JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
27 päivänä syyskuuta 2001 [1]

1. Neuvoston asetuksella N:o 3508/92 [2] ja komission asetuksella N:o 3887/92 [3] on otettu käyttöön tukien ja palkkioiden myöntämisedellytyksiä koskeva valvontajärjestelmä yhteisen maatalouspolitiikan osalta. Jälkimmäisessä asetuksessa säädetään siitä, että tukihakemuksiin on sisällyttävä tiettyjä tietoja, jotka ovat välttämättömiä, jotta toimivaltaiset viranomaiset kykenisivät käsittelemään nämä hakemukset. Mikäli maatalousyrittäjä antaa ilmoituksessaan virheellisiä tietoja, esitettyjen tietojen todenperäisyyden valvonta saattaa johtaa seuraamuksiin, joilla pyritään epäsäännönmukaisuuksien ja petosten estämiseen ja rankaisemiseen. [4]

2. Bundesverwaltungsgerichtin nyt käsiteltävässä asiassa esittämän ennakkoratkaisukysymyksen taustalla on se, miten olisi määritettävä seuraamukset, joita sovelletaan tuottajiin, joiden tukihakemuksiin liittyy sääntöjenvastaisuuksia. Tässä tapauksessa asetuksen N:o 3887/92 10 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen mukaisten seuraamusten soveltamisala riippuu siitä, miten kyseisen säännöksen ensimmäistä virkettä on tulkittava.

I Pääasian oikeudenkäynnin taustalla olevat tosiseikat ja menettelyn kulku

3. Nyt käsiteltävän tapauksen taustalla on kaksi pääasiaa.

4. Ensimmäisessä asiassa asianosaisina ovat Bezirksregierung Lüneburg ja maataloustuottaja Nehring. Nehring haki 7.5.1993 urospuolisesta nautakarjasta maksettavaa erityispalkkiota neljän eläimen osalta. Hakemus hylättiin kahdella perusteella: ensinnäkin kolme eläimistä oli teurastettu ennen kuin kaksi viikkoa oli kulunut häristä ja vuohista maksettavia palkkioita koskevan kansallisen lainsäädännön mukaisesta osallistumisilmoituksesta ja toiseksi neljäs eläin ei ollut saavuttanut "vähimmäisteurastuspainoa".

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevasta yhdennetystä hallinto- ja valvontajärjestelmästä 27 päivänä marraskuuta 1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3508/92 (EYVL L 355, s. 1).

3 — Tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevan yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 23 päivänä joulukuuta 1992 annettu komission asetus (ETY) N:o 3887/92 (EVYL L 391, s. 36).

4 — Kyseisen asetuksen johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale.

Tuloksettoman oikaisuvaatimuksen esitettyään tuottaja haki muutosta Verwaltungsgericht Stadessa (Saksa). Tämä totesi 14.12.1995 antamassaan tuomiossa hylkäämisperusteen oikeaksi ainoastaan neljännen härän osalta, koska tuottaja ei kyseisen tuomioistuimen mukaan ollut esittänyt näyttöä siitä, että vähimmäisteurastuspaino oli saavutettu. Se totesi lisäksi, että tästä hylkäämisestä ei voinut seurata kolmen muun eläimen osalta haetun palkkion alentamista asetuksen N:o 3887/92 10 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla.

Bezirksregierung Lüneburg valitti tästä tuomiosta Niedersächsische Oberverwaltungsgerichtiin (Saksa). Koska sen valitus hylättiin 11.2.1999 annetulla tuomiolla, se teki Revision-valituksen Bundesverwaltungsgerichtiin (Saksa).

5. Toisessa asiassa asianosaisina ovat Land Baden-Württemberg (Saksa) ja maataloustuottaja Schilling. Schilling teki 14.5.1993 hakemuksen urospuolista nautakarjaa koskevien erityispalkkioiden myöntämisestä saman vuoden tammikuussa teurastetun 23 eläimen osalta sekä 14.4.1993 Italiaan myytyjen neljän härän osalta. Toimivaltainen viranomainen hylkäsi hakemuksen vietyjen eläinten osalta, koska palkkiohakemusta ei ollut tehty kolme päivää ennen eläinten poiskuljetusta. Samasta syystä viranomainen alensi asetuksen N:o 3887/92 10 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla muihin eläimiin kohdistuvaa kokonaispalkkiota 40 prosentilla.

