

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

24 päivänä kesäkuuta 2010*

Asiassa C-375/08,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Tribunale di Treviso (Italia) on esittänyt 6.5.2008 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 18.8.2008, saadakseen ennakkoratkaisun rikosasiassa, jossa vastaajina ovat

Luigi Pontini ym.,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.N. Cunha Rodrigues sekä tuomarit P. Lindh, A. Rosas, A. Ó Caoimh (esittelevä tuomari) ja A. Arabadjiev,

julkisasiamies: N. Jääskinen,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 14.1.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Emanuele Rech, Giovanni Forato ja Laura Forato, edustajinaan avvocato B. Nascimbene ja avvocato F. Rossi dal Pozzo,

- Adele Adami ym., edustajanaan avvocato W. Viscardini,

- Ivo Colomberotto, edustajinaan avvocato A. Mascotto ja avvocato O. Bigolin,

- Agrirocca di Rech Emanuele ja Asolat di Rech Emanuele & C., edustajanaan avvocato G. Donà,

- Agenzia Veneta per i Pagamenti in Agricoltura – AVEPA, edustajinaan avvocato A. dal Ferro ja avvocato A. Cevese,

- Italian hallitus, asiamiehenään I. Bruni, avustajanaan avvocato dello Stato P. Gentili,

- Kreikan hallitus, asiamiehinään A. Vasilopoulou ja E. Leftheriotou,

- Euroopan komissio, asiamiehinään P. Rossi ja N. Rasmussen,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

- ¹ Ennakkoratkaisupyyntö koskee eläintukihakemuksia koskevan yhteisön säännösten ja erityisesti naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 17.5.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1254/1999 (EYVL L 160, s. 21, ja oikaisu EYVL 2000, L 263, s. 34) tulkintaa.
- ² Tämä pyyntö on esitetty rikosasiassa, jossa vastaajina ovat L. Pontini, E. Rech, G. Forato, D. Bonora, I. Colomberotto, L. Forato ja A. Adami. Heitä syytetään Euroopan yhteisön vahingoksi tehdyistä eri rikoksista, joihin heidän väitetään syllistyneen sellaisten lainvastaisesti hankittujen yhteisön taloudellisten tukien osalta, jotka liittyvät urospuolisten nautaeläinten perusteella maksettaviin erityispalkkioihin ja laajaperäistämispalkkioihin vuosina 2000–2004.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön säännöstö

Asetus (ETY) N:o 3508/92

- 3 Tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevasta yhdenntetystä hallinto- ja valvontajärjestelmästä 27.11.1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3508/92 (EYVL L 355, s. 1) 1 artiklan 1 kohdassa säädetään, että kunkin jäsenvaltion on perustettava yhdenntetty hallinto- ja valvontajärjestelmä (jäljempänä yhdenntetty järjestelmä), jota sovelletaan yhteisön eri tukijärjestelmiin kasviuotannon ja kotieläintuotannon alalla.
- 4 Kyseisen asetuksen, sellaisena kuin se on muutettuna 17.7.2000 annetulla asetuksella (EY) N:o 1593/2000 (EYVL L 182, s. 4), 2 artiklassa säädetään, että yhdenntetty järjestelmä sisältää tietokonepohjaisen tietokannan, viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän, eläinten tunnistamista ja rekisteröintiä koskevan järjestelmän, tukihakemukset ja yhdenntetyn valvontajärjestelmän.
- 5 Asetuksen N:o 3508/92, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1593/2000, 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Saadakseen oikeuden yhden tai useamman tämän asetuksen säännöksiin kuuluvan yhteisön järjestelmän etuihin kunkin tuottajan on tehtävä kultakin vuodelta pinta-alatukihakemus, jossa ilmoitetaan:

- viljelylohkot, mukaan lukien rehualat, viljelykäytöstä poistetut lohkot ja kesannointialat,
- tarvittaessa kaikki muut tarvittavat tiedot, joista säädetään joko yhteisön järjestelmiä koskevissa asetuksissa tai kyseisen jäsenvaltion sääntelyssä.

--

6. Tuottajan on ilmoitettava kuhunkin ilmoitukseen sisältyvän viljelylohkon pinta-ala ja sijainti, joiden perusteella lohko on mahdollista tunnistaa viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmässä.

--”

Asetus (ETY) N:o 3887/92

- 6 Tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevan yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 23.12.1992 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3887/92 (EYVL L 391, s. 36), sellaisena kuin se on

muutettuna 29.7.1998 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 1678/98 (EYVL L 212, s. 23; jäljempänä asetus N:o 3887/92), seitsemännessä ja yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”yhteisön tukia koskevien säännösten noudattamista on valvottava tehokkaasti; – –

--

saadun kokemuksen perusteella ja ottaen huomioon suhteellisuusperiaate sekä ylivoimaisiin esteisiin ja luonnonolosuhteisiin liittyvät erityisongelmat olisi annettava säännöksiä epäsäännönmukaisuuksien ja petosten estämiseksi ja rankaisemiseksi tehokkaasti; – –”

- 7 Asetuksen N:o 3887/92 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetään, että kun rehualoja käytetään yhteisesti, toimivaltaiset viranomaiset jakavat ne asianomaisten tuottajien kesken suhteessa alaan, joka on tuottajien käytössä tai johon tuottajilla on käyttöoikeus.
- 8 Asetuksen N:o 3887/92 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Rajoittamatta alakohtaisissa sääntelyissä vahvistettuja vaatimuksia, pinta-
alatukihakemuksissa on oltava kaikki tarvittavat tiedot ja erityisesti:

– tuottajan tunnistetiedot,

- tiedot, joiden on mahdollistettava kaikkien tilan viljelylohkojen, niiden pinta-alan, sijainnin ja käytön tunnistus sekä tarvittaessa tieto siitä, onko kyse kastelusta lohkoista, ja tieto kyseisestä tukijärjestelmästä,
- tuottajan ilmoitus siitä, että tämä on saanut tietoonsa kyseisten tukien myöntämistä koskevat edellytykset.

”Käytöllä’ tarkoitetaan viljelytapaa tai kasvuston lajia tai kasvuston puuttumista.

--”

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

- 9 Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 (EYVL L 312, s. 1) 4 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”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 takaisinperimiseen.”

10 Tämän asetuksen 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot toteuttavat kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti tarpeelliset toimenpiteet varmistaakseen yhteisön taloudellisiin etuihin liittyvien toimien asianmukaisuuden ja oikeellisuuden.

