Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

5 päivänä kesäkuuta 2012*

Yhteinen maatalouspolitiikka — Yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmä — Asetus (EY) N:o 1973/2004 — 138 artiklan 1 kohta — Tuen piiristä pois sulkeminen virheellisesti ilmoitetun pinta-alan perusteella — Kysymys siitä, onko kyseinen seuraamus luokiteltava hallinnolliseksi vai rikosoikeudelliseksi seuraamukseksi — Rikosoikeudellisten seuraamusten kumuloitumisen kieltoa koskeva sääntö — Ne bis in idem -periaate

Asiassa C-489/10,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Sąd Najwyższy (Puola) on esittänyt 27.9.2010 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 12.10.2010, saadakseen ennakkoratkaisun rikosoikeudenkäynnissä, jossa vastaajana on

Łukasz Marcin Bonda,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot ja A. Prechal sekä tuomarit A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, A. Borg Barthet (esittelevä tuomari), L. Bay Larsen, M. Berger ja E. Jarašiūnas,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: hallintovirkamies K. Sztranc-Sławiczek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 4.10.2011 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Łukasz Marcin Bonda, edustajanaan adwokat J. Markowicz,

— Puolan hallitus, asiamiehinään M. Szpunar, D. Krawczyk ja B. Majczyna,

— Itävallan hallitus, asiamiehenään C. Pesendorfer,

— Euroopan komissio, asiamiehinään A. Bouquet ja A. Szmytkowska,

kuultuaan julkisasiamiehen 15.12.2011 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: puola.

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, jotka koskevat mainitun asetuksen IV ja IV a osastossa säädettyjä tukijärjestelmiä sekä kesannoidun maan käyttöä raaka-aineiden tuottamiseen, 29.10.2004 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1973/2004 (EUVL L 345, s. 1) 138 artiklan 1 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa Łukasz Marcin Bondaa vastaan on nostettu syyte petoksesta, jonka hänen väitetään tehneen yhtenäiseen pinta-alatukeen oikeuttavaa maatalousmaata koskevassa ilmoituksessaan.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Kansainvälinen oikeus

3 Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan, joka allekirjoitettiin Strasbourgissa 22.11.1984, (jäljempänä seitsemäs lisäpöytäkirja) 4 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti.”

Unionin oikeus

Asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95

4 Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 (EYVL L 312, s. 1) johdanto-osan 4., 5., 9., 10. ja 12. perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten tehokas torjunta edellyttää yhteisen oikeudellisen kehyksen luomista kaikille yhteisöjen politiikan kattamille aloille,

väärinkäytösten tunnusmerkistöt täyttävistä menettelyistä sekä hallinnollisista toimenpiteistä ja seuraamuksista säädetään alakohtaisissa säännöstöissä tämän asetuksen mukaisesti,

– –

yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi päätetyt toimenpiteet ja seuraamukset ovat tukijärjestelmien erottamaton osa; niillä on oma tarkoituksensa, joka jättää jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten arvioitavaksi asianomaisten taloudellisten toimijoiden toimintatavat rikosoikeuden alalla; niiden tehokkuus on varmistettava yhteisön normin välittömällä vaikutuksella ja yhteisön kaikkien toimenpiteiden täydellisellä toteuttamisella, jos tätä tulosta ei ole voitu saavuttaa suojatoimenpiteillä,

yleisen oikeudenmukaisuuden vaatimuksen ja suhteellisuusperiaatteen nojalla sekä periaatteen non bis in idem perusteella on tarpeen antaa, yhteisön säännöstöä ja tämän asetuksen voimaan tullessa voimassa olevien yhteisön erityisten säännöstöjen määräyksiä noudattaen, aiheelliset säännökset, jotta vältyttäisiin yhteisön taloudellisten seuraamusten ja kansallisten rikosoikeudellisten seuraamusten kasaantumiselta samojen seikkojen perusteella samalle henkilölle,

– –

tätä asetusta sovelletaan rajoittamatta jäsenvaltioiden rikosoikeuden soveltamista”.

5 Asetuksen 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 toteuttaa jokainen yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko yhteisöjen yleiselle talousarviolle tai yhteisöjen hoidossa oleville talousarvioille, joko suoraan yhteisöjen puolesta kannettujen omien varojen vähenemisen tai lakkaamisen taikka perusteettoman menon takia.”