Verwaltungsgericht (Saksa) katsoi tuottajan valituksesta antamassaan ratkaisussa, että vietyjen härkien osalta palkkion maksamisesta oli perustellusti kieltäydytty, mutta että tämä seikka ei olisi oikeuttanut muita eläimiä koskeneiden palkkioiden lisäalentamisiin. Koska Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg on pysyttänyt tämän ratkaisun, Land Baden-Württemberg on tehnyt kyseisestä tuomiosta Revision-valituksen Bundesverwaltungsgerichtiin.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

6. Asetuksella N:o 3508/92 on otettu käyttöön tiettyjä yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyviä yhteisön tukijärjestelmiä koskeva yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä.

7. Asetuksessa N:o 3887/92 täsmennetään tämän järjestelmän soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt erityisesti tuottajien laatimien tukihakemusten, tukien

myöntämisedellytysten noudattamisen varmistamista koskevien tarkastusten ja näiden edellytysten noudattamatta jättämisestä määrättävien seuraamusten osalta.

8. Näitä asetuksia sovelletaan erityisesti tukiin, joita myönnetään useaan kertaan muutetussa naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 27 päivänä kesäkuuta 1968 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 805/68[5] tarkoitetuille naudanlihan tuottajille, ja niihin kuuluu kyseisen asetuksen 4 b artiklan mukainen urospuoliselle nautakarjalle maksettava erityispalkkio.

9. Asetuksen N:o 3887/92 10 artiklan 2 kohdassa kuvataan seuraamuksia, joita voidaan soveltaa viljelijään, jonka tukihakemuksessa on ilmoitettu suurempi määrä eläimiä kuin tarkastuksessa on todettu. Säännös on sanamuodoltaan seuraava:

"Jos todetaan, että tukihakemuksessa ilmoitettu eläinten määrä on suurempi kuin tarkastuksessa todettu eläinten määrä, tuen määrä on laskettava todettujen eläinten määrän perusteella. Ylivoimaista estettä lukuun ottamatta ja tämän artiklan 5 kohdan soveltamisen jälkeen tukea alennetaan

a) enintään 20 eläintä koskevan tukihakemuksen osalta

— todettua ylitystä vastaava osuus, jos kyseinen ylitys on enintään kaksi eläintä,

— todettua ylitystä vastaava osuus kaksinkertaisena, jos kyseinen ylitys on enemmän kuin kaksi, mutta enintään neljä eläintä.

Jos ylitys on enemmän kuin neljä eläintä, palkkiota ei myönnetä.

b) muissa tapauksissa

— todettua ylitystä vastaava osuus, jos kyseinen ylitys on enintään 5 prosenttia,

5 — EYVL L 148, s. 24.

— 20 prosenttia, jos kyseinen ylitys on enemmän kuin 5 prosenttia, mutta enintään 10 prosenttia,

— 40 prosenttia, jos kyseinen ylitys on enemmän kuin 10 prosenttia, mutta enintään 20 prosenttia,

Jos todettu ylitys on suurempi kuin 20 prosenttia, tukea ei myönnetä.

Ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitetut osuudet on laskettava hakemuksessa ilmoitetun määrän perusteella ja b alakohdassa tarkoitetut osuudet todetun määrän perusteella.

Jos kyseessä on kuitenkin tahallisesti tai törkeästä tuottamuksesta tehty virheellinen ilmoitus

— asianomaiselle viljelijälle ei myönnetä tukea kyseisestä tukijärjestelmästä asianomaisen kalenterivuoden osalta

ja

— jos kyseessä on tahallisesti tehty virheellinen ilmoitus, viljelijälle ei myönnetä tukea samasta tukijärjestelmästä seuraavan kalenterivuoden osalta.

Jos viljelijä ei ole voinut noudattaa pitovelvoitettaan ylivoimaisen esteen vuoksi, hän säilyttää oikeutensa palkkioon ylivoimaisen esteen tapahtumishetkellä palkkiokelpoisten eläinten lukumäärän osalta.

Palkkioita ei missään tapauksessa myönnetä määrälle, joka ylittää tukihakemuksessa ilmoitetun eläinten määrän.

Tätä alakohtaa sovellettaessa otetaan huomioon erikseen eläimet, joiden osalta voidaan myöntää jokin toinen palkkio."

Tätä säännöstä on muutettu asetuksella N:o 1648/95.[6] Kyseisen säädöksen 10 artiklan 2 kohdan b alakohdan toinen ja

6 — 6.7.1995 annettu komission asetus (EYVL L 156, s. 27).

kolmas luetelmakohta on korvattu seuraavasti:

"— todettua ylitystä vastaava osuus kaksinkertaisena, jos kyseinen ylitys on enemmän kuin 5 prosenttia, mutta enintään 20 prosenttia".

