JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

11 päivänä toukokuuta 2000 *

1. Yhdistynyt kuningaskunta on EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 230 artikla) nojalla riitauttanut Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta varainhoitovuonna 1995 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä 3 päivänä helmikuuta 1999 tehdyn komission päätöksen 1999/187/EY [1] (jäljempänä päätös). Tarkemmin sanottuna kanteella pyritään kumoamaan säännös, jossa kieltäydytään hyväksymästä kyseisestä rahastosta maksettavaa 869 283 Englannin punnan (GBP) suuruista summaa, joka vastaa niitä taloudellisia tukia, jotka Yhdistynyt kuningaskunta maksoi brittiläisille maanviljelijöille ennakkona kuitupellavan ja hampun tukea koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 28 päivänä huhtikuuta 1989 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1164/89 nojalla. [2]

2. Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio ovat eri mieltä siitä, miten monen hehtaarin suuruinen viljelyala, jolle on istutettu koeluonteista kuitupellavalajiketta, voi saada yhteisön tukea teollista käyttökelpoisuutta koskevan tutkimuksen yhteydessä. Kantaja korostaa lainsäädännön vaikenevan tästä asiasta, ja sanoo tulkinneensa ja soveltaneensa tuolloin voimassa olleita säännöksiä vilpittömässä mielessä, minkä vuoksi kantaja vaatii tukea koko viljelyalalta, toisin sanoen 1 903 hehtaarin suuruiselta alalta. Vastaaja puolestaan väittää, että riidanalaisen lajikkeen viljelyllä pyrittiin yksinomaan saamaan yhteisön tukia, ja sen mukaan tukea voidaan maksaa vain 100 hehtaarin suuruiselta viljelyalalta.

3. Edellä esitetyn perusteella näyttäisi siltä, että nyt esillä olevan riidan ratkaiseminen vaatii Salomon tuomion kaltaista ratkaisua. Kumoamiskanteen luonne ja sen salliman valvonnan rajallisuus yhdistettynä siihen, että tukien myöntämisestä vilpillisessä mielessä ei ole näyttöä, että komission antamassa lainsäädännössä on puutteita ja että sillä ei ole objektiivista perustetta päätökselleen, ovat kuitenkin tekijöitä, jotka johtavat siihen, ettei ole tarpeen noudattaa tuomareiden kuninkaan esimerkkiä ja halkaista riidanalaista kohdetta, jotta kumpikin osapuoli olisi tyytyväinen.

Kohdetta ei siis voida halkaista kahtia äveriään Salomon [3] ensimmäisen päätöksen mukaisesti eikä kiistaa sovitella tarkastele-

* Alkuperäinen kieli: espanja.

1 — EYVL L 61, s. 37.

2 — EYVL L 121, s. 4.

3 — Salomosta kerrotaan, että hänellä oli hopeaa runsaasti kuin kiviä, että hänellä oli neljäkymmentä tuhatta hevosta, seitsemänsataa vaimoa ja kolmesataa sivuvaimoa ja että hän uhrautti joka päivä kolmekymmentä härkää.

malla osapuolten mielenlaatua, kuten Salomo teki toisessa tuomiossaan.[4] On tyydyttävä proosallisesti selvittämään päätöksen lainmukaisuus.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

4. Neuvoston asetuksessa N:o 1308/70[5] säädetään pellava- ja hamppualan yhteisestä markkinajärjestelystä. Nyt esillä olevan asian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan voimassa olleen version[6] 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Otetaan käyttöön tuki yhteisössä tuotetulle pääasiassa kuitujen tuotantoon tarkoitetulle pellavalle ja hampulle.

— —

Tämä tuki, joka on yhtä suuri kummallekin tuotteelle koko yhteisössä, vahvistetaan vuosittain — — .

2. Tuen määrä vahvistetaan kylvetylle ja korjatulle pinta-alalle hehtaarikohtaisesti siten, että turvataan tasapaino yhteisössä tarvittavan tuotantomäärän ja tuotannon myyntimahdollisuuksien välillä — — ."

5. Asetuksen N:o 1308/70 4 artiklan 4 ja 5 kohdan mukaan neuvosto ja komissio antavat säännöt tuen soveltamisesta. Saman asetuksen 12 artiklassa puolestaan säädetään menettelystä, jota komission on noudatettava, kun se ryhtyy muun muassa tuen soveltamista koskeviin toimenpiteisiin. Tähän menettelyyn kuuluu hallintokomitean kuuleminen.

6. Neuvosto antoi sille annettua toimivaltaa käyttäen yleiset säännöt ja erityisesti tukioikeuden valvontaa koskevat yleiset säännöt,[7] kun taas komissio antoi tuen soveltamista koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä asetuksessa N:o 1164/89.

4 — Raamattu, 1. Kun. 3:16—28. Ks. myös Carbonnier, J., *Flexible droit*, Pariisi, 1992, s. 361—.

5 — Pellava- ja hamppualan yhteisestä markkinajärjestelystä 29 päivänä kesäkuuta 1970 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1308/70 (EYVL L 146, s. 1).