6 Saman asetuksen 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Hallinnolliset tarkastukset, toimenpiteet ja seuraamukset otetaan käyttöön siinä määrin kuin ne ovat tarpeellisia yhteisön oikeuden moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi. Niiden on oltava tehokkaita, suhteellisia ja vakuuttavia, jotta varmistettaisiin yhteisöjen taloudellisten etujen asianmukainen suojaaminen.

2. 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.

3. Yhteisön oikeudessa säädetään niiden hallinnollisten toimenpiteiden ja seuraamusten luonteesta ja soveltamisalasta, jotka ovat tarpeen kyseisen säännöstön moitteettomaksi soveltamiseksi väärinkäytöksen luonteen ja vakavuuden, myönnetyn edun tai saadun hyödyn ja vastuun asteen mukaan.

4. Jollei sovellettavasta yhteisön oikeudesta muuta johdu, sovelletaan tarkastusten toteuttamiseen ja yhteisön toimenpiteisiin ja seuraamuksiin liittyviin menettelytapoihin jäsenvaltioiden lainsäädäntöä.”

7 Asetuksen N:o 2988/95 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kaikista väärinkäytöksistä seuraa yleensä perusteettomasti saadun etuuden periminen takaisin siten, että

— velvoitetaan maksamaan velkana olevat tai perusteettomasti saadut summat,

— takuu, joka on annettu myönnetyn etuuden hakemuksen tueksi tai ennakkomaksua saataessa, määrätään kokonaan tai osittain menetetyksi.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden soveltaminen rajoitetaan saadun etuuden takaisin perimiseen, lisättynä, jos tästä on säädetty, koroilla, jotka voidaan määritellä kiinteästi.

3. Toimet, joiden suhteen todetaan, että niiden tarkoituksena on saada asiassa sovellettavan yhteisön oikeuden tavoitteiden vastainen etuus luomalla keinotekoisesti vaadittavat edellytykset tämän etuuden saamiseksi, johtavat tapauskohtaisesti joko tämän etuuden epäämiseen tai sen takaisin perimiseen.

4. Tässä artiklassa säädettyjä toimenpiteitä ei pidetä seuraamuksina.”

8 Saman asetuksen 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tahallisista tai huolimattomuudesta johtuvista väärinkäytöksistä voi seurata seuraavia hallinnollisia seuraamuksia:

a) hallinnollisen sakon maksaminen,

b) perusteettomasti saatua tai maksamatta jätettyä määrää suuremman määrän maksaminen, mihin lisätään tarvittaessa korot; tämä erityisissä säädöksissä määrättävän prosenttiosuuden mukaan määrätty lisämäärä ei saa ylittää sitä ehdottomasti tarpeellista tasoa, joka tekee siitä vakuuttavan,

c) yhteisön säädösten mukaan myönnetyn etuuden takaisin periminen kokonaan tai osittain, vaikka toimija on saanut aiheettomasti vain osan tästä etuudesta,

d) etuuden saamisen epääminen tai takaisin periminen tietyksi väärinkäytösten jälkeiseksi ajaksi,

e) yhteisön tukijärjestelmään osallistumiseen tarvittavan luvan tai hyväksymisen väliaikainen peruuttaminen,

f) säännöstön ehtojen noudattamiseksi annetun takuun tai vakuuden menettäminen tai perusteettomasti vapautetun takuun määrän takaisinmaksu,

g) muut luonteeltaan yksinomaan taloudelliset, ominaisuuksiltaan ja soveltamisalaltaan vastaavanlaiset seuraamukset, joista säädetään neuvoston antamissa alakohtaisissa säännöstöissä asianomaisen alan tarpeiden mukaan ja neuvoston komissiolle antamia täytäntöönpanovaltuuksia noudattaen.

2. Muista väärinkäytöksistä voi seurata vain 1 kohdassa tarkoitettuja, muita kuin rikosoikeudellisten seuraamusten kaltaisia seuraamuksia, tämän rajoittamatta tämän asetuksen voimaantulohetkellä voimassa olevien alakohtaisten säännöstöjen säännöksiä, jos tällaiset seuraamukset ovat välttämättömiä säännöstön moitteettomaksi soveltamiseksi.”