Lisäksi 10 artiklan 2 kohdan viimeisen alakohdan eteen on lisätty seuraava alakohta:

"Mikäli asetuksessa N:o 2328/91 [7] tarkoitettu hyvitys lasketaan nautayksiköiden perusteella, paikalla olevien eläinten määrän määrittäminen ja tämän asetuksen mukaiset seuraamukset toteutetaan ilmoitettua ja todettua eläinten määrää vastaavan nautayksiköiden määrän perusteella."

III Ennakkoratkaisukysymys

10. Bundesverwaltungsgericht, jonka käsiteltäväksi molemmat Revision-valitukset on saatettu, pohtii sitä, onko toimivaltaisilla viranomaisilla oikeutta alentaa haettujen tukien määrää sillä perusteella, että jotkin eläimistä eivät täytä tuen myöntämisedellytyksiä. Koska kansallinen tuomioistuin katsoo, että pääasioiden ratkaisu riippuu asetuksen N:o 3887/92 tulkinnasta, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1648/95, se on esittänyt seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko tukea alennettava 10 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitetulla tavalla myös silloin, kun ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu ilmoitetun eläinten määrän ja tarkastuksessa todetun eläinten määrän välinen ero ei johdu hakijan antamista virheellisistä tiedoista, vaan siitä, että viranomainen katsoo, että palkkion myöntämisen edellytykset eivät täyty tiettyjen yksittäisten eläinten osalta?"

IV Asetuksen N:o 3887/92 10 artiklan 2 kohta

11. Bundesverwaltungsgericht tiedustelee tällä kysymyksellään lähinnä sitä, onko asetuksen N:o 3887/92 10 artiklan 2 kohdan ensimmäistä virkettä tulkittava siten, että ilmaisulla "tarkastuksessa todettu eläinten määrä" tarkoitetaan eläimiä, jotka täyttävät tukien myöntämisedellytykset, joten tuen määrää on alen-

7 — Maatalouden rakenteiden tehokkuuden parantamisesta 15 päivänä heinäkuuta 1991 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2328/91 (EYVL L 218, s. 1).

nettava kyseisen artiklan toisen virkkeen mukaisesti siinä säädetyissä tilanteissa, kun tietyt viljelijän ilmoittamista eläimistä eivät täytä kyseisiä edellytyksiä.

12. Kansallisen tuomioistuimen on selvitettävä, voidaanko tukea alentaa silloin, kun viljelijä on ilmoittanut tukihakemuksessaan eläimiä, jotka eivät ole palkkiokelpoisia, esittämättä kuitenkaan varsinaisesti siinä mielessä virheellistä ilmoitusta, että siinä ilmoitettaisiin suurempi määrä eläimiä kuin niitä todellisuudessa on.

13. On muistettava, että asetuksen N:o 3887/92 10 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä säädetään, että myönnettyä tukea voidaan tietyissä tilanteissa alentaa, ja määritetään tätä alentamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

14. Kyseisen säännöksen ensimmäisessä virkkeessä täsmennetään perustelut, jotka ovat tuen alentamisen edellytyksenä: tukea alennetaan, kun "tukihakemuksessa ilmoitettu eläinten määrä on suurempi kuin tarkastuksessa todettu eläinten määrä". Toisessa virkkeessä ja seuraavissa alakohdissa kuvataan erilaisia laskentatapoja, joilla sovellettavat alennukset lasketaan hakemuksen kohteena olevien eläinten määrän sekä todetun sääntöjenvastaisuuden laajuuden mukaan.

15. Nyt käsiteltävän asian kohteena ei ole asetuksen N:o 3887/92 10 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen ja sitä seuraavien alakohtien tulkinta, koska ennakkoratkaisukysymys koskee alennusten suuruuden arviointia.

16. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyttä tuomioistuinta kiinnostaa sitä vastoin tuen alentamisen taustalla oleva perustelu. Vaikka käsite "ilmoitettu eläinten määrä" ei aiheuta erityisiä ongelmia, on pohdittava sitä, miten käsite "todettu eläinten määrä" olisi ymmärrettävä.

17. Kuten yleisesti tiedetään, yhteisöjen tuomioistuimen perinteisesti käyttämä tulkintamenetelmä on yleensä sanamuodon mukainen tulkinta ja teleologinen tulkinta. Tekstiä tulkitaan useimmiten sekä sanamuodon että sen päämäärän kannalta, jonka yhteisön lainsäätäjä on sille antanut.

