JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JÁN MAZÁK
24 päivänä maaliskuuta 2011 [1]

1. Fővárosi Bíróság (Budapestin kaupungin tuomioistuin) (Unkari) on esittänyt nyt käsiteltävässä asiassa kysymyksiä unionin tuomioistuimelle neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/1999 (jäljempänä maaseudun kehittämisestä annettu asetus) [2] 22 artiklan ja komission asetuksen (EY) N:o 817/2004 [3] 68 artiklan tulkinnasta. Asia koskee maataloustuottajaa, joka nosti Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalia (maatalouden ja maaseudun kehittämisvirasto, jäljempänä Hivatal) vastaan kanteen, joka koskee sitä, että Hivatal kieltäytyi myöntämästä hänelle viisivuotista maatalouden ympäristötukea sen jälkeen, kun tarkastuksissa oli todettu, että hän oli antanut tukihakemuksessa virheellisiä tietoja.

2. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee, voidaanko asetuksen N:o 1257/1999 22 artiklaa ja asetuksen N:o 817/2004 68 artiklaa tulkita siten, että kun on kyse jälkimmäisen säännöksen mukaisesti suoritettavista tarkastuksista, Unkarin nautaeläimiä koskevaa yhdistettyä tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmää (Egységes Nyilvántartási és Azonosítási Rendszer, jäljempänä ENAR) on sovellettava myös 22 artiklan mukaiseen maatalouden ympäristötukeen, jonka myöntämisedellytyksenä on eläintiheys, vaikka kyse ei ole eläimiin perustuvasta tuesta, ja voidaanko ENARia pitää ainoana keinona sen tarkastamiseksi, täyttyvätkö tällaisen tuen myöntämisedellytykset. Lisäksi kansallinen tuomioistuin tiedustelee, millaiseksi muodostuu kansallisten viranomaisten tukiedellytyksiä koskeva ilmoitusvelvollisuus viljelijöille.

I Yhteisön oikeussäännöt (nykyään Euroopan unionin (EU) oikeussäännöt)

3. Asetuksen N:o 817/2004 66 artiklan 1 ja 4 kohdassa säädetään, että pinta-alaa tai eläimiä koskevissa maaseudun kehittämistuen hakemuksissa, jotka esitetään erillään asetuksen (EY) N:o 2419/2001 6 artiklan mukaisista tukihakemuksista, on ilmoitettava kyseisen toimenpiteen hakemusten tarkastusten

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

2 – Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta 17.5.1999 annettu asetus (EYVL L 160, s. 80), sellaisena kuin se on muutettuna 29.9.2003 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1783/2003 (EUVL L 270, s. 70).

3 – Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 29.4.2004 annettu asetus (EUVL L 153, s. 30).

kannalta huomioon otettavat tilan kaikki pinta-alat ja eläimet, myös ne, joille ei haeta tukea, ja että eläimet ja pinta-alat on yksilöitävä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 [4] 18 ja 20 artiklan mukaisesti.

Jäsenvaltioiden on kaikissa aiheellisissa tapauksissa noudatettava asetuksessa (EY) N:o 1782/2003 käyttöön otettua yhdennettyä tarkastus- ja valvontajärjestelmää [jäljempänä yhdennetty järjestelmä].

– –”

4. Asetuksen N:o 817/2004 67 artiklassa säädetään seuraavaa:

5. Asetuksen N:o 1782/2003 17 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on perustettava yhdennetty järjestelmä.

”1. Järjestelmään liittymistä koskevat alkuperäiset hakemukset ja maksua koskevat peräkkäiset hakemukset on tarkastettava siten, että varmistetaan tukien myöntämisedellytysten noudattamisen tehokas todentaminen.

6. Asetuksen N:o 1782/2003 18 artiklan 1 kohdassa säädetään, että yhdennetyn järjestelmän on sisällettävä seuraavat osat: ”a) tietokonepohjainen tietokanta, b) viljelylohkojen tunnistusjärjestelmä, c) 21 artiklassa tarkoitettu tukioikeuksien tunnistamista ja rekisteröintiä koskeva järjestelmä, d) tukihakemukset, e) yhdennetty valvontajärjestelmä, f) yhtenäinen järjestelmä, jolla kirjataan kaikkien tukihakemuksen jättävien viljelijöiden tunnistetiedot”.

Jäsenvaltiot määrittelevät valvonnan menetelmät ja keinot sekä valvottavat henkilöt tukitoimenpiteiden luonteen mukaisesti.

7. Tämän asetuksen 18 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jos sovelletaan 67, 68, 69, 70 ja 71 artiklaa, ”yhdennetyn järjestelmän on käsitettävä direktiivin 92/102/ETY –– ja asetuksen (EY) N:o 1760/2000 –– mukaisesti perustettu eläinten tunnistamis- ja rekisteröintijärjestelmä”.

8. Asetuksen N:o 1782/2003 19 artiklan 1 kohdan mukaan tietokonepohjaiseen tietokantaan on kirjattava kunkin maatilan

4 – Tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevasta yhdennetystä hallinto- ja valvontajärjestelmästä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3508/92 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 11.12.2001 annettu komission asetus (EYVL L 327, s. 11) ja 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 annettu asetus (EUVL L 270, s. 1, sellaisena kuin se on oikaistuna EUVL:ssä 2004, L 94, s. 70).

osalta tukihakemuksista saadut tiedot, ja sen on mahdollistettava erityisesti se, että jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen saa suoraan ja viipymättä käyttöönsä kalenterivuotta ja/tai markkinointivuotta koskevat tiedot vuodesta 2000 alkaen. Tämän asetuksen 19 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ”jäsenvaltiot voivat luoda hajautettuja tietokantoja, jos nämä tietokannat sekä tietojen kirjaamista ja saantia koskevat hallinnolliset menettelyt suunnitellaan yhdenmukaisesti koko jäsenvaltion alueella ja ne ovat keskenään yhteensopivia, niin että ristiintarkastukset ovat mahdollisia”.

