo kuitenkin, että seuraamuksia koskevat säännökset on asetuksella N:o 796/2004 täysin muotoiltu uudelleen ja mukautettu asetuksen N:o 1782/2003 tilatukia ja täydentäviä ehtoja koskevan järjestelmän muuttuneisiin vaatimuksiin. Asetuksen N:o 796/2004 perustelukappaleiden tai tämän asetuksen yleisen asiayhteyden perusteella ei voida katsoa, että sen 66 ja 67 artiklassa tarkoitetut seuraamukset olisi hyväksytty siinä tarkoituksessa, että tulevaisuudessa asetettaisiin lievempi seuraamus tietyistä säännöstenvastaisuuksista, kuten niistä, jotka ovat kyseessä pääasiassa.

68. Lisäksi komissio katsoi istunnossa, ettei asetukseen N:o 796/2004 perustuvaa uutta arviota voida enää tehdä nykyhetkellä, erityisesti sen vuoksi, että arvioitaessa maanviljelijän rikkomuksen vakavuutta on mahdotonta tarkastaa, onko hän noudattanut kaikkia muita täydentäviin ehtoihin kuuluvia sääntöjä, erityisesti ympäristön ja eläinten suojelua koskevia vaatimuksia.

69. Kreikan hallitus yhtyy komission kantaan, koska se katsoo, että asetuksen N:o 2988/95 2 artiklan 2 kohdassa säädettyä takautuvuuden periaatetta ei voi soveltaa, koska seuraamuksia koskevat yhteisön säännökset on kokonaan muotoiltu uudelleen uudella asetuksella, käsiteltävänä olevassa asiassa asetuksella N:o 796/2004. Ei ole nimittäin kyse aikaisempien samankaltaisten säännösten muuttamisesta tai korvaamisesta, vaan uudesta järjestelmästä, jolla on erilainen filosofia ja eri tavoitteet.

70. Viraston, Kreikan hallituksen ja komission tavoin katson, että asetuksen N:o 2988/95 2 artiklan 2 kohdan toista virkettä on tulkittava siten, että asetuksen N:o 796/2004 66 ja 67 artiklassa säädettyä seuraamusjärjestelmää ei sovelleta takautuvasti tukihakemukseen, joka kuuluu asetuksen N:o 3887/92 ajalliseen soveltamisalaan.

27 – Se viittaa erityisesti julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 159–161 kohtaan.

71. Katson, että asetuksen N:o 2988/95 2 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen mukaisella ehdolla, joka koskee ”hallinnollisia seuraamuksia koskevien säännösten muuttamista myöhemmin”, tarkoitetaan sellaisen uuden säännöksen antamista, jolla pyritään muuttamaan seuraamuksen luonnetta ja/tai ankaruutta sääntelyjärjestelmässä, jonka pääpiirteet säilyvät.

72. Tästä johtuu, että koska järjestelmä, johon uusi seuraamus kuuluu, on täysin uudistettu ja näin ollen on otettu käyttöön uusi seuraamusjärjestelmä, tätä artiklaa ei mielestäni voida soveltaa.

73. Tällaisessa tapauksessa nimittäin seuraamusjärjestelmän muutokset perustuvat ainoastaan tarpeeseen sopeuttaa se uuteen sääntelyjärjestelmään, jonka asianmukaisen täytäntöönpanon seuraamusjärjestelmä takaa, eikä muutosten tavoitteena ole ilmentää yhteisön lainsäätäjän muuttunutta arviota seuraamuksen sopivuudesta rikkomuksen vakavuuteen nähden.

74. Näin ollen yhteys uuden seuraamusjärjestelmän ja uudistetun sääntelyjärjestelmän, johon se sisältyy, välillä tekee mielestäni mahdottomaksi tämän uuden seuraamusjärjestelmän takautuvan soveltamisen tosiseikkoihin, jotka kuuluvat aikaisemman sääntelyjärjestelmän alaisuuteen.

75. Katson tältä osin, että asetuksen N:o 796/2004 66 ja 67 artikla ylittää asetuksen N:o 2988/95 2 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitetun pelkän ”hallinnollisia seuraamuksia koskevien säännösten muuttamisen myöhemmin”, mikä mielestäni estää niiden takautuvan soveltamisen tukihakemuksiin, jotka kuuluvat asetuksen N:o 3887/92 [28] ajalliseen soveltamisalaan.

76. Asetuksen N:o 796/2004 66 ja 67 artiklassa perustetaan nimittäin uusi seuraamusjärjestelmä, joka liittyy läheisesti uuteen suorien tukien järjestelmään, joka luotiin yhteisön maatalouspolitiikan uudistuksella vuonna 2003.

