JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
CARL OTTO LENZ
13 päivänä heinäkuuta 1995 *

A — Johdanto

1. Käsiteltävänä olevassa asiassa on kyse vuonna 1991 voimassa olleiden soijan tuotantotukia koskevien tiettyjen säännösten tulkinnasta.

Yhteisön oikeuden säännökset

2. Yhteisö on tukenut vuodesta 1979 lähtien soijapapujen viljelyä alueellaan tietyillä tukitoimenpiteillä. Tällä on pyritty vähentämään kolmansista maista tullitta tuotavien soijapapujen määrää. Soijapapuja koskevista erityistoimenpiteistä 23 päivänä toukokuuta 1985 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1491/85 [1] vahvistettiin tätä politiikkaa. Tässä asetuksessa säädettiin, että kullekin markkinointivuodelle vahvistetaan soijapapujen tavoitehinta. Siinä tapauksessa, että tämä tavoitehinta olisi korkeampi kuin maailmanmarkkinahinta, oli asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan "yhteisössä korjatuille ja jalostetuille" soijapavuille myönnettävä (näiden kahden hinnan erotuksen suuruista) tukea. Asetuksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan tukea oli maksettava ensiostajalle tai jalostajalle, joka oli tehnyt tuottajan kanssa sopimuksen tietyn vähimmäishinnan maksamisesta tuottajalle. Neuvoston oli asetuksen 2 artiklan 6 kohdan mukaan vahvistettava tuen myöntämistä, tukihakemusten valvonnan yksityiskohtaisia sääntöjä sekä muita edellytyksiä koskevat yleiset säännöt. Asetuksen 2 artiklan 8 kohdassa säädettiin lopuksi, että komission oli vahvistettava "tämän artiklan soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt, erityisesti 2 kohdassa tarkoitettujen sopimusten täyttämiseksi välttämättömien puitesäännösten osalta". *

3. Asetuksen (ETY) N:o 1491/85 2 artiklan 6 kohdan mukaisesti annettavat säännökset olivat soijapapuja koskeviin erityistoimenpiteisiin liittyvistä yleisistä säännöistä 25 päivänä heinäkuuta 1985 annetussa neuvoston

* Alkuperäinen kieli: saksa.

1 — EYVL L 151, s. 15.

* — Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa.

asetuksessa (ETY) N:o 2194/85 [2]. Tämän asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti tuki myönnettiin hakemuksesta jokaiselle yhteisössä tuotettujen soijapapujen ensiostajalle tai jalostajalle, [3] joka

"a) täyttää vähintään seuraavat edellytykset:

— pitää vahvistettavien säännösten mukaista inventaariokirjanpitoa,

— velvoittautuu esittämään lisätodisteita, joita mahdollisesti vaaditaan tukihakemuksen tutkimiseksi,

— velvoittautuu ilmoittamaan 6 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa tarkoitetut tapaukset;

b) esittää myöhemmin säädettävässä määräajassa sen jäsenvaltion, jossa soijapavut korjataan, asianomaiselle viranomaiselle

— tuottajan kanssa tehdyn sopimuksen, jossa selostetaan tarkemmin tietyt edellytykset,

— molempien osapuolten allekirjoittaman selvityksen tosiasillisesti toimitettujen soijapapujen määrästä." *

4. Asetuksen (ETY) N:o 2194/85 5 artiklan mukaan myönnettävän tuen määrä laskettiin 6 artiklassa esitetyllä varauksella toimitusasiakirjassa ilmoitetun soijapapujen painon mukaisesti.

5. Asetuksen (ETY) N:o 2194/85 6 artikla kuului seuraavasti:

"1) Tuottajajäsenvaltiot perustavat vastaavan valvontajärjestelmän, jonka avulla varmistetaan, että tukea maksetaan ainoastaan tuen edellytykset täyttäville tuotteille. Tähän järjestelmään kuuluu erityisesti viljelypinta-alojen ja hakijan

2 — EYVL L 204, s. 1, sellaisena kuin se on muutettuna soijapapuja koskevista erityistoimenpiteistä annetun asetuksen (ETY) N:o 2194/85 muuttamisesta 19 päivänä heinäkuuta 1988 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2218/88 (EYVL L 197, s. 12).

3 — Asetuksen (ETY) N:o 2194/85 alkuperäisessä versiossa käytettiin ilmaisua "ensiostaja". Asetuksella N:o 2218/88 muutetussa versiossa käytettiin sitä vastoin ilmaisua "jalostaja". Tällä tavoiteltiin mahdollisesti sitä, että tuet maksettaisiin ainoastaan ensiostajille, jotka olivat myös jalostajia (vrt. myös asetuksen 2 artiklan 2 kohta). Joka tapauksessa asetuksen muissa kohdissa käytettiin niiden muuttamisenkin jälkeen edelleen ilmaisua "ensiostaja". Tätä kysymystä ei ole tarpeen käsitellä tässä yhteydessä tarkemmin, koska se on merkityksetön ennakkoratkaisukysymyksen suhteen.

* — Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa.

inventaariokirjanpidon sekä mahdollisesti talouskirjanpidon tutkiminen pistokokein.

Jäsenvaltioiden on suoritettava asianmukaiset tarkastukset:

— kun tuottajan ensiostajalle toimittama määrä ylittää kyseisillä viljelyspinta-aloilla tavallisesti tuotetun määrän tai

— epäilyttävissä tapauksissa.

2) Jäsenvaltioiden on annettava toisilleen virka-apua."

6. Näiden säännösten täytäntöönpanosta säädettiin soijapapuja koskevien erityistoimenpiteiden yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä 8 päivänä elokuuta 1989 annetussa komission asetuksessa (ETY) N:o 2537/89 [4].

4 — EYVL L 245, s. 8, sellaisena kuin se on muutettuna 19.1.1990 annetulla komission asetuksella (ETY) N:o 150/90 (EYVL L 18, s. 10). Asetuksella (ETY) N:o 2537/89 korvattiin tällä alalla siihen asti voimassa ollut soijapapuja koskevien erityistoimenpiteiden täytäntöönpanosta 12 päivänä elokuuta 1985 annettu komission asetus (ETY) N:o 2329/85 (EYVL L 218, s. 16).

Tämän asetuksen 6 artiklan 2 kohdassa vahvistettiin ne tiedot, jotka soijapapujen tuottajan kanssa tehdyssä sopimuksessa oli oltava. Näihin tietoihin kuuluivat erityisesti seuraavat tiedot:

"e) kylvettyä pinta-alaa koskevat tarkat tiedot hehtaareina ja aareina;

f) viljelysalan määrittämistä varten tarpeelliset tiedot; (...)

g) tuottajan edellisen sadon tuotoksia koskevat tiedot". *

7. Käsiteltävän asian kannalta on tärkeä erityisesti kyseisen asetuksen 6 artiklan 3 kohta, joka kuuluu seuraavasti:

* — Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa.

"Sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen niitä pinta-aloja, jotka tuottaja ilmoitti 2 kohdan e ja f alakohdan mukaisesti, ei voida käyttää muuhun tarkoitukseen kuin soijapapujen tuottamiseen, paitsi ylivoimaisen esteen sattuessa.

Tämän vuoksi ilmoitetun pinta-alan jokainen muutos, joka on tapahtunut sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen, mutta ennen sen esittämistä asianomaisille viranomaisille, on merkittävä sopimukseen, jossa on ilmoitettava tiedot muutoksen syystä.

Muilta osin tuottajan on ilmoitettava asianomaisille viranomaisille, valvonnasta vastuussa oleville viranomaisille sekä ensiostajalle koko pinta-alan tai sen osan muutoksesta, joka tapahtuu sopimuksen kohteena olevien soijapapujen sadonkorjuuta edeltävän kolmen kuukauden aikana aina, kun muutos on suurempi kuin 10 prosenttia ilmoitetusta pinta-alasta tai yhtä hehtaaria suurempi. Tämä ilmoitus on annettava muutoksen tapahtumista seuraavien kahdeksan työpäivän aikana."