6 — Sitä on muutettu, sikäli kuin muutokset koskevat nyt esillä olevaa asiaa, 6.4.1976 annetulla neuvoston asetuksella N:o 814/76 (EYVL L 94, s. 4), 30.6.1992 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2057/92 (EYVL L 215, s. 16) ja 14.6.1993 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1557/93 (EYVL L 154, s. 26).

7 — Pellavan ja hampun tuen myöntämistä koskevista yleisistä säännöistä 22 päivänä maaliskuuta 1971 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 619/71 (EYVL L 72, s. 2).

7. Aikana, jolloin asian tosiseikat tapahtuivat, asetuksen N:o 1164/89 2 artiklassa säädettiin seuraavaa:

"Tuki myönnetään pellavalle, joka on tuotettu sellaisten lajikkeiden siemenistä:

— jotka on lueteltu liitteessä A tai

— jotka ovat jäsenvaltioiden viranomaisten tutkittavina niiden merkitsemiseksi ensisijaisesti kuitujen tuotantoon tarkoitettujen pellavalajikkeiden luetteloon."

Toiseen luetelmakohtaan sisältyvä säännös on peräisin asetuksesta N:o 174/81.[8] Kyseisen asetuksen toisen perustelukappaleen mukaan säännöksen sisällyttäminen asetukseen on perusteltua siksi, että muutoin tukien ulkopuolelle jätetään uudet kuitupellavalajikkeet, joita jäsenvaltioiden viranomaiset tutkivat niiden merkitsemiseksi lajikeluetteloon, mistä aiheutuu uhka, että uusien lajikkeiden kehittäminen estyy.

8. On syytä huomauttaa, että kyseinen toinen luetelmakohta, jonka tulkinnasta asianosaiset ovat eri mieltä, kumottiin asetuksella N:o 624/97,[9] koska käytännön kokemus oli osoittanut, että "on tarpeen mukauttaa tiettyjä yksityiskohtaisia sääntöjä mahdollisten väärinkäytösten ehkäisemiseksi" (viides perustelukappale).

9. Asetuksen N:o 1164/89 2 artiklan toisessa luetelmakohdassa mainitusta lajikeluettelosta säädetään direktiivissä 70/457/ETY.[10] Kyseisen tekstin 1 artiklan 2 kohdassa säädetään, että "yleinen lajikeluettelo laaditaan jäsenvaltioiden kansallisten luetteloiden perusteella".

Lajikkeet on siis merkittävä johonkin sellaisista lajikkeista laadittavaan kansalliseen luetteloon, jotka on virallisesti hyväksytty varmennettaviksi ja pidettäviksi kaupan (3 artiklan 1 kohta). Kahdesta kolmeen vuoteen pituisen ajanjakson jälkeen vähintään yhdessä jäsenvaltiossa hyväksyttyjen lajikkeiden siemenet ja lisäysaineisto voivat vapaasti liikkua yhteisössä, ja lajike merkitään yhteiseen luetteloon, joka julkaistaan *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* (15, 16 ja 18 artikla). Ellei yksikään jäsenvaltio vastusta, lajike voidaan merkitä luetteloon ennen kyseistä määräaikaa ("nopeutettu menettely" — 15 artiklan 5 kohta).

8 — Pellavan ja hampun tukia koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun asetuksen (ETY) N:o 771/74 muuttamisesta 22 päivänä tammikuuta 1981 annettu komission asetus (ETY) N:o 174/81 (EYVL L 20, s. 13).

9 — Asetuksen N:o 1164/89 muuttamisesta 8.4.1997 annettu komission asetus N:o 624/97 (EYVL L 95, s. 8).

10 — Viljelykasvilajien yleisestä lajikeluettelosta 29 päivänä syyskuuta 1970 annettu neuvoston direktiivi 70/457/ETY (EYVL L 225, s. 1).

10. Direktiivin 70/457/ETY 4 artiklan mukaan yhteiseen luetteloon voidaan hyväksyä ainoastaan sellainen lajike, joka on "erotettava, pysyvä ja riittävän yhtenäinen" ja jolla on "tyydyttävä viljely- ja käyttöarvo". Tältä osin direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa täsmennetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä, jotta lajikkeiden hyväksyminen perustuu virallisten kokeiden tuloksiin, erityisesti viljelykokeisiin, jotka kattavat lajikkeen kuvaukseen riittävän määrän ominaisuuksia. Kyseisten ominaisuuksien toteamiseksi käytettävien menetelmien on oltava täsmällisiä ja luotettavia.

11. Saman artiklan 2 kohdan nojalla komission on määriteltävä:

a) ne ominaisuudet, jotka kokeiden on vähintään katettava eri lajien osalta,

b) kokeiden suorittamiselle vahvistetut vähimmäisedellytykset.

