JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIAL FENNELLY
16 päivänä joulukuuta 1999 *

I Johdanto

1. Saksan liittotasavalta vaatii Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta varainhoitovuonna 1993 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä 23 päivänä huhtikuuta 1997 tehdyn komission päätöksen 97/333/EY [1] (jäljempänä riidanalainen päätös) osittaista kumoamista. Kanteen kohteena on kieltäytyminen palauttamasta 608 583,40 Saksan markkaa (DEM) maidon kulutuksen edistämiskampanjan kustannuksista (budjettikohta 2062) ja 485 466,68 DEM maanviljelijöille tuotannon väliaikaisesta keskeyttämisestä maksettavista avustuksista (budjettikohta 401).

2. Asiassa 17.10.1997 antamassaan vastineessaan komissio myönsi erehtyneensä jälkimmäistä kieltäytymistä koskevien maksumääräaikojen tapahtuneeksi väitetystä rikkomisesta, koska Saksan liittotasavalta oli esittänyt hakemuksessaan näyttöä siitä, että maksut oli suoritettu ajallaan, lukuun ottamatta sitä osaa, joka oli jo katettu siihen käytettävissä olevasta rahastosta. Komissio vakuutti tekevänsä riidanalaiseen päätökseen vastaavan muutoksen. Kyseistä muutosta ei ollut vielä tehty, kun asiassa pidettiin 11.11.1999 suullinen käsittely. Saksan liittotasavalta luopui kuitenkin muodollisesti vaatimuksestaan tältä osin, sillä komission edustaja ilmoitti nimenomaisesti, että kyseinen muutos hyväksyttäisiin kahden kolmen kuukauden kuluessa. Tämän vuoksi käsittelen tässä ratkaisuehdotuksessa vain Saksan liittotasavallan vaatimuksen ensimmäistä osaa.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt ja tosiseikat

3. Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 [2] 8 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot toteuttavat kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten mää-

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — EYVL L 139, s. 30.

2 — EYVL L 94, s. 13.

räysten mukaisesti toimenpiteet, jotka ovat tarpeen:

— rahastosta rahoitettavien toimien tosiasiallisen toteuttamisen ja niiden asianmukaisuuden varmistamiseksi,

— sääntöjenvastaisuuksien estämiseksi ja niihin kohdistuvien seuraamusten toteuttamiseksi,

— sellaisten summien takaisinperimiseksi, jotka on menetetty sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien seurauksena.

Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle tieto näiden päämäärien saavuttamiseksi toteutetuista toimenpiteistä ja erityisesti selvitykset hallinnollisten ja oikeudellisiin käsittelyihin liittyvien menettelyjen tilasta."

Asetuksen N:o 729/70 9 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on annettava komission käyttöön kaikki rahaston moitteettoman toiminnan kannalta tarpeelliset tiedot ja toteutettava kaikki toimenpiteet, jotka ovat omiaan helpottamaan tarkastuksia, joiden toteuttamisen komissio arvioi olevan tarpeen yhteisörahoituksen hoidossa, mukaan lukien tarkastukset paikan päällä."

4. Euroopan yhteisöjen talousarvioon sovellettavan, 21.12.1977 annetun varainhoitoasetuksen,[3] sellaisena kuin se on muutettuna 13.3.1990 annetulla neuvoston asetuksella (Euratom, EHTY, ETY) N:o 610/90,[4] 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Talousarviomäärärahat on käytettävä moitteettoman varainhoidon periaatteiden sekä erityisesti taloudellisuuden ja kustannusvaikuttavuuden periaatteiden mukaisesti. On määritettävä määrinä ilmaistavia tavoitteita ja taattava niiden toteuttamisen seuranta.

Jäsenvaltiot ja komissio toimivat yhteistyössä varmistaakseen, että järjestelyt yhteisön varojen hajautettua hoitoa varten ovat riittävät. Kaikkien tarpeellisten tietojen nopea vaihto on osa tätä yhteistyötä."

5. Jotta riita-asian voidaan asettaa oikeaan yhteyteensä, nyt käsiteltävää asiaa koskevat oikeussäännöt ja sopimukset sekä oikeudenkäyntiä edeltävän asianosaisten välisen kirjeenvaihdon sisältö on esitettävä riittävän yksityiskohtaisesti.

3 — EYVL L 356, s. 1.
4 — EYVL L 70, s. 1.