9. Komission asetuksen (EY) N:o 796/2004 [5] 16 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että ”jäsenvaltiot voivat erityisesti ottaa käyttöön menettelyjä, joiden avulla nautaeläinten atk-pohjaisessa tietokannassa olevia tietoja voidaan käyttää tuen hakemisessa edellyttäen, että nautaeläinten atk-pohjaisen tietokannan varmuutta ja käyttöä koskevat takeet riittävät asianomaisten tukijärjestelmien moitteettomaan hallinnointiin. Tällaiset menettelyt voivat koostua järjestelmästä, jonka mukaan viljelijä voi hakea tukea kaikista eläimistä, jotka jäsenvaltion määrittämänä ajankohtana ovat tukikelpoisia nautaeläinten atk-pohjaisen tietokannan tietojen perusteella. Tällöin jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että:

a) asianomaisten pitoaikojen alkamis- ja päättymispäivät ovat asianomaiseen tukijärjestelmään sovellettavien säännösten mukaisesti selkeästi määritellyt ja viljelijän tiedossa;

b) viljelijä tietää, että eläimiä, joiden osalta havaitaan, ettei niitä ole tunnistettu tai rekisteröity nautaeläinten tunnistamis- ja rekisteröintijärjestelmässä, pidetään eläiminä, joiden osalta on havaittu sääntöjenvastaisuuksia 59 artiklan mukaisesti.

– –”

10. Asetuksen (EY) N:o 1760/2000 [6] 3 artiklan mukaan nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmään on kuuluttava seuraavat osat: a) korvamerkit kunkin eläimen yksilölliseksi tunnistamiseksi ja b) atk-pohjaiset tietokannat. Tämän asetuksen 5 artiklan mukaan ”jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on perustettava atk-pohjainen tietokanta

5 – Neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1782/2003 (EUVL L 141, s. 18) säädettyjen täydentävien ehtojen, tuen mukauttamisen ja yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 21.4.2004 annettu asetus (EUVL L 141, s. 18). Tämän asetuksen 80 artiklan mukaan viittauksia asetukseen (EY) N:o 2419/2001 on pidettävä viittauksina asetukseen N:o 796/2004 ja asetus N:o 2419/2001 kumotaan.

6 – Nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönottamisesta sekä naudanlihan ja naudanlihatuotteiden pakollisesta merkitsemisestä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 820/97 kumoamisesta 17.7.2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1760/2000 (EYVL L 204, s. 1).

direktiivin 64/432/ETY 14 ja 18 artiklan mukaisesti”.[7]

13. Hivatal katsoi 15.12.2006 tekemässään päätöksessä nro 2030946187, ettei Nagy täyttänyt asetuksen nro 150/2004 32 §:n 2 momentin mukaisia tuen myöntämisedellytyksiä, koska suoritetuissa tarkastuksissa ei ollut vahvistettu hakemuksessa ilmoitettua eläinten lukumäärää oikeaksi. Näin ollen Nagy suljettiin viisivuotisen maatalouden ympäristötuen ulkopuolelle ja määrättiin palauttamaan jo maksettu määrä (5 230 euroa).

II Tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

11. Károly Nagy haki 26.11.2004 viisivuotista maatalouden ympäristötukea. Unkarin maatalous- ja maaseudun kehittämisministeriön (jäljempänä ministeriö) asetuksen nro 150/2004 (X.12.) (jäljempänä asetus nro 150/2004) 32 §:n 2 momentissa tuen myöntämisen yhtenä edellytyksenä on, että tilalla on laidunviljelyssä karjaa, jonka määrä vastaa vähintään 0,2:ta eläintä/hehtaari.

14. Nagy teki tästä päätöksestä hallintovalituksen ministeriöön, joka toisena viranomaisasteena pysytti 10.8.2007 tekemällään päätöksellä Hivatalin päätöksen asetuksen nro 150/2004 32 §:n 2 momentin nojalla. Nagy riitautti ministeriön päätöksen kansallisessa tuomioistuimessa ja väitti, että hakemuksen jättämishetkellä hänellä oli mainitussa säännöksessä edellytetty määrä karjaa mutta että hän ei tiennyt ENAR-järjestelmästä eikä siitä, että ENARiin rekisteröityminen oli tuen edellytys. Hän ei ollut koskaan saanut tästä minkäänlaista tietoa.

12. Nagy oli ilmoittanut hakemuksessaan, että hänellä oli 12 nautaa ja hänelle maksettiin 10.8.2005 ja 6.10.2006 tukea ajanjaksoille 2004/2005 ja 2005/2006. Paikan päällä 18.10.2006 suoritetussa tarkastuksessa ja ENAR-rekisterin avulla suoritetussa ristiintarkastuksessa havaittiin kuitenkin, ettei Nagylla ollut tukihakemuksen jättämishetkellä niitä 12:ta nautaa, jotka hän oli ilmoittanut tukihakemuksessaan.