12. Viimeksi mainitussa säännöksessä tarkoitetuista ominaisuuksista ja vähimmäisedellytyksistä säädetään direktiivissä 72/180/ETY.[11] Direktiivin liitteessä 2 olevan A kohdan 5.6 alakohdassa säädetään niistä yleisistä vähimmäisedellytyksistä, joita sovelletaan pellavaa koskeviin tutkimuksiin siltä osin kuin on kysymys lajikkeiden erotettavuudesta, pysyvyydestä ja yhtenäisyydestä, ja siinä säädetään, että nämä tutkimukset on tehtävä ainakin kahden sadon osalta vuodessa siten, että satoa kohti on 2 000 kasvia. Kantaja ei kiistä komission väitteitä, joiden mukaan kyseisten vaatimusten täyttämiseen riittää noin kahden hehtaarin suuruinen viljelyala.

Tosiseikat

13. Vuonna 1994 useat viljelijät Yhdistyneessä kuningaskunnassa aloittivat uuden kuitupellavalajikkeen koeluonteisen viljelyn; lajike oli nimeltään Klasse, ja sitä oli tarkoitus käyttää autoteollisuudessa käytettävien kuitujen tuottamisessa. Klasse-lajike oli usean tutkimuksen kohteena, ja se merkittiin Yhdistyneen kuningaskunnan kuitupellavalajikkeiden kansalliseen luetteloon joulukuussa 1996, vaikka sitä ei ole koskaan mainittu asetuksen N:o 1164/89 liitteessä A.

14. Varainhoitovuoden 1995 kuluessa Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus myönsi asetuksen N:o 1164/89 2 artiklan nojalla Klasse-lajikkeen tuottajille tukea kaikkiaan 1 903 hehtaarin suuruisen viljelyalan osalta.

15. Komission yksiköt tekivät Yhdistyneessä kuningaskunnassa kaksi tarkastusta syyskuussa 1995 ja tammikuussa 1996.

11 — Viljelykasvilajien ominaisuuksista ja vähimmäisedellytyksistä lajiketarkastusta varten 14 päivänä huhtikuuta 1972 annettu komission direktiivi 72/180/ETY (EYVL L 108, s. 8).

Tarkastuskertomus, jonka mukana oli maataloudesta vastaavan pääjohtajan allekirjoittama kirje, lähetettiin Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle 26.7.1996.

Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisille ilmoitettiin kyseisessä kirjeessä, että rahoitusta koskevia korjauksia oli odotettavissa tarkastusten perusteella. Huolimatta siitä, että Klasse-lajikkeen viljelyä laajalla alalla oli perusteltu tarpeella toteuttaa tutkimuksia sen teollisesta käyttökelpoisuudesta, komission mukaan tuen olisi pitänyt rajoittua koskemaan vain niitä aloja, jotka voitiin yksilöidä ilman mitään epäilystä siitä, että ne olisivat koeviljelmiä.

16. Komissio lähetti Yhdistyneelle kuningaskunnalle 18.7.1997 virallisen ilmoituksen tarkastustensa tuloksesta. Siinä hyväksyttiin mahdollisuus myöntää tukea "teollista käyttökelpoisuutta koskeviin tutkimuksiin", mutta siinä varoitettiin, että ellei Yhdistynyt kuningaskunta pysty näyttämään toteen, että Klasse-pellavalajikkeen sato on jalostettu, tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä vastaavien yksiköiden sallima enimmäisala teollisin tarkoituksin tapahtuvan koeviljelyn osalta voi olla enintään 100 hehtaaria.

17. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoi, ettei tuen rajoittamiselle ollut oikeudellista perustetta, ja se saattoi asian 4.12.1997 päivätyllä kirjeellä käsiteltäväksi sovitteluelimessä.

Kyseinen elin, joka on perustettu komission päätöksellä 94/442/EY [12] ja jonka tehtävänä on lähentää "komission ja jäsenvaltion eriäviä kantoja toisiinsa" (toinen perustelukappale), ilmaisi 15.5.1998 päivätyssä loppukertomuksessaan [13] ymmärtämyksensä sitä hämmennystä kohtaan, jota brittiviranomaiset tuntevat sen ehdotuksen edessä, jonka mukaan tukeen oikeuttava pinta-ala rajoitettaisiin taannehtivasti 100 hehtaariin tutkittavana olevan lajikkeen osalta. Sovitteluelin niin ikään katsoi, että vaikka ehdotettu korjaus oli liioiteltu, tuen melko suuri rajoittaminen voisi olla perusteltu.

18. Loppukertomuksesta huolimatta komissio pysyi kannassaan, jonka mukaan 100 hehtaarin suuruinen pinta-ala oli täysin riittävä uutta lajiketta koskevia kokeiluja varten. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset puolestaan katsoivat edelleen, ettei komission ehdottamalla tuen rajoittamiselle ollut oikeudellista perustetta.

Näin ollen komissio teki 3.2.1999 riidanalaisen päätöksen, jossa se kieltäytyi hyväksymästä 869 283 GBP suuruista summaa, jonka Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset olivat — komission mielestä — aiheettomasti maksaneet.

12 — Sovittelumenettelyn perustamisesta osaksi Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä 1 päivänä heinäkuuta tehty komission päätös 94/442/EY (EYVL L 182, s. 45).