8. Asetuksen 6 artiklan 5 kohdassa säädettiin tiettyjä sanktioita mainittujen säännösten rikkomisesta. Jos verrataan tämän säännöksen virallisia kieliversioita keskenään, voidaan havaita osin huomattaviakin eroavaisuuksia. Jos perustaksi otetaan italialainen ja ranskalainen versio, olisi lainsäätäjän tälle säännökselle tarkoittama sisältö lähinnä seuraava:

Mainitun 2 kohdan e ja f alakohdan tai 3 ja 4 kohdan säännösten noudattamatta jättäminen voi järjestelmää koskevien säännösten mukaisesti johtaa sopimuksen pätemättömyyteen ja kyseisen sopimuksen perusteella korjattuja soijapapuja koskevan tukihakemuksen hylkäämiseen, jos jäsenvaltiolle ei osoiteta, että syynä ei ole törkeä huolimattomuus taikka tahallisuus. Lisäksi 3 kohdan säännösten laiminlyömisestä voi olla seurauksena tuottajan jättäminen kyseisen järjestelmän mukaisten etuuksien ulkopuolelle seuraavaksi markkinointivuodeksi, jos ei näytetä toteen, että syynä ei ole ollut törkeä huolimattomuus tai tahallisuus.

Edellä mainitun alakohdan säännöksiä sovelletaan kuitenkin vain, jos pinta-alojen valvonnassa ilmenevä ilmoitettujen pinta-alojen ja tosiasiassa kylvettyjen ja korjattujen pinta-alojen välinen ero on suurempi kuin 10 prosenttia.

Kuten jo olen maininnut, yritän rekonstruoida säännöksen todellisen sisällön. Erityisesti tämän säännöksen saksankielisellä versiolla on kokonaan toinen sisältö. [5]

9. Asetus (ETY) N:o 2537/89 muutettiin 19.1.1990 annetulla komission asetuksella (ETY) N:o 150/90 [6]. Tällä asetuksella oli tarkoitus muuttaa asetuksen (ETY) N:o 2537/89 "markkinaosapuolten säännöstenvastaisesta toiminnasta aiheutuvia seurauksia" koskevia säännöksiä "oikeudellista selvyyttä koskevista syistä". Tällä muutoksella poistettiin muun muassa 6 artiklan 5 kohta. Samalla lisättiin uusi 29 a artikla, joka kuuluu seuraavasti:

"Jos valvonnan tai tutkimuksen yhteydessä havaitaan säännöstenvastaisuuksia, sovelletaan seuraavia säännöksiä, mainitun kuitenkaan rajoittamatta muiden asianmukaisten toimenpiteiden soveltamista:

1. Jos säännöstenvastaisuus johtuu tahallisesti väärin annetusta ilmoituksesta tai tuottajan törkeästä huolimattomuudesta 6 artiklan mukaista sopimusta tehtäessä tai sen soveltamisesta päätettäessä, erityisesti 6 artiklan 2 kohdan mukaisten tietojen oikeellisuuden ja 6 artiklan 3 kohdan osalta, sopimus on tämän asetuksen mukaisesti pätemätön, ei sopimuksessa tarkoitetuille soijapavuille myönnetä tukea eikä tuottajalle myönnetä seuraavan markkinointivuoden aikana tämän asetuksen mukaisia etuuksia.

...

2. ...

3. ...

4. Tässä asetuksessa tarkoitetut rangaistukset, erityisesti 21 artiklan 2 kohdan ja 32 artiklan 4 kohdan mukaiset rangaistuksenomaiset vähennykset määrätään laiminlyönnin luonteen ja vakavuuden mukaan sekä

5 — Kyseinen versio, jonka voidaan katsoa kuuluvan sarjaan huumori ja oikeus, on seuraava:
"Die Nichtbeachtung der Vorschriften des Absatzes 2 Buchstaben e) und f) oder der Absätze 3 und 4 zieht die Ungültigkeit des Vertrages im Hinblick auf die vorliegende Regelung nach sich. Die Sojabohnen, die unter diesem Vertrag geerntet werden, verlieren die Beihilfefähigkeit, es sei denn, daß nach der Überzeugung der Mitgliedstaaten weder Fahrlässigkeit noch ein schwerer Fehler vorliegt. Im übrigen kann die Nichtbeachtung der Vorschriften des Absatzes 3 den Ausschluß des Erzeugers von den Vergünstigungen der vorliegenden Regelung für die Dauer des folgenden Wirtschaftjahres nach sich ziehen, falls weder Fahrlässigkeit noch ein schwerer Fehler vorliegt.
Die Bestimmungen des vorstehenden Unterabsatzes finden keine Anwendung, wenn die Kontrolle der Flächen eine Differenz zwischen den erklärten Flächen und den tatsächlich eingesäten Flächen, die geerntet werden können, erkennen läßt, die größer als 10 % ist."

6 — EYVL L 18, s. 10.

siinä määrin kuin on tarpeen kyseessä olevan mekanismin asianmukaisen toiminnan kannalta". *

10. Täydellisyyden vuoksi mainittakoon, että edellä esitetty yhteisön soijatuotannon tukia koskeva järjestelmä on muuttunut merkittävästi tukijärjestelmästä soijapapujen, rapsin- ja rypsinsiementen sekä auringonkukansiementen viljelijöille 12 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3766/91 [7] ja tukijärjestelmästä tiettyjen peltokasvien viljelijöille 30 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1765/92 [8] myötä. Koska nämä uudistukset tulivat voimaan vasta vuonna 1992 tai myöhemmin, niillä ei ole välitöntä merkitystä nyt käsiteltävässä asiassa [9].

Pääasiaa koskevat tosiseikat

11. Cereol Italia Srl (jäljempänä Cereol) teki Azienda agricola Castello Sas:n (jäljempänä Castello) kanssa 27.5.1991 sopimuksen soijapapujen viljelemisestä markkinointivuonna 1991/1992. Cereol velvoittautui maksamaan Castellolle soijapavuista voimassa olevan vähimmäishinnan. Tässä sopimuksessa viljeltävän pinta-alan kooksi ilmoitettiin 93,22 hehtaaria.

12. Cereol esitti tämän sopimuksen Italian toimivaltaiselle viranomaiselle, Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolle (jäljempänä AIMA) ja teki edellä selostettujen yhteisön oikeuden säännösten perusteella tukihakemuksen [10]. AIMA myönsi Cereolille tämän hakemuksen perusteella 112 509 187 Italian liiran (ITL) suuruisen tuen.

13. Ispettorato all'Agricoltura di Treviso — maatalouden valvontavirasto Trevisossa — totesi 7.10.1991 suorittamassaan jälkitarkastuksessa, että ilmoitettujen 93,22 hehtaarin sijaan olikin viljelty ainoastaan 77 hehtaaria. Castello väittää, että tämän viljelypinta-alan väheneminen johtuu osittain kiireellisistä kuivatusojien kunnostustöistä, osittain rankkojen kaatosateiden aiheuttamista vesipadoista. Tästä jälkitarkastuksesta seurasi pitkällinen kirjeenvaihto AIMAn, Cereolin ja Castellon välillä. AIMA ilmoitti lopulta Cereolille pitävänsä sopimusta pätemättömänä, koska Castello oli syyllistynyt säännöstenvastaiseen toimintaan, eikä AIMA myöntäisi tukea kyseisille soijapavuille.

* — Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa.

7 — EYVL L 356, s. 17.

8 — EYVL L 181, s. 12.

9 — Lähempiä huomautuksia kummastakin asetuksesta on julkisasiamies Jacobsin 9.3.1994 antamassa asiaa C-353/92, Kreikka v. neuvosto koskevassa ratkaisuehdotuksessa, tuomio 14.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3414).

10 — Sitä, hakiko Cereol tätä tukea jalostajana (kuten komissio esittää) vaiko ensiostajana, ei voida saatavilla olevien tietojen perusteella todeta varmasti. Cereol, joka ei osallistunut suulliseen käsittelyyn yhteisöjen tuomioistuimessa, käytti kirjallisessa lausunnossaan ensiostajan käsitettä. Tätä kysymystä ei ole tarpeen pohtia, koska sillä ei ole merkitystä esillä olevien kysymysten ratkaisemiseksi (ks. myös alaviite 3).

Castellon ilmoitusten mukaan AIMA lisäsi samalla, että Castello jäisi seuraavan markkinointivuoden aikana tukisäännösten mukaisten etuuksien ulkopuolelle. AIMA vaati Cereolia maksamaan sille myönnetyt tuet takaisin.

14. Cereol nosti tämän jälkeen kanteen Castelloa vastaan vaatiakseen korvausta AIMAn vaatimuksista aiheutuneesta vahingosta. Tuomioistuin, jossa Cereol nosti kanteen, eli Tribunale civile e penale di Ravenna, totesi Cereolin kanteen menestymisen riippuvan tiettyjen yhteisön oikeuteen liittyvien ennakkokysymysten selvittämisestä.