15. Siksi kansallinen tuomioistuin on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Voidaanko asetuksen N:o 1257/1999 22 artiklaa ja asetuksen N:o 817/2004 68 artiklaa tulkita siten, että kun on kyse

7 – Yhteisön sisäiseen nautaeläinten ja sikojen kauppaan liittyvistä eläintautiongelmista 26.6.1964 annettu direktiivi (EYVL 1964, 121, s. 1977).

asetuksen N:o 1257/1999 22 artiklassa tarkoitetusta maatalouden ympäristöohjelmasta laidunviljelylle myönnettävästä tuesta, asetuksen N:o 817/2004 68 artiklan mukaisen, ENARin [yhdistetty tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmä] tietokannassa olevien tietojen tarkastaminen on ulotettava myös sellaisiin pinta-alaperusteisiin tukiin, joiden myöntämiselle on asetettu eläintiheyttä koskeva edellytys?

2) Voidaanko edellä mainittuja oikeussääntöjä tulkita siten, että silloin kun tuen edellytyksenä on ollut eläintiheys mutta kyse ei ole eläimiin perustuvasta tuesta, on myös sovellettava [yhdennetyn järjestelmän] mukaista ristiintarkastusta?

3) Voidaanko edellä mainittuja oikeussääntöjä tulkita siten, että viranomainen voi pinta-alaperusteisesta tuesta päätettäessä tarkastaa tai että viranomaisella on ENAR-järjestelmästä huolimatta velvollisuus tarkastaa se, täyttyvätkö tuen myöntämisedellytykset todellisuudessa?

4) Millaiseksi muodostuu edellä mainittujen oikeussääntöjen tulkinnan perusteella toimivaltaisen viranomaisen velvollisuus suorittaa näiden yhteisön oikeuden säännösten mukainen tarkastus ja ristiintarkastus? Voidaanko tarkastus rajoittaa yksinomaan ENAR-järjestelmässä olevien tietojen tarkastamiseen?

5) Onko jäsenvaltion viranomaisella edellä mainittujen oikeussääntöjen perusteella tukiedellytyksiä koskeva ilmoitusvelvollisuus (esimerkiksi velvollisuudesta rekisteröityä ENARiin)? Jos on, niin millä tavoin ja kuinka laajalti?”

16. Nagy, Unkarin hallitus ja komissio ovat esittäneet kirjalliset huomautuksensa.

III Arviointi

A *Ensimmäinen ja toinen kysymys*

17. Ensimmäisellä ja toisella kysymyksellään, joita on tarkasteltava yhdessä, kansallinen tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko

asetuksen N:o 1257/1999 22 artiklaa, luettuna yhdessä asetuksen N:o 817/2004 68 artiklan kanssa, tulkittava siten, että toimivaltaiset viranomaiset voivat tehdä ensimmäisessä säännöksessä tarkoitetun tuen, jonka edellytyksenä on eläintiheys, myöntämisen yhteydessä yhdennetyn järjestelmän mukaisia ristiintarkastuksia ja erityisesti nojautua tietoihin, jotka on rekisteröity ENARin kaltaiseen kansalliseen yhdistettyyn tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmään.

18. Nagy väittää, ettei ENAR-rekisterillä ole merkitystä pinta-alaperusteisten tukien osalta, joiden edellytyksenä on eläintiheys, koska kyse ei ole eläimiin perustuvasta tuesta ja koska lisäksi pinta-alaperusteisten tukien myöntämisellä on eri tavoite kuin eläimiin perustuvilla tuilla.

19. Unkarin hallitus ja komissio väittävät pääasiallisesti, että yhdennettyyn järjestelmään ja erityisesti ENAR-rekisterissä oleviin tietoihin perustuvia ristiintarkastuksia on tehtävä myös silloin, kun tuen edellytyksenä on eläintiheys, vaikka kyse ei olisi eläimiin perustuvasta tuesta.

20. Unkarin hallitus väittää, että asetuksen N:o 1782/2003 18 artiklan 2 kohdan mukaan eläinten tunnistamis- ja rekisteröintijärjestelmän soveltaminen ei ole pakollista; näin on ainoastaan tiettyjen tukien osalta, ja nyt kyseessä oleva tuki ei kuulu näihin tukiin. Toisaalta asetuksesta N:o 817/2004 voidaan yleisesti päätellä, että ENARia olisi sovellettava myös tällaisissa tapauksissa. Unkarin hallituksen mukaan tästä seuraa, että yhdennettyä järjestelmää – tai pikemminkin tiettyjä sen osia, kuten ENARin kaltaista kansallista nautaeläimiä koskevaa yhdistettyä tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmää – on sovellettava mahdollisuuksien mukaan.

21. Komissio väittää, että siltä osin kuin asetuksen N:o 817/2004 68 artiklassa säädetään, että hallinnollisen tarkastuksen on oltava perusteellinen, tätä säännöstä sovelletaan myös eläintiheyteen. Näin ollen yhdennettyä järjestelmää koskevia säännöksiä ja erityisesti niitä säännöksiä, jotka koskevat ENARin kaltaista kansallista nautaeläimiä koskevaa yhdistettyä tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmää, on sovellettava asetuksen N:o 1257/1999 22 artiklan perusteella myönnettävään tukeen, jota ei myönnetä eläinten perusteella.