2. Tarkastustoimenpiteet mukautetaan kunkin alan erityisiin tarpeisiin ja suhteutetaan toteutettaviin tavoitteisiin. – –

– –”

Asetus N:o 1254/1999

11 Asetuksen N:o 1254/1999 13 perustelukappaleessa todetaan, että: ”naudanlihatuotannon voimaperäistämisuuntaus huomioon ottaen karjatalouden palkkioita olisi rajoitettava ottaen huomioon kunkin maatalan rehuntuotantomahdollisuudet suhteessa tilalla pidettyjen eläinten lukumääriin ja lajeihin; liian voimaperäisen tuotannon välttämiseksi näiden palkkioiden myöntämisen edellytyksenä olisi oltava tilalla pidettävien eläinten enimmäistiheyden noudattaminen”

12 Saman asetuksen 15 perustelukappaleessa todetaan tarpeesta säätää joustavasta kehyksestä yhteisön lisätuelle, että ”on erityisen tärkeää varmistaa, että jäsenvaltiot käyttävät harkintavaltaansa yksinomaan puolueettomin perustein, ottavat

täysin huomioon yhdenvertaisen kohtelun periaatteen sekä välttävät markkinoiden ja kilpailun vääristymiä”.

- 13 Asetuksen N:o 1254/1999 3 artiklan b alakohdassa määritetään ”tilan” käsite siten, että sillä tarkoitetaan ”kaikkia tuottajan johtamia tuotantoyksiköitä, jotka sijaitsevat yhden jäsenvaltion alueella”.
- 14 Saman asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan tuottaja, joka pitää tilallaan urospuolisia nautaeläimiä, voi hakemuksesta saada erityispalkkiota.
- 15 Kyseisen asetuksen 12 artiklassa, jonka otsikkona on ”Eläintiheys”, säädetään seuraavaa:

”1. Niiden eläinten kokonaismäärä, joista erityispalkkio ja emolehmäpalkkio myönnetään, rajoitetaan soveltamalla kullakin tilalla eläintiheyttä, joka on 2 nautayksikköä hehtaaria ja kalenterivuotta kohden. Eläintiheys ilmaistaan nautayksikköinä (NY) suhteessa kyseisellä tilalla pidettävien eläinten ruokintaan käytettävään rehualaan. Eläintiheyden vaatimusta ei kuitenkaan sovelleta tuottajaan, jonka tilalla pidettävien ja eläintiheyden määrittämisessä huomioon otettavien eläinten määrä on enintään 15 NY.

2. Tilan eläintihyden määrittämisessä on otettava huomioon:

- a) urospuoliset nautaeläimet, emolehmät ja hiehot sekä lampaat ja/tai vuohet, joiden osalta palkkiohakemukset on jätetty, sekä lypsylehmät, jotka ovat tarpeen tuottajalle määrätyn kokonaisviitemäärän tuottamiseksi. Näin saatu eläinmäärä muunnetaan nautayksiköiksi käyttäen liitteessä III olevaa muuntotaulukkoa;

- b) rehuala, jolla tarkoitetaan alaa, joka on koko kalenterivuoden nautakarjan-, lampaiden- ja/tai vuohienkasvatuksen käytössä. Rehualaan ei lasketa mukaan:
 - rakennuksia, metsiä, lammikoita, teitä,

 - yhteisön tukijärjestelmään kuuluvaan muuhun tuotantoon tai monivuotisten pelto- tai puutarhakasvien tuotantoon käytettäviä viljelyaloja, lukuun ottamatta monivuotisia laitumia, joille pinta-alatukea myönnetään tämän asetuksen 17 artiklan ja [maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä 17.5.1999 annetun neuvoston] asetuksen (EY) N:o 1255/1999 [(EYVL L 160, s. 48)] 19 artiklan mukaisesti,

 - aloja, jotka kuuluvat tiettyjen peltokasvien viljelijöille säädettyyn tukijärjestelmään, joita käytetään kuivattujen rehujen tukijärjestelmän mukaisesti tai joihin sovelletaan viljelykäytöstä poistamista koskevaa kansallista tai yhteisön järjestelmää.

Rehualaan kuuluvat sekakäyttöalat ja sekaviljelyalat.

3. Komissio antaa yksityiskohtaiset säännöt tämän artiklan soveltamisesta 43 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen. Nämä säännöt koskevat erityisesti:

- sekakäyttöaloja ja sekaviljelyaloja koskevia säännöksiä,

- eläintiheyden väärän soveltamisen ehkäisemistä koskevia säännöksiä.”

¹⁶ Asetuksen N:o 1254/1999 12 artiklan 1 kohtaa muutettiin 23.7.2001 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1512/2001 (EYVL L 201, s. 1) siten, että tämän säännöksen ensimmäisen virkkeen jälkeen lisättiin seuraava virke:

”Eläintiheys vahvistetaan 1,9 nautayksiköksi (NY) 1 päivästä tammikuuta 2002 ja 1,8 nautayksiköksi (NY) 1 päivästä tammikuuta 2003.”

¹⁷ Asetuksen N:o 1254/1999 13 artiklan, jonka otsikkona on ”Laajaperäistämispalkkio”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tuottajat, jotka saavat erityispalkkiota ja/tai emolehmäpalkkiota, voivat saada laajaperäistämispalkkion.”

- 18 Asetuksen N:o 1254/1999 45 artiklassa säädetään, että yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 17.5.1999 annettua neuvoston asetusta (EY) N:o 1258/1999 (EYVL L 160, s. 103) ja sen täytäntöön panemiseksi annettuja säännöksiä sovelletaan asetuksen N:o 1254/1999 1 artiklassa tarkoitettuihin tuotteisiin.

Asetus N:o 1258/1999

- 19 Asetuksen N:o 1258/1999 1 artiklan mukaan Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahastossa (EMOTR) on tukiosasto, josta rahoitetaan muun muassa maatalousmarkkinoiden tasapainottamiseksi tehtävät interventiot.

- 20 Tämän asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot toteuttavat kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti toimenpiteet, jotka ovat tarpeen:

a) [EMOTR:sta] rahoitettavien toimien tosiasiallisen toteuttamisen ja niiden säännönmukaisuuden varmistamiseksi;

b) sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemiseksi ja käsittelemiseksi;

- c) sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien vuoksi menetettyjen summien takaisin perimiseksi.

Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle tieto näiden päämäärien saavuttamiseksi toteutetuista toimenpiteistä ja erityisesti selvitykset hallinnollisten ja oikeudellisten menettelyjen vaiheesta.”

Asetus (EY) N:o 1259/1999

- 21 Yhteisen maatalouspolitiikan mukaisia suoran tuen järjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä 17.5.1999 annettua neuvoston asetusta (EY) N:o 1259/1999 (EYVL L 160, s. 113) sovelletaan sen 1 artiklan mukaan yhteiseen maatalouspolitiikkaan kuuluvien tukijärjestelmien mukaisesti viljelijöille myönnettäviin suoriin tukiin, jotka rahoitetaan kokonaan tai osittain EMOTR:n tukiosastosta, lukuun ottamatta Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta 17.5.1999 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1257/1999 (EYVL L 160, s. 80) säädettyjä tukia.
- 22 Asetuksen N:o 1259/1999 7 artiklan mukaan tukea ei makseta edunsaajille, joiden osalta on osoitettu, että he ovat keinotekoisesti luoneet kyseisten tukien saamiseen vaaditut edellytykset saadakseen hyötyä kyseisen tukijärjestelmän tavoitteiden vastaisesti, tämän kuitenkaan estämättä yksittäisten tukijärjestelmien erityisten säännösten soveltamista.