15. Tribunale civile e penale di Ravenna esittää tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

1) Oliko markkinointivuoden 1992/1993 loppuun kestävänä ajanjaksona (tai ennen neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3766/91 ja asetuksen (ETY) N:o 1765/92 voimaantuloa) voimassa olleen neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1491/85 ja asetuksen (ETY) N:o 2194/85 (erityisesti sen kahdeksas perustelukappale, 2 artikla ja 5 artiklan 1 kohta huomioon ottaen) tavoitteena tuen myöntäminen ainoastaan yhteisön alueen soijantuotannolle, jolloin tuen määrä laskettaisiin tosiasiallisesti tuotetun määrän perusteella, ja jolloin tukea hakevan tuottajan pääasiallisena velvollisuutena oli soijan viljeleminen jonkin jäsenvaltion alueella?

2) Onko komission asetuksen (ETY) N:o 2537/89 6 artiklan 3 kohdan mukaisen ilmoitusvelvollisuuden osalta säädetty keinosta tuotteen alkuperän määrittelemiseksi ja voidaanko sitä pitää sellaisenaan tähänastisen yhteisön oikeuskäytännön mukaisesti kysymyksessä 1 mainitun pääasiallisen velvollisuuden suhteen toissijaisena velvollisuutena?

3) Jos kumpaankin edeltävään kysymykseen vastataan myöntävästi, onko komissio lisätessään asetuksella (ETY) N:o 150/90 asetukseen (ETY) N:o 2537/89 29 a artiklan (joka sisältää tuottajan huolimattomuutta sopimuksen täytäntöönpanossa koskevia merkittäviä sanktioita, erityisesti 6 artiklan 3 kohdan osalta) ylittänyt neuvoston sille asetuksen (ETY) N:o 1491/85 2 artiklan 8 kohdassa myöntämän toimivallan rajat, kun pääasiallisen velvollisuuden täyttämättä jättämisestä aiheutuneesta menetysseuraamuksesta säädetään toissijaisen velvollisuuden täyttämättä jättämisen yhteydessä, ja onko se näin käyttänyt väärin toimivaltaansa?

4) Jos kolmanteen kysymykseen vastataan kieltävästi, rikotaanko komission asetuksella (ETY) N:o 150/90 lisätyssä asetuksen (ETY) N:o 2537/89 29 a artiklassa yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnan mukaista suhteellisuusperiaatetta, kun siinä säädetään kaikissa tuottajan törkeään tahallisuuteen perustuvissa sopimuksen täyttämättä jättämistapauksissa (erityisesti 6 artiklan 3 kohdan osalta) sanktioksi sekä sopimuksen pätemättömyys että sopimuksen mukaisesti tuotettujen soijapapujen ja tuottajan sulkeminen koko seuraavaksi markkinointivuodeksi tukijärjestelmän ulkopuolelle?

5) Jos neljänteen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko komission asetuksen (ETY) N:o 2537/89 6 artiklan 3 kohdan mukaisten ilmoitetun pinta-alan käyttämisessä tapahtuneiden muutosten katsottava tarkoittavan ainoastaan sitä tapausta, että osaa pinta-alasta käytetään muuhun kuin sopimuksessa ilmoitettuun viljelyyn?

6) Jos viidenteen kysymykseen vastataan kieltävästi, koskeeko komission asetuksen (ETY) N:o 2537/89 6 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan mukainen velvollisuus ilmoittaa pinta-alan osien muutoksesta, joka tapahtuu sadonkorjuun alkamista edeltävien kolmen kuukauden aikana, myös niitä tapauksia, joissa muutokset ovat tapahtuneet aikaisemmin kuin sopimuksen kohteena olevien soijapapujen tosiasiallista sadonkorjuuta edeltävien kolmen kuukauden aikana?

7) Jos viidenteen kysymykseen vastataan kieltävästi, koskeeko komission asetuksen (ETY) N:o 2537/89 6 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan mukainen velvollisuus ilmoittaa muutoksista, jotka ovat enemmän kuin 10 prosenttia sopimuksessa ilmoitetuista pinta-aloista myös niitä tapauksia, joissa on tapahtunut useita ajallisesti toisiaan seuraavia muutoksia, joista mikään yksinään ei ylitä 10 prosenttia, mutta jotka yhdessä ylittävät mainitun prosenttiosuuden?

B — Kannanotto

Kaksi ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä

16. Ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää, myönnettiinkö kyseisenä aikana voimassa olleiden säännösten mukaisesti tukea ainoastaan yhteisössä tuotetuille soijapavuille, ja oliko tukea hakevan tuottajan pääasiallisena velvollisuutena viljellä

soijapavut yhteisössä. Toisella ennakkoratkaisukysymyksellä halutaan vastaus siihen, onko asetuksen (ETY) N:o 2537/89 6 artiklan 3 kohdassa säädettyä ilmoitusvelvollisuutta pidettävä ensimmäisessä kysymyksessä mainitun pääasiallisen velvollisuuden suhteen toissijaisena velvollisuutena. Molempia ennakkoratkaisukysymyksiä on tämän vuoksi mielekästä käsitellä yhdessä.

17. Pääasiallisen velvollisuuden ja toissijaisen velvollisuuden välisellä erolla on yhteisöjen tuomioistuimen yhteisön tukijärjestelmää koskevan oikeuskäytännön mukaan suuri merkitys. Tämän oikeuskäytännön mukaan velvollisuus on pääasiallinen, kun "... kysymyksessä on kyseisellä toimenpiteellä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi olennainen velvollisuus", [11] jolla on "... yhteisön järjestelmän hyvän toiminnan kannalta keskeinen merkitys". [12] Tällä erolla ei tosin ole itsenäistä merkitystä. Sillä on kuitenkin merkitystä sen kysymyksen osalta, mitä sanktioita voidaan määrätä yhteisön oikeudessa vahvistettujen velvollisuuksien laiminlyömisestä. Oikeuskäytännön mukaan pääasiallisten velvollisuuksien laiminlyöntitapauksessa on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oikeutettua jättää laiminlyövä taho kokonaan yhteisön etuuksien ulkopuolelle. [13] Toisin on sitä vastoin toissijaisten velvollisuuksien osalta, "... joiden laiminlyömisestä ei saada rangaista yhtä ankarasti kuin pääasiallisen velvollisuuden täyttämättä jättämisestä". [14] Tässä on siis kyse siitä, ovatko konkreettisen velvollisuuden laiminlyömisestä määrättävät tietyt sanktiot suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

Myös neljäs ennakkoratkaisukysymys koskee tässä tutkittavana olevaan tukijärjestelmään liittyvien sanktioiden suhteellisuutta. Se koskee konkreettisten sanktioiden määräämistä 6 artiklan 3 kohdan mukaisten velvollisuuksien laiminlyöntitapauksissa. Kahden ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen osalta on siis tutkittava ainoastaan, voidaanko kyseisen velvollisuuden laiminlyömisestä ylipäätään rangaista näin ankarilla sanktioilla, eli onko tämä velvollisuus siis — kansallisen tuomioistuimen käyttämiä käsitteitä lainataksemme — pääasiallinen vaiko toissijainen.

18. Ennen tämän asian tarkastelua on tarpeen luoda pikainen katsaus joihinkin tapauksiin, joissa yhteisöjen tuomioistuin on selvittänyt juuri tiettyjen velvollisuuksien rikkomisesta määrättyjen sanktioiden suhteellisuutta koskevaa kysymystä.

11 — Asia C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem, tuomio 2.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2283, 26 kohta).

12 — Asia 21/85, Maas, tuomio 27.11.1986 (Kok. 1986, s. 3537, 15 kohta).

13 — Edellä alaviitteessä 11 mainitussa asiassa Exportslachterijen annetun tuomion 27 kohta.

14 — Edellä alaviitteessä 12 mainitussa asiassa Maas annetun tuomion 15 kohta.