22. Ensinnäkin on muistettava, että Euroopan unioni otti yhdennetyn järjestelmän käyttöön vuonna 1992 [8] parantaakseen viljelijöiden suorien tukien maksamisen tehokkuutta

8 – Ks. tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevasta yhdennetystä hallinto- ja valvontajärjestelmästä 27.11.1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3508/92 (EYVL L 355, s. 1). Tämä asetus kumottiin asetuksella N:o 1782/2003, jossa todetaan, että aiempaa asetusta sovelletaan kuitenkin edelleen suoria tukia koskeviin hakemuksiin vuotta 2005 edeltävien kalenterivuosien osalta.

yhteisen maatalouspolitiikan puitteissa.[9] Jäsenvaltioiden oli erityisesti perustettava sähköiset rekisterit, joihin merkitään kunkin hakemuksessa tarkoitetun viljelylohkon osalta kaikki tiedot, joita hakemusten ristiintarkastuksissa tarvitaan, kuten tukioikeuden haltija, tukioikeuden saamispäivä, tukioikeuden viimeisimmän aktivoinnin päivämäärä, tukioikeuden alkuperä ja tyyppi sekä maan sijainti ja sen tarkat mitat. Yhdennettyyn järjestelmään ei kuitenkaan merkitä maan hallinta- tai omistusoikeutta, koska kyseessä on hallinnointiin tarkoitettu väline, jonka tarkoituksena on helpottaa viljelijöille kuuluvien tukien maksamista. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan "yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä rajoittaa asianmukaisesti sovellettuna tehokkaasti virheiden tai sääntöjenvastaisten menojen riskiä".[10]

23. Kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan asian osalta unionin tuomioistuimelle esitetyistä asiakirjoista ilmenee, että Unkarin hallitus itse asiassa noudatti komission suositusta, joka esitettiin 7.2.2006 päivätyssä kirjeessä ja joka koski EMOTR:sta ja SAPARD-ohjelmasta rahoitettujen tai yhteisrahoitettujen maaseudun kehittämistä koskevien menojen tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä 17.–21.10.2005 suoritetun tarkastuksen tuloksia.[11] Tässä suosituksessa komissio vaati Unkarin viranomaisia "sisällyttämään eläimiä koskeviin tietokantoihin ilmoitettuja eläimiä koskevat ristiintarkastukset asiaa koskevien säännösten noudattamiseksi kaikkien niiden toimenpiteiden osalta, joiden myöntämisedellytyksenä on eläintiheys". Näin ollen Unkarin viranomaiset suorittivat jälkikäteen ristiintarkastuksia – joihin kuului Nagyn tapauksessa suoritettu ristiintarkastus – maatalouden ympäristöohjelmien ensimmäisen kauden (2004/2005) osalta ja päättivät suorittaa ristiintarkastuksia ENARin kanssa kaikissa tulevissa tapauksissa toisesta kaudesta alkaen.

24. Asiaa koskevan lainsäädännön osalta huomautan, että asetuksen N:o 1257/1999 22 artiklan toisen kohdan c alakohdan mukaan maatalouden ympäristötuella edistetään

9 – Asiaa havainnollistaa se, että vuonna 2005 viljelijät tekivät ilmeisesti jopa 5 280 068 hakemusta (ilmoitettuun pinta-alaan perustuvien tukien osalta). Valvonnan kohteena olevat seikat ovat kuitenkin yksinkertaisia, ja ne voidaan tarkastaa tehokkaasti tietokantojen avulla, joita paikan päällä rajoitetussa määrin tehtävät pistokokeet täydentävät. Tästä syystä neuvosto päätti ottaa käyttöön yhdennetyn järjestelmän vuonna 1992. Näyttää siltä, että 100 prosenttia hakemuksista oli tarkastettava hallinnollisilla tarkastuksilla ja ainoastaan 7 prosenttia hakemuksista tarkastettiin paikan päällä (vähimmäismäärä oli 5 %). Ks. "IACS: A successful risk management system", maatalouden pääosasto, Euroopan komissio, 2007, http://ec.europa.eu/budget/library/documents/implement_control/conf_risk_1007/iacs_risk_en.pdf.

10 – Ibid., s. 5.

11 – "Tukea maataloutta ja maaseudun kehittämistä koskeville liittymistä valmisteleville toimenpiteille" koskeva ohjelma (SAPARD) auttaa EU:n jäsenyyttä hakevia maita valmistautumaan yhteiseen maatalouspolitiikkaan sekä muihin maatalouden rakenteita ja maaseudun kehittämistä koskeviin toimenpiteisiin.

muun muassa ”luonnonarvoltaan merkittävien uhattujen viljely-ympäristöjen säilyttämistä”.

25. Asetuksen N:o 1257/1999 37 artiklan 4 kohdassa todetaan, että jäsenvaltiot voivat säätää maaseudun kehittämiseen tarkoitetun yhteisön tuen myöntämiselle täydentäviä tai tiukempia edellytyksiä, joiden on oltava johdonmukaisia asetuksessa vahvistettujen tavoitteiden ja vaatimusten kanssa.

26. Nyt käsiteltävässä asiassa Unkarin maaseudun kehittämissuunnitelmassa, jonka komissio oli hyväksynyt,[12] asetettiin tuen myöntämisen edellytykseksi, että tilalla on laidunviljelyssä karjaa, jonka määrä vastaa vähintään 0,2:ta eläintä/hehtaari – laidunmaiden, joilla on runsaasti kasvistoa ja eläimistöä, säilyttämiseksi.