6. Riidanalaiset maidon myynninedistämiskustannukset johtuvat maidon ja maitotuotteiden terveys- ja ravintoarvoa koskevien tietojen edistämistoimenpiteiden toteuttamisesta 27 päivänä helmikuuta 1992 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 465/92 [5] sekä maito- ja maitotuotealan myynninedistämis- ja mainontatoimenpiteiden toteuttamisesta 12 päivänä maaliskuuta 1993 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 585/93 [6] nojalla vuosina 1992 ja 1993 toteutetuista kahdesta kampanjasta.

Asetuksen N:o 465/92 1 artiklan 1 kohdassa säädetään, että maidon ja maitotuotteiden terveys- ja ravintoarvoa korostava tiedotushanke, joka on suunnattu sellaisille terveydenhuoltohenkilöstön, opettajien sekä tietyin sopivin puolueettomin perustein, kuten iän, mukaan, valittujen kuluttajaryhmien kaltaisille kohderyhmille, rahoitetaan tässä asetuksessa säädetyin edellytyksin. Lisäksi tässä kohdassa täsmennetään seuraavaa:

"Toimenpiteiden toteuttamisessa on käytettävä kaikkein tehokkaimpia tiedotusvälineitä, kuten televisiota."

Asetuksen N:o 465/92 2 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa sekä sen viimeisessä virkkeessä säädetään toteutettavia myynninedistämiskampanjoja koskevien tarjousten tekijöiden kokemuksesta ja ominaisuuksista sekä näiden tarjousten sisällöstä. Asetuksen 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetään seuraavaa:

"Edellä 1 artiklassa tarkoitettujen myynninedistämistoimenpiteiden:

— —

(c) toteuttamisessa:

— on käytettävä parhaita keinoja toimenpiteen mahdollisimman suuren tehokkuuden varmistamiseksi,

— on otettava huomioon maidon ja maitotuotteiden kaupan pitämisen ja kulutuksen erityisedellytykset kyseisessä jäsenvaltiossa,

— —."

Asetuksen N:o 465/92 4 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että myynninedistämiskampanjaan osallistuvissa ehdotuksissa

5 — EYVL L 53, s. 8.
6 — EYVL L 61, s. 26.

ja tarjouksissa on oltava "(b) kaikki ehdotettuja toimenpiteitä koskevat täsmennykset, niiden yksityiskohdat sekä täytäntöönpanon määräajat, odotetut tulokset ja mahdollisesti täytäntöönpanoon osallistuvat kolmannet osapuolet" ja "(c) ohjelmalle suunnitellun strategian yksityiskohtainen esittely". Tämän asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa säädetään, että komissio laatii hallintoperusteet, joita ehdotuksentekijöiden on sitouduttava noudattamaan ja jotka liitetään sopimukseen.

Asetuksen N:o 465/92 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Edellä 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetussa sopimuksessa toistetaan 4 artiklan 1 ja 2 kohdan säännökset tai viitataan niihin ja näitä säännöksiä täydennetään tarvittaessa lisäedellytyksin.

2 Toimivaltaisen elimen:

a) on toimitettava mahdollisimman pian komissiolle jäljennös sopimuksesta;

b) on valvottava sovittujen edellytysten noudattamista erityisesti paikalla tehtävin tarkastuksin."

7. Asetuksella N:o 585/93 pyritään edistämään maidon ja maitotuotteiden käyttämistä elintarvikkeena yleisin kampanjoin. Asetuksen N:o 585/93 2 artiklan 1 ja 2 kohta vastaa sanamuodoltaan asetuksen N:o 465/92 2 artiklan 1 kohtaa. Asetuksen N:o 585/93 2 artiklan 2 kohdan kahdessa ensimmäisessä luetelmakohdassa toistetaan asiallisesti edellä mainittu asetuksen N:o 465/92 2 artiklan 1 kohdan c alakohta. Asetuksen N:o 585/93 4 artiklan 1 kohdan b ja c alakohta vastaa sanamuodoltaan asetuksessa N:o 465/92 olevaa vastaavaa säännöstä, ja asetuksen N:o 585/93 4 artiklan 2 kohdassa säädetään komission laatimien hallintoperusteiden osalta samankaltainen velvollisuus kuin asetuksen N:o 465/92 4 artiklan 2 kohdassa. Näiden molempien asetusten 5 artiklan 1 kohdassa säädetään, että toimivaltaisten elinten on käytettävä komission laatimia mallisopimuksia tehdessään asianomaisten henkilöiden kanssa sopimuksia kyseisten myynninedistämiskampanjoiden toteuttamisesta. Asetuksen N:o 585/93 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Sopimuksessa toistetaan 4 artiklan säännökset tai viitataan niihin ja näitä säännöksiä täydennetään tarvittaessa lisäedellytyksin.