13 — Loppukertomus ei ole sitova [päätöksen 94/442 1 artiklan 2 kohdan a alakohta].

19. Yhdistynyt kuningaskunta katsoi komission päätöksen olevan lainvastainen ja nosti yhteisöjen tuomioistuimessa 22.4.1999 kanteen, jossa se vaati riidanalaisen päätöksen osittaista kumoamista.

20. Klasse-lajike merkittiin yhteiseen luetteloon toukokuussa 1997. Merkintään liittyi huomautus siitä, ettei lajiketta voida selkeästi luokitella elintarvikkeiden eikä kuitujen tuotantoon tarkoitetuksi pellavalajikkeeksi. Heinäkuussa 1998 Klasse-lajike poistettiin Yhdistyneen kuningaskunnan luettelosta ja näin ollen myös yhteisestä luettelosta.

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

21. Yhdistynyt kuningaskunta esittää kumoamisvaatimuksensa tueksi neljä kanneperustetta, jotka se on muotoillut seuraavasti:

— riidanalainen päätös on asetuksen N:o 1164/89 vastainen, koska asetus ei sisällä mitään säännöstä, jonka mukaan koeluonteiselle kuitupellavalle maksettava tuki rajoitetaan 100 hehtaarin suuruiseen alaan,

— riidanalainen päätös on lainvastainen, koska komissiolla ei noudattamatta asetuksen N:o 1308/70 12 artiklassa säädettyä menettelyä ole toimivaltaa kaventaa asetuksen N:o 1164/89 soveltamisalaa,

— päätös on omavaltainen ja sitä ei ole perusteltu,

— päätös, jossa tuki rajoitetaan 100 hehtaariin, on tosiasiallisesti säädös, jolla on taannehtivia vaikutuksia, ja sellaisena se on oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden vastainen.

Yhdistynyt kuningaskunta vaatii lisäksi, että komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

22. Komissio vaatii, että kanne hylätään ja Yhdistynyt kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Kumoamisperusteiden tarkastelu

23. Esitetyt kumoamisperusteet on alustavasti syytä ryhmitellä ja muotoilla osittain uudestaan. Itse asiassa väitteet, jotka kan-

taja on jakanut neljän otsakkeen alle, muodostavat tarkalleen ottaen vain kaksi riittävän erotettavaa kumoamisperustetta.

Edellä olevien ensimmäisen, toisen ja neljännen luetelmakohdan väitteissä Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että asiassa merkitykselliset riidanalaisen päätöksen säännökset ovat lainvastaisia, koska komissio olisi voinut antaa ne ainoastaan riittävän aineellisen oikeudellisen perustan nojalla tai säädettyä virallista menettelyä noudattaen ja ne eivät missään tapauksessa olisi saaneet olla taannehtivia. Tämä on ensimmäinen peruste.

Väite, jonka mukaan riidanalainen päätös on omavaltainen ja sitä ei ole perusteltu, saattaa muodostaa toisen itsenäisen perusteen.

a) *Ensimmäinen peruste: riidanalaiset säännökset ovat lainvastaisia, koska komissiolla ei ollut oikeutta antaa niitä*

24. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää, että riidanalainen päätös ei voi perustua asetukseen N:o 1164/89, koska asetuksessa ei millään tavalla rajoiteta niitä tukia, joita tarkoitetaan sen 2 artiklan toisessa luetelmakohdassa (sellaisten pellavalajikkeiden viljely, jotka ovat jäsenvaltioiden viranomaisten tutkittavina niiden merkitsemiseksi kuitupellavalajikkeiden luetteloon).

25. Kantaja katsoo, että sellaisten säännösten puuttuessa, joiden mukaan tukeen oikeuttava pinta-ala rajoitettaisiin 100 hehtaariin, Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisilla oli velvollisuus myöntää tukea kaikille sitä lainmukaisesti hakeneille Klasse-lajikkeen viljelijöille. Toisaalta kaikkiaan 1 903 hehtaarin suuruinen pinta-ala, jonka osalta tuki myönnettiin, on vaatimaton, jos otetaan huomioon, että viljelyllä pyrittiin selvittämään uuden lajikkeen teollinen käyttökelpoisuus.

26. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo niin ikään, että jos komissio on hallinnollisella päätöksellä pyrkinyt kaventamaan asetuksen N:o 1164/89 soveltamisalaa, kyseinen päätös olisi jo tästäkin syystä lainvastainen. Tällöin komissio olisi yhtäältä muuttanut pellavan tukijärjestelmää koskevaa säännöstä noudattamatta säädettyä menettelyä, jossa edellytettiin muun muassa asiasta vastaavan hallintokomitean kuulemista (ks. edellä 5 kohta). Toisaalta kyseinen päätös olisi joka tapauksessa taannehtiva säädös, ja sellaisena oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden vastainen.