27. On näin ollen todettava, että tämä edellytys on puolestaan edellä mainitun asetuksen N:o 1257/1999 37 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun edellytyksen mukainen.

28. Unkarin hallitus on todennut perustellusti, että asetuksen N:o 817/2004 68 artiklassa säädetään täysin selvästi, että hallinnollisen tarkastuksen on oltava perusteellinen ja että siihen on kaikissa aiheellisissa tapauksissa sisällytettävä ristiintarkastukset ”muun muassa [yhdennetyn järjestelmän] tietojen kanssa” (saksankielisen version mukaan ”unter anderem in allen geeigneten Fällen” ja ranskankielisen version mukaan ”entre autres, dans tous les cas appropriés”).

29. Tätä kohtaa korostetaan lisäksi asetuksen N:o 817/2004 johdanto-osan 38 perustelukappaleessa, jossa todetaan, että ”hallinnollisilla säännöksillä on voitava parantaa maaseudun kehittämistuen hallinnointia, seurantaa ja valvontaa” ja että ”yksinkertaisuuden vuoksi olisi sovellettava mahdollisuuksien mukaan –– neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 –– säädettyä [yhdennettyä järjestelmää]”.

30. Edellä esitetystä seuraa, että asetuksen N:o 817/2004 68 artikla koskee myös eläintiheyttä koskevaa edellytystä siltä osin kuin on kyse Unkarin säätämästä oikeudellisesta edellytyksestä. Näin ollen tämän edellytyksen osalta on sovellettava myös eläimiin perustuvaa tukea koskevia säännöksiä.

31. Tässä yhteydessä asetuksen N:o 817/2004 66 artiklan 4 kohdassa säädetään, että eläimet ja pinta-alat on yksilöitävä

12 – Komissio hyväksyi Unkarin maaseudun kehittämissuunnitelman 26.8.2004 tekemällään päätöksellä K(2004) 3235. Asetuksen N:o 1257/1999 44 artiklan 2 kohdan mukaan komissio arvioi ehdotetut suunnitelmat selvittääkseen, ovatko ne tämän asetuksen mukaisia.

asetuksen N:o 1782/2003 18 ja 20 artiklan mukaisesti.

32. Näin ollen on niin, että koska kansallisen lainsäädännön mukaan kyseisen tuen myöntämisedellytyksenä on eläintiheys, toimivaltaisen viranomaisen on mahdollista ja tarkoituksenmukaista tehdä ristiintarkastuksia tukihakemuksessa annettujen tietojen osalta – ja siten tarkastaa, että eläintiheyttä koskeva edellytys täyttyy – yhdennetyn järjestelmän [13] ja ENARin, joka on Unkarissa asetuksen N:o 1760/2000 nojalla perustettu nautaeläimiä koskeva yhdistetty tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmä, johon viitataan asetuksen N:o 1782/2003 18 artiklan 2 kohdassa, perusteella. Toisin sanoen toimivaltaisten viranomaisten on tarkastettava, voidaanko ENAR-rekisterin perusteella vahvistaa tukihakemuksessa ilmoitettu eläinten määrä.

B *Kolmas ja neljäs kysymys*

33. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee kolmannella ja neljännellä kysymyksellään, joita on tarkasteltava yhdessä, lähinnä sitä, voivatko toimivaltaiset viranomaiset asetuksen N:o 1257/1999 22 artiklan, luettuna yhdessä asetuksen N:o 817/2004 68 artiklan kanssa, nojalla tarkastaessaan tässä ensimmäisessä säännöksessä tarkoitetun maatalouden ympäristötuen myöntämisedellytysten täyttymistä ainoastaan tarkastaa (ENARin kaltaisessa) kansallisessa nautaeläimiä koskevassa yhdistetyssä tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmässä olevat tiedot vai edellytetäänkö näissä säännöksissä sitä vastoin, että toimivaltaiset viranomaiset tekevät muita tarkastuksia. Jos muita tarkastuksia on tehtävä, kansallinen tuomioistuin kysyy, millaisia näiden tarkastusten on oltava.

34. Nagy väittää tässä yhteydessä, että hän täytti hakemuksen jättämishetkellä kaikki asiaa koskevat edellytykset ja ettei EU:n lainsäätäjän tarkoituksena ole voinut olla pinta-alaperusteisten tukien osalta se, että ENAR-rekisteri olisi ainoa keino vahvistaa hänen tilallaan olevan karjan määrä.

35. Totean kuitenkin Unkarin hallituksen ja komission tavoin, että toimivaltaiset viranomaiset voivat tarvittaessa nojautua yksinomaan ENAR-rekisterin kanssa tehdyissä ristiintarkastuksissa ilmenneisiin tietoihin.

36. Unionin tuomioistuimelle esitettyjen asiakirjojen perusteella Nagya on pidettävä asetuksen N:o 2419/2001 2 artiklan q alakohdassa tarkoitettuna ”eläinten pitäjänä”. Asetuksen N:o 1760/2000 7 artiklan mukaan

13 – Ks. asetuksen N:o 1782/2003 18 artikla.

kunkin eläinten pitäjän on ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle tilallaan olevien eläinten määrä. [14]

37. Lisäksi asetuksen N:o 817/2004 67 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa – ja implisiittisesti tämän asetuksen 66 artiklan 1 ja 4 kohdassa – viitataan yhdennettyyn järjestelmään, joka on tarkoitettu muun muassa tiloilla olevien eläinten tunnistamiseen. Tämä järjestelmä toimii erityisesti atk-pohjaisen tietokannan avulla, ja siinä viitataan muun muassa asetuksen N:o 1760/2000 mukaisesti perustettuun nautaeläimiä koskevaan tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmään.

38. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin korosti asiassa Maatschap Schonewille-Prins, [15] että teurastusmaksun myöntäminen edellyttää myös sitä, että kyseisten eläinten pitäjät noudattavat asianomaisia nautaeläinten tunnistamista ja rekisteröintiä koskevia unionin sääntöjä.

39. Tämän tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän osalta asetuksen N:o 796/2004 16 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädetään – kuten komissio on perustellusti huomauttanut –, että tietyillä edellytyksillä jäsenvaltiot voivat määrittää ne tukihakemukset, joiden osalta voidaan käyttää atk-pohjaisessa nautaeläimiä koskevassa tietokannassa olevia tietoja, ja ne edellytykset, joiden mukaisesti hakemukset voidaan hyväksyä sellaisten eläinten osalta, jotka atk-pohjaisen tietokannan mukaan olivat tukikelpoisia jäsenvaltion määrittämänä ajankohtana. Lisäksi tämän asetuksen 57 artiklan 4 kohdan b alakohdassa säädetään, että jos havaitut sääntöjenvastaisuudet liittyvät virheellisiin rekisterimerkintöihin, on suoritettava toinen tarkastus sen selvittämiseksi, onko kyseiset eläimet katsottava ”ei-määritetyiksi”. Kaikissa muissa tapauksissa ensimmäisen havainnon katsotaan olevan pätevä, myös niissä tapauksissa, joissa tietoa ei ole saatavilla.

40. On huomautettava, että eläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän osalta tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa nro 6/2004 huomautettiin, että nautaeläimiä koskeva yhdistetty tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1992 nimenomaan perusteettomien maksujen estämiseksi, että tästä järjestelmästä on tullut tärkeä osa yhdennettyä järjestelmää ja että sillä on tärkeä asema maaseudun kehittämistuen hallinnollisessa valvontajärjestelmässä. Erityiskertomuksessa nro 6/2004 todetaan, että tietokannan toimiminen käytännössä ja lopullinen luotettavuus riippuvat eläinten pitäjistä, joiden on syötettävä tiedot täydellisinä

14 – Asiassa C-45/05, Maatschap Schonewille-Prins, tuomio 24.5.2007 (Kok., s. I-3997, 36 kohta), yhteisöjen tuomioistuin totesi, että ”tämä säännös on laadittu käyttäen pakottavaa sanamuotoa, jolla kuvaillaan yksityiskohtaisesti eläinten pitäjillä olevan ilmoitusvelvollisuuden laajuus ja määritetään täsmällisesti näille eläinten pitäjille mainitun velvollisuuden täyttämistä varten asetettu määräaika”.

15 – Mainittu edellä alaviitteessä 14, 48 kohta.

ja päivitettävä tietokantaa ilman viiveitä.[16] Tämän kertomuksen mukaan nautaeläinten atk-pohjaista tietokantaa – joka on keskeinen osa tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmää – käytetään keskitetysti tukihakemusten perusteltavuuden arvioimiseksi.

41. Näissä asetuksen N:o 817/2004 säännöksissä, joiden tulkitsemista kansallinen tuomioistuin on pyytänyt, vahvistetaan ENAR-rekisterin tärkeä asema maaseudun kehittämistuen hallinnollisessa valvonnassa. Kuten edellä on todettu, tämän asetuksen 38 perustelukappaleessa korostetaan, että ”hallinnollisilla säännöksillä on voitava parantaa maaseudun kehittämistuen hallinnointia, seurantaa ja valvontaa” ja että ”olisi sovellettava mahdollisuuksien mukaan –– [yhdennettyä järjestelmää]”.

42. Asetuksen N:o 817/2004 67 artiklassa säädetään, että järjestelmään liittymistä koskevat alkuperäiset hakemukset ja maksua koskevat peräkkäiset hakemukset on tarkastettava siten, että varmistetaan tukien myöntämisedellytysten noudattamisen tehokas todentaminen. Asetuksen 68 artiklan mukaan ”hallinnollisen tarkastuksen on oltava perusteellinen, ja siihen on kaikissa aiheellisissa tapauksissa sisällytettävä ristiintarkastukset muun muassa [yhdennetyn järjestelmän] tietojen kanssa. Perusteettomien tukimaksujen välttämiseksi tarkastusten on koskettava tukitoimenpiteeseen kuuluvia lohkoja ja eläimiä ––”.

43. Kuten Unkarin hallitus on perustellusti todennut, edellä esitetyn perusteella ENAR-rekisterissä olevien tietojen täytyy olla paitsi luotettavia, myös täydellisiä sen arvioimiseksi, täyttyvätkö tuen myöntämisedellytykset. Yhteisöjen tuomioistuin korosti asiassa Maatschap Schonewille-Prins, että ”on välttämätöntä, että nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmä on täysin tehokas ja luotettava siten, että toimivaltaiset viranomaiset pystyvät eläintaudin puhjetessa mahdollisimman nopeasti jäljittämään tietyn eläimen alkuperän ja ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin kansanterveyteen kohdistuvan vaaran torjumiseksi”.[17]

44. Näin ollen voidaan yhtyä väitteeseen, jonka mukaan ENAR-rekisteri – osana monitahoista järjestelmää – osoittaa sen, täyttyvätkö tuen myöntämisedellytykset joko karjan määrän tai eläintiheyden osalta. Näin ollen vaikuttaa siltä, että Hivatal

16 – Erityiskertomus nro 6/2004 nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönotosta Euroopan unionissa sekä komission vastaukset (annettu EY:n perustamissopimuksen 248 artiklan 4 kohdan 2 alakohdan nojalla) (EUVL 2005, C 29, s. 1), 57 kohta.