Asetus (EY) N:o 2419/2001

- 23 Tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevasta yhdenntetystä hallinto- ja valvontajärjestelmästä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3508/92 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 11.12.2001 annetun komission asetuksen (EY) N:o 2419/2001 (EYVL L 327, s. 11, oikaisu EYVL 2002, L 7, s. 48) 4 artiklan, jonka otsikkona on ”Viljelylohkojen tunnistaminen ja vähimmäiskoko”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Asetuksen (ETY) N:o 3508/92 4 artiklassa tarkoitettua tunnistejärjestelmää sovelletaan viljelylohkoihin. Jäsenvaltiot voivat säätää muun yksikön kuin viljelylohkon, esimerkiksi maarekisteripalstan tai viljelysaarekkeen, käyttämisestä. Tässä tapauksessa jäsenvaltioiden on varmistettava, että viljelylohkot tunnistetaan luotettavasti ja vaadittava, että pinta-alatukihakemuksiin liitetään toimivaltaisten viranomaisten määrittelemiä tietoja tai asiakirjoja, jotka mahdollistavat kunkin viljelylohkon paikallistamisen ja mittaamisen.”

- 24 Asetuksen N:o 2419/2001 5 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämän asetuksen soveltamiseksi:

--

- b) toimivaltaisten viranomaisten on jaettava teoreettisesti yhteiskäytössä olevat reaalit asianomaisten viljelijöiden kesken suhteessa alaan, joka on viljelijän käytössä tai johon viljelijällä on käyttöoikeus;

- c) rehualan on oltava käytettävissä eläinten kasvatukseen vähintään seitsemän kuu-
kautta alkaen jäsenvaltion määrittämästä päivästä, jonka on oltava 1 päivän tam-
mikuuta ja 31 päivän maaliskuuta välisenä aikana.”

25 Asetuksen N:o 2419/2001 10 artiklassa, jonka otsikkona on ”Eläintukihakemuksia
koskevat edellytykset”, säädetään seuraavaa:

”1. Eläintukihakemuksessa on oltava tukikelpoisuuden varmistamista varten kaikki
tarvittavat tiedot ja erityisesti:

- a) viljelijän tunnistetiedot;
- b) viittaus pinta-alatukihakemukseen, jos se on jo jätetty;
- c) tukihakemuksen kohteena olevien eläinten lukumäärä ja laji sekä nautojen osalta
eläinten tunnistuskoodi;
- d) viljelijän sitoumus pitää c alakohdassa tarkoitettut eläimet tilalla pitoajan ja tiedot
paikasta tai paikoista, joissa eläimet ovat tämän ajan sekä kyseinen ajanjakso tai
-jaksot;
- e) tarvittaessa kyseisiä eläimiä koskeva tuottajakohtainen enimmäismäärä;

--

g) viljelijän ilmoitus siitä, että tämä tuntee kyseisten tukien myöntämisedellytykset.

Jos eläinten pitopaikka vaihtuu pitoaikana, viljelijän on ilmoitettava siitä ennakolta kirjallisesti toimivaltaiselle viranomaiselle.

2. Jäsenvaltioiden on taattava kullekin eläinten pitäjälle oikeus saada ilman rajoitteita toimivaltaiselta viranomaiselta kohtuullisin väliajoin ja ilman aiheetonta viivytystä atk-pohjaisessa tietokannassa olevia tätä ja tämän eläimiä koskevia tietoja. Viljelijän on tukihakemustaan jättäessään ilmoitettava tietojen olevan oikeita ja täydellisiä sekä oikaistava virheelliset tiedot tai lisättävä puuttuvat tiedot.

– –”

²⁶ Asetuksen N:o 2419/2001 15 artiklan mukaan hallinnolliset ja paikalla tehtävät tarkastukset on tehtävä siten, että varmistetaan tehokkaasti tukien myöntämisedellytysten noudattaminen.

²⁷ Tämän asetuksen 22 artiklassa, jonka otsikkona on ”Pinta-alojen määrittäminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Viljelylohkot on määritettävä toimivaltaisen viranomaisen vahvistamilla asianmukaisilla keinoilla, jotka takaavat mittaukselle vähintään vastaavan tarkkuuden kuin kansallisissa säännöissä vaaditaan virallisilta mittauksilta. – –

2. Viljelylohkon kokonaispinta-ala voidaan ottaa huomioon, jos sitä käytetään kokonaisuudessaan jäsenvaltion tai kyseisen alueen tavanomaisten sääntöjen mukaisesti. Muussa tapauksessa otetaan huomioon tosiasiallisesti käytössä oleva pinta-ala.

--

3. Viljelylohkojen tukikelpoisuus on tarkistettava kaikin asianmukaisin keinoin. Tätä varten on tarvittaessa pyydettävä lisätodisteita.”

²⁸ Asetuksen N:o 2419/2001 53 artiklan 1 kohdalla kumottiin asetus N:o 3887/92, mutta siinä täsmennettiin, että viimeksi mainittua sovellettiin kuitenkin edelleen tukihakemuksiin, jotka liittyvät ennen 1.1.2002 alkaviin markkinointivuosiin tai palkkiokausiin.

²⁹ Asetuksen N:o 2419/2001 54 artiklan 2 kohdan mukaan kyseistä asetusta sovelletaan tukihakemuksiin, jotka liittyvät 1.1.2002 lähtien alkaviin markkinointivuosiin tai palkkiokausiin.

Asetus (EY) N:o 1782/2003

- 30 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) 153 artiklan 1 kohdalla kumottiin asetus N:o 3508/92, mutta kyseisessä kohdassa säädettiin, että sitä sovelletaan kuitenkin edelleen suoria tukia koskeviin hakemuksiin vuotta 2005 edeltävien kalenterivuosien osalta.
- 31 Lisäksi asetuksella N:o 1782/2003 kumottiin 1.1.2005 lukien asetuksen N:o 1254/1999 tietyt säännökset.

Kansallinen säännöstö

- 32 Maanviljelijöitä ja kalastajia koskevan lomakkeen ja maatilarekisterin perustamista koskevista säännöksistä 1.12.1999 annetussa tasavallan presidentin asetuksessa nro 503 (GURI nro 305, 30.12.1999; jäljempänä asetus nro 503/1999) säädetään tiedoista, joiden on sisällyttävä maatilarekisteriin ja tilaa tai tuottajaa koskevaan asiakirjakansioon.