18. Tässä tapauksessa asetuksen N:o 3887/92 10 artiklan 2 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen liittyy todellisia tulkintavaikeuksia, jotka selittyvät mielestäni sillä, että asetuksen päämäärä ja sanamuoto poikkeavat toisistaan.

19. Mikäli noudatetaan *sanamuotoa*, joka on samanlainen kaikissa kieliversioissa,

tukea on alennettava silloin, kun toimivaltainen viranomainen toteaa, että ilmoitettu eläinten määrä on suurempi kuin todettu eläinten määrä.

Käsitteellä "todettu eläinten määrä" on mielestäni ymmärrettävä tarkoitettavan "määritettyä eläinten määrää". Tekstiä on siis tulkittava siten, että sen mukaan tukea on alennettava, mikäli tarkastuksessa ilmenee, että viljelijän ilmoittama eläinten määrä *on suurempi kuin se eläinten määrä*, jonka toimivaltaiset viranomaiset ovat *määrittäneet* tilalla. Tällainen tiukasti "aritmeettinen" tulkinta merkitsee sitä, että tukea alennetaan ainoastaan niiltä viljelijöiltä, jotka ovat tehneet tukihakemuksen sellaisista eläimistä, joita heillä ei ole tai joita heillä ei enää ole.

20. Yksi asetuksen N:o 3887/92 pääasiallisista *päämääristä* on valvoa tehokkaasti yhteisön tukia koskevien säännösten noudattamista. [8] Päämäärän saavuttamiseksi yhteisön lainsäätäjä on katsonut, että on annettava säännöksiä epäsäännönmukaisuuksien ja petosten estämiseksi ja rankaisemiseksi tehokkaasti. [9]

21. Tekstiin perustuva tulkinta ei ole kuitenkaan sellainen, joka suosisi yhteisön intressejä, kaukana siitä. Kyseisen tulkinnan mukaan tukea voidaan alentaa vain niissä tapauksissa, joissa eläinten määrä on laskettu virheellisesti. Tukea ei voida alentaa silloin, kun "todettu eläinten määrä" on kyllä sama kuin "ilmoitettu eläinten määrä", mutta eläimet eivät täytä kyseisen tuen myöntämisedellytyksiä. Asetuksen N:o 3887/92 10 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen sanamuodon perusteella voidaan siis ottaa huomioon vain pieni osa sääntöjenvastaisista tai petoksellisista menettelytavoista, joita asetuksella pyritään estämään.

22. Nyt käsiteltävässä asiassa perinteisestä tulkintatavasta ei ole suurtakaan apua määritettäessä sitä, onko asetuksen N:o 3887/92 10 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen tulkintaa koskevan ratkaisun antajana oltava riidanalaisen säännöksen sanamuoto vai kyseisen asetuksen päämäärä.

On näet ilmeistä, että kun kyseessä on artikla, jonka täysin yksiselitteinen sisältö on ristiriidassa sen asetuksen päämäärän kanssa, johon se kuuluu, ja kun myös tämä päämäärä on esitetty yhtä selvästi, artiklan tulkitseminen tämän päämäärän valossa on turhaa.

23. Kun yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä tutkitaan tarkasti, se osoittaa, että yhteisöjen tuomioistuin ei ole kaikissa tapauksissa soveltanut tulkintaa, jota voidaan kutsua "teleologiseksi".

8 — Seitsemäs perustelukappale.
9 — Yhdeksäs perustelukappale.

24. Täysin yksiselitteiset yhteisön oikeussäännöt riittävät sellaisinaan. Yhteisöjen tuomioistuin tulkitsee niitä tavalla, joka perustuu vähintään samassa määrin niiden sanamuotoon kuin sillä säädöksellä tavoiteltuihin päämääriin, johon ne kuuluvat. Miksi selvää ja täsmällistä säännöstä olisi tulkittava siten, että sille annettaisiin merkitys, jota sillä ei selvästikään ole?