9 Asetuksen N:o 2988/95 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Taloudellisten seuraamusten, kuten hallinnollisten sakkojen, määräämistä voidaan lykätä toimivaltaisen viranomaisen päätöksellä, jos kyseistä henkilöä vastaan on aloitettu rikosoikeudellinen menettely samojen seikkojen perusteella, [sanotun rajoittamatta tämän asetuksen voimaantulohetkellä voimassa olevien alakohtaisten asetusten nojalla vahvistettujen yhteisön hallinnollisten toimenpiteiden ja seuraamusten soveltamista]. Hallinnollisen menettelyn lykkäämisestä seuraa 3 artiklassa tarkoitetun vanhentumisajan keskeytyminen.

2. Jos rikosoikeudellista menettelyä ei jatketa, sen ajaksi lykätty hallinnollinen menettely jatkuu normaalisti.

3. Kun rikosoikeudellinen menettely on saatettu loppuun, jatkuu sen ajaksi lykätty hallinnollinen menettely, jollei se ole yleisten oikeusperiaatteiden vastainen.

4. Hallinnollista menettelyä jatkettaessa hallinnollinen viranomainen valvoo, että tapauksessa sovelletaan vähintään yhteisön säännöstössä säädettyä seuraamusta vastaavaa seuraamusta, ja se saa ottaa huomioon kaikki oikeusviranomaisen samalle henkilölle samojen seikkojen perusteella määräämät seuraamukset.

5. Mitä 1–4 kohdassa säädetään, ei sovelleta sellaisiin taloudellisiin seuraamuksiin, jotka kuuluvat erottamattomana osana taloudellisiin tukijärjestelmiin ja joita voidaan soveltaa mahdollisista rikosoikeudellisista seuraamuksista riippumatta, jos ja siinä määrin kuin ne eivät ole verrattavissa tällaisiin seuraamuksiin.”

Asetus (EY) N:o 1782/2003

10 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 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 (EUVL L 270, s. 1 ja oikaisu EUVL 2004, L 94, s. 70), sellaisena kuin se on muutettuna 26.1.2005 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 118/2005 (EUVL L 24, s. 15; jäljempänä asetus N:o 1782/2003), johdanto-osan 21 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Yhteisen maatalouspolitiikan mukaisissa tukijärjestelmissä säädetään suorasta tilatuesta erityisesti maatalousväestön kohtuullisen elintason turvaamiseksi. Tämä tavoite liittyy läheisesti maaseutualueiden säilyttämiseen. Yhteisön varojen virheellisen kohdentamisen estämiseksi tukea ei pitäisi maksaa viljelijöille, jotka ovat keinotekoisesti luoneet tukien saamiseen vaaditut edellytykset.”

11 Asetuksen N:o 1782/2003 24 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jos havaitaan, että viljelijä ei täytä tässä asetuksessa tai asetuksen (EY) N:o 1259/1999 2 a artiklassa säädettyjä tuen myöntämiseen liittyviä tukikelpoisuusedellytyksiä, myönnettyyn tai myönnettävään tukeen tai sen osaan, jonka osalta tukikelpoisuusedellytykset täyttyvät, sovelletaan tämän asetuksen 144 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen vahvistettavia tuen vähennyksiä tai tuen ulkopuolelle jättämisiä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän asetuksen 6 artiklassa säädettyjä tuen vähennyksiä ja tuen ulkopuolelle jättämisiä.

2. Vähennysprosentit luokitellaan tapahtuneen havaitun noudattamatta jättämisen vakavuuden, laajuuden, keston ja toistuvuuden perusteella, ja kyseeseen voi myös tulla täydellinen yhden tai useamman tukijärjestelmän ulkopuolelle sulkeminen yhden tai useamman kalenterivuoden ajan.”

Asetus N:o 1973/2004

12 Asetuksen N:o 1973/2004 johdanto-osan 69 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”– – asetuksen – – N:o 1782/2003 143 b artiklassa sallitaan Tšekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltan, Puolan, Slovenian ja Slovakian (uudet jäsenvaltiot) korvata suorat tuet yhtenäisellä tuella, jäljempänä ’yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmä’. Tšekki, Viro, Kypros, Latvia, Liettua, Unkari, Puola ja Slovakia ovat päätyneet kyseiseen vaihtoehtoon. Sen vuoksi olisi säädettävä yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmän soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt.”