Asiassa Buitoni [15] annetussa tuomiossa oli kyse kolmansista maista peräisin olevan tomaattimehun tuontiluvista. Luvat myönnettiin vain, jos hakija oli ensin asettanut vakuuden, joka vapautettiin heti, kun tuontitodistukset oli esitetty. Asiaa koskevassa komission asetuksessa oli säädetty tällaisten todistusten esittämiselle kuuden kuukauden määräaika, joka — kuten asetuksen eräässä perustelukappaleessa todettiin — oli asetettu "hallinnon yksinkertaistamiseksi". Asetuksessa säädettiin, että vakuus menetettiin, jos todistuksia ei esitetty tämän määräajan kuluessa. Yhteisöjen tuomioistuin selitti, että tämä "kokonaissanktio", joka määrättäisiin huomattavasti vähäisemmästä laiminlyönnistä kuin sen velvollisuuden täyttämättä jättämisestä, jota varten vakuus asetettiin, oli "liian ankara" ja näin ollen kohtuuton. [16]

Asiassa RU-MI [17] oli kyse eläinten ruokintaan tarkoitetulle denaturoidulle rasvattomalle maitojauheelle myönnettävästä tuesta. Tuen maksamisesta kieltäydyttiin kyseisessä tapauksessa siksi, että komissio oli sitä mieltä, että denaturoinnin yhteydessä oli poikettu vähäisessä määrin säädetyistä arvoista. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kyseisen tuotteen osalta vaara poiketa tavoitteesta oli huomattava, ja että komissiolla oli sen vuoksi toimivalta asettaa "ankaria edellytyksiä". Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan komissio sai antaa säädöksiä, "joiden nojalla tuen saamisen yhteydessä syntyneen pääasiallisen velvollisuuden täyttämättä jättäminen johti tuen ja vakuuden menetykseen; sen ei tarvitse porrastaa näitä toimenpiteitä tuen hakijan kulloisenkin velvollisuuden laiminlyönnin asteen mukaan". [18] Yhteisöjen tuomioistuin päätyi vastaavanlaiseen ratkaisuun asiassa Société laitière de Gacé SA antamassaan tuomiossa. [19]

Asiassa Fromançais SA [20] annettu tuomio koski tuen hakemista voin myymiseksi alennettuun hintaan tiettyä tarkoitusta varten. Tuen vastaanottajalla oli velvollisuus antaa voi tietyn määräajan kuluessa jalostettavaksi. Asetuksessa säädettiin, että tuen vastaanottaja menetti asettamansa vakuuden, jos voita ei jalostettu tämän määräajan kuluessa. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että tämän säännöksen tavoitteena oli estää keinottelutarkoituksessa tehdyt kaupat. Tällä tavoitteella oli järjestelmän hyvän toiminnan kannalta "keskeinen merkitys". Yhteisöjen tuomioistuin päätteli siitä, että koko asetetun vakuuden menettäminen määräajan ylittämistapauksissa oli kohtuullinen toimenpide. [21]

Asiassa Maas [22] annetussa tuomiossa oli kyse elintarvikeavustuksena Etiopiaan vietävälle viljalle myönnettävästä tuesta. Lastauksen oli tapahduttava tietyn määräajan kuluessa;

15 — Asia 122/78, Buitoni, tuomio 20.2.1979 (Kok. 1979, s. 677).

16 — Edellä alaviitteessä 15 mainitussa asiassa annetun tuomion 19 ja 20 kohta.

17 — Asia 272/81, RU-MI, tuomio 2.12.1982 (Kok. 1982, s. 4167).

18 — Edellä alaviitteessä 17 mainitussa asiassa annetun tuomion 13 ja 14 kohta.

19 — Asia 273/81, Société laitière de Gacé SA, tuomio 2.12.1982 (Kok. 1982, s. 4193).

20 — Asia 66/82, Fromançais SA, tuomio 23.2.1983 (Kok. 1983, s. 395).

21 — Edellä alaviitteessä 20 mainitussa asiassa annetun tuomion 13 ja 18 kohta.

22 — Edellä alaviitteessä 12 mainittu asia.

kyseisen asetuksen säännösten mukaisesti ei myöskään saatu käyttää laivoja, jotka olivat olleet käytössä yli 15 vuotta. Tämän säännöksen noudattamatta jättäminen aiheutti asetetun vakuuden menettämisen. Yhteisöjen tuomioistuin päätti, että lastausmääräajan lievä ylitys ei saanut aiheuttaa vakuuden menettämistä, jos se ei haitannut elintarvikeavustusjärjestelmän "hyvää toimintaa". [23] Käytetyn laivan osalta yhteisöjen tuomioistuin viittasi siihen, että asianosainen oli etukäteen antanut siitä tiedon interventioviranomaisille, kuten asianomaisissa säännöksissä säädettiin. Interventioviranomaiset olisivat tämän vuoksi voineet estää velvollisuuden laiminlyönnin ilmoittamalla vastustavansa laivan valintaa. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin huomautti, että Lesothon elintarvikeavustuksia koskevassa uudemmassa asetuksessa ei enää ollut vastaavaa velvollisuutta. Se päätteli tästä, että komissio ei itse katsonut tällä velvollisuudella olevan "keskeistä merkitystä kuljetuksen säännöstenmukaiselle suorittamiselle". Vakuuden täydellistä menettämistä oli sen vuoksi pidettävä kohtuuttomana sanktiona. [24]

19. Menkäämme nyt käsiteltävänä olevaan asiaan. On kiistatonta, että asetuksissa (ETY) N:o 1491/85 ja (ETY) N:o 2194/85 säädetty tuki voidaan myöntää ainoastaan yhteisössä tuotetuille soijapavuille. Tämä käy ilmi sekä näiden säädösten sanamuodosta että niiden tavoitteesta. [25] Velvollisuus viljellä soijaa jonkin jäsenvaltion alueella on tämän vuoksi epäilyksettä tukea hakevan tuottajan pääasiallinen velvollisuus.

20. Yhtä lailla selvää on, että tuki riippuu tuotettujen soijapapujen määrästä. Kuten edellä olen maininnut, asetuksen (ETY) N:o 2194/85 5 artiklan 1 kohdan mukaan tuki laskettiin toimitusasiakirjassa ilmoitetun soijapapujen painon perusteella. Tässä kohdassa nyt käsiteltävä tukijärjestelmä eroaa olennaisesti sen myöhemmin korvanneesta järjestelmästä. Edellä tarkoitetun asetuksen (ETY) N:o 1765/92 2 artiklan 1 kohdassa säädetään nimittäin, että tuki myönnetään *pinta-alan mukaan* ilman, että se riippuisi tosiasiassa tuotetuista määristä.

21. Kyseenalaista on näin ollen ainoastaan se, onko asetuksen (ETY) N:o 2537/89 6 artiklan 3 kohdassa vahvistettu ilmoitusvelvollisuus "kyseisellä toimenpiteellä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi olennainen velvollisuus" vaiko ainoastaan toissijainen velvollisuus.

22. Mielestäni asetuksen (ETY) N:o 2537/89 6 artiklan 3 kohdassa säädetyllä ilmoitetun pinta-alan käyttämisessä tapahtuneiden muutosten tiedoksiantamisvelvollisuudella on tässä käsiteltävän tukijärjestelmän osalta keskeistä merkitystä, ja sitä olisi sen vuoksi pidettävä edellä mainittuna pääasiallisena velvollisuutena.

23 — Edellä alaviitteessä 12 mainitussa asiassa annetun tuomion 18 kohta.

24 — Edellä alaviitteessä 12 mainitussa asiassa annetun tuomion 24, 26 ja 28 kohta.

25 — Ks. edellä 2 kohta.

23. Kuten juuri todettiin, tukea oli säännösten perusteella maksettava ainoastaan yhteisössä tuotetuille soijapavuille. Koska yhteisössä viljeltyjä soijapapuja ei kuitenkaan kaiken todennäköisyyden mukaan voida erottaa kolmansista maista tuoduista soijapavuista puhtaasti ulkoisin perustein, on ollut tarpeen säätää valvonnasta. [26] Myös neuvosto on myöntänyt tämän tarpeen olemassaolon asetuksen (ETY) N:o 2194/85 antamisen yhteydessä, kuten ilmenee sen kahdeksannesta perustelukappaleesta, joka kuuluu seuraavasti:

"Tukijärjestelmän kitkattoman toiminnan kannalta on välttämätöntä luoda valvontajärjestelmä, jolla varmistetaan tukien myöntäminen ainoastaan kyseisille tuotteille. Tämä järjestelmä edellyttää *erityisesti viljelypinta-alojen* sekä hakijan inventaariokirjanpidon ja mahdollisen rahoituskirjanpidon *valvontaa pistokokein*" [27]

Tämä osoittaa, että viljelypinta-alalla on tukijärjestelmälle erityinen merkitys.