27. Komissio puolestaan väittää, että vaikka asiaan sovellettavassa yhteisön lainsäädännössä ei nimenomaisesti vahvisteta sitä enimmäispinta-alaa, jolle voidaan kylvää kuitupellavaa kokeilutarkoituksessa, sen tulee kuitenkin olla kohtuullinen ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Komission mukaan asetuksen N:o 1164/89 2 artiklan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettu tuki oli tarkoitettu ainoastaan tieteellisiä eikä teollisia tarkoi-

tuksia varten tehtäviin kokeisiin. Vastaaja vetoaa tältä osin direktiiviin 72/180/ETY, jossa säädetään kylvämisen tietyt vähimmäisedellytykset luotettavien tietojen saamiseksi ja täsmennetään, että kahden hehtaarin suuruinen koeala riittää tähän tarkoitukseen (ks. edellä 12 kohta).

Vaikka komissio siis hyväksyi periaatteessa tuen myöntämisen teollista käyttökelpoisuutta koskevien tutkimusten kohteena oleville viljelmille (ks. edellä 16 kohta), se teki niin hyvän tahdon eleenä Yhdistynyttä kuningaskuntaa kohtaan. Komissio kuitenkin katsoo, että sillä ei tarkalleen ottaen ollut velvollisuutta rahoittaa tukea, joka myönnettiin käyttökelpoisuutta koskevien tutkimusten toteuttamiseen, koska se ei ole saanut vähäisintäkään näyttöä siitä, että tukea saaneet sadot olisi jalostettu. Näin ollen päätöstä, jolla se myönsi tukea enintään 100 hehtaarin osalta, on pidettävä toisena hyvän tahdon eleenä.

28. Vastaaja kehottaa lopuksi yhteisöjen tuomioistuinta perustamaan asetuksen N:o 1164/89 tulkinnan sellaista oikeuden väärinkäytön kieltämistä koskevassa oikeuskäytännössä,[14] josta konkreettisena osoituksena on kielto tulkita yhteisön lainsäädäntöä siten, että sen mukaan voitaisiin myöntää tukia liiketoimille, joita ei ole suoritettu vilpittömässä mielessä.[15]

29. Mielestäni heti aluksi on hyvä palauttaa mieliin nyt esillä olevan kumoamiskanteen ulottuvuus: sillä pyritään — tätä ei voitu saavuttaa muilla keinoin — kumoamaan riidanalaisen päätöksen säännökset, joilla kieltäydyttiin korvaamasta 1 903 hehtaarin suuruiselle koeluonteiselle kuitupellavaviljelmälle myönnettyjä tukia ja hyväksyttiin tuki ainoastaan 100 hehtaarin osalta. Tätä saattaa olla tarpeetonta korostaa, mutta yhteisöjen tuomioistuimen on EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan alalla rajoituttava ottamaan kantaa riidanalaisen säädöksen laillisuuteen, mitä tarkoitusta varten se tutkii ne tosiseikat ja oikeudelliset seikat, jotka säädöksen antanut viranomainen otti — tai jotka tämän olisi pitänyt ottaa — huomioon. Yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä ei missään nimessä ole toimia valituselimenä kyseiseen viranomaiseen nähden tai tutkia asiaa täyttä harkintavaltaa käyttäen. Tästä seuraa, että — toisin kuin EY:n perustamissopimuksen 172 artiklan (josta on tullut EY 229 artikla) nojalla — yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa riidanalaisen päätöksen muuttamiseen tai sen korvaamiseen toisella säädöksellä. Näistä syistä en pidä 173 artiklan nojalla nostettua kannetta sopivana kanavana Salomon tuomioiden kaltaisten ratkaisujen antamiseen.

Voin kuitenkin jo tässä vaiheessa sanoa, etten ole vakuuttunut siitä, että komissio olisi menetellyt nyt esillä olevassa asiassa muodollista ja aineellista laillisuutta koskevien vaatimusten mukaisesti. Kuten sel-

14 — Asia 33/74, Van Binsbergen, tuomio 3.12.1974 (Kok. 1974, s. 1299; Kok. Ep. II, s. 385); asia 229/83, Leclerc ym., tuomio 10.1.1985 (Kok. 1985, s. 1; Kok. Ep. VIII, s. 1); asia 39/86, Lair, tuomio 21.6.1988 (Kok. 1988, s. 3161; Kok. Ep. IX, s. 481); asia C-23/93, TV 10, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4795; Kok. Ep. XVI, s. 161) ja asia C-206/94, Paletta, tuomio 2.5.1996 (Kok. 1996, s. I-2357).

15 — Asia 125/76, Peter Cremer, tuomio 11.10.1977 (Kok. 1977, s. 1593); asia 250/80, Schumacher ym., tuomio 27.10.1981 (Kok. 1981, s. 2465) ja asia C-8/92, General Milk Products, tuomio 3.3.1993 (Kok. 1993, s. I-779).

vitän tuonnempana, vaikka komission tavoittelema päämäärä vaikuttaakin perustellulta, sen käyttämät keinot eivät ole lainmukaisia.