- 33 Tämän asetuksen 3 §:n 1 momentin f kohdan mukaan kyseiseen rekisteriin on sisällytettävä kustakin tilasta muun muassa tiedot siihen kuuluvista maa-alueista, perusteesta, jonka nojalla tilaa hallitaan, sekä kiinteistörekisteritiedot, mikäli tällaisia on, mukaan luettuna viranomaisilla olevat fotogrammetriset tiedot sekä kartta- ja kaukohavainnointitiedot.
- 34 Ennakkoratkaisupyyntöissä todetaan, että asian kannalta merkityksellisessä kansallisessa säännöstössä eli asetuksessa nro 503/1999 sekä 4.4.2000, 10.8.2001 ja 17.4.2003 annetuissa maatalous- ja metsäministeriön asetuksissa säädetään tuottajaa koskevaan asiakirjakansioon liittyvien veloitteiden osalta, että jos perusteena, jonka nojalla tilaan kuuluvia maa-alueita käytetään, ei ole omistajuus, hakijan on liitettävä tukihakemukseensa asiakirjat, joista käy ilmi kyseisten maa-alueiden käyttöön oikeuttava peruste.
- 35 Agenzia Veneta per i Pagamenti in Agricoltura – AVEPA (jäljempänä AVEPA), joka on Veneton alueen maksajavirasto, toteaa, että asetus nro 503/1999 on pantu täytäntöön Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura -nimisen viranomaisen antamilla useilla hallinnollisilla soveltamisohjeilla, muun muassa 24.4.2001 päivätyllä ohjeella nro 35, jossa todetaan seuraavaa:

”B) [Yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyviin,] peltokasvien viljelyä koskeviin hakemuksiin [jäljempänä yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvät hakemukset] liittyvät erityiset vaatimukset:

Yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvien, peltokasvien viljelyä koskevien hakemusten jättämisen hallinnonin helpottamiseksi asianomaisia tuottajia pyydetään toimittamaan päivitettyjen kiinteistörekisterinotteiden jäljennös hakemuksessa mainituista maa-alueista.

Jos hakemuksen jättävä tuottaja ei ole edellisessä kohdassa tarkoitetuissa kiinteistörekisterinotteissa mainittu omistaja, hänen on osoitettava maa-alueiden käyttöön oikeuttava peruste (esimerkiksi kun kyseessä on vuokraus, käyttö- tai nautintaoikeus ym.) ja esitettävä tätä koskevan, voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti pätevästi rekisteröidyn asiakirjan oikeaksi todistettu jäljennös.

– – Mikäli hakemuksen allekirjoittanut tuottaja ei voi esittää kyseisiä asiakirjoja, jotka osoittavat tilan käyttöön oikeuttavan perusteen, ja/tai mikäli kyseessä on suullinen sopimus, hänen on annettava kirjallinen vakuutus kyseisen hakemuksen perusteena olevasta sopimussuhteesta ja sitouduttava suorittamaan [23.12.1998 annetusta] laista [nro 448] johtuvat velvoitteet; tässä kirjallisessa vakuutuksessa on ilmoitettava, että tuottaja käyttää maa-alueita laillisesti, omistajan väestörekisteritiedot, sopimuksen alkamis- ja päättymispäivä, – – sekä annettava valahtoinen ilmoitus tilan käyttöön oikeuttavasta perusteesta ja ilmoitettava syyt sille, miksi tällainen kirjallinen vakuutus annetaan.”

Asian tausta ja ennakkoratkaisukysymys

- ³⁶ Procura della Repubblica di Trevison pyynnöstä vuonna 2004 aloitettujen tutkimusten seurauksena Pontini ym. on asetettu syytteeseen Tribunale di Trevisossa (Trevison alioikeus) Italian rikoslain merkityksellisten säännösten perusteella järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisesta ja Euroopan yhteisön vahingoksi tehdystä törkeästä jatketusta petoksesta. Syytekirjelmän mukaan he ovat saaneet perusteettomasti vuosina 2000–2004 yhteisön taloudellisia tukia eli asetuksen N:o 1254/1999 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja urospuolisten nautaeläinten perusteella maksettavia erityispalkkioita ja saman asetuksen 13 artiklassa tarkoitettuja laajaperäistämispalkkioita.

- 37 Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että syytekirjelmän mukaan syytetyt ovat toteutaneet näennäisiä tai petollisia toimia tarkoituksenaan johtaa toimivaltaisia kansallisia viranomaisia harhaan hankkiakseen perusteetonta etua itselleen tai toisille. Syyteiden mukaan urospuolisten nautaeläinten perusteella maksettavia erityispalkkioita ja laajaperäistämispalkkioita on hankittu petollisesti hakemuksiin liitettyjen, tuenhakijoiden tilojen käyttämiä rehualoja koskevien käyttöoikeussopimusten perusteella, vaikka nämä sopimukset on tehty kyseisten maa-alueiden omistajien tietämättä.
- 38 Kansallisen tuomioistuimen mukaan asiaan soveltuvassa kansallisessa lainsäädännössä säädetään, että tuenhakijan on liitettävä hakemukseensa asiakirjat, joista käy ilmi tilan rehuntuotantomahdollisuudet muodostavien alojen käyttöön oikeuttava peruste. Jos tuenhakija ei ole hakemuksessa mainittujen maa-alueiden omistaja, hänen on liitettävä hakemukseensa niiden käyttöä koskevat asiakirjat. Kansallinen tuomioistuin toteaa, että asiaan soveltuvaa kansallista lainsäädäntöä on tulkittava siten, että tuenhakijan on esitettävä kyseisten maa-alueiden käyttöön oikeuttava pätevä peruste, ja että toisin kuin syytetyt väittävät, ei riitä, että rehualoja, omistetaanpa ne tai käytetäänpä niitä vain hyväksi, tosiasiallisesti käytetään.
- 39 Syytetyt ovat todenneet kansallisessa tuomioistuimessa, että tietyissä jäsenvaltioissa pääasian kohteena olevien kaltaisten yhteisön taloudellisten tukien myöntämisen edellytyksenä on vain se, että asianmukaisia rehualoja on todella käytössä ja että niitä todella käytetään, mutta kyseisten maa-alueiden nautintaan oikeuttavalla oikeudellisella perusteella ei ole merkitystä.
- 40 Kansallinen tuomioistuin pohtii, onko pääasian kohteena olevien kaltaisten yhteisön tukien myöntämisedellytysten valossa asetuksessa N:o 1254/1999 säädetty tiukkoja edellytyksiä, joista jäsenvaltiot eivät voi poiketa, vai onko siinä luotu yleinen viitekehys ja jätetty toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tehtäväksi tarpeellinen täytäntöönpano ja yksityiskohdista päättäminen.

- 41 Tribunale di Treviso on katsonut, että asetuksen N:o 1254/1999 ja erityisesti sen 12 artiklaan sisältyvän käytössä olevan rehualan käsitteen tulkinnalla on suuri merkitys sen käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiselle, ja se on päättänyt lykätä ratkaisun antamista ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Mitkä ovat ne edellytykset, joiden täytyessä on mahdollista saada urospuolisten nautaeläinten perusteella maksettavia tukia ja laajaperäistämispalkkioita, ja erityisesti onko vaatimusta rehualojen käytöstä pidettävä riittävänä kyseiseen käyttöön oikeutavan pätevän oikeudellisen perusteen olemassaolosta riippumatta?”