24. Asetuksen (ETY) N:o 2194/85 6 artiklan 1 kohdan mukainen sääntely vahvistaa vielä tätä seikkaa. Tämän säännöksen ensimmäisessä alakohdassa jätettiin jäsenvaltioiden tehtäväksi soveltuvan valvontajärjestelmän perustaminen, joka käsittää "erityisesti viljelypinta-alan valvonnan pistokokein". Tämän säännöksen toisessa alakohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot suorittamaan valvonta "... kun tuottajan toimittama määrä ylittää kyseiseltä pinta-alalta tavallisesti tuotettavan määrän". [28] Tätä vastaa täytäntöönpanoasetuksen (ETY) N:o 2537/89 26 artiklan 2 kohta, jonka mukaan viranomaisten oli "pistokokein" tutkittava "oliko toimitusasiakirjassa ilmoitettu määrä voitu tuottaa sopimuspinta-alalla ottaen huomioon tuotantoalueella vahvistetut tuotokset". *

25. Näistä säännöksistä käy aivan selvästi ilmi, että tässä asetuksessa säädetyssä valvontamekanismissa otetaan keskeisesti huomioon tuottajan käytössä olevat pinta-alat. Asianomaisen jäsenvaltion viranomaiset tarvitsevat valvonnan suorittamiseksi luotettavia tietoja viljelypinta-alan koosta ja sen tuotoskapasiteetista. Tätä tarkoitusta varten vaaditaan täytäntöönpanoasetuksen (ETY) N:o 2537/89 6 artiklan 2 kohdassa tietoja kylvettyjen pinta-alojen koosta ja edellisen sadon tuotoksista. Jos valvonnassa pitäisi kuitenkin tutkia, ylittääkö toimitettu määrä "kyseiseltä viljelypinta-alalta tavallisesti

26 — Komission edustaja korosti tätä tarvetta yhteisöjen tuomioistuimessa pidetyssä suullisessa käsittelyssä viitaten siihen, että kyseisenä ajankohtana yhteisössä voimassa ollut soijapapujen tavoitehinta oli noin kaksi kertaa maailmanmarkkinahintoja korkeampi.

27 — Kursivointi kirjoittajan.

28 — On muistutettava, että asetuksen (ETY) N:o 2194/85 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan ensiostajalla oli velvollisuus ilmoittaa tällaisista tapauksista jäsenvaltioiden asianomaisille viranomaisille.

* — Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa.

tuotettavan määrän", on selvää, että viranomaiset voivat saada selville sen vain, jos niiden tiedossa on *tosiasiallinen* pinta-ala, jolta sato on korjattu. Jos tuottajan ja ensiostajan tai jalostajan välillä tehdyn sopimuksen tekemisen jälkeen tapahtuu viljelypinta-alaa koskevia muutoksia, ne on tämän vuoksi ilmoitettava kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille.

Tätä voidaan havainnollistaa kuvitteellisella esimerkillä. Jos ensin ilmoitetaan tietty viljelypinta-ala, jolta on odotettavissa 100 tonnin sato, ja tuottaja sitten kuitenkin päättää käyttää tästä pinta-alasta soijanviljelyyn ainoastaan osan, sato vähenee vastaavasti esimerkiksi vain 10 tonniin. Jos kansalliselle viranomaiselle ei ilmoiteta muutoksesta, se pitää edelleen lähtökohtana sitä, että sille ilmoitetulta pinta-alalta on odotettavissa 100 tonnin sato, eikä se voisi huomata sitä, jos tuottaja lisäisi tuottamaansa 10 tonniin vielä 90 tonnia kolmansista maista tuotuja soijapapuja ja ilmoittaisi nämä 100 tonnia omana tuotantonaan.

26. Viljelypinta-alan muutoksia koskevalla ilmoitusvelvollisuudella on näin ollen näissä asetuksissa säädetyn valvonnan toteuttamisessa olennainen merkitys. Koska valvonta on tarpeen sen varmistamiseksi, että vain yhteisössä tuotetut soijapavut hyötyvät tästä tukijärjestelmästä, on ilmoitusvelvollisuutta pidettävä mainitussa mielessä pääasiallisena velvollisuutena.

27. Vastoin Castellon käsitystä tätä arviointia ei muuta se seikka, että kansallisilla viranomaisilla on käytössään muitakin valvontamahdollisuuksia. Tosin pitää paikkansa, että tiedot viljelypinta-aloista ja niiltä aiemmin korjatuista sadoista eivät mahdollista erityisen tarkkaa valvontaa, vaan ainoastaan summittaisen valvonnan. Yhtä osuva on Castellon viittaus siihen, että juuri mainitun asetuksen (ETY) N:o 2194/85 kahdeksannen perustelukappaleen mukaan voidaan myös asianosaisen yrityksen inventaariokirjanpito ja mahdollisesti rahoituskirjanpito tarkastaa. Komissio toteaa kuitenkin aivan oikein, että viljelypinta-alaa ja tuotosta koskevien tietojen tutkiminen mahdollistaa yksinkertaisen ja tehokkaan valvonnan ja tekee laajemmat, asianomaisille yrityksille huomattavasti epämiellyttävämmät valvontatoimenpiteet tarpeettomiksi. Tämä on sitäkin merkittävämpää, koska tässä tarkasteltavan säännöstön mukaan valvonta suoritetaan ainoastaan pistokokein. Helposti suoritettavan valvontamenetelmän käyttäminen ei tämän vuoksi palvele ainoastaan hallinnon yksinkertaistamista vaan sillä on olennainen merkitys myös tämän valvontajärjestelmän tehokkuuden kannalta. Lisäksi pidän vakuuttavana myös sitä komission perustelua, jonka mukaan tukijärjestelmän valvontajärjestelmä nojautuu useampaan "pilariin", jotka kaikki ovat järjestelmän toiminnalle olennaisia

ilman, että joku näistä valvontamahdollisuuksista yksinään riittäisi tukisäännöstön tavoitteen saavuttamiseen.

28. Edustamani tulkinta ei, vastoin Castellon käsitystä, mitenkään johda siihen, että asetuksen (ETY) N:o 1765/92 mukaista järjestelmää sen sisällön mukaisesti sovellettaisiin juuri ennen sen voimaantuloa vallinneisiin tilanteisiin. Tässä tarkasteltavana olevan soijapapuja koskevan tukijärjestelmän ja asetuksessa (ETY) N:o 1765/92 säädetyn järjestelmän välinen ero eivät sivua toisiaan, sillä tässä tutkittavana olevan järjestelmän mukaan tuet lasketaan tosiasiallisen tuotannon eikä pinta-alan mukaan.

Kolmas ennakkoratkaisukysymys

29. Kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää, onko komissio ylittänyt toimivaltansa säätäessään asetuksen (ETY) N:o 2537/89 29 a artiklassa pitkälle menevistä sanktioista myös toissijaisten velvollisuuksien laiminlyöntitapauksissa. Tämä kysymys on esitetty sitä tapausta varten, että molempiin edeltäviin kysymyksiin vastataan myöntävästi. Näin ei ole, sillä kuten juuri olen selittänyt, asetuksen (ETY) N:o 2537/89 6 artiklan 3 kohtaan liitettyä ilmoitusvelvollisuutta ei ole pidettävä toissijaisena velvollisuutena vaan pääasiallisena velvollisuutena. Siksi ei ole tarpeen perehtyä kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen tarkemmin.

30. Jos tähän kysymykseen olisi vastattava, mielestäni siihen pitäisi ilman muuta vastata kieltävästi. Asetuksen (ETY) N:o 1491/85 2 artiklan 8 kohdassa neuvosto on nimenomaisesti valtuuttanut komission säätämään tarpeelliset täytäntöönpanosäännökset. Näihin täytäntöönpanosäännöksiin kuuluvat oikeuskäytännön mukaisesti myös kaikki säännökset, jotka "... ovat säädetyn tukijärjestelmän kitkatonta toimintaa varten tarpeellisia, niin kauan kuin nämä säännökset eivät ole neuvoston perus- tai täytäntöönpanoasetusten vastaisia". [29] Ei ole epäilystäkään siitä, etteikö näihin täytäntöönpanosäännöksiin kuuluisi myös velvollisuuksien laiminlyömisestä määrättävät sanktiot. [30] Kyse ei ole neuvoston asetuksen vastaisuudesta, sillä neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 2194/85 viitataan nimenomaisesti valvonnan tarpeellisuuteen. Tällainen valvonta ei kuitenkaan olisi mielekästä, jos valvottavien velvollisuuksien rikkomisesta ei voitaisi määrätä sanktiota.

31. Kysymystä siitä, onko komissio säätänyt täytäntöönpanosäännöksissään asianomaisten velvollisuuksien laiminlyömisen kulloinkin sovellettavista sanktioista, on tutkittava

29 — Asia C-357/88, Hopermann, tuomio 2.5.1990 (Kok. 1990, s. I-1669, 7 kohta).

30 — Vrt. asia C-240/90, Saksa v. komissio, tuomio 27.10.1992 (Kok. 1992, s. I-5383, 38 kohta).

neljännen ennakkoratkaisukysymyksen selvittämisen yhteydessä.