2. Toimivaltaisen elimen:

a) on toimitettava mahdollisimman pian komissiolle jäljennös sopimuksesta;

b) on valvottava sopimuksen määräysten noudattamista, erityisesti seuraavin tarkastuksin:

— hallintoa ja kirjanpitoa koskevat tarkastukset aiheutuneiden kustannusten ja rahoitusta koskevien säännösten noudattamisen valvomiseksi,

— tarkastukset toimenpiteiden toteuttamisen yhdenmukaisuuden valvomiseksi sopimuksen määräysten kanssa,

— tarvittaessa muut paikalla tehtävät tarkastukset.

Sopimuspuolille on tehtävä vähintään kaksi tarkastuskäyntiä sopimuksen voimassaoloaikana."

8. Riita-asia koskee ennen kaikkea sopimuksissa vahvistetun tiedonantovelvollisuuden laajuutta ja erityisesti välikertomusten sisältöä. Asetukseen N:o 465/92 liitetyn mallisopimuksen 6.1 kohdan toisessa alakohdassa määrätään, että sopimuspuoli ja mahdolliset alihankkijat antavat joka kuukausi toimivaltaiselle elimelle kertomuksen tehdystä työstä (jäljempänä välikertomus), johon liitetään jäljennökset tämän sopimuksen täytäntöönpanosta aiheutuneiden kustannusten todisteista. Mallisopimuksen 6.4 kohdassa määrätään, että sopimuspuoli antaa toimivaltaiselle elimelle neljän kuukauden kuluessa sopimuksen päättymisestä yksityiskohtaisen kertomuksen myönnettyjen yhteisön varojen käytöstä ja kyseisten toimenpiteiden odotettavissa olevista tuloksista ja erityisesti maidon ja maitotuotteiden myynnin kehityksestä. Asetukseen N:o 585/93 liitetyn mallisopimuksen 6.1 ja 6.4 kohta sisältää samat velvollisuudet sillä poikkeuksella, että välikertomus on annettava neljännesvuosittain.

9. Niiden hallintoperusteiden, jotka komissio on laatinut asetuksen N:o 465/92 nojalla ja jotka on liitetty tässä asetuksessa tarkoitettuun mallisopimukseen, 18 kohdassa määrätään, että ehdotuksia tutkittaessa on pääpaino annettava asetuksen 4 artiklassa tarkoitetun tiedon kattavuudelle, ja täsmennetään muun muassa, että ehdotuksessa yksilöityjen toimenpiteiden tavoitteet on esitettävä selkeästi. Hallintoperusteiden 19 kohdassa määrätään, että loppukertomusta tutkittaessa on erityisesti tarkasteltava alkuperäisen ehdotuksen noudattamista, asetettujen tavoitteiden täyttymistä ja maidon ja maitotuotteiden myynnin kehitystä. Asetuksen N:o 585/93 mukaisissa hallintoperusteissa ei ole vastaavia määräyksiä.

10. Komission hyväksynnän saatuaan Bundesanstalt für Landwirtschaftliche

Marktordnung (maatalousalan markkinoista vastaava liittovaltion viranomainen, jäljempänä BALM),[7] teki 30.11.1992 ja 13.8.1993 Centrale Marketing Gesellschaftin (jäljempänä CMA) kanssa asetuksen N:o 465/92 ja 585/93 mukaisia mallisopimuksia, joiden voimassaolo päättyi 29.11.1994 ja 14.8.1995. Ensin mainitun sopimuksen voimassaoloaikaa jatkettiin myöhemmin 22.5.1995 saakka.