- 42 Kansallinen tuomioistuin katsoo, että tähän kysymykseen on saatava unionin tuomioistuimelta kiireellisesti vastaus, kun otetaan huomioon, että syytettyjä vastaan on ollut vireillä rikosoikeudenkäynti vuodesta 2004 lähtien ja että toimivaltainen kansallinen viranomais on tällä välin keskeyttänyt kaikkien yhteisön tukien myöntämisen heille, ja se on pyytänyt unionin tuomioistuimelta, että ennakkoratkaisupyynnöksi käsitellään unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 104 b artiklan mukaisessa kiireellisessä menettelyssä.
- 43 Unionin tuomioistuimen kolmas jaosto hylkäsi tämän pyynnön 21.8.2008 tekemällään päätöksellä sillä perusteella, että ennakkoratkaisupyynnö ei koske Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 a artiklassa ja työjärjestyksen 104 b artiklassa tarkoitettuja alueita, joihin voidaan soveltaa kiireellistä menettelyä, eikä pyyntöön joka tapauksessa liity kyseisen menettelyn soveltamiseksi edellytettyä kiireellisyyttä.
- 44 Kansallinen tuomioistuin pyysi unionin tuomioistuimelta toissijaisesti ja samoista syistä, että ennakkoratkaisupyynnö käsitellään työjärjestyksen 104 a artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettussa nopeutetussa menettelyssä.

- 45 Unionin tuomioistuimen presidentti hylkäsi tämän pyynnön 29.9.2008 antamallaan määräyksellä sillä perusteella, että mainitussa 104 a artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätyt edellytykset eivät täyttyneet.

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

- 46 Kansallinen tuomioistuin pyrkii kysymyksellään selvittämään pääasiallisesti, edellytetäänkö eläintukihakemuksia koskevassa yhteisön säännöstössä ja erityisesti asetuksessa N:o 1254/1999 sitä, että urospuolisten nautaeläinten perusteella maksettavia erityispalkkioita tai laajaperäistämispalkkioita koskevaan hakemukseen on liitettävä pätevä oikeudellinen peruste, jonka nojalla tuenhakijalla on oikeus käyttää tukihakemuksessa mainittuja rehualoja.
- 47 Aluksi on todettava, että pääasian taustalla olevista tosiseikoista on huomattavaa erimielisyyttä, kuten käy ilmi unionin tuomioistuimessa pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetystä puheenvuoroista. Nämä erimielisyydet koskevat erityisesti sitä, ovatko syytetyt tai jotkut heistä väärentäneet käyttöoikeussopimuksia ja esittäneet niitä voidakseen saada yhteisön palkkioita ja voidaanko suurinta osaa pääasiassa kyseessä olevissa tukihakemuksissa mainituista maa-alueista pitää asetuksessa N:o 1254/1999 tarkoitettuina käytössä olevina rehualoina.
- 48 Kuitenkin EY 234 artiklan nojalla, joka perustuu kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen selkeään tehtävien jakoon, unionin tuomioistuimella on ainoastaan toimivalta lausua yhteisön toimen tulkinnasta tai pätevydestä sellaisten tosi-seikkojen perusteella, jotka kansallinen tuomioistuin on sille esittänyt (ks. vastaavasti mm. asia C-321/07, Schwarz, tuomio 19.2.2009, Kok., s. I-1113, 49 kohta).

- 49 Näin ollen on kansallisen tuomioistuimen asiana määrittää oikeudenkäyntiin johtaneet tosiseikat sekä tehdä niistä ne johtopäätökset, joita se annettavana oleva päätös edellyttää (ks. mm. asia C-435/97, W/WF ym., tuomio 16.9.1999, Kok., s. I-5613, 32 kohta).
- 50 Syytetyt väittävät samoin, etteivät edellä tämän tuomion 34 kohdassa mainitut asetukset, joiden kansallinen tuomioistuin on katsonut muodostavan asiassa sovellettavan kansallisen säännösten, ja edellä tämän tuomion 35 kohdassa mainitut hallinnolliset soveltamisohjeet, joihin AVEPA on viitannut ja joita ei syytettyjen mukaan voitu soveltaa tosiseikkojen tapahtumahetkellä tai joilla oli vain hallinnollista mutta ei oikeudellista arvoa, ole asian kannalta merkityksellisiä.
- 51 Ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä on kuitenkin kansallisen tuomioistuimen tehtävänä selvästi ilmoittaa pääasian oikeudenkäyntiin liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat (ks. asia C-116/00, Laguillaumie, määräys 28.6.2000, Kok., s. I-4979, 23 kohta). Unionin tuomioistuimen tehtävänä ei ole yksilöidä asian kannalta merkityksellisiä kansallisen oikeuden säännöksiä, lausua näiden säännösten tulkinnasta eikä antaa ratkaisua siitä, tulkitseeko kansallinen tuomioistuin näitä säännöksiä oikein (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-378/07–C-380/07, Angelidaki ym., tuomio 23.4.2009, Kok., s. I-3071, 48 kohta).
- 52 Pääasiassa on erityisesti kyseessä eläintukihakemuksia koskevan yhteisön säännösten tulkinta, kyseisessä säännöstössä säädetyt, asetuksen N:o 1254/1999 4 artiklassa tarkoitettujen urospuolisten nautaeläinten perusteella maksettavien erityispalkkioiden ja saman asetuksen 13 artiklassa tarkoitettujen laajaperäistämispalkkioiden myöntämisen edellytykset sekä se, miten kyseiset toimivaltaiset kansalliset viranomaiset soveltavat yhteisön säännöstöä.

- 53 Syytetyt väittävät, että jos asian kannalta merkityksellistä yhteisön säännöstöä tulkitaisiin siten, että eläimiä voidaan kasvattaa vain sellaisilla rehualoilla, jotka tuottaja omistaa tai joiden osalta hän voi esittää nautintaan oikeuttavan täsmällisen perusteen, se olisi vastoin tämän säännösten, jossa viitataan pinta-aloihin, joita tuottaja käyttää tai joihin hänellä on nautintaoikeus, tarkoitusta, riippumatta siitä perusteesta, jonka nojalla kyseisiä aloja käytetään tai niihin on nautintaoikeus. Syytettyjen mukaan yhteisön lainsäätäjän tarkoitus säätää, että maksujen edellytyksenä on pelkästään se, että rehualoja käytetään tai ne ovat käytössä, käy ilmi erityisesti asetuksen N:o 1254/1999 3, 12 ja 17 artiklasta, asetuksen N:o 3508/92 1 artiklan 4 kohdasta ja asetuksen N:o 2419/2001 5, 6 ja 22 artiklasta.
- 54 Urospuolisten nautaeläinten perusteella maksettavien erityispalkkioiden ja laajaperäistämispalkkioiden myöntämistä koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä koskevassa yhteisön säännöstössä ei syytettyjen mukaan mainita mitään siitä perusteesta, jonka nojalla rehualoja hallitaan. Merkitystä on vain sillä, että laitumeksi osoitettuja maa-alueita todella käytetään. Asetuksessa N:o 1254/1999 säädetään syytettyjen mukaan tiukkoja edellytyksiä, joilla on tarkoitus varmistaa, että karjankasvattaja pitää tilallaan riittävää määrää nautoja voidakseen saada palkkion. Keskeisenä seikkana on syytettyjen mukaan se, että eläimiä on ilmoitetun pääluvun mukainen määrä.
- 55 Sitä vastoin AVEPA samoin kuin Italian ja Kreikan hallitukset katsovat, että kansallinen lainsäädäntö, jossa tuenhakijalle asetetaan velvollisuus esittää pätevä oikeudellinen peruste, jolla osoitetaan, että tällä on käytössä urospuolisten nautaeläinten perusteella maksettavia erityispalkkioita ja laajaperäistämispalkkioita koskevassa hakemuksessa mainittu pinta-ala, ei ole vastoin asiaa koskevaa yhteisön säännöstöä. Niiden mukaan jäsenvaltioiden tehtävänä on yhdenmisen järjestelmän puitteissa toteuttaa tarkkailutoimia ja antaa valvontaa koskevia menettelysääntöjä, että ne voivat valvoa tehokkaasti yhteisön tukia koskevien säännösten noudattamista ja antaa säännöksiä sääntöjenvastaisuuksien ja petosten estämiseksi ja rankaisemiseksi tehokkaasti.