Neljäs ennakkoratkaisukysymys

32. Neljännellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa saada tietää, onko asetuksen (ETY) N:o 2537/89 29 a artiklan säännös yhteensoveltuva suhteellisuusperiaatteen kanssa. Kuten kysymyksen sanamuodosta käy ilmi, kansallinen tuomioistuin lähtee kaiken todennäköisyyden mukaan siitä olettamasta, että *kaikissa* tapauksissa, joissa sopimusta toteutettaessa on kyse tuottajan törkeästä huolimattomuudesta, on määrättävä *kaikki* 29 a artiklassa säädetyt sanktiot. Tätä mieltä näyttää olleen myös AIMA, joka Castellon yhteisöjen tuomioistuimessa pidetyssä suullisessa käsittelyssä antamien tietojen mukaan oli määrännyt nämä sanktiot "automaattisesti", toisin sanoen tutkimatta lähemmin käsiteltävänä olevan tapauksen olosuhteita.

33. Tarkasteltaessa 29 a artiklan 1 kohdan sanamuotoa käy ilmi, että sitä voidaan todellakin tulkita helposti näin. Tässä säännöksessä edellytetään lainvastaisuutta, joka johtuu tahallisesta väärästä ilmoituksesta tai tuottajan törkeästä huolimattomuudesta sopimuksen tekemisessä asetuksen (ETY) N:o 2537/89 6 artiklan tai sen täytäntöönpanon osalta, erityisesti 6 artiklan 2 kohdan ja 6 artiklan 3 kohdan mukaisten velvollisuuksien osalta. Tällaisen lainvastaisuuden ollessa kyseessä tämän säännöksen mukaan tuottajan ja ensiostajan tai jalostajan välinen sopimus on mitätön, sopimuksessa tarkoitetuille soijapavuille ei myönnetä tukea *"ja"* tuottaja jää seuraavaksi markkinointivuodeksi tukijärjestelmän etuuksien ulkopuolelle. Tämän vuoksi näyttää siltä, että näitä sanktioita on käytettävä *kumulatiivisesti.*

34. Jos tämä olisi tämän säännöksen sisältö, herättäisi se kaiketi epäilyksiä suhteellisuusperiaatteen osalta. Kuitenkin kaksi ensimmäistä 29 a artiklan 1 kohdassa mainittua sanktiota on tiukasti sidoksissa toisiinsa ja tietyssä määrin niitä on pidettävä mitalin kahtena puolena. Jos tässä säännöksessä tarkoitetussa lainvastaisuustapauksessa soijapavut jätettäisiin tukijärjestelmän ulkopuolelle, sanktiot eivät kohdistuisi tästä lainvastaisuudesta vastuussa olevaan tuottajaan vaan ensiostajaan tai jalostajaan. Jos lainvastaisuudella ei olisi vaikutuksia näiden ja tuottajan välillä tehtyyn sopimukseen, olisi viimeksi mainitulla edelleen oikeus vaatia vähimmäishintaa, jonka maksaminen varmistettiin kyseisessä sopimuksessa. Tuottaja selviäisi siis soijapapujen tukiedellytyksille aiheuttamistaan menetyksistä huolimatta itse ilman seuraamuksia. Tämä epäkohta väistetään 29 a artiklan 1 kohdassa säädetyn sopimuksen pätemättömyyden sanktion avulla. Tämänlaatuisia sanktioita, joiden avulla asianosaisilta yrityksiltä poistetaan tukijärjestelmän

suomat etuudet niiden rikottua niille kuuluvia velvollisuuksiaan, voidaan tällaisessa järjestelmässä edellyttääkin.

Toisin on 29 a artiklan 1 kohdassa mainitun toisen sanktion osalta, joka koskee tuottajan sulkemista tukijärjestelmän ulkopuolelle *seuraavaksi markkinointivuodeksi.* Kaiken todennäköisyyden mukaan tässä on kyse sanktiosta, jonka keskeisenä merkityksenä on pelotteena toimiminen. Olisi arveluttavaa määrätä tämä rangaistus kaikissa niissä tapauksissa, joissa on kyse tahallisuuteen tai törkeään huolimattomuuteen perustuvasta 6 artiklan säännöstenvastaisuudesta. Siinä — 29 a artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaisessa — tapauksessa, että 6 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti ilmoitettava sopimuksen tekemisen päivämäärä ilmoitetaan tahallisesti tai törkeästä huolimattomuudesta väärin, olisi kai erittäin kyseenalaista, voidaanko ja ylipäänsä täytyykö tuottajaa rangaista tästä syystä näin ankaralla sanktiolla. Kuten Castello aivan oikein huomauttaa, on suhteellisuusperiaatteen vaatimusten mukaista porrastaa sanktiot niin, että vakavista laiminlyönneistä rangaistaan ankarammin kuin lievistä. [31]

35. Tästä johtuvat epäilyt kuvatunlaisen sanktiojärjestelmän suhteellisuudesta on kuitenkin nähdäkseni hälvennetty niissä vastauksissa, jotka komissio on antanut sille tähän liittyen esitettyihin kirjallisiin kysymyksiin. Kuten komissio selittää, asetuksen (ETY) N:o 2537/89 29 a artiklan 1 kohtaa on luettava yhdessä 29 a artiklan 4 kohdan kanssa, jonka mukaan "tässä asetuksessa" säädetyt sanktiot määrätään "laiminlyönnin laadun ja vakavuuden" mukaan "sekä siinä määrin kuin on tarpeen kyseisen mekanismin säännönmukaiseksi soveltamiseksi" * Näiden säännösten perusteella on itse asiassa mahdollista tehdä esitetty erottelu sanktioiden määräämisessä. Tältä näkökannalta tarkasteltuna käy ilmi, että 29 a artiklan *1 kohdassa* säädettyjä sanktioita ei tämän säännöksen harhaanjohtavasta sanamuodosta huolimatta välttämättä ole määrättävä kumulatiivisesti, vaan näin tapahtuu ainoastaan silloin, kun "laiminlyönnin laatu ja vakavuus" ja tukijärjestelmän "säännönmukainen soveltaminen" sitä vaativat. Sitä, että tämän täytyy vastata lainsäätäjän tosiasiallista tarkoitusta, osoittaa mielestäni myös vertailu asetuksen 6 artiklan 5 kohtaan, joka kumottiin 29 a artiklan lisäämisen yhteydessä. [32]

36. Se, että sanktioista ei sellaisenaan voi valittaa, ei mielestäni vaadi yhteisöjen tuomioistuimen edellä kuvatun oikeuskäytännön [33] mukaan lähempää perustelua. Asetuksen (ETY) N:o 2537/89 6 artiklan 2 ja 3 kohdan säännökset ovat tukijärjestelmän toiminnan kannalta keskeisiä. Tämän vuoksi on

31 — Castello viittaa tässä yhteydessä perustellusti asetuksen (ETY) N:o 2194/85 4 artiklan 3 kohdan toiseen alakohtaan, jonka mukaan tukihakemuksen yhteydessä asetettava vakuus menetetään "kokonaan tai osittain" tietyin edellytyksin.

* — Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa.

32 — Ks. edellä 8 kohta.

33 — Ks. edellä 18 kohta.

täysin sovellettavissa, että niiden loukkaamisesta voidaan rangaista niin, että ensiostaja tai jalostaja menettävät oikeutensa tukeen ja tuottaja vähimmäishintaan. Tuottajan sulkeminen tukijärjestelmän etuuksien ulkopuolelle seuraavaksi markkinointivuodeksi voidaan hyväksyä vakavissa tapauksissa näiden velvollisuuksien noudattamisen varmistamiseksi. Tältä osin on huomattava, että kaikki nämä rangaistukset voidaan määrätä ainoastaan, jos lainvastaisuudet johtuvat tuottajan tahallisuudesta tai *törkeästä* huolimattomuudesta. Kaikesta tästä seuraa, että tässä tarkasteltava sanktiojärjestelmä on suhteellisuusperiaatteen vaatimusten mukainen.