25. Yhteisöjen tuomioistuin on esimerkiksi korostanut maatalouteen liittyvän asetuksen osalta, että kyseisen säännöksen sanamuoto oli "selkeä ja yksiselitteinen", ilman että se olisi pitänyt tavoiteltuun päämäärään vetoamista tarpeellisena. [10]

26. Viittausta yhteisön säädöksellä tavoiteltavaan päämäärään käytetään usein tukemaan kiistanalaisen säännöksen sanamuotoa. Sillä pyritään tukemaan sellaisen säännöksen merkitystä, joka ei ole kaikissa tapauksissa täysin selvä ja yksiselitteinen vaan jättää yleensä hieman varaa epäilyksille. Turvautuminen yhteisön oikeussääntöjen sanamuotoon ja tukeutuminen niiden päämäärään täydentävät siis toisiaan tulkintaprosessissa. [11]

27. Päämäärään perustuva tulkinta on sen sijaan ensisijaisen tärkeä silloin, kun kiistanalainen säännös on vaikea tulkita yksinomaan sanamuotonsa perusteella. Tilanne on tällainen silloin, kun riidanalainen säännös on moniselitteinen. [12] Tilanne on tällainen myös silloin, kun se muodostaa "oikeudellisen standardin" ja osoittaa siten lainsäätäjän tahdon jättää tuomioistuimen tehtäväksi sen sisällön tapauskohtaisen määrittämisen, jotta sitä voidaan soveltaa niihin tosiseikkoihin mukauttaen, jotka tuomioistuimella on käsiteltävänään. [13]

28. Tässä tapauksessa on jo todettu, että säännös on selvä ja täsmällinen. Tästä syystä se ei edellytä puhtaasti tulkinnan kannalta mitään vahvistusta tai selvennystä, jonka vuoksi olisi pohdittava sillä säädöksellä tavoiteltua päämäärää, johon säännös kuuluu.

10 — Asia C-74/98, DAT-SCHAUB, tuomio 16.12.1999 (Kok. 1999, s. I-8759, 31 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin tulkitsee kyseisen tuomion 32 kohdassa vielä hermeneuttisesti kyseisen säännöksen toista kohtaa. Ks. toisena esimerkkinä sosiaaliturvaa koskeva asia C-335/95, Picard, tuomio 24.10.1996 (Kok. 1996, s. I-5625, 18—20 kohta), jossa yhteisöjen tuomioistuin siteeraa ensin erästä yhteisön asetuksen säännöstä ja päättelee tämän jälkeen, että kyseisessä asetuksessa "vahvistetaan yksiselitteisesti" yhteisöjen tuomioistuimen tekemien päätelmien kannalta hyödyllinen yhteisön oikeusperiaate. Yhteisöjen tuomioistuin on vielä asiassa C-172/89, Vandemoortele v. komissio, 12.12.1990 antamassaan tuomiossa (Kok. 1990, s. I-4677, 13 kohta) katsonut, että lainsäädäntö ei ollut tulkinnanvarainen ja että riidanalaisen lainsäädännön mukaisen seuraamuksen määräämisedellytykset olivat riittävän selvät, jotta muulle tulkinnalle ei ollut enää tilaa.

11 — Ks. esim. asia C-390/96, Lease Plan, tuomio 7.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2553, 28 kohta); asia C-355/96, Silhouette International Schmied, tuomio 16.7.1998 (Kok. 1998, s. I-4799, 22 kohta) ja asia C-286/95 P, komissio v. ICI, tuomio 6.4.2000 (Kok. 2000, s. I-2341, 60 kohta).

12 — Yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa 803/79, Roudolff, 19.6.1980 antamassaan tuomiossa (Kok. 1980, s. 2015), että "kun säännöksen sanamuoto on moniselitteinen, sitä on tulkittava sen lainsäädännön päämäärien valossa, johon kyseinen säännös kuuluu" (s. 2015). Ks. esimerkkinä sanamuodoltaan moniselitteisestä säännöksestä, joka näin ollen edellyttää turvautumista muihin perusteisiin kuin päämäärään, eli kyseisessä tapauksessa rajoitusten suppeaa tulkitsemista koskevaan periaatteeseen, asia C-6/98, ARD, tuomio 28.10.1999 (Kok. 1999, s. I-7599, 29—31 kohta).

13 — Ks. esim. kauppaedustajan sopimuksen osalta käsite "tähän sektoriin kuuluva asiakas", asia C-104/95, Kontogeorgas, tuomio 12.12.1996 (Kok. 1996, s. I-6643, 25—27 kohta), käsite "poikkeustapaukset", jotka merkitsevät poikkeuksia periaatteesta, jonka mukaan yhtiön taseen vastaavaa ja vastattavaa -eriä on arvioitava erikseen, asia C-275/97, DE + ES Bauunternehmung, tuomio 14.9.1999 (Kok. 1999, s. I-5331, 31 ja 32 kohta) tai käsite "vero" pääoman hankinnasta kannettavaa välillistä veroa koskevassa lainsäädännössä, asia C-206/99, SONAE, tuomio 21.6.2001 (Kok. 2001, s. I-4679, 22—26 kohta).