- 56 AVEPA ja Italian hallitus katsovat erityisesti, että pätevän oikeudellisen perusteen esittämisen edellyttäminen, mahdollistaa tukihakemuksissa ilmoitettujen tietojen yhtäpitävyyden valvonnan, myötävaikuttaa sen estämisessä, että kyseisen pinta-alan rehuntuotantomahdollisuudet otetaan huomioon kahteen kertaan, ja estää sen, että karjankasvattajat voisivat käyttää väärin perustein hyväksi toisten maita ilmeisenä tarkoituksenaan kiertää tukia koskevaa säännöstöä.
- 57 Kuten komissio toteaa perustellusti, on selvitettävä, asetetaanko yhteisön säännöksissä ja erityisesti asetuksessa N:o 1254/1999 urospuolisten nautaeläinten perusteella maksettavien erityispalkkioiden ja laajaperäistämispalkkioiden myöntämisen edellytykseksi velvollisuus esittää pätevä oikeudellinen peruste, joka koskee tukihakemuksessa mainittujen rehualojen käyttöä, ja mikäli näin ei ole, onko yhteisön säännöstö esteenä sille, että jäsenvaltiot säätävät tällaisesta velvollisuudesta kansallisessa lainsäädännössään.
- 58 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on (asia C-34/05, Schouten, tuomio 1.3.2007, Kok., s. I-1687, 25 kohta ja asia C-45/05, Maatschap Schonewille-Prins, tuomio 24.5.2007, Kok., s. I-3997, 30 kohta).
- 59 Ensinnäkin esillä olevien yhteisön säännösten sanamuodosta, on todettava, että asetuksen N:o 1254/1999 3 artiklan b alakohdassa määritetään, että tilalla tarkoitetaan kaikkia tuottajan johtamia tuotantoyksiköitä, jotka sijaitsevat yhden jäsenvaltion alueella.

- 60 Tämän asetuksen 12 artiklan 1 kohdassa säädetään, että niiden eläinten kokonaismäärä, joista 4 artiklan 1 kohdassa säädetty erityispalkkio myönnetään, rajoitetaan soveltamalla kullakin tilalla eläintiheyttä, joka vaihteli pääasian kohteena olevina vuosina 2 ja 1,8 NY:n välillä hehtaaria ja viitekalenterivuotta kohden.
- 61 Kuten kyseisen asetuksen 12 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdasta käy ilmi, tämä eläintiheys vastaa murtolukua, jonka osoittajana on niiden eläinten määrä, joiden osalta palkkiohakemukset on jätetty, ja nimittäjänä on tilan rehuala, joka on koko kalenterivuoden nautakarjan-, lampaiden- ja/tai vuohienkasvatuksen käytössä. Näin ollen mitä suurempi rehuala kuluvana vuonna on käytössä nautakarjan kasvatukseen, sitä suurempaa määrää siellä voidaan pitää eläimiä, joista voidaan hakea erityispalkkiota.
- 62 Asetuksen N:o 1254/1999 3 artiklan b alakohtaan sisältyvän tilan määritelmän tai tämän asetuksen 12 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tehdyn, ”alaa, joka on – – käytössä” koskevan viittauksen perusteella ei voida päätellä, että kyseisen asetuksen nojalla ja voidakseen saada kyseiset palkkiot, tuottajan on tukihakemuksensa jättäessään esitettävä pätevä oikeudellinen asiakirja, josta joko käy ilmi, että hän itse omistaa kyseisen alan, tai joka oikeuttaa hänet kyseisen alan käyttöön jollakin muulla perusteella.
- 63 Kuten komissio toteaa, näissä säännöksissä ei suljeta pois sitä, että se, että rehualaa vain todella käytetään koko viitekalenterivuoden ajan, voi saada aikaan sen, että ala on asetuksessa N:o 1254/1999 tarkoitettulla tavalla käytössä.

- 64 Sekä asetuksen N:o 1254/1999 12 artiklan 2 kohdan viimeisestä alakohdasta että asetuksen N:o 3887/92 2 artiklan 1 kohdan b alakohdasta käy ilmi, että tukihakemuksessa mainittuja rehualoja voidaan käyttää yhteisesti. Asetuksen N:o 2419/2001 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan, jota sovelletaan tukihakemuksiin, jotka liittyvät 1.1.2002 alkaviin markkinointivuosiin tai palkkiokausiin, toimivaltaiset viranomaiset voivat jakaa yhteiskäytössä olevat rehualat asianomaisten viljelijöiden kesken suhteessa alaan, joka on viljelijän käytössä tai johon viljelijällä on käyttöoikeus.
- 65 Asetuksen N:o 2419/2001 22 artiklassa, jonka otsikkona on ”Pinta-alojen määrittäminen”, puolestaan säädetään, että viljelylohkot on määritettävä asianmukaisilla keinoilla ja että jos viljelylohkon kokonaispinta-alaa ei oteta huomioon, koska sitä ei ole käytetty kokonaisuudessaan, otetaan huomioon tosiasiallisesti käytössä oleva pinta-ala.
- 66 Edellä mainituista säännöksistä käy ilmi, että kyseisten palkkioiden myöntäminen määräytyy yhtäältä todella käytettyjen rehualojen perusteella ja toisaalta näillä aloilla kyseisenä kalenterivuonna pidettyjen eläinten lukumäärän perusteella eikä sen perusteella, että esitetään kyseisten alojen käyttöön oikeuttava pätevä oikeudellinen peruste.
- 67 Lisäksi asetuksen N:o 1254/1999 tavoitteiden osalta sen 4 ja 13 perustelukappaleesta käy ilmi, että yksi tämän asetuksen tavoitteista on hillitä naudanlihatuotannon voimaperäistämisuuntausta, jossa tuottajat pitävät tiloillaan jatkuvasti kasvavaa määrää nautoja, ilman että tilan pinta-ala kasvaa ja näin ollen riittää näiden eläinten ruokintaan (em. asia Schouten, tuomion 28 kohta).