13 Saman asetuksen 138 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jos hallinnollisessa tai paikalla tehtävässä tarkastuksessa havaitaan, että ilmoitetun pinta-alan ja asetuksen (EY) N:o 796/2004 2 artiklan 22 kohdassa tarkoitetun määritetyn pinta-alan välinen todettu erotus on suurempi kuin kolme prosenttia mutta enintään 30 prosenttia määritetystä pinta-alasta, yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmässä myönnettävästä tuesta vähennetään kyseessä olevan vuoden osalta todettu erotus kaksinkertaisena, jollei kyseessä ole asetuksen (EY) N:o 796/2004 72 artiklassa määritelty ylivoimainen este tai poikkeuksellinen olosuhde.

Jos erotus on suurempi kuin 30 prosenttia määritetystä pinta-alasta, kyseisenä vuonna ei myönnetä tukea lainkaan.

Jos erotus on yli 50 prosenttia, viljelijä suljetaan pois tuen piiristä siihen määrään asti, joka vastaa ilmoitetun pinta-alan ja määritetyn pinta-alan erotusta. Kyseinen määrä vähennetään tuista, jotka viljelijälle voitaisiin myöntää niiden hakemusten yhteydessä, jotka hän jättää sitä kalenterivuotta, jona havainnot tehdään, seuraavien kolmen kalenterivuoden aikana.

2. Jos ilmoitetun ja määritetyn pinta-alan välinen erotus johtuu tahallisesta sääntöjenvastaisuudesta, tukea, joka viljelijälle voitaisiin myöntää, ei myönnetä kyseisenä kalenterivuonna.

Jos erotus on lisäksi yli 20 prosenttia määritetystä pinta-alasta, viljelijä suljetaan pois tuen piiristä siihen määrään asti, joka vastaa ilmoitetun pinta-alan ja määritetyn pinta-alan erotusta. Kyseinen määrä vähennetään tuista, jotka viljelijälle voitaisiin myöntää niiden hakemusten yhteydessä, jotka hän jättää sitä kalenterivuotta, jona havainnot tehdään, seuraavien kolmen kalenterivuoden aikana.

3. Määritetyn pinta-alan vahvistamiseksi asetuksen – – N:o 796/2004 2 artiklan 22 kohdan mukaisesti sovelletaan asetuksen – – N:o 1782/2003 143 b artiklan 5 kohtaa ja 143 b artiklan 6 kohdan ensimmäistä alakohtaa sekä tämän asetuksen 137 artiklaa."

Puolan säännöstö

14 Puolan rikoslain (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny; Dz. U. 1997, nro 88, järjestysnumero 553), joka on annettu 6.6.1997, 297 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Joka tarkoituksenaan saada itselleen tai muulle henkilölle pankilta tai muulta samankaltaista taloudellista toimintaa lain nojalla harjoittavalta yhteisöltä taikka elimeltä tai laitokselta, joka hallinnoi julkisia varoja, luoton, lainan, vakuuden, takauksen, remburssin, tuen, avustuksen, pankin antaman vahvistuksen vakuuteen, takaukseen tai muuhun samankaltaiseen rahalliseen suoritukseen perustuvasta sitoumuksesta tiettyä taloudellista tarkoitusta varten, sähköisen maksuvälineen taikka julkisia hankintoja koskevan sopimuksen esittää asiakirjan, joka on väärennetty tai jota on muutettu tai joka sisältää totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja, tai joka antaa vilpillisen kirjallisen ilmoituksen edellä mainitun taloudellisen tuen, maksuvälineen tai julkista hankintaa koskevan sopimuksen saamisen kannalta olennaisista seikoista, tuomitaan vähintään kolmen kuukauden ja enintään viiden vuoden pituiseen vankeusrangaistukseen."

15 Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego; Dz. U. 1997, nro 89, järjestysnumero 555; jäljempänä rikosoikeudenkäyntilaki) 17 §:n 1 momentin 7 ja 11 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Oikeudenkäyntiä ei aloiteta tai, jos se on jo aloitettu, se päätetään, kun

– –

rikosoikeudellinen menettely, joka koskee samoja tosiseikkoja ja samaa henkilöä, on lopullisesti päätetty tai jo aloitettu,

– –

muut seikat estävät menettelyn jatkamisen.