17 – Mainittu edellä alaviitteessä 14, 41 kohta.

saattoi perustellusti – todettuaan yksinomaan ENARin perusteella, ettei Nagylla ollut tukihakemuksessa ilmoitettua määrää karjaa – olla nojautumatta muihin todistuskeinoihin.

45. Edellä esitetyn perusteella toimivaltaiset viranomaiset voivat asetuksen N:o 796/2004 16 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan perusteella tuen evätessään nojautua yksinomaan tietoihin, jotka saadaan ENAR-rekisterin kanssa tehtävien ristiintarkastusten perusteella edellyttäen, että kyseiset viranomaiset ovat täyttäneet tältä osin ilmoitusvelvollisuutensa menettelyn aikana.

C *Viides kysymys*

46. Viidennellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustelee, asetetaanko asetuksen N:o 1257/1999 22 artiklassa, luettuna yhdessä asetuksen N:o 817/2004 68 artiklan kanssa, kansallisille viranomaisille 22 artiklassa tarkoitetun maatalouden ympäristötuen edellytyksiä koskeva ilmoitusvelvollisuus. Mikäli tällainen velvollisuus on olemassa, kansallinen tuomioistuin tiedustelee tämän velvollisuuden laatua ja laajuutta.

47. Nagy väittää, ettei hän tukihakemuksensa jättämishetkellä ollut tietoinen siitä, että hänen olisi tullut ilmoittaa ENARiin tilallaan olevan karjan määrä. Kukaan ei ollut myöskään ilmoittanut hänelle – ei suullisesti eikä kirjallisesti, ei tiedoksiannolla, tietoja antamalla, ilmoituksella eikä ohjeella –, että tällainen muodollisuus oli täytettävä ja että se oli itse asiassa perustavanlaatuisena edellytyksenä haetulle tuelle.

48. Unkarin hallitus väittää, ettei asetuksesta N:o 1257/1999 eikä asetuksesta N:o 817/2004 seuraa, että kansallisilla viranomaisilla olisi tiettyjen tietojen antamista koskeva velvollisuus, joka olisi laajempi kuin velvollisuus antaa mahdollisille hakijoille tilaisuus tutustua kyseistä tukea koskeviin oikeussääntöihin julkaisemalla ne. Lisäksi Unkarin hallitus katsoo, että yleisen tiedon ohella, jota annetaan tukihakemuksia koskevissa tiedonannoissa, ohjeissa ja ohjekirjoissa, viljelijät voivat saada tietoa pyytämällä sitä kyseisiltä viranomaisilta.

49. Komissio väittää lähinnä, että asetuksen N:o 796/2004 16 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan nojalla kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida, onko kyseinen jäsenvaltio toteuttanut tarvittavat toimenpiteet.

50. Mielestäni viidenteen kysymykseen vastaamiseksi on ensi sijassa muistettava, että perusoikeuksien osalta on – Lissabonin sopimuksen voimaantulon vuoksi – otettava huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirja (jäljempänä perusoikeuskirja), jolla on SEU 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan ”sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla”.

51. Unionin oikeusjärjestyksellä pyritään kiistatta turvaamaan yhdenvertaisen kohtelun periaatteen noudattaminen yleisenä oikeusperiaatteena. Tämä periaate on vahvistettu myös perusoikeuskirjan 20 artiklassa. Ei ole näin ollen epäilystäkään siitä, että yhdenvertaisen kohtelun periaatteen noudattamisen tavoite on yhteensopiva unionin oikeuden kanssa.

52. Nyt käsiteltävässä asiassa mainittua 20 artiklaa sovelletaan perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan nojalla, koska kyseinen jäsenvaltio soveltaa unionin oikeutta.

53. Seuraavaksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhdenvertaisen kohtelun tai syrjintäkiellon periaate edellyttää, ettei toisiinsa rinnastettavia tilanteita kohdella eri tavoin eikä erilaisia tilanteita kohdella samalla tavoin, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella. [18]

54. On totta, että nyt käsiteltävässä asiassa asetuksissa N:o 1257/1999 ja N:o 817/2004 ei tarkastella sitä kysymystä, onko kansallisilla viranomaisilla erityinen ilmoitusvelvollisuus maatalouden ympäristötuen myöntämisedellytysten osalta, ja näyttää näin ollen siltä, että mikään ei tue Nagyn puolustuksekseen esittämiä väitteitä.

55. Itse asiassa tällainen velvollisuus on kuitenkin yksilöitävissä yhteisen maatalouspolitiikan tukihakemusten järjestelmän – tai pikemminkin osajärjestelmän – puitteissa.

56. Asetuksen N:o 796/2004 16 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että kansalliset viranomaiset voivat sovellettavia menettelyjä noudattaen nojautua ainoastaan nautaeläinten atk-pohjaiseen tietokantaan tietyin edellytyksin (ks. edellä 9 kohta).