- 68 Kyseisen asetuksen 12 artiklassa säädetyllä eläintiheydellä on näin ollen tarkoitus mahdollistaa se, että palkkio myönnetään vain sellaisista eläimistä, joita pidetään tilalla, jonka pinta-ala riittää niiden ruokkimiseen. Kuten komissio toteaa perustellusti, eläintiheyden laskeminen käytössä olevan rehualan perusteella liittyy näin ollen tilan todellisiin rehuntuotantomahdollisuuksiin ja sen valvomiseen, käytetäänkö näitä mahdollisuuksia todella, eikä tämän pinta-alan muodollisesti tai laillisesti käytettävissä oleviin rehuntuotantomahdollisuuksiin, joita ei tosiasiallisesti käytetä.
- 69 Kuten syytetyt toteavat, tämän asetuksen N:o 1254/1999 tavoitteen toteuttaminen ei edellytä kyseisten palkkioiden myöntämisen ennakkotedellytyksenä sitä, että esitetään tukihakemuksessa mainittujen rehualojen käyttöön oikeuttava pätevä oikeudellinen peruste, koska näyttö siitä, että kyseisiä aloja tosiasiallisesti käytetään, on tämän osalta riittävää.
- 70 Edellä esitetystä seuraa, että asetuksen N:o 1254/1999 12 artiklassa ei säädetä, että tukihakemuksen hyväksyttävyyden edellytyksenä on se, että esitetään pätevä oikeudellinen peruste, jonka nojalla hakijalla on oikeus käyttää hakemuksessa mainittuja rehualoja. Asetuksen N:o 1254/1999 merkitykselliset säännökset, asiayhteys, johon ne kuuluvat, ja erityisesti tällä asetuksella tavoitellut päämäärät osoittavat, että rehualan tosiasiallinen käyttö on yksi kyseisten palkkioiden myöntämisen edellytys.
- 71 Vaikka yhteisön säännöstössä ei säädetäkään tällaisesta edellytyksestä, on kuitenkin tutkittava, kuten käy ilmi tämän tuomion 57 kohdasta, onko yhteisön säännöstö esineenä sille, että jäsenvaltiot säätävät kansallisessa lainsäädännössään velvollisuudesta esittää pätevä oikeudellinen peruste, jonka nojalla tuenhakijalla on oikeus käyttää hakemuksessa mainittuja rehualoja.

- 72 Tämän osalta on tutkittava yhteisön tukijärjestelmiä koskevalla yhteisön säännöstellä perustetun yhdenntyn järjestelmän luonnetta ja tavoitteita ja määritettävä, mikä on jäsenvaltioille myönnetty harkintavalta tukien myöntämiselle asetettujen edellytysten noudattamisen valvonnassa yhdenntyn järjestelmän puitteissa.
- 73 Asetuksen N:o 3508/92 1 ja 2 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on perustettava yhdenntyn järjestelmä, joka sisältää tietokonepohjaisen tietokannan, viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän, eläinten tunnistamista ja rekisteröintiä koskevan järjestelmän, tukihakemukset ja yhdenntyn valvontajärjestelmän.
- 74 Asetuksen N:o 3887/92 seitsemännen ja yhdeksännen perustelukappaleen mukaan yhdenntyn järjestelmän tavoitteena on yhteisön tukia koskevien säännösten noudattamisen tehokas valvominen ja säännösten antaminen sääntöjenvastaisuuksien ja petosten estämiseksi ja rankaisemiseksi tehokkaasti (ks. vastaavasti asia C-354/95, National Farmers' Union ym., tuomio 17.7.1997, Kok., s. I-4559, 51 kohta; asia C-63/00, Schilling ja Nehring, tuomio 16.5.2002, Kok., s. I-4483, 25 kohta ja asia C-295/02, Gerken, tuomio 1.7.2004, Kok., s. I-6369, 41 kohta).
- 75 Yhdenntyn järjestelmää, yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista ja yhteisen maatalouspolitiikan rahoittamista koskevasta yhteisön säännöstöstä käy selvästi ilmi, että jäsenvaltioiden tehtävänä on sellaisten toimenpiteiden toteuttaminen, jotka ovat omiaan takaamaan yhdenntyn järjestelmän moitteettoman täytäntöön panemisen, ja niiden on erityisesti toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistuakseen yhteisöjen yleisesti ja EMOTR:n erityisesti rahoittamien toimien tosiasiallisesta ja asianmukaisesta toteuttamisesta sekä estääkseen sääntöjenvastaisuudet ja rangaistakseen niistä.

- 76 Yhteisön tukijärjestelmiä ja yhdenmättyä järjestelmää koskevien merkityksellisten yhteisön säännösten tutkimisen perusteella käy ilmi, että jäsenvaltioilla on harkintavaltaa, kun ne panevat täytäntöön kyseisiä järjestelmiä ja valitsevat tarpeellisiksi katsomiaan kansallisia toimia sääntöjenvastaisuuksien ja petosten estämiseksi ja rangaistamiseksi tehokkaasti.
- 77 Siten asetuksen N:o 3508/92 6 artiklan 1 kohdassa säädetään, että saadaksesen oikeuden tämän asetuksen säännöksiin kuuluvan yhteisön tukijärjestelmän etuihin kunkin tuottajan on tehtävä kultakin vuodelta pinta-alatukihakemus, jossa ilmoitetaan viljelylohkot, mukaan lukien rehualat, ja tarvittaessa ”kaikki muut tarvittavat tiedot, joista säädetään joko [kyseisissä] yhteisön [tuki]järjestelmiä koskevissa asetuksissa tai kyseisen jäsenvaltion sääntelyssä”.
- 78 Samoin asetuksen N:o 3887/92 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että pinta-alatukihakemuksissa on oltava kaikki tarvittavat tiedot ja erityisesti tiedot, joiden on mahdollistettava kaikkien tilan viljelylohkojen, niiden pinta-alan, sijainnin ja käytön tunnistus.
- 79 Jäsenvaltioille kuuluva harkintavalta tukihakemusten valvonnassa on seurausta myös asetuksesta N:o 2419/2001. Tämän asetuksen 48 perustelukappaleesta käy ilmi, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat lisätoimenpiteet tämän asetuksen moitteettoman täytäntöönpanon varmistamiseksi. Tämän asetuksen 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että viljelylohkot tunnistetaan luotettavasti, ja vaadittava, että pinta-alatukihakemuksiin liitetään toimivaltaisten viranomaisten määrittelemiä tietoja tai asiakirjoja, jotka mahdollistavat kunkin viljelylohkon paikallistamisen ja mittaamisen. Saman asetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaan viljelylohkojen tukikelpoisuus on tarkistettava kaikin asianmukaisin keinoin, ja tätä tarkoitusta varten voidaan tarvittaessa pyytää lisätodisteita.