– –"

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

16 Bonda haki 16.5.2005 Biuro Powiatowe Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwalle (maatalouden rakennemuutoksen ja nykyaikaistamisen viraston piiritoimisto, jäljempänä piiritoimisto) tekemällään hakemuksella yhtenäistä pinta-alatukea vuodelle 2005.

17 Bonda antoi kyseisen hakemuksen yhteydessä virheellisen ilmoituksen viljellyn maatalousmaan laajuudesta ja tällä maalla harjoitetusta viljelystä, koska hän arvioi maatalouteen käytetyt pinta-alat liian suuriksi, sillä ilmoituksessa mainittiin 212,78 hehtaaria 113,49 hehtaarin sijaan.

18 Piiritoimiston johtaja eväsi 25.6.2006 tekemällään päätöksellä asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan 1 kohdan nojalla Bondalta yhtenäisen pinta-alatuen vuodelta 2005 sekä määräsi seuraamuksena Bondalta evättäväksi oikeuden yhtenäiseen pinta-alatukeen siihen määrään asti, joka vastaa todellisen ja ilmoitetun pinta-alan välistä erotusta, totuudenvastaisen ilmoituksen jättämistä seuraavilta kolmelta vuodelta.

19 Sąd Rejonowy w Goleniowie (Goleniówin paikallinen tuomioistuin) tuomitsi Bondan 14.7.2009 antamallaan tuomiolla 6.6.1997 annetun Puolan rikoslain 297 §:n 1 momentin nojalla avustuspetoksesta sillä perusteella, että Bonda oli tehnyt virheellisen ilmoituksen yhtenäisen pinta-alatuen myöntämisen kannalta olennaisista seikoista. Bonda tuomittiin tästä teosta kahdeksaksi kuukaudeksi ehdolliseen vankeuteen siten, että koeaika on kaksi vuotta, sekä maksamaan lisäksi 80 päiväsakkoa, joiden kunkin suuruus oli 20 Puolan złotya (PLN).

20 Bonda valitti tästä tuomiosta Sąd Okręgowy w Szczecinieen (Szczecinin alueellinen tuomioistuin), joka kumosi tuomion ja katsoi, ettei rikosasiaa voitu ottaa tutkittavaksi, koska Bondalle oli jo määrätty hallinnollinen seuraamus samojen tosiseikkojen perusteella. Sąd Okręgowy w Szczecinie totesi näin ollen rikosoikeudenkäyntilain 17 §:n 1 momentin 11 kohdan nojalla, että asia jätetään sillensä, ja päätti kyseisen rikosasian käsittelyn 19.3.2010 tekemällään päätöksellä.

21 Prokurator Generalny (yleinen syyttäjä) teki tästä päätöksestä kassaatiovalituksen Sąd Najwyższyyn (Puolan ylimmän oikeusasteen tuomioistuin) vedoten rikosoikeudenkäyntilain 17 §:n 1 momentin 11 kohdassa säädetyn menettelysäännön räikeään rikkomiseen.

22 Sąd Najwyższy katsoo, että vaikka tosiseikat, jotka johtivat asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun toimenpiteen toteuttamiseen Bondan osalta, olivat kiistatta samat kuin tosiseikat, joita rikosoikeudenkäynnissä annettu tuomio koski, Bondaa vastaan käydyssä rikosoikeudellisessa menettelyssä tehty päätös jättää asia sillensä oli kuitenkin virheellinen, koska se perustui rikosoikeudenkäyntilain 17 §:n 1 momentin 11 kohtaan.

23 Sąd Najwyższy katsoo nimittäin, että yksinomaan rikosoikeudenkäyntilain 17 §:n 1 momentin 11 kohta voi olla asianmukainen oikeudellinen perusta rikosoikeudenkäynnin päättämiselle. Jotta pääasiassa kyseessä oleva oikeusriita voidaan ratkaista, on näin ollen tutkittava, voidaanko piiritoimiston vireille panemaa menettelyä pitää kyseisessä säännöksessä tarkoitettuna rikosoikeudellisena menettelynä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tältä osin, että vaikka asianomaisen säännöksen sanamuodon mukainen tulkinta edellyttää kieltävän vastauksen antamista tähän kysymykseen, säännöstä on kuitenkin tulkittava seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklan 1 kappaleen perusteella.

24 Sąd Najwyższy katsoo näin ollen, että on tarpeen arvioida viljelijälle asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan 1 kohdan nojalla määrätyn seuraamuksen oikeudellista luonnetta.