77. Uuden seuraamusjärjestelmän ja siihen kuuluvan muutetun sääntelyjärjestelmän läheinen yhteys ilmenee siinä, että uudessa seuraamusjärjestelmässä on tietty määrä sille ominaisia piirteitä, joiden vuoksi sitä ei voida suoraan soveltaa asetuksen N:o 3887/92 ajalliseen soveltamisalaan kuuluvaan tukihakemukseen, sillä muuten yhteisön lainsäätäjän luoman uudistetun järjestelmän luonnetta ja yhtenäisyyttä muutettaisiin.

28 – Muodollisella tasolla on kiinnostavaa huomata luettaessa asetuksen N:o 796/2004 liitteessä III olevaa vastaavuustaulukkoa, että asetuksen N:o 2419/2001 39 artiklalla ei ole vastinetta ensimmäisessä asetuksessa.

78. Nämä uuden seuraamusjärjestelmän erityiset ominaispiirteet ovat yhtäältä sen tavoite ja toisaalta seuraamuksen määrittämisen yksityiskohdat.

79. Olen edellä todennut, että yksi vuoden 2003 uudistuksen perusteista on täydentävät ehdot ja se, että täydentäviä ehtoja sovelletaan asetuksen N:o 1782/2003 3 artiklan 1 kohdan nojalla jokaiseen suoria tukia saavaan viljelijään, saadaanpa niitä joko tilatukina tai muiden tämän asetuksen [29] liitteessä I lueteltujen tukijärjestelmien perusteella.

80. Vaikka viljelijä ei noudata täydentäviin ehtoihin kuuluvia sääntöjä, suorien tukien, joita hän voi saada, kokonaismäärää voidaan vähentää tai tuki voidaan peruuttaa asetuksen N:o 796/2004 66 ja 67 artiklassa säädettyjen ehtojen mukaisesti.

81. Asetuksen N:o 796/2004 56 perustelukappaleesta ilmenee selvästi, että täydentävien ehtojen velvoitteisiin liittyvällä vähennysten ja poissulkemisten järjestelmällä on erityinen täysin uuden järjestelmän logiikkaan sisältyvä tavoite kannustaa viljelijöitä noudattamaan voimassa olevaa täydentävien ehtojen eri aloja koskevaa lainsäädäntöä.

82. Nämä täydentävien ehtojen eri alat ovat erilaisia. Ne koostuvat lakisääteisistä hoitovaatimuksista, joihin viitataan asetuksen N:o 1782/2003 liitteessä III ja jotka sisältyvät 18 asetukseen ja direktiiviin, jotka liittyvät ympäristöön, kansanterveyteen sekä eläinten ja kasvien terveyteen, sekä jäsenvaltioiden määrittelemistä maatalouden ja ympäristön hyvistä olosuhteista.

83. Näin ollen asetuksen N:o 796/2004 66 ja 67 artiklassa säädetty vähennysten ja poissulkemisten järjestelmä erottuu jo asetuksen N:o 3887/92 10 c artiklassa ja sittemmin asetuksen N:o 2419/2001 39 artiklassa säädetystä järjestelmästä tavoitteensa osalta, joka on paljon laajempi kuin pelkkä seuraamusten asettaminen nautaeläinten tunnistamista ja rekisteröintiä koskevien yhteisön säännösten noudattamatta jättämisestä.

84. Täydentäviin ehtoihin kuuluvien sääntöjen luonne vaikuttaa sekä täydentävien ehtojen valvontajärjestelmään että seuraamuksen määrittämisen yksityiskohtiin.

29 – Ks. vastaavasti myös asetuksen N:o 796/2004 49 perustelukappale.

85. Asetuksen N:o 796/2004 9 artiklan, jossa velvoitetaan jäsenvaltiot ottamaan käyttöön järjestelmä, joka varmistaa täydentävien ehtojen tehokkaan valvonnan, ensimmäisen kohdan d alakohdassa säädetään nimittäin, että tämän järjestelmän on sisällettävä tarkastuskertomukset, joihin sisältyvät erityisesti havaitut sääntöjen noudattamatta jättämiset ja niiden vakavuutta, laajuutta, pysyvyyttä ja toistuvuutta koskeva arvio.

86. Tämän saman asetuksen 48 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkennetaan, että tarkastuskertomuksen on sisällettävä osa, jossa kuvataan erikseen kunkin täydentäviin ehtoihin kuuluvan säädöksen ja standardin osalta toteutettuja tarkastuksia. Lisäksi mainitun asetuksen 48 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetään, että kertomuksen on sisällettävä ”arviointiosa, jossa analysoidaan säännösten noudattamatta jättämisen merkitystä kunkin säädöksen ja/tai standardin suhteen ottaen huomioon asetuksen (EY) N:o 1782/2003 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti noudattamatta jättämisen vakavuus, laajuus, kesto ja toistuvuus, ja jossa esitetään mahdolliset tekijät, jotka oikeuttaisivat sovellettavan vähennyksen korottamiseen tai alentamiseen”.