- 80 Lisäksi asetuksen N:o 1259/1999 7 artiklassa säädetään, että tukea ei makseta tässä asetuksessa tarkoitetuista tukijärjestelmistä edunsaajille, joiden osalta on osoitettu, että he ovat keinotekoisesti luoneet kyseisten tukien saamiseen vaaditut edellytykset saadakseen hyötyä kyseisen tukijärjestelmän tavoitteiden vastaisesti.
- 81 Lisäksi tämän tuomion 75 kohdassa mainitut toimenpiteet, jotka jäsenvaltioiden on toteutettava yhteisön rahoittamien toimien tosiasiallisen toteuttamisen ja niiden säännönmukaisuuden varmistamiseksi, on toteutettava, kuten käy ilmi asetuksen N:o 2988/1999 8 artiklan 1 kohdasta ja asetuksen N:o 1258/95 8 artiklan 1 kohdasta, kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti.
- 82 Kaikista edellä selostetuista, tukijärjestelmiä ja yhdennetyn järjestelmän soveltamista koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä koskevan yhteisön säännösten säännöksistä käy selvästi ilmi, että jäsenvaltioilla on harkintavaltaa niiden asiakirjojen ja näytön osalta, joita tuenhakijoilta voidaan vaatia hakemuksessa mainituista rehualoista. Kun tämä harkintavalta otetaan huomioon, jäsenvaltioilla on oikeus antaa tarkempia säännöksiä tukihakemuksen tueksi esitettävästä näytöstä ja viitata erityisesti alueellaan maatalouden alalla rehualojen käyttöoikeuksien ja käytön osalta normaalisti vallitseviin käytäntöihin sekä tämän käytön osalta esitettäviin asiakirjoihin.
- 83 On kuitenkin muistutettava, että tälle harkintavallalle on tiettyjä rajoituksia.

- 84 Kuten käy ilmi asetuksen N:o 1254/1999 15 perustelukappaleesta, jäsenvaltioiden on käytettävä harkintavaltaansa yksinomaan puolueettomin perustein, jotta ne ottavat täysin huomioon yhdenvertaisen kohtelun periaatteen, sekä vältettävä markkinoiden ja kilpailun vääristymiä. Vaikka pätevän oikeudellisen perusteen esittämistä koskeva vaatimus on periaatteessa tällainen puolueeton peruste, kansallisen tuomioistuimen on selvitettävä, onko se asetettu kaikille kyseisen tuen hakijoille, jotka ovat keskenään samankaltaisessa tilanteessa.
- 85 Samoin asetuksen N:o 2988/95 8 artiklan 1 ja 2 kohdasta käy ilmi, että tarkastustoimenpiteet, jotka jäsenvaltiot toteuttavat varmistaakseen yhteisön taloudellisiin etuihin liittyvien toimien, kuten EMOTR:sta rahoitettavien hankkeiden, asianmukaisuuden ja oikeellisuuden, on mukautettava kunkin alan erityisiin tarpeisiin ja suhteutettava toteuttaviin tavoitteisiin.
- 86 Käyttäessään tukihakemusten tueksi esitettävää näyttöä koskevaa harkintavaltaansa ja erityisesti mahdollisuuttaan velvoittaa tuenhakija esittämään hakemuksessaan mainittujen rehualojen käyttöön oikeuttava pätevä oikeudellinen peruste jäsenvaltioiden on näin ollen noudatettava kyseisellä yhteisön säännöstöllä tavoiteltuja päämääriä ja yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita, erityisesti suhteellisuusperiaatetta.
- 87 Kuten unionin tuomioistuin on todennut, yhteisön lainsäätäjän, samoin kuin yhteisön oikeutta soveltavien kansallisten lainsäätäjien ja tuomioistuinten, on noudatettava tätä viimeksi mainittua periaatetta, jossa edellytetään, että säännöksen tavoitteet ovat toteutettavissa siinä säädettyjen keinojen avulla ja ettei näillä keinoilla ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-37/06 ja C-58/06, Viamex Agrar Handel ja ZVK, tuomio 17.1.2008, Kok., s. I-69, 33 kohta). Näin ollen toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on noudatettava tätä periaatetta, kun ne soveltavat asetuksen N:o 1254/1999 säännöksiä ja yhdennettyä järjestelmää koskevia säännöksiä.

- 88 Kuten tämän tuomion 75 kohdasta käy ilmi, yhdennettyä järjestelmää, yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista ja yhteisen maatalouspolitiikan rahoittamista koskevassa yhteisön säännöstössä edellytetään sellaisten kansallisten toimenpiteiden toteuttamista, jotka ovat omiaan takaamaan yhdennetyn järjestelmän moitteettoman täytäntöön panemisen sekä yhteisöjen rahoittamien tukijärjestelmien tosiasiallisen ja asianmukaisen toteuttamisen. Pääasiaan soveltuvan kaltaisella säännöstöllä, jonka tavoitteena on, kuten käy ilmi tämän tuomion 56 kohdasta, erityisesti estää se, että karjankasvattajat voisivat käyttää väärin perustein hyväkseen toisten maita tarkoitukseenaan kiertää kyseisiä järjestelmiä koskevaa yhteisön säännöstöä, pyritään noudattamaan näitä tavoitteita. Tällaiseen säännöstöön perustuva vaatimus esittää pätevä oikeudellinen peruste näyttäisi olevan suhteellisuusperiaatteen vaatimusten mukainen.
- 89 Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on kuitenkin selvittää, onko tätä periaatetta noudatettu pääasian olosuhteissa.
- 90 Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että yhteisön säännöstössä ja erityisesti asetuksessa N:o 1254/1999 ei säädetä, että urospuolisten nautaeläinten perusteella maksettavia erityispalkkioita ja laajaperäistämispalkkioita koskevien tukihakemusten hyväksyttävyyden edellytyksenä on, että esitetään pätevä oikeudellinen peruste, jonka nojalla tuenhakijalla on oikeus käyttää hakemuksessa mainittuja rehualoja. Yhteisön säännöstö ei ole kuitenkaan esteenä sille, että jäsenvaltiot säätävät kansallisessa lainsäädännössään velvollisuudesta esittää tällainen peruste, sillä edellytyksellä, että noudatetaan kyseisellä yhteisön säännöstöllä tavoiteltuja päämääriä ja yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita, erityisesti suhteellisuusperiaatetta.

Oikeudenkäyntikulut

- 91 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 (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Yhteisön säännöstyössä ja erityisesti naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 17.5.1999 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1254/1999 ei säädetä, että urospuolisten nautaeläinten perusteella maksettavia erityispalkkioita ja laajaperäistämispalkkioita koskevien tukihakemusten hyväksyttävyyden edellytyksenä on, että esitetään pätevä oikeudellinen peruste, jonka nojalla tuenhakijalla on oikeus käyttää hakemuksessa mainittuja rehualoja. Yhteisön säännöstö ei ole kuitenkaan esteenä sille, että jäsenvaltiot säätävät kansallisessa lainsäädännössään velvollisuudesta esittää tällainen peruste, sillä edellytyksellä, että noudatetaan kyseisellä yhteisön säännöstöllä tavoiteltuja päämääriä ja yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita, erityisesti suhteellisuusperiaatetta.

Allekirjoitukset