37. Seuraavien selvitysten osalta on tässä mielestäni kuitenkin selitys tarpeen. Suullisessa käsittelyssä komissio oli sitä mieltä, että asetuksen (ETY) N:o 2537/89 6 artiklan 3 kohdassa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden rikkominen jo sellaisenaan on törkeää huolimattomuutta (ja näin ollen kuuluu asetuksen 29 a artiklan 1 kohdan soveltamisalaan). Tämä käsitys on ehdottomasti kiistettävä. Ilmoitusvelvollisuuden rikkominen kuuluu 29 a artiklan 1 kohdan *objektiivisiin* seikkoihin. Tahallisuutta tai törkeää huolimattomuutta koskeva kysymys sitä vastoin liittyy tämän normin *subjektiivisiin* seikkoihin, siis kysymykseen rikkomisen *moitittavuudesta*. Pelkästä laiminlyönnin tosiseikasta ei kuitenkaan voida päätellä tahallisuuden tai törkeän huolimattomuuden olemassaoloa, jos ei tätä subjektiivisten seikkojen tunnusmerkistöä haluta tyhjentää kaikista merkityksistä. Jos komissio oli tämän säännöksen antaessaan tarkoittanut todellakin antaa sille tämän merkityksen, on ainakin todettava, että se ei käy ilmi säännöksestä. Juuri säännöksen sanktioluonteen huomioon ottaen ei mielestäni voida seurata komission esittämää tulkintaa.

Viides ennakkoratkaisukysymys

38. Viides ennakkoratkaisukysymys koskee asetuksen (ETY) N:o 2537/89 6 artiklan 3 kohdassa käytettyä käsitettä "ilmoitettujen pinta-alojen käyttämisessä tapahtuneet muutokset". Kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, onko sen ymmärrettävä tarkoittavan vain niitä tapauksia, joissa asianomaisia pinta-aloja käytetään muuhun maanviljelytuotantoon kuin soijapapujen viljelyyn. Tämä kysymys selittyy käsiteltävänä olevan asian taustoilla. Kuten juuri mainitsin, Castello vetoaa siihen, että sen oli täytynyt kiireellisten muutostöiden ja säävaikutusten vuoksi olla käyttämättä osaa soijapapujen viljelyyn tarkoitetusta pinta-alasta. Castello päättelee tästä, että kyseiset pinta-alat olisivat jääneet kesannolle eikä sen vuoksi voida puhua niiden "käyttämisestä" maanviljelytarkoituksiin.

39. Säännöksen sanamuodosta ei voida päätellä, koskeeko tuottajaa myös tällaisissa tapauksissa velvollisuus muutosten ilmoittamisesta. On kuitenkin todettava, että

sanamuodon perusteella voidaan hyvinkin tällainen tulkinta hyväksyä. [34]

40. On kuitenkin ilmeistä, että vain sellainen tulkinta, että *kaikki* muutokset asianomaisen pinta-alan käyttämisessä on ilmoitettava, on säännöksen tarkoituksen ja päämäärän mukainen. Kansallisten viranomaisten on suoritettava tarpeellinen valvonta viljelypinta-alaa ja sen mahdollisia muutoksia koskevien tietojen avulla. Kuten juuri mainitsin, kansallisilla viranomaisilla on tätä varten oltava tiedossaan *tosiasiallinen* pinta-ala, jolla sato tuotettiin. [35] Tämän vuoksi ei ole tärkeää, onko asianomaisia pinta-aloja käytetty muuhun maanviljelytarkoitukseen vaiko jätetty kesannolle.

Kuudes ennakkoratkaisukysymys

41. Kuudennella ennakkoratkaisukysymyksellä kansallinen tuomioistuin haluaa saada selville, onko asetuksen (ETY) N:o 2537/89 6 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti ilmoitettava myös sellaiset viljelypinta-alan muutokset, jotka ovat tapahtuneet sadonkorjuuta edeltävää kolmea kuukautta aikaisemmin. Castello on tältä osin selittänyt yhteisöjen tuomioistuimessa pidetyssä suullisessa käsittelyssä, että sato oli korjattu 25. syyskuuta. Viljelypinta-ala oli ensimmäisen kerran vähentynyt 22. kesäkuuta ja toisen kerran syyskuun alussa. Kansallisen tuomioistuimen on selvitettävä, pitävätkö nämä tiedot paikkansa. Kuudenteen ennakkoratkaisukysymykseen vastaamisessa lähden siitä olettamuksesta, että ainakin osa viljelypinta-alan muutoksista todellakin tapahtui ennen 6 artiklan 3 kohdan kolmannessa alakohdassa mainittua sadonkorjuuta edeltävää kolmen kuukauden ajankohtaa.

42. Asetuksen (ETY) N:o 2537/89 6 artiklan 3 kohdan *ensimmäisen alakohdan* mukaan sopimusta on korjattava vastaavasti, jos tuottajan ja ensiostajan tai jalostajan välisen sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen mutta ennen sen esittämistä asianomaisille viranomaisille tapahtuu viljelypinta-alan muutos. Mainitun 6 artiklan 3 kohdan *kolmannen alakohdan* mukaan oli ilmoitettava tietyn suuruiset, kolme kuukautta ennen sadonkorjuun alkamista tapahtuneet muutokset. Jos tätä säännöstä tulkitaan sananmukaisesti, ei sen mukaisesti tarvinnut ilmoittaa muutoksia, jotka tapahtuivat *sen jälkeen*, kun sopimus oli esitetty asianomaisille viranomaisille, mutta *ennen* sadonkorjuun alkamista edeltävää kolmea kuukautta.

43. Komissio esitti, että sellaiset tapaukset on luettava toisen alakohdan säännösten

34 — Vrt. myös ranskankielinen ("toute altération ... dans la destination"), italiankielinen ("qualsiasi modifica ... alla destinazione"), englanninkielinen ("any change in the use"), hollanninkielinen ("elke wijziging ... in de bestemming"), espanjankielinen ("toda alteración ... en el destino"), portugalinkielinen ("qualquer alteração em relação à utilização") sekä tanskankielinen ("enhver aendring i anvendelsen") versio.

35 — Ks. edellä 25 kohta.

soveltamisalaan. Tämä käsitys ei mielestäni ole tämän säännöksen selvän sanamuodon mukainen. Yhteisöjen tuomioistuimen esittämään kirjalliseen kysymykseen komissio selitti, että olisi vastoin säännöksen tarkoitusta, jos oletettaisiin, että tuottajalla ei sellaisissa tapauksissa olisi ilmoitusvelvollisuutta. Komission käsityksen mukaan toisesta ja kolmannesta alakohdasta seuraa, että on ilmoitettava myös sellaiset muutokset, jotka ovat tapahtuneet sadonkorjuuta edeltävän kolmen kuukauden aikaa edeltävänä aikana.

44. Olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että tällainen teleologinen tulkinta vastaa parhaiten säännösten tarkoitusta ja päämääriä. Kuten juuri mainitsin, 6 artiklan 3 kohdassa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksena on, että asianomaisilla viranomaisilla on tarkat tiedot soijapapujen viljelyyn *tosiasiallisesti* käytetyistä pinta-aloista. Tässä suhteessa ei ole merkitystä sillä, onko viljelypinta-alan muutos tapahtunut kolmannessa alakohdassa mainittuna ajankohtana vai sitä ennen.

45. Komissio ei ole kuitenkaan halunnut selittää sitä, miksi kolmannessa alakohdassa käytetään ilmaisua "sadonkorjuuta edeltävän kolmen kuukauden aikana". Jos komission käsitys olisi oikea, pitäisi koko kohtaa pitää tarpeettomana. Sen olemassaolo viittaa kuitenkin siihen, että sillä on tietty tarkoitus. Mistä tässä yhteydessä voisi olla kyse, ei tosin ole selvää.

46. Olen kuitenkin sitä mieltä, että komission ehdottama tulkinta on oikeusvarmuuden periaatteen kanssa yhteensoveltuva. Tulkintamahdollisuuksien rajat ovat löydettävissä säännöksen selvästä sanamuodosta. On kuitenkin viitattava siihen, että säännös ei ole aivan yksiselitteinen siltä osin kuin siinä vahvistetaan kyseinen ajankohta sellaisen ajankohdan mukaan, joka tuskin koskaan on aivan tarkasti ennalta määriteltävissä. Luultavasti ei paljon erehdytä, jos oletetaan, että soijapapujen sadonkorjuu kuten muidenkin maataloustuotteiden sadonkorjuu tapahtuu kulloistenkin sääolosuhteiden mukaan ennen tai jälkeen suunnitellun ajankohdan. Koska kyseisistä muutoksista on ilmoitettava 3 alakohdan toisen virkkeen mukaisesti "muutoksen tapahtumista seuraavan kahdeksan työpäivän aikana", voi ilmeisesti käydä niin, että tuottaja ei kyseisenä ajankohtana voi olla ollenkaan varma siitä, tapahtuiko muutos juuri kolmen kuukauden aikana. Huolellisen tuottajan olisi tämän vuoksi pitänyt epäselvissä tapauksissa ilmoittaa viljelypinta-alan muutoksesta joka tapauksessa.