87. Tämä valvontajärjestelmä on yhdenmukainen uuden seuraamusjärjestelmän kanssa, jossa otetaan huomioon, kuten asetuksen N:o 1782/2003 7 artiklan 1 kohdassa säädetään, havaitun noudattamatta jättämisen vakavuus, laajuus, kesto ja toistuvuus.

88. Asetuksen N:o 796/2004 66 ja 67 artiklan mukaista seuraamusjärjestelmää sovelletaan juuri näiden täydentävien ehtojen vaatimuksiin mukautettujen valvontakertomusten perusteella. Maksava elin voi näin ollen päättää, ottaen huomioon näihin kertomuksiin sisältyvän arvioinnin, alentaa tai korottaa vähennysprosenttia tai peruuttaa tuen kokonaisuudessaan.

89. Kun otetaan huomioon tämä läheinen yhteys valvontajärjestelmän ja täydentävien ehtojen seuraamusjärjestelmän välillä, olisi mielestäni vaikeaa tai mahdotonta soveltaa asetuksen N:o 796/2004 66 ja 67 artiklaa ehdoitta tukihakemukseen, joka on tarkastettu paikan päällä pienemmässä mittakaavassa kuin mitä täydentävien ehtojen tarkastaminen edellyttää [30] ja eri ehtojen mukaan, eli käsiteltävänä olevassa asiassa niiden, joilla säädeltiin aikaisemmin paikan päällä tehtäviä tarkastuksia, jotka liittyvät asetuksen N:o 3887/92 [31] ajalliseen soveltamisalaan kuuluviin eläintukihakemuksiin.

90. Lisäksi on korostettava, että kun otetaan huomioon täydentävien ehtojen yleinen laajuus uudessa sääntelyjärjestelmässä, asetuksen N:o 796/2004 66 ja 67 artiklassa säädettyä

30 – Nimittäin sen lisäksi, että täydentävien ehtojen valvonta koskee mahdollisesti 18 asetusta ja direktiiviä, se koskee myös hyvän maatalouden ja ympäristön edellytyksiä, joita ei sellaisenaan ollut olemassa vuonna 2001.

31 – Ks. tältä osin asetuksen N:o 3887/92 6 artikla ja sitä seuraava artikla.

seuraamusjärjestelmää ei sovelleta yhteen ainoaan suorien tukien ryhmään, mikä erottaa sen aikaisemmasta järjestelmästä, joka koski erityisesti nautaeläinten tukijärjestelmän perusteella saatuja tukija.

91. Näissä artikloissa säädetyt vähennykset ja poissulkemiset soveltuvat näin ollen suorien tukien kokonaismäärään, sellaisina kuin ne on määritelty asetuksen N:o 1782/2003 2 artiklan d kohdassa, eli maksuihin, jotka on myönnetty suoraan maanviljelijöille tämän asetuksen liitteessä I lueteltujen tulotukijärjestelmien nojalla.

92. Perusta, josta vähennykset ja poissulkemiset tehdään, on näin ollen erilainen ja paljon laajempi. Tämä piirre otetaan huomioon asetuksen N:o 796/2004 66 ja 67 artiklassa säädetyissä vähennysten prosenttiosuuksissa.

93. On tärkeää huomata muun muassa se, että suorien maksujen, jotka muodostavat vastedes perustan, josta näissä artikloissa säädetyt vähennykset ja poissulkemiset tehdään, kokonaismäärä ei ole aikaisemmin olemassa olleiden suorien tukien summa.

94. Näiden tukijärjestelmien luettelossa on nimittäin ensimmäisenä tilatuki, joka jäsenvaltioiden oli pantava täytäntöön vapaaehtoisen siirtymäkauden jälkeen siten, että se oli voimassa 1.1.2007 alkaen. [32]

95. Olen todennut, että tässä järjestelmässä viljelijöiden suorat tuet myönnetään pääasiassa vuosittaisena tilatukena, joka korvaa suurimman osan aikaisemmista suorista tuista, ja että soveltuvan tilatukijärjestelmän määrittämiseksi asetuksessa N:o 1782/2003 sallitaan, että jäsenvaltiot valitsevat useista mahdollisuuksista, joita ovat historiallinen, alueellinen ja yhdennetty lähtökohta.