25 Koska Sąd Najwyższy katsoo, että sen käsiteltäväksi saatetun oikeusriidan ratkaisu riippuu asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan tulkinnasta, se on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Millaisia ovat oikeudelliselta luonteeltaan [asetuksen N:o 1973/2004] 138 artiklassa säädetyt seuraamukset, joissa on kyse suorien tukien epäämisestä viljelijältä sitä vuotta, jona tämä on jättänyt totuudenvastaisen ilmoituksen [sen pinta-alan suuruudesta, jota haettu yhtenäinen pinta-alatuki koskee], seuraavilta kalenterivuosilta?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

26 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään lähinnä, onko asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan 1 kohtaa tulkittava niin, että kyseisen säännöksen toisessa ja kolmannessa alakohdassa säädetyt toimenpiteet, joilla viljelijä suljetaan pois tuen piiristä siltä vuodelta, jolta hän on

tehnyt totuudenvastaisen ilmoituksen tukeen oikeuttavasta pinta-alasta, ja joilla vähennetään ilmoitetun pinta-alan ja määritetyn pinta-alan erotusta vastaava määrä tuista, jotka viljelijälle voitaisiin myöntää seuraavilta kolmelta kalenterivuodelta, ovat rikosoikeudellisia seuraamuksia.

27 Aluksi on todettava, että Sąd Najwyższy pyytää unionin tuomioistuinta tulkitsemaan asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan 1 kohtaa, koska rikosoikeudenkäyntilain 17 §:n 1 momentin 7 kohdassa säädettyä ne bis in idem -periaatetta voidaan soveltaa pääasiassa kyseessä olevassa menettelyssä ainoastaan siinä tapauksessa, että asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan 1 kohdassa säädettyjä toimenpiteitä voidaan pitää rikosoikeudellisina seuraamuksina.

28 Tästä on muistutettava, että oikeuskäytännössä on jo todettu, että yhteisen maatalouspolitiikan alaan kuuluvissa säännöksissä asetetut seuraamukset, kuten taloudellisen toimijan jättäminen väliaikaisesti tukijärjestelmän ulkopuolelle, eivät ole luonteeltaan rikosoikeudellisia (ks. asia 137/85, Maizena ym., tuomio 18.11.1987, Kok., s. 4587, 13 kohta; asia C-240/90, Saksa v. komissio, tuomio 27.10.1992, Kok., s. I-5383, Kok. Ep. XIII, s. I-145, 25 kohta ja asia C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, tuomio 11.7.2002, Kok., s. I-6453, 43 kohta).

29 Oikeuskäytännössä on nimittäin katsottu, että tällaisen ulkopuolelle jättämisen tarkoituksena on niiden lukuisten sääntöjenvastaisuuksien torjuminen, joita maataloustukien yhteydessä tehdään ja jotka voivat niistä yhteisön talousarviolle aiheutuvan suuren rasituksen vuoksi vaarantaa toimielinten kyseisellä alalla markkinoiden vakauttamiseksi, maatalouden harjoittajien elintason ylläpitämiseksi ja kohtuullisten kuluttajahintojen takaamiseksi toteuttamat toimenpiteet (ks. em. asia Käserei Champignon Hofmeister, tuomion 38 kohta).

30 Oikeuskäytännössä on tämän analyysin tueksi myös todettu, että rikottuja säännöksiä sovelletaan ainoastaan sellaisiin taloudellisiin toimijoihin, jotka ovat aivan vapaasti päättäneet turvautua maatalouden tukijärjestelmään (ks. em. asia Maizena ym., tuomion 13 kohta; em. asia Saksa v. komissio, tuomion 26 kohta ja em. asia Käserei Champignon Hofmeister, tuomion 41 kohta). Lisäksi on todettu, että koska tuen myöntämisen edellytyksenä on unionin tukijärjestelmässä oltava, että sen saaja antaa kaikki takeet nuhteettomuudestaan ja luotettavuudestaan, näiden vaatimusten noudattamatta jättämisen vuoksi määrätty seuraamus on erityinen hallinnollinen keino, joka kuuluu tukijärjestelmään sen erottamattomana osana ja jonka tarkoituksena on varmistaa unionin julkisten varojen moitteeton varainhoito (em. asia Käserei Champignon Hofmeister, tuomion 41 kohta).