11. Sopimusten täytäntöönpanon yhteydessä komissio pyysi BALMilta jäljennöksiä kahta myynninedistämiskampanjaa koskevista välikertomuksista. Komissio ilmoitti 19.—23.9.1994 tehdyn tarkastuskäynnin jälkeen Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forstenille (liittovaltion elintarvike-, maa- ja metsätalousministeriö; jäljempänä ministeriö) 27.10.1994 lähetetyllä kirjeellä, että se oli havainnut, etteivät välikertomukset sisältäneet riittäviä tietoja töiden luonteesta ja laajuudesta eivätkä sopimusvelvoitteiden asianmukaisesta täytäntöönpanosta.[8] Lisäksi komissio totesi, että BALMin oli yksityiskohtaisen tiedon puuttuessa vaikeaa arvioida myynninedistämistoimien onnistumista. BALMin olisi tullut edellyttää, että CMA olisi noudattanut sen aiemmin esittämiä suosituksia mainonnan muodoista.[9] Aiemmin jätetystä kyselylomakkeesta ilmeni, että CMA oli esittänyt suunniteltujen toimenpiteiden tavoitteet ja kustannukset, mutta sellaiset määrälliset tavoitteet puuttuivat, joiden perusteella olisi voitu arvioida lehdistössä, televisiossa ja näyttelyissä esitettyjen mainosten vaikutuksia kuluttajien käyttäytymiseen ja terveydenhoitoalan ammattilaisten reaktioita julkaistuihin tutkimustuloksiin. Kustannustehokkuuden vaatimusta ei siis ollut otettu huomioon. Komission mukaan kertomuksissa ei sitä paitsi annettu mitään selvitystä myynninedistämiskampanjoiden aiheuttaman reaktion vaikutuksista kuluttajien käyttäytymiseen.[10]

12. Ministeriö vastasi komissiolle 20.2.1995 päivätyllä kirjeellä, että välikertomusten muotoa oli pidetty tähän saakka tyydyttävänä ja että yksityiskohtaisempaa tietoa annettiin tavallisesti loppukertomuksessa, jolloin kampanjaa arvioitiin kokonaisuudessaan ja jolloin oli mahdollista päättää vielä kattamattomista kuluista sekä sopimuspuolen talletusvakuuden palauttamisesta. Välikertomuksen sisällön muuttaminen edellyttäisi yksityiskohtaisempien edellytysten lisäämistä asetuksiin ja mallisopimuksiin, joissa ei tällä hetkellä viitattu kustannustehokkuuden arviointiin. BALMin oli sopimusta täytäntöön pantaessa ainoastaan

7 — Toimivaltainen elin on nyttemmin Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), mutta selvyyden vuoksi käytän tässä ratkaisuehdotuksessa käsitettä BALM.

8 — Komission 27.10.1994 päivätyssä kirjeessä olevan liitteen C kohta.

9 — Em. kirjeessä olevan liitteen D kohta.

10 — Em. kirjeessä olevan liitteen E kohta.

valvottava sopimusvelvoitteiden täytäntöönpanoa. Yksityiskohtaisemmat arviot myynnistä aiheuttaisivat lisäkustannuksia, joita ei katettu kyseisten asetusten nojalla.

13. Komissio esitti 2.5.1996 päivätyssä Saksan pysyvälle edustajalle Euroopan unionissa osoitetussa kirjeessään[11] kaksi perustetta, joiden nojalla maidon myynninedistämiskampanjaan liittyviä kustannuksia oli vähennettävä kahdella prosentilla. Ensinnäkin komissio totesi otsikon "rahoituksen sääntöjenmukaisuus" (Finanzielle Ordnungsmäßigkeit) alla, ettei CMA:n antamista välikertomuksista käynyt ilmi, oliko sopimusten täytäntöönpanolla saatu aikaan riittävässä määrin suotuisaa kehitystä (ausreichend Fortschritte). Toiseksi komissio totesi otsikon "kustannusvaikuttavuus" (Kosten-Nutzen) alla, ettei päivälehdissä, televisiossa ja näyttelyissä esitettyjen mainosten sekä tuotteiden laatuun liittyvistä tutkimustuloksista kertovien esitteiden kaltaisilla toimenpiteillä saavutettuja tavoitteita ole edes yritetty eritellä määrällisesti. Lisäksi komissio katsoi, ettei kertomuksissa esitetty riittävästi tietoa yleisön reaktioista eri myynninedistämiskampanjoihin ja näiden tosiasiallisesta vaikutuksista kulutukseen. Tämä 2.5.1996 päivätty kirje peruutettiin syistä, joilla ei ole vaikutusta esillä olevaan asiaan, minkä jälkeen kyseinen johtopäätös sekä ehdotus kahden prosentin suuruisesta korjauksesta toistettiin sanatarkasti 26.11.1996 päivätyssä kirjeessä. Komissio väitti tässä kirjeessä, ettei maitoalan kertomuksia ollut vielä esitetty, vaikka asetuksen N:o 465/92 ja N:o 585/93 mukaiset CMA:n loppukertomukset, jotka sisälsivät kustannusvaikuttavuuden erittelyyn ja kuluttajien reaktioihin liittyvät tiedot, oli tosiasiassa toimitettu komissiolle 8.7.1996 ja 30.7.1996.