30. On syytä rajata täsmällisesti asiaa koskevat oikeussäännöt. Käsittääkseni ainoa asiaan konkreettisesti sovellettava säännös on asetuksen N:o 1164/89 2 artiklan toinen luetelmakohta, jonka mukaan tuki myönnetään "pellavalle, joka on tuotettu sellaisten lajikkeiden siemenistä — — jotka ovat jäsenvaltioiden viranomaisten tutkittavina niiden merkitsemiseksi ensisijaisesti kuitujen tuotantoon tarkoitettujen pellavalajikkeiden luetteloon".

Asianosaiset ovat samaa mieltä tästä seikasta. Komissio väitti alussa, että kyseinen säännös koskee ainoastaan tieteellisiä tarkoituksia varten tehtäviä kokeita ja että siinä näin ollen viitataan direktiiviin 70/457/ETY, jossa puolestaan viitataan direktiiviin 72/180/ETY (ks. edellä 10—12 kohta). Komissio kuitenkin hyväksyi viimeistään 18.7.1997 päivätyssä kirjeessään, että asetuksen N:o 1164/89 perusteella voitiin myöntää tukia "teollista käyttökelpoisuutta koskeviin tutkimuksiin".

Tyydyn puolestani toteamaan, ettei kyseisen asetuksen 2 artiklasta voida päätellä, että siinä tarkoitettua tukea myönnettäisiin ainoastaan tieteellisiä tarkoituksia varten tehtäviin kokeisiin ja että kaikki teollisia tarkoituksia varten tehtävät kokeet jäisivät sen ulkopuolelle.

31. Näin ollen Yhdistyneellä kuningaskunnalla oli oikeus ja vieläpä velvollisuus myöntää tukea kuitujen tuotantoon tarkoitetun uuden pellavalajikkeen teolliseen koeviljelyyn. Tämä merkitsee kääntäen, että komissiolla ei ollut oikeutta kieltäytyä korvaamasta myönnettyä tukea tehtyjen kokeiden luonteen perusteella.

32. Mitä tulee siihen enimmäispinta-alaan, jonka osalta tuki voitiin myöntää, on pakko jälleen myöntää, ettei yhteisön lainsäädännössä ole tätä koskevia säännöksiä. Komissiokin myöntää tämän 18.7.1997 päivätyssä kirjeessään, vaikka se katsoo, että kylvöalan tulee olla kohtuullinen ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Olen samaa mieltä. Vaikka komissio myöntääkin, että asetuksella N:o 1164/89 voidaan edistää teollista tutkimusta, se ei kuitenkaan ole esittänyt minkäänlaista näyttöä siitä, että 1 903 hehtaarin suuruista viljelyalaa on pidettävä tätä tarkoitusta varten liian suurena.

33. Komissiolla ei siis ollut yhdenkään säädöksen nojalla oikeutta kieltäytyä hyväksymästä teollista käyttökelpoisuutta koskeviin tutkimuksiin myönnettyä tukea 1 903 hehtaarin suuruisen viljelyalan osalta sillä perusteella, että viljelyala olisi ollut liian suuri.

34. Komissio väittää, että koska näyttöä satojen jalostamisesta ei ollut, sillä ei ollut velvollisuutta hyväksyä kokeilutarkoi-

tuksiin myönnettyä tukea. Lisäksi, kuten komissio ilmaisi asian istunnossa, asetuksen N:o 1164/89 2 artiklan toisessa luetelmakohdassa, joka koskee lajikkeita, "jotka ovat jäsenvaltioiden viranomaisten tutkittavina", asetettiin jäsenvaltioille erityinen valvontavelvollisuus.

35. En ole samaa mieltä siitä ajatuksesta, että toisen luetelmakohdan sanamuodossa välttämättä lisättäisiin jäsenvaltioiden vastuuta kokeiden suorittamisessa. Mielestäni komission korostama ilmaus on ymmärrettävä pikemminkin siinä merkityksessä, että siinä tarkoitetaan *lajikkeita, joita jäsenvaltion viranomaiset saattavat tutkittaviksi.* Muuten tuen ulkopuolelle olisi jätettävä kaikki tutkimukset, joita kyseiset viranomaiset eivät välittömästi suorita, mikä olisi erityisen omituista EMOTR:n yhteydessä.

Hyväksyn kylläkin sen, että komissio voi toisen luetelmakohdan nojalla vaatia jäsenvaltiota osoittamaan, että tukea saaneet viljelmät on tarkoitettu varsinaisten käyttökelpoisuutta koskevien kokeiden suorittamiseen. Jäsenvaltio voi puolestaan evätä tuen tai tarvittaessa vaatia sen palauttamista, jos se toteaa, että pellavaa ei viljelty kokeilutarkoituksessa vaan että sillä pyrittiin ainoastaan käyttämään väärin tukijärjestelmää. [16]

36. Asia erikseen on kuitenkin se, oliko komissiolla tällaisen toteamisen puuttuessa oikeus rajoittaa tuki 100 hehtaariin, mikä on riidanalaista nyt käsiteltävänä olevassa asiassa.