31 Sellaisia seikkoja, joilla voitaisiin perustella muunlainen vastaus asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan 1 kohdan toisessa ja kolmannessa alakohdassa säädettyjen toimenpiteiden osalta, ei ole olemassa.

32 Asiassa ei nimittäin ole riitautettu sitä, että asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan 1 kohdan toisessa ja kolmannessa alakohdassa säädettyjä toimenpiteitä voidaan soveltaa ainoastaan niihin toimijoihin, jotka ovat hakeneet kyseisellä asetuksella perustetun tukijärjestelmän piiriin pääsyä, siinä tapauksessa, että näiden toimijoiden hakemustensa tueksi toimittamat tiedot osoittautuvat virheellisiksi. Myös nämä toimenpiteet ovat erityinen hallinnollinen keino, joka kuuluu erityiseen tukijärjestelmään sen erottamattomana osana ja jonka tarkoituksena on varmistaa unionin julkisten varojen moitteeton varainhoito.

33 Tältä osin on todettava lisäksi, että asetuksen N:o 2988/95, jolla luodaan yhteinen oikeudellinen kehys kaikille yhteisön politiikkojen kattamille aloille, 1 artiklasta ensinnäkin seuraa, että jokainen unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja josta koituu tai voisi koitua vahinkoa unionin yleiselle talousarviolle tai unionin hoidossa oleville talousarvioille, toteuttaa ”väärinkäytösten” tunnusmerkit ja johtaa ”hallinnollisiin toimenpiteisiin ja seuraamuksiin”.

34 Asetuksen N:o 2988/95 5 artiklan 1 kohdan c ja d alakohdasta puolestaan seuraa, että yhteisön säädösten mukaan myönnetyn etuuden takaisin periminen kokonaan tai osittain, vaikka toimija on saanut aiheettomasti vain osan tästä etuudesta, ja etuuden saamisen epääminen tai takaisin periminen tietyksi väärinkäytösten jälkeiseksi ajaksi, ovat hallinnollisia seuraamuksia. Asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan 1 kohta koskee näitä kahta tapausta.

35 Asetuksen N:o 2988/95 6 artiklan 1–4 kohta sisältää säännöt kansallisen rikosoikeudellisen menettelyn huomioon ottamisesta unionin oikeuteen perustuvassa hallinnollisessa menettelyssä, ja saman asetuksen johdanto-osan yhdeksännestä perustelukappaleesta sekä 6 artiklan 5 kohdasta puolestaan seuraa, että yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi päätetyt hallinnolliset seuraamukset ovat tukijärjestelmien erottamaton osa ja että niillä on oma tarkoituksensa ja että niitä voidaan soveltaa mahdollisista rikosoikeudellisista seuraamuksista riippumatta, jos ja siinä määrin kuin ne eivät ole verrattavissa tällaisiin seuraamuksiin.

36 Seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklan 1 kappaleessa, johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa, tarkoitettua käsitettä ”rikosoikeudellinen menettely” koskevan Euroopan ihmisoikeustuomion oikeuskäytännön tarkastelu ei aseta kyseenalaiseksi asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan 1 kohdan toisessa ja kolmannessa alakohdassa säädettyjen toimenpiteiden hallinnollista luonnetta.

37 Kyseisen oikeuskäytännön mukaan merkitystä tässä suhteessa on kolmella kriteerillä. Ensimmäinen kriteereistä koskee rikkomisen luonnehdintaa kansallisessa oikeudessa, toinen rikkomisen luonnetta ja kolmas sen seuraamuksen luonnetta ja ankaruutta, joka tekijälle voidaan määrätä (ks. mm. asia Engel ym. v. Alankomaat, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 8.6.1976, A-sarja, nro 22, 80–82 kohta ja asia Zolotoukhine v. Venäjä, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 10.2.2009, kanne nro 14939/03, 52 ja 53 kohta).

38 Ensimmäisestä kriteeristä on todettava, että asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan 1 kohdassa säädettyjä toimenpiteitä ei pidetä unionin oikeudessa – joka nyt käsiteltävässä asiassa on rinnastettava Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettuun ”kansalliseen oikeuteen” – luonteeltaan rikosoikeudellisina.

39 Kun tarkastellaan toista kriteeriä, on tutkittava, onko toimijalle määrätyn seuraamuksen tarkoituksena erityisesti rankaiseminen.