29. Samasta syystä ei ole myöskään mahdollista turvautua "tehokkaan vaikutuksen" käsitteeseen, jota yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on usein käytetty.

30. Yhteisöjen tuomioistuimen on varmistettava yhteisön oikeuden tehokas vaikutus, joten silloin kun yhteisön oikeuden säännöstä voidaan tulkita usealla tavalla, etusija on annettava tulkinnalle, jolla voidaan varmistaa säännöksen tehokas vaikutus. [14] Tätä oikeuskäytäntöä ei siis voida soveltaa nyt käsiteltävän kaltaiseen säännökseen, joka on edellä esitetyllä tavalla selvä ja täsmällinen.

31. On vielä ratkaistava tämä ristiriita yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön sen periaatteen perusteella, jonka mukaan silloin, kun yhteisön johdetun oikeuden säännös edellyttää tulkintaa, sitä on tulkittava mahdollisimman pitkälle siten, että tulkinta on yhdenmukainen perustamissopimuksen määräysten ja yhteisön yleisten oikeusperiaatteiden kanssa. [15]

32. On siis asetettava etusijalle tulkinta, joka noudattaa tarkimmin oikeusvarmuuden periaatetta, eli tulkintaa, jota asetuksen N:o 3887/92 10 artiklan 2 kohdan sanamuodossakin edellytetään. On siis suositta tulkintaa, joka ilmenee selvästi sanamuodosta, vaikka se ei olisikaan yhteisön etujen kannalta edullisin vaihtoehto.

33. Kuten tunnettua, oikeusvarmuuden periaate on yhteisön oikeuden perusperiaate. [16] Tämä yhteisön oikeusjärjestykseen kuuluva periaate edellyttää, että yhteisön lainsäädäntö on selkeä ja että sen soveltaminen on kaikkien niiden ennakoitavissa, joita asia koskee. [17] Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee niin ikään, että oikeusvarmuuden periaate edellyttää erityisesti, että säännökset, joissa verovelvolliselle asetetaan velvoitteita, ovat selviä ja täsmällisiä, jotta verovelvollinen voisi riittävällä varmuudella saada tiedon oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin. [18]

34. Tämä oikeuskäytäntö koskee vain näennäisesti pelkästään vero- ja tulliasioita. Käsitteen "verovelvollinen" perusteella voitaisiin näet ajatella, että velvoitteet, joiden laillisuudesta on epäilyksiä sen vuoksi, että niitä ei ole määritelty selvästi, voivat olla vain vero- tai tullivelvoitteita. Näin ei missään tapauksessa ole. Edellä mainitussa asiassa National Farmers' Union ym. annettu tuomio osoittaa sen, että edellä mainittu oikeuskäytäntö koskee tilanteita, joissa virheellisistä ilmoituksista on seurannut maatalouteen liittyvien oikeuksien menetyksiä. Sitä voidaan siis soveltaa

14 — Ks. esim. asia C-129/94, Ruiz Bernáldez, tuomio 28.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1829, 19 kohta); asia C-434/97, komissio v. Ranska, tuomio 24.2.2000 (Kok. 2000, s. I-1129, 21 kohta) ja asia C-437/97, EKW ja Wein & Co., tuomio 9.3.2000 (Kok. 2000, s. I-1157, 41 kohta).

15 — Ks. esim. asia C-98/91, Herbrink, tuomio 27.1.1994 (Kok. 1994, s. I-223, 9 kohta).

16 — Ks. esim. asia C-177/96, Banque Indosuez, tuomio 16.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5659, 27 kohta) ja asia C-354/95, National Farmers' Union, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4559, 57 kohta).

17 — Asia C-325/91, Ranska v. komissio, tuomio 16.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3283, 26 kohta; Kok. Ep. XIV, s. 251).

18 — Em. asiassa Banque Indosuez ym. annetun tuomion 27 kohta ja em. asiassa National Farmers' Union ym. annetun tuomion 57 kohta.

tilanteisiin, joissa maatalouteen liittyviä palkkioita on alennettu, ja seurauksiin, joita viljelijälle on aiheutunut hänen ilmoitusvelvoitteidensa laiminlyönnistä. Samalla tavoin kuin verovelvolliselle käsitteen suppeassa merkityksessä on ilmoitettava hänen velvoitteistaan ja maksuistaan, jotta hän kykenee ne suorittamaan, maataloustuottajan, jolle on ilmoitettu palkkion myöntämisedellytyksistä, on tiedettävä, mitä näiden edellytysten noudattamatta jättämisestä saattaa hänelle seurata.