96. Asetuksen N:o 796/2004 66 ja 67 artiklassa säädettyjen vähennysten ja poissulkemisten takautuva soveltaminen tukihakemukseen, joka kuuluu asetuksen N:o 3887/92 ajalliseen soveltamisalaan, tarkoittaa sitä, että viljelijän, kuten Jagerin, tukioikeudet tuona ajanjaksona määritellään jälkikäteen, mikä, paitsi että se on käytännössä hankalaa ja keinotekoista, ylittää mielestäni sen, mitä asetuksen N:o 2988/95 2 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä säädetään.

32 – Ks. asetuksen N:o 1782/2003 71 artiklan 1 kohta.

97. Lopuksi totean, että on mielestäni mahdotonta, ilman että yhteisön lainsäätäjän luomaa järjestelmää muutetaan, soveltaa asetuksen N:o 796/2004 66 ja 67 artikloissa säädettyä seuraamusjärjestelmää takautuvasti tukihakemuksiin, jotka eivät kuulu tämän asetuksen ajalliseen soveltamisalaan, eli tukihakemuksiin, jotka liittyvät ennen 1.1.2005 alkaviin markkinointivuosiin tai palkkiokausiin.

98. Kaksi muuta uuden sääntelyjärjestelmän ominaispiirrettä ovat nimittäin suorien maksujen pakollinen mukauttaminen ja rahoituskuri.

99. Näin ollen asetuksen N:o 1782/2003 10 artiklan 1 kohdan nojalla kaikkia suoria maksuja, joita myönnetään tietyksi kalenterivuodeksi jäsenvaltion viljelijälle, vähennetään joka vuosi vuosina 2005–2012 tietyllä prosenttiosuudella. [33] Lisäksi tämän saman asetuksen 11 artiklan nojalla suorat maksut voivat joka vuosi olla Euroopan unionin neuvoston päättämän tarkistuksen kohteena rahoituskuriin liittyvillä perusteilla.

100. Kuitenkin se summa, johon asetuksen N:o 796/2004 66 ja 67 artiklaan sisältyviä vähennyksiä ja poissulkemisia sovelletaan, sisältää vähennykset, jotka johtuvat mukauttamisesta ja rahoituskurista. Asetuksen N:o 1782/2003 6 artiklan 1 kohdassa säädetään nimittäin, että jos täydentäviä ehtoja ei noudateta, myönnettävien suorien tukien kokonaismäärää vähennetään tai määrä perutaan *sen jälkeen, kun* on ensin sovellettu kyseisen asetuksen 10 ja 11 artiklaa.

101. Mielestäni olisi vastoin yhteisön lainsäätäjän säätämää järjestelmää soveltaa takautuvasti mukauttamisesta ja rahoituskurista johtuvia vähennyksiä tukihakemuksiin, jotka eivät kuulu asetuksen N:o 796/2004 ajalliseen soveltamisalaan. Toisaalta asetuksen N:o 796/2004 66 ja 67 artiklan seuraamusjärjestelmän soveltaminen viljelijälle myönnettävien suorien tukien kokonaismäärään ottamatta huomioon mukauttamista ja mahdollisia rahoituskurista johtuvia tarkistuksia muuttaisi lainsäätäjän tavoittelemaa lakisääteistä järjestelmää, mikä mielestäni muodostaa rajoituksen asetuksen N:o 2988/95 2 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen soveltamiselle.

102. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa ennak-

33 – Vuonna 2005 3 prosenttia, vuonna 2006 4 prosenttia ja vuosina 2007–2012 5 prosenttia.

koratkaisukysymyksen esittäneelle tuomioistuimelle, että asetuksen N:o 2988/95 2 artiklan 2 kohdan toista virkettä on tulkittava siten, että asetuksen N:o 796/2004 66 ja 67 artiklassa säädettyä seuraamusjärjestelmää ei sovelleta takautuvasti tukihakemukseen, joka kuuluu asetuksen N:o 3887/92 ajalliseen soveltamisalaan.

IV Ratkaisuehdotus

103. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Verwaltungsgericht Schwerinin ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 2 artiklan 2 kohdan toista virkettä on tulkittava siten, että yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1782/2003 säädettyjen täydentävien ehtojen, tuen mukauttamisen ja yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 21.4.2004 annetun komission asetuksen (EY) N:o 796/2004, sellaisena kuin se on muutettuna 11.2.2005 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 239/2005, 66 ja 67 artiklassa säädettyä seuraamusjärjestelmää ei sovelleta takautuvasti tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevan yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 23.12.1992 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3887/92, sellaisena kuin se on muutettuna 21.12.1999 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 2801/1999, ajalliseen soveltamisalaan kuuluvaan tukihakemukseen.