57. Vaikka tällä ilmoitusvelvollisuudella ei olekaan suoraa merkitystä Nagyn tapauksessa, sillä on selvästi merkitystä viljelijöiden

18 – Ks. mm. asia C-343/09, Afton Chemical, tuomio 8.7.2010 (Kok., s. I-7027, 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

kannalta, jotka hakevat tukea samalla tavalla kuin Nagy. Tästä seuraa, että lähtökohtaisesti tuen myöntämistä koskevassa järjestelmässä toimivaltaisilla viranomaisilla on hakijoita ja mahdollisia hakijoita koskeva ilmoitusvelvollisuus.

58. Näin ollen myös Nagylle olisi pitänyt antaa riittävästi tietoja.

59. Jos hyväksyttäisiin se, että kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa ilmoitusvelvollisuuden noudattamatta jättämisellä ei olisi oikeusvaikutuksia, tämä merkitsisi sitä, että yhteen ainoaan viljelijöiden tukijärjestelmään syntyisi ainakin kaksi hakijoiden ryhmää: i) ne, joilla on oikeus saada tietoja siitä, mitä oikeudellisia seurauksia on siitä, että havaitaan, että eläimiä ei ole yksilöity tai rekisteröity, koska sovellettavassa lainsäädännössä asetetaan toimivaltaisille viranomaisille nimenomaisesti niitä koskeva ilmoitusvelvollisuus, ja ii) ne, joilla siitä huolimatta, että ne ovat olennaisesti samanlaisessa tilanteessa, ei ole tätä oikeutta, koska sovellettavassa lainsäädännössä ei ole tällaista nimenomaista säännöstä.

60. Mielestäni tällainen ero johtaisi yhdenvertaisuutta lain edessä koskevan perusperiaatteen loukkaamiseen; tämä periaate ilmenee nyt käsiteltävässä asiassa konkreettisesti Nagyn oikeutena saada tuen hakijana tietoja niistä oikeudellisista seurauksista, jotka aiheutuvat siitä, että nautaeläinten määrää ei ole asianmukaisesti rekisteröity ENAR-rekisteriin – samalla tavalla kuin tämä oikeus tunnustetaan asetuksen N:o 796/2004 16 artiklan mukaisen tuen hakijoiden osalta. Lisäksi on todettava, ettei tällaiselle erilaiselle kohtelulle selvästikään ole objektiivisia perusteluja. Mielestäni tällainen loukkaus olisi vastoin perusoikeuskirjan 20 artiklaa.

61. Kaiken edellä esitetyn perusteella viidenteen kysymykseen on vastattava, että kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä olevan kaltaisessa tapauksessa kansallisella viranomaisella on velvollisuus antaa tuen hakijalle (Nagy) sellaiset tiedot, että hän voi niiden perusteella täyttää kaikki tuen saamiselle asetetut edellytykset ja lisäksi välttää ne kielteiset seuraukset – hakemuksen hylkäämisen tai velvollisuuden palauttaa jo maksettu tuki –, jotka aiheutuvat siitä, ettei toimita kyseisten tietojen mukaisesti.

62. Kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin yksin päätettävä tosiseikkojen perusteella, annettiinko Nagylle riittävästi tietoja ennen tukihakemuksen jättämistä sen varmistamiseksi, että hänellä oli realistinen mahdollisuus välttyä haetun tuen epäämiseltä ja jo maksetun tuen palauttamisvelvollisuudelta.

IV Ratkaisuehdotus

63. Näin ollen ehdotan, että Fővárosi Bíróságin esittämiin kysymyksiin vastataan seuraavasti:

– Ensimmäinen ja toinen kysymys: Arvioitaessa maatalouden ympäristötukea koskevaa hakemusta silloin, kun kyseisen tuen myöntämisedellytyksenä on eläintiheys, vaikka kyse ei ole eläimiin perustuvasta tuesta, on tehtävä ristiintarkastuksia yhdennetyn tarkastus- ja valvontajärjestelmän (yhdennetty järjestelmä) ja (ENARin kaltaisen) kansallisen yhdistetyn tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän kanssa.

– Kolmas ja neljäs kysymys: Neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1782/2003 säädettyjen täydentävien ehtojen, tuen mukauttamisen ja yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 21.4.2004 annetun komission asetuksen (EY) N:o 796/2004 16 artiklan, luettuna yhdessä Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta 17.5.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/1999, sellaisena kuin se on muutettuna, ja Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 29.4.2004 annetun komission asetuksen (EY) N:o 817/2004 kanssa, nojalla toimivaltaiset viranomaiset voivat tarvittaessa nojautua yksinomaan tietoihin, jotka saadaan ENAR-rekisterin kanssa tehtävien ristiintarkastusten perusteella.

– Viides kysymys: Tuen myöntämisedellytyksiä koskevan ilmoitusvelvollisuuden osalta jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että

a) asianomaisten pitoaikojen alkamis- ja päättymispäivät ovat asianomaiseen tukijärjestelmään sovellettavien säännösten mukaisesti selkeästi määritellyt ja viljelijän tiedossa

b) viljelijä tietää, että eläimiä, joiden osalta havaitaan, ettei niitä ole tunnistettu tai rekisteröity nautaeläinten tunnistamis- ja rekisteröintijärjestelmässä, pidetään eläiminä, joiden osalta on havaittu sääntöjenvastaisuuksia, mikä johtaa oikeudellisiin seurauksiin.

Kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin yksin päätettävä tosiseikkojen perusteella, täyttyvätkö edellä mainitut edellytykset sen käsiteltävänä olevassa asiassa.