14. Komissio antoi 10.3.1997 ministeriölle tiedoksi varainhoidon valvonnan pääosaston toimivaltaisen yksikön päällikön sisäisen muistion, joka oli osoitettu maatalouden pääosaston asianomaisen osaston toimivaltaiselle johtajalle. Muistiossa todettiin, että Saksassa 19.—23.9.1994 tehty tarkastuskäynti oli paljastanut, ettei CMA ollut täyttänyt kyseisten asetusten 6 artiklassa tarkoitettua velvollisuutta valvoa hallinnollisesti, että toimenpiteiden täytäntöönpano on ollut sopimuksenmukaista. CMA:n välikertomukset eivät sisältäneet riittäviä tietoja sopimusvelvoitteiden asianmukaisesta etenemisestä, mihin BALMin olisi valvontavelvollisuutensa vuoksi pitänyt puuttua. Rahoitusta koskevan korjauksen taso perustui siten sen riskin kokonaisarviointiin, ettei myynninedistämistoimenpiteitä voitu muuttaa sopimuksen voimassaoloaikana kampanjalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen varmistamiseksi. Tämä oikaisu ei olisi enää mahdollinen loppukertomuksen antamisen jälkeen.

11 — Sovittelumenettelyn perustamiseksi osaksi Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä 1 päivänä heinäkuuta 1994 tehdyn komission päätöksen 94/442/EY (EYVL L 182, s. 45) 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti komissio antoi tässä kirjeessä virallisesti tiedoksi johtopäätöksensä, joiden mukaan tietyt erät eivät olleet korvattavia EMOTR:n tukiosastosta.

15. Riidanalaisen päätöksen perusteena olevan EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä varainhoitovuonna 1993 koskevia valvontatuloksia käsittelevän, 15.4.1997 päivätyn komission yhteenvetokertomuksen konsolidoidun version [12] (jäljempänä yhteenvetokertomus) 4.3.2.1 kohdassa sallitaan Saksassa suoritetuista myynninedistämiskampanjoista syntyvien korvattavien kustannusten vähentäminen kahdella prosentilla, toteamuksella, että toimivaltainen elin ei ole tarkastanut kyseisten sopimusten täytäntöönpanoa eikä erityisesti ole valvonut ohjelmien tavoitteiden toteuttamista. Yhteenvetokertomuksen eri kieliversiot eivät ole tältä osin täysin yhteneväisiä. Saksankielisessä versiossa viitataan *erityisesti* jälkimmäiseen tapahtuneeksi väitettyyn laiminlyöntiin ("Die Zahlstelle hat es unterlassen, die Durchführung der betreffenden Verträge zu überwachen und *insbesondere* zu gewährleisten, daß die Ziele des Programms erreicht wurden"), kun taas ranskankielisessä versiossa viitataan kumpaankin kohtaan erikseen ("L'organisme payeur n'a pas contrôlé la mise en œuvre des contrats en cause *ni* veillé à l'application des objectifs des programmes") ja englanninkielisessä versiossa viitataan niihin yhdessä ("The paying agency failed to monitor implementation of the contracts concerned and to ensure that the objectives of the programmes were met"). [13] Tämä johtopäätös esitetään otsikoiden "rahoituksen sääntöjenmukaisuus" (finanzielle Ordnungsmäßigkeit) ja "kustannusvaikuttavuus" (Kosten-Nutzen-Verhältnis) alla. Ensin mainitun otsikon alla komissio toteaa, että CMA:n BALMille antamissa välikertomuksissa ei ole mainittu, "edistyikö sopimusten täytäntöönpano asianmukaisesti", taikka saksaksi, oliko ne pantu täytäntöön sääntöjenmukaisesti ("*ob die Verträge ordnungsgemäß durchgeführt wurden*"). Toisen otsikon alla komissio toisti 2.5.1996 ja 26.11.1996 päivätyissä kirjeissään esittämänsä huomautuksensa tehden niiden sanamuotoon vain pieniä muutoksia.