Tärkeämpää on sitä vastoin, että lainsäätäjältä selvästi huomaamatta jäänyttä aukkoa ei käytetä hyväksi. Mainitun 6 artiklan 3 kohdan *ensimmäisessä alakohdassa* säädettiin yleisesti, että ilmoitettuja viljelypinta-aloja sai käyttää *sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen* ainoastaan soijapapujen tuotantoon. Vain sellainen tulkinta, jonka mukaan periaatteessa kaikki tämän ajankohdan jälkeen tapahtuneet muutokset on ilmoitettava, vastaa näin ilmaistua lainsäätäjän päätöstä. Mainitusta ensimmäisestä alakohdasta seurauksena olevien velvollisuuksien jakaminen kahdeksi eri säännökseksi selittyy sillä, että asianomaisille viranomaisille oli ilmoitettava *tosiasialliset* viljelypinta-alat. Niin kauan kuin sopimusta ei ollut esitetty asianomaisille viranomaisille, sopimusosapuolet voivat vielä ottaa lukuun muutokset, kun se taas ei ollut mahdollista enää tämän ajankohdan jälkeen. Tämän vuoksi *kaikki* ennen sopimuksen esittämistä tapahtuneet muutokset oli otettava huomioon, kun taas sopimuksen esittämisen jälkeen oli ilmoitettava ainoastaan aineelliset muutokset.

47. Joka tapauksessa on otettava huomioon se, että sadonkorjuuta edeltävän kolmen kuukauden ajan mainitseminen kolmannessa alakohdassa juuri saattoi aiheuttaa väärinkäsityksiä asianomaisille tuottajille heidän ilmoitusvelvollisuutensa laajuudesta. Tämän vuoksi kansallisen tuomioistuimen on erityisen tarkasti tutkittava, johtuuko Castellon mahdollinen näiden säännösten laiminlyönti *törkeästä* huolimattomuudesta (tai jopa tahallisuudesta). Henkilökohtaisesti olen sitä mieltä, että juuri se on epäselvää, onko kyse ylipäänsä huolimattomuudesta. Jos komissio ei kykene — kuten juuri olemme nähneet — esittämään koko tukijärjestelmän toimivuuden kannalta keskeistä säännöstä tarkoin ja yksiselitteisin sanoin, voidaan säännöksen vastaanottajia tuskin moittia siitä, että ne ymmärtävät sen sen sanamuodon mukaisesti.

Seitsemäs ennakkoratkaisukysymys

48. Seitsemäs ja viimeinen ennakkoratkaisukysymys koskee tulkintaongelmaa, joka muistuttaa juuri äsken kuvattua ongelmaa. Asetuksen (ETY) N:o 2537/89 6 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan mukaan viljelypinta-alan muutos oli ilmoitettava "aina", kun muutos koski yli 10 prosenttia ilmoitetusta pinta-alasta ja oli yhtä hehtaaria suurempi. Tämä näyttäisi viittaavan siihen, että jokaista muutosta oli tarkasteltava erikseen. Mitä tapahtuu, kun ajallisesti peräkkäin tapahtuu useampi muutos, joista mikään ei yksinään ylitä 10 prosenttia viljelypinta-alasta, mutta jotka yhdessä ylittävät tämän prosenttiosuuden?

49. Myös tässä kohdassa olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että säännöstä on

tulkittava sen tarkoituksen mukaan. Sen tarkoituksena oli, että asianomaisilla viranomaisilla olisi mahdollisimman tarkat tiedot *tosiasiallisesti* käytetyistä viljelypinta-aloista. Asian yksinkertaistamiseksi oli säädetty, että ilmoitusvelvoitus rajoittuu laajuudeltaan olennaisiin muutoksiin. Jos kolmannessa alakohdassa mainitulla 10 prosentin kynnysarvolla viitattaisiin kuhunkin yksittäiseen muutokseen, tämä voisi johtaa siihen, että summiltaan merkittäviä muutoksia ei olisi tarvinnut ilmoittaa vain sen vuoksi, että yksittäiset muutokset sellaisenaan eivät ylittäneet 10 prosentin viljelypinta-alaa. Nyt käsiteltävänä oleva asia voi olla tästä esimerkkinä. Tämä ei voi olla tämän säännöksen tarkoitus. Siksi on mielestäni lähdettävä siitä, että sellaisissa tapauksissa kolmannen alakohdan mukainen ilmoitus oli tehtävä ja vieläpä kahdeksan työpäivän kuluessa siitä muutoksesta, jolla mainittu kynnys ylitettiin.

50. Mainitun 6 artiklan 5 kohdan [36] sanamuoto on viite siitä, että lainsäätäjä oli tarkoittanut tällaista tulkintaa. Siinä säädettyjen sanktioiden käyttämisen edellytyksenä oli, että "ilmoitettujen pinta-alojen ja tosiasiassa kylvettyjen ja korjattujen pinta-alojen" välinen ero oli suurempi kuin 10 prosenttia.

51. Tässäkin yhteydessä on kuitenkin korostettava, että säännöksen sanamuoto sellaisenaan oli kaikkea muuta kuin yksiselitteinen ja saattoi johtaa väärinkäsityksiin. Kansallisen tuomioistuimen on tämän vuoksi tutkittava, johtuiko Castellon käyttäytyminen törkeästä huolimattomuudesta tai tahallisuudesta. Tässä voidaan viitata siihen, mitä kuudennesta kysymyksestä on todettu. [37]

C — Ratkaisuehdotus

52. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin antaa Tribunale civile e penale di Ravennan esittämiin kysymyksiin seuraavat vastaukset:

1) Kahteen ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen

Soijapapuja koskevista erityistoimenpiteistä 23 päivänä toukokuuta 1985 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1491/85 sekä soijapapuja koskevista

36 — Ks. edellä 8 kohta.
37 — Ks. 47 kohta.

erityistoimenpiteistä 25 päivänä heinäkuuta 1985 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2194/85 perustetun tukijärjestelmän tavoitteena oli tuen myöntäminen ainoastaan yhteisössä tuotetuille soijapavuille. Tämän osalta tukea hakevan tuottajan pääasiallisena velvollisuutena ei ollut pelkästään soijan viljeleminen jonkin jäsenvaltion alueella, vaan myös ilmoitusvelvollisuus, josta säädettiin soijapapuja koskevien erityistoimenpiteiden täytäntöönpanosta 8 päivänä elokuuta 1989 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 2537/89 6 artiklan 3 kohdassa.

2) Kolmanteen ja neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen

Asetuksen (ETY) N:o 2537/89 29 a artiklan 1 kohdassa säädetyt sanktiot olivat yhteensoveltuvia suhteellisuusperiaatteen kanssa, ottaen erityisesti huomioon tämän asetuksen 29 a artiklan 4 kohdan mukaisen järjestelmän.

3) Viidenteen ennakkoratkaisukysymykseen

Asetuksen (ETY) N:o 2537/89 6 artiklan 3 kohdan ilmaisulla "ilmoitettua pinta-alaa koskevat muutokset" ei tarkoitettu ainoastaan tämän pinta-alan tai sen osan käyttämistä muuhun maanviljelytarkoitukseen, vaan myös sitä, että koko pinta-alaa tai osaa siitä ei käytetty lainkaan maanviljelytarkoitukseen.

4) Kuudenteen ja seitsemänteen ennakkoratkaisukysymykseen

Asetuksen (ETY) N:o 2537/89 6 artiklan 3 kohdan kolmannessa alakohdassa säädetty velvollisuus pinta-alan muutosten ilmoittamisesta koski myös sitä tapausta, että nämä muutokset tapahtuivat sadonkorjuuta edeltävää kolmea kuukautta aikaisemmin. Ilmoitusvelvollisuus oli olemassa myös silloin, kun

ajallisesti peräkkäin tapahtui useita muutoksia, joista mikään ei yksinään koskenut yli 10 prosenttia sopimuksessa ilmoitetusta pinta-alasta, mutta jotka yhdessä ylittivät tämän prosenttiosuuden.

Kummankin viimeksi mainitun tapauksen osalta on viitattava siihen, että asetuksen (ETY) N:o 2537/89 29 a artiklan 1 kohdassa säädetyt sanktiot voidaan määrätä vain, jos tuottaja oli syyllistynyt tahallisuuteen tai törkeään huolimattomuuteen. Kansallisen tuomioistuimen on erityisen huolellisesti tutkittava, onko tämä edellytys täyttynyt, ottaen huomioon mainitun asetuksen 6 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan epätarkan sanamuodon.