40 Nyt käsiteltävässä asiassa edellä tämän tuomion 28–32 kohdassa esitetystä analyysistä käy ilmi, että asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan 1 kohdan toisessa ja kolmannessa alakohdassa säädettyjä toimenpiteitä voidaan soveltaa ainoastaan sellaisiin taloudellisiin toimijoihin, jotka turvautuvat tällä asetukselle perustettuun tukijärjestelmään, ja että näiden toimenpiteiden tarkoituksena ei ole rankaiseminen vaan niillä lähinnä suojataan unionin varainhallintaa sulkemalla tukihakemuksessaan totuudenvastaisia tietoja antanut tuensaaja väliaikaisesti pois tuen piiristä.

41 Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 65 kohdassa, kyseisten toimenpiteiden rankaisevaa luonnetta vastaan puhuu myös se, että sellaisen tuen vähentäminen, joka viljelijälle voitaisiin myöntää sitä vuotta seuraavilta vuosilta, jona sääntöjenvastaisuus todettiin, edellyttää hakemuksen jättämistä näiltä vuosilta. Jos viljelijä ei jätä hakemusta seuraavilta vuosilta, hänelle asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan 1 kohdan nojalla määrättävä seuraamus siis menettää merkityksensä. Näin käy myös siinä tapauksessa, ettei viljelijä enää täytä edellytyksiä tuen myöntämiselle. Lisäksi seuraamus menettää merkityksensä osin myös silloin, kun niiden tukien määrä, joita viljelijälle voitaisiin myöntää seuraavilta vuosilta, on pienempi kuin määrä, joka näistä tuista olisi vähennettävä perusteettomasti saadun tuen perusteella.

42 Tästä seuraa, että edellä 37 kohdassa mainittu toinen kriteeri ei ole riittävä, jotta asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan 1 kohdassa säädettyjä toimenpiteitä voitaisiin sen perusteella pitää luonteeltaan rikosoikeudellisina.

43 Kolmannesta kriteeristä on – edellä 41 kohdassa jo esitetyn lisäksi – todettava, että asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan 1 kohdan toisessa ja kolmannessa alakohdassa säädetyillä seuraamuksilla ainoastaan evätään asianomaiselta viljelijältä mahdollisuus tuen saamiseen.

44 Kyseiset seuraamukset eivät näin ollen ole rinnastettavissa edellä 37 kohdassa mainitun kolmannen kriteerin perusteella rikosoikeudellisiin seuraamuksiin.

45 Kaikesta edellä todetusta seuraa, että asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan 1 kohdassa säädettyjen seuraamusten ominaisuuksien vuoksi ei voida katsoa, että näitä seuraamuksia olisi pidettävä rikosoikeudellisina seuraamuksina.

46 Näin ollen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan 1 kohtaa on tulkittava niin, että kyseisen säännöksen toisessa ja kolmannessa alakohdassa säädetyt toimenpiteet, joilla viljelijä suljetaan pois tuen piiristä siltä vuodelta, jolta hän on tehnyt totuudenvastaisen ilmoituksen tukeen oikeuttavasta pinta-alasta, ja joilla vähennetään ilmoitetun pinta-alan ja määritetyn pinta-alan erotusta vastaava määrä tuista, jotka viljelijälle voitaisiin myöntää seuraavilta kolmelta kalenterivuodelta, eivät ole rikosoikeudellisia seuraamuksia.

Oikeudenkäyntikulut

47 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, jotka koskevat mainitun asetuksen IV ja IV a osastossa säädettyjä tukijärjestelmiä sekä kesannoidun maan käyttöä raaka-aineiden tuottamiseen, 29.10.2004 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1973/2004 138 artiklan 1 kohtaa on tulkittava niin, että kyseisen säännöksen toisessa ja kolmannessa alakohdassa säädetyt toimenpiteet, joilla viljelijä suljetaan pois tuen piiristä siltä vuodelta, jolta hän on tehnyt totuudenvastaisen ilmoituksen tukeen oikeuttavasta pinta-alasta, ja joilla vähennetään ilmoitetun pinta-alan ja määritetyn pinta-alan erotusta vastaava määrä tuista, jotka viljelijälle voitaisiin myöntää seuraavilta kolmelta kalenterivuodelta, eivät ole rikosoikeudellisia seuraamuksia.

Allekirjoitukset