12 — Asiakirja VI/5210/96 - konsolidoitu versio.

13 — Kursivointi tässä.

III Asianosaisten väitteet

16. Aluksi on huomattava, että komissio näyttää hyväksyvän sen, että myynninedistämiskampanjoilla saavutettiin niille asetetut tavoitteet (vaikka komissio epäileekin jonkin verran tätä päätelmää oikeudenkäyntikirjelmässään). Saksan liittotasavalta väittää, ettei komissiolla ollut oikeutta vähentää EMOTR:sta rahoitettavia menoja sen aivan abstraktin ja toteutumatta jääneen riskin nojalla, että yhteisön varoja ei ehkä käytettäisi optimaalisesti. Komissio vastaa tähän, että se, että Saksan liittotasavalta valvoi CMA:n sopimusten täytäntöönpanoa riittämättömästi, merkitsee jo sellaisenaan, että yhdessä asetuksen N:o 465/92 ja N:o 585/93 6 artiklan 2 kohdan b alakohdan kanssa sovellettavan asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohtaa on rikottu. Saksan liittotasavalta väittää, ettei riidanalaista päätöstä edeltäneen kirjelmien vaihdon yhteydessä ilmennyt mitään sellaista, mikä olisi viitannut siihen, että vähennys johtui kahden edellä mainitun asetuksen 6 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetun valvonnan yleisestä riittämättömyydestä. Komissio vastaa tähän, että se mainitsi BALMin suorittaman valvonnan yleisen riittämättömyyden 27.10.1994 ja 26.11.1996 päivätyissä kirjeissään sekä varainhoitovuotta 1993 koskevassa yhteenvetokertomuksessaan.

17. Saksan liittotasavalta väittää, että BALM teki sopimukset täsmälleen asetuksissa määritellyin ehdoin ja että välikertomukset on laadittu näiden mallisopimusten 6.1 kohdan mukaisesti. Niissä kaikissa on esitetty kuvaus siihenastisista toimenpiteistä, ja niihin on liitetty jäljennökset aiheutuneiden kustannusten tositteista. Saksan liittotasavallan mukaan näissä kertomuksissa ei ollut välttämätöntä esittää arviota kustannusvaikuttavuudesta, toisin kuin loppukertomuksessa, jonka osalta tällaista arviota edellytettiin nimenomaisesti. Samansisältöisiä välikertomuksia oli annettu aiemmissa järjestelmissä ilman vastalauseita, vaikka kyseiset yhteisön säännökset eivät olleet tällä välin muuttuneet. Sitä vastoin myöhemmissä järjestelmissä annettavia välikertomuksia koskevia vaatimuksia on muutettu nimenomaisesti niiden ongelmien huomioon ottamiseksi, joihin komissio on vedonnut esillä olevassa asiassa. Saksan liittotasavalta viittaa myös komission 27.1.1993 päivättyyn faksiin, jonka mukaan välikertomuksen ei tarvitse olla puolta sivua pitempi. Lisäksi komissio oli Saksan liittotasavallan mukaan hyväksynyt ne ehdotukset, joiden nojalla sopimukset oli myönnetty CMA:lle ja joissa mainittuja yksityiskohtia olivat muun muassa niiden aikakauslehtien nimet, joissa mainoksia aiottiin esittää. BALM ei voinut asettaa CMA:lle sopimuksiin sisältymättömiä lisävelvollisuuksia.

18. Komission mukaan tarve tehdä alustavia arvioita kustannustehokkuudesta ja sopimuksen täytäntöönpanon etenemisestä voidaan johtaa varainhoitoasetuksen 2 artiklasta, sellaisena kuin se on muutettuna, ja asetuksen N:o 729/70 8 ja 9 artiklassa asetetuista velvollisuuksista sekä siitä tosiseikasta, että yhteisön varoja saatetaan tuhlata, ellei ole mahdollista hylätä myynninedistämistä koskevaa strategiaa, joka ei tavoita tai vaikuta kohderyhmäänsä. Lyhyessäkin välikertomuksessa voidaan mainita esittelyihin osallistuneiden henkilöiden lukumäärä taikka niiden julkaisujen lukijamäärä, joissa on esitetty mainoksia, ilman että siinä vaiheessa joudutaan tekemään varsinaisia markkinatutkimuksia.