35. Tässä tapauksessa maataloustuottaja, joka esittää sellaisia eläimiä koskevan tukihakemuksen, jotka eivät täytä tuen saamisen laillisia edellytyksiä, on ilmoitettava siitä, että hänen menettelynsä asettaa hänet alttiiksi tukien huomattavalle alentamiselle. [19]

36. Yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin katsonut, että rikosten ja rangaistusten lakisidonnaisuutta koskeva periaate on erottamaton osa oikeusvarmuuden periaatetta. Näistä kahdesta toisiinsa tiiviisti liittyvästä periaatteesta seuraa periaate, jonka mukaan rikoslakia ei saa tulkita laajentavasti syytetyn vahingoksi. [20]

37. On kiistatonta, että maatalouteen liittyvän palkkion epääminen kuten myöskään sen määrän alentaminen muiden kuin niiden eläinten osalta, jotka eivät täytä myöntämisedellytyksiä, eivät ole rikosoikeudellisia seuraamuksia.

38. Seuraamus, myös muu kuin rikosoikeudellinen, voidaan kuitenkin määrätä vain siinä tapauksessa, että sillä on selvä ja yksiselitteinen oikeudellinen perusta. [21]

39. Ei voida unohtaa niiden seurausten laajuutta asianomaisten viljelijöiden kannalta, jotka aiheutuvat asetuksen N:o 3887/92 10 artiklan 2 kohdan tulkinnasta. Kyseisessä säännöksessä kuvataan tilanne, jossa maataloustuottajan hakemaa tukea saatetaan alentaa. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että niissäkin tapauksissa, joissa säännöksen mukainen tuen alennus on lievin mahdollinen, nämä alennukset vaikuttavat myös "todettua eläinten määrää" koskevien tukien määrään eli sellaisia eläimiä koskevien tukien määrään, joiden osalta hakijalla on oikeus saada tukea tai joiden osalta tuki olisi ollut joka tapauksessa mahdollista saada kokonaisuudessaan, mikäli sääntöjenvastaisuutta ei olisi tapahtunut. [22]

19 — Korostettakoon kuitenkin, että tämä epävarmuus ei vaikuta itse tukien myöntämisedellytyksiin, sillä asetuksessa N:o 3887/92 on huolehdittu siitä, että ne ovat asianmukaisesti maataloustuottajan tiedossa. Asetuksen 5 artiklan 1 kohdan seitsemännessä luetelmakohdassa säädetään näet siitä, että "eläimiä koskeviin" tukihakemuksiin sisältyy muun muassa "tuottajan ilmoitus siitä, että hän on tutustunut asianomaisten tukien myöntämisedellytyksiin".

20 — Yhdistetyt asiat C-74/95 ja C-129/95, X, tuomio 12.12.1996 (Kok. 1996, s. I-6609, 25 kohta).

21 — Ks. esim. asia 137/85, Maizena, tuomio 18.11.1987 (Kok. 1987, s. I-4587, 15 kohta) ja em. asiassa Vandemoortele v. komissio annetun tuomion 9 kohta.

22 — Asetuksen N:o 3887/92 10 artiklan 2 kohdan a alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa näet säädetään, että enintään 20 eläintä koskevan tukihakemuksen osalta tuen määrää vähennetään "todettua ylitystä vastaava osuus, jos kyseinen ylitys on enintään kaksi eläintä". Mikäli tulkitsen tätä säännöstä oikein, "todetun eläinten lukumäärän" eli niiden eläinten perusteella maksattava tuki, jotka eivät ylitä "ilmoitettua eläinten lukumäärää", vähennetään niiden eläinten prosentuaalisella osuudella, jotka ovat ylimääräisiä. Näin ollen myös muutoin maksettavia tukia pienennetään muiden eläinten osalta todettujen sääntöjenvastaisuuksien vuoksi.

40. Käyttöön otettu oikeudellinen järjestely ei siis rajoitu yksinomaan siihen, että tehdyistä sääntöjenvastaisuuksista seuraisi haetun tuen epääminen. Sen mukaan myös sääntöjenmukaisesti hankittuja oikeuksia heikennettäisiin. On siis selvää, että tällainen tapa käsitellä lainvastaisia hakemuksia vastaa seuraamusta.