37. Minun on tältä osin sanottava, että komissio ei osoita minkäänlaista yhteyttä sadon jalostamista koskevan näytön puuttumisen ja tukeen oikeuttavan enimmäispinta-alan rajoittamisen 100 hehtaariin välillä. Kyseisen toimielimen asettama rajoitus voisi olla perusteltu, jos se olisi laskettu suhteessa koeviljelyyn tosiasiallisesti varattuun pinta-alaan.

Komissio tyytyy kuitenkin 18.7.1997 päivätyssä kirjeessään korostamaan, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset eivät olleet esittäneet minkäänlaista näyttöä varsinaisten kokeiden suorittamisesta, ja samalla komissio kieltäytyy hyväksymästä kaikkia kyseisen lajikkeen kohdalla ilmoitettuja menoja 100 hehtaaria ylittävältä osalta, sillä kyseinen ala on sen mukaan uuden lajikkeen tutkimuksen toteuttamiseen tarvittava enimmäispinta-ala.

Vastaaja ei ole missään vaiheessa selvittänyt tällaisen arvion perustetta.

38. Päinvastoin, komissio pikemminkin väittää nyt, että tukien hyväksyminen

16 — Ks. mutatis mutandis em. asia General Milk Products.

100 hehtaarin osalta oli hyvän tahdon ele. Tällainen väite on hylättävä, koska se on räikeässä ristiriidassa komission kirjeiden sisällön kanssa.

39. Teen kaikesta edellä mainitusta sellaisen johtopäätöksen, että komissiolla ei ollut oikeutta rajoittaa uuden kuitupellavalajikkeen teolliseen koeviljelyyn myönnetyistä tuista maksettavaa korvausta 100 hehtaaria vastaavaan summaan.

40. Ensimmäinen kumoamisperuste on näin ollen hyväksyttävä.

b) *Toinen peruste: riidanalainen päätös on lainvastainen, koska sitä ei ole asiaankuuluvasti perusteltu ja se on omavaltainen*

41. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää, että riidanalaisella päätöksellä ei ole minkäänlaista tieteellistä tai teknistä perustelua siltä osin kuin tukeen oikeuttava pinta-ala rajoitetaan siinä 100 hehtaariin.

42. Kantajan mukaan tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevasta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä [17] seuraa, että komission on osoitettava, että yhteisön säännöksiä on rikottu. Nyt esillä olevassa asiassa komission olisi pitänyt perustella asianmukaisesti tuen rajoittaminen 100 hehtaariin. Se puolustautuu ainoastaan sanomalla, että 1 903 hehtaarin suuruinen pinta-ala oli paljon suurempi kuin direktiivissä 72/180/ETY mainittujen kokeiden suorittamiseen tarvittava pinta-ala. Kantajan mukaan kyseistä direktiiviä sovelletaan kuitenkin ainoastaan tieteellisiä tarkoituksia varten tehtävien kokeiden suorittamiseen, eikä se koske teollista käyttökelpoisuutta koskevia tutkimuksia, joista nyt esillä olevassa asiassa on kysymys, joten sen säännökset eivät ole merkityksellisiä tässä asiassa.

43. Kantajan mukaan komission olisi pitänyt noudattaa avoimuutta, johdonmukaisuutta ja tieteellistä perustelua koskevaa velvoitettaan, kun se teki riidanalaisen päätöksen ja perusteli sitä. Tällaista perustelua ei kuitenkaan esitetty Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen kanssa käydyssä kirjeenvaihdossa eikä sovitteluelimessä, joten päätös on katsottava omavaltaiseksi.

44. Komissio ensiksikin muistuttaa, että perusteluvelvoitteen ulottuvuus ei määräydy pelkästään päätöksen tekstin vaan myös sen asiayhteyden ja erityisesti niiden asiakirjojen mukaan, joiden nojalla päätös

17 — Asia C-281/89, Italia v. komissio, tuomio 19.2.1991 (Kok. 1991, s. I-347).

on tehty. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan päätöksen perusteluja on pidettävä riittävinä, kun se jäsenvaltio, jolle päätös on osoitettu, on osallistunut kiinteästi päätöksen valmisteluun ja tuntee siihen johtaneet syyt. [18]

45. Komission mukaan nyt esillä olevassa asiassa vastaaja antoi erityisesti 26.7.1996 päivätyn kirjeensä ja päätöksen liitteenä olevissa kertomuksissa Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisille täydet tiedot näkemyksestään, jonka mukaan viljelmiä ei voitu pitää koeluonteisina ja että ne eivät täyttäneet asetuksen N:o 1164/89 2 artiklassa vahvistettuja edellytyksiä.

46. Syyt, joilla komissio perustelee riidanalaista säännöstä, vaikuttavat minusta varsin horjuvilta.

47. Komissio esittää 18.7.1997 päivätyssä virallisessa ilmoituksessaan erilaisen perusteen kuin päätöksen mukana olleessa tarkastuskertomuksessa. Ensiksi mainitussa 100 hehtaarin suuruinen pinta-ala on tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä vastaavan yksikön teollisia tarkoituksia varten tehtävään kokeeseen sallima enimmäispinta-ala; viimeksi mainitussa kyseinen pinta-ala sen sijaan on direktiivissä 72/180/ETY tarkoitetun kokeen, toisin sanoen tieteellisiä tarkoituksia varten tehtävän kokeen, suorittamiseen tarvittava enimmäispinta-ala.