41. Näin ollen on sovellettava yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka koskee yhteisön johdetun oikeuden säännösten tulkintaa yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden mukaisella tavalla.

42. Oikeusvarmuuden periaatteen sisältö on selvä erityisesti niiden ominaisuuksien osalta, joita seuraamuksen laillisella perustalla on oltava. Edellä mainitussa asiassa Vandemoortele vastaan komissio annetussa tuomiossa komissio oli tehnyt pidätyksen määrästä, joka oli maksettava tarjouskilpailun voittajalle maksuksi elintarvikeapuna suoritetusta toimituksesta toimituksen viivästymisen vuoksi. Sovellettavaan yhteisön oikeussääntöön ei sisältynyt mahdollisuutta tehdä pidätystä maksettavasta määrästä muulla kuin sillä perusteella, että tavara tai sen pakkaus eivät olisi vaatimusten mukaisia, joten komission päätös kumottiin.

43. Jotta asetuksen N:o 3887/92 10 artiklan 2 kohdan ensimmäistä virkettä tulkittaisiin oikeusvarmuuden periaatteen mukaisesti, sellaisena kuin sitä siis sovelletaan, sitä on näin ollen tulkittava sanamuotonsa mukaisesti. Säännöksen selvän ja yksiselitteisen version on oltava ensisijainen siihen näkemykseen nähden, joka olisi asetuksen päämäärän mukainen mutta täysin sen sanamuodon vastainen.

44. Huoli, jota yhteisön toimielimet ovat viime aikoina esittäneet säädösten luettavuuden osalta, osoittaa sen, että on välttämätöntä huolehtia siitä, että oikeussääntö esitetään selvästi ja täsmällisesti. Samasta syystä on pitäydyttävä riidanalaisten säännösten sanamuotoon silloin kun ne ovat täysin yksiselitteisiä, kuten nyt käsiteltävässä asiassa;[23] ellei riidanalaista säännöstä kirjoiteta uudelleen sen vuoksi, että sen sanamuodon ja asetuksella tavoitellun päämäärän välinen ero on liian suuri, jolloin se haittaa asetuksen täytäntöönpanoa. Juuri näin on tapahtunutkin, kun komissio on muuttanut asetuksen N:o 3887/92 10 artiklan 2 kohtaa asetuksella N:o 1678/98 saattaakseen sen asetuksen N:o 3887/92 päämäärän mukaiseksi.[24]

23 — Ks. tästä erilaiset toimielinten aloitteet, jotka on mainittu esityksessä Blanchet, T., "Transparence et qualité de la législation", julkaisussa RTD eur., 33 (4), loka-marraskuu 1997, s. 915 ja sitä seuraavat sivut.

24 — 29.7.1998 annettu komission asetus (EYVL L 212, s. 23). Näin muutettuna 10 artiklan 2 kohdan ensimmäinen virke on sanamuodoltaan seuraava: "Jos todetaan, että tukihakemuksessa ilmoitettu eläinten määrä on suurempi kuin hallinnollisissa tai 6 artiklan 6 kohdan mukaisesti toteutetuissa paikalla tehdyissä tarkastuksissa todettu eläinten määrä, tuen määrä on laskettava todettujen tukeen oikeutettujen eläinten määrän perusteella". Asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 6 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1678/98, määritetään paikan päällä tehtävät tarkastukset siten, että niihin kuuluu muun muassa tarkastus, jolla pyritään varmistamaan se, että tilalla olevien kyseiseen tukeen oikeutettujen eläinten määrä vastaa rekisteriin merkittyjen tukikelpoisten eläinten määrää.

Ratkaisuehdotus

45. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että Bundesverwaltungsgerichtin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen vastataan seuraavasti:

Tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevan yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 23 päivänä joulukuuta 1992 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3887/92 10 artiklan 2 kohdan ensimmäistä virkettä on tulkittava siten, että ilmaisulla "tarkastuksessa todettu eläinten määrä" tarkoitetaan tarkastuksen aikana määritettyä eläinten määrää eikä niiden eläinten määrää, jotka täyttävät tuen myöntämisedellytykset, joten tuen määrää voidaan alentaa kyseisen artiklan toisen virkkeen mukaisesti vain siinä tapauksessa, että maataloustuottajan ilmoittama eläinten määrä on suurempi kuin tarkastuksessa todettu eläinten määrä.