Toisaalta teollisia tarkoituksia varten tehtävän kokeen ajatus häviää vastineessa komission käyttämästä perusteesta, sillä siinä 100 hehtaarin suuruinen pinta-ala ei enää ole enimmäispinta-ala tätä tarkoitusta varten vaan ainoastaan vastaajan poikkeuksellinen hyvän tahdon ele.

48. Kyseisen yhteisön toimielimen käyttämän perusteen häilyvyys ei kuitenkaan jää tähän. Kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus korostaa, komissio ehdottaa kirjeenvaihdossaan ja vastineessaan peräti viittä erilaista perustetta EMOTR:n rahoitukseen oikeuttavan pinta-alan määrittämiseksi.

49. Vastaaja toteaa siis vastineensa 16 kohdassa, että tukeen oikeuttava enimmäispinta-ala on direktiivissä 72/180/ETY mainittu kahden hehtaarin suuruinen pinta-ala; se kuitenkin väittää saman vastineen 14 kohdassa, että kyseinen kahden

18 — Asia C-22/89, Alankomaat v. komissio, tuomio 13.12.1990 (Kok. 1990, s. I-4799); asia C-27/94, Alankomaat v. komissio, tuomio 1.10.1998 (Kok. 1998, s. I-5581) ja asia C-28/94, Alankomaat v. komissio, tuomio 22.4.1999 (Kok. 1999, s. I-1973).

hehtaarin suuruinen pinta-ala on ainoastaan vähimmäisvaatimus ja että tukea on siis mahdollista myöntää laajemmallekin alalle. Toisaalta ei saa unohtaa jo mainittuja, päätöksen mukana olleessa tarkastuskertomuksessa esitettyjä perusteita eikä 18.7.1997 päivätyssä virallisessa ilmoituksessa esitettyä perustetta; lopuksi vuonna 1996 tehdyn tarkastuskertomuksen mukaan tuki oli lainmukaista ainoastaan niiden viljelmien osalta, jotka voitiin yksilöidä ilman mitään epäilystä siitä, että ne olisivat koeluonteisia.

50. Edellä sanotusta seuraa, että 18.7.1997 päivätyssä virallisessa ilmoituksessa esitetty peruste on ainoastaan yksi monista komission esittämistä perusteista.

Komissio piti suullisessa käsittelyssä erityisen tärkeänä sitä seikkaa, että Yhdistynyt kuningaskunta ei ollut esittänyt näyttöä sadon jalostamisesta. Tällainen perustelu on kuitenkin ristiriidassa kyseisen yhteisön toimielimen muiden säännösten kanssa ja erityisesti sen kanssa, että se hyväksyi rajoitetun tuen 100 hehtaarin suuruisen pellavaviljelmän osalta. Jos jalostamista koskevan näytön puuttuminen olisi ratkaiseva syy tuen epäämiseen, kuten komissio väittää, tästä olisi itse asiassa pääteltävä, että mikäli Yhdistynyt kuningaskunta olisi esittänyt näyttöä sadon jalostamisesta ja kokeiden suorittamisesta, tuki olisi hyväksytty kokonaisuudessaan. Tämä olisi puolestaan ristiriidassa päätöksen kanssa, sillä siinä kaikki mahdollinen tuki rajoitettiin 100 hehtaariin. Kuten aiemmin annoin ymmärtää, väite, jonka mukaan komissio olisi hyväksynyt tuen kyseisen alan osalta hyvän tahdon eleenä, on siis esitetty myöhäisessä vaiheessa, eivätkä kirjeet tue sitä.

51. Näin ollen ei voida sanoa, että komissio olisi täyttänyt velvoitteensa, jonka mukaan sen on asiaankuuluvasti perusteltava päätöksensä EMOTR:sta rahoitettavan tuen rajoittamisesta 100 hehtaarin suuruiseen pinta-alaan.

52. Toinenkin peruste on siis hyväksyttävä.

Oikeudenkäyntikulut

53. Koska Yhdistynyt kuningaskunta on voittanut asian, komissio on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan.

Ratkaisuehdotus

54. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) kumoaa Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta varainhoitovuonna 1995 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä 3 päivänä helmikuuta tehdyn komission päätöksen 1999/187/EY siltä osin kuin komissio kieltäytyi hyväksymästä kyseisestä rahastosta maksettavaa 869 283 GBP suuruista summaa, joka vastaa niitä taloudellisia tukia, jotka Yhdistynyt kuningaskunta maksoi ennakkona kuitupellavan ja hampun tukea koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 28 päivänä huhtikuuta 1989 annetun komission asetuksen N:o 1164/89 nojalla;

2) velvoittaa Euroopan yhteisöjen komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.