19. Saksan liittotasavalta väittää, että BALM on joka tapauksessa suorittanut kaikki asetuksen N:o 465/92 ja N:o 585/93 6 artiklan 2 kohdan b alakohdassa edellytetyt tarkastukset, ja liittää kanteeseen kahta tarkastuskäyntiä koskevat tiedot. Komissio vastaa, että BALMin olisi välikertomusten puutteellisuuden vuoksi pitänyt tehdä useampia tarkastuskäyntejä kuin ne kaksi, jotka oli vähintään tehtävä. Lisäksi komissio arvostelee BALMia siitä, ettei se ole tarkastuskäyntien aikana arvioinut CMA:n toimenpiteiden laatua sen varmistamiseksi, että yhteisön varoja käytettiin asianmukaisesti. Komissio väittää myös, että BALM on hyväksynyt erään CMA:n alihankkijan erittelemättömiä laskuja eikä ole edes varmistanut, että ne televisiomainokset, joita koskevia laskuja CMA on esittänyt, oli tosiasiallisesti lähetetty.

20. Saksan liittotasavalta vastaa, että sen kanteen liitteenä olevat kaksi tarkastuskertomusta ovat vain esimerkkejä, ja että paikan päällä on suoritettu huomattavasti enemmän tarkastuksia: 46 sopimukseen perustuvaa tarkastusta ja 306 muuta tarkastusta. Se esittää myös todisteita osoittaakseen vääriksi komission väitteet siitä, ettei alihankkijoiden toimia ole tarkastettu ja televisiomainosten esittämistä varmistettu, ja toteaa, että komissio pyrkii kyseisillä väitteillään laajentamaan esittämänsä arvostelun sisältöä sisällyttääkseen siihen myös väitteitä, joita ei esitetä varainhoitovuotta 1993 koskevassa komission yhteenvetokertomuksessa. Komissio sitä vastoin toteaa, että yhteisöjen tuomioistuimen on hylättävä tämä väite liian myöhään esitettynä ja että BALMin tarkastusten riittämättömyys oli mainittu nimenomaisesti kyseisessä yhteenvetokertomuksessa. Otsikoiden "rahoituksen sääntöjenmukaisuus" ja "kustannusvaikuttavuus" alla esitetty arvostelu on annettu nimenomaisena esimerkkinä tästä riittämättömyydestä.

IV Tapauksen tarkastelu

21. Aluksi on määriteltävä niiden perusteiden kattavuus, joiden nojalla komissio päätti vähentää asetuksen N:o 465/92 ja N:o 585/93 perusteella Saksassa suoritetuista maidon myynninedistämiskampanjoista syntyneitä, EMOTR:sta rahoitettavia menoja kahdella prosentilla. Erityisesti haluan määritellä, perustuiko tämä vähennys yksinomaan siihen, että BALM ei ollut tehnyt CMA:n toimien laadullista arviointia, vai perustuiko se BALMin yleisempään laiminlyöntiin suorittaa CMA:n ja sen alihankkijoiden laskuttamien kustannusten tarkoituksenmukaisia ja lukumäärällisesti riittäviä tarkastuksia. Nähdäkseni on kysymys jälkimmäisestä tapauksesta, minkä vuoksi suurimmalla osalla komission vastineenaan esittämistä perusteluista ei ole merkitystä tämän asian kannalta.

22. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan päätösten perusteluvelvollisuuden laajuus, josta määrätään EY:n perustamissopimuksen 190 artiklassa (josta on tullut EY 253 artikla), riippuu kyseisen päätöksen luonteesta ja asiayhteydestä, jossa siitä on päätetty. EMOTR:sta rahoitettuja menoja koskevien tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevien päätösten valmistelun yhteydessä päätöksen perusteluja on pidettävä riittävinä, kun se jäsenvaltio, jolle päätös on osoitettu, on osallistunut kiinteästi päätöksen valmisteluun ja näin ollen tuntee kertomuksen perusteella, johon on viitattu ja joka on annettu sille tiedoksi, ne syyt, joiden vuoksi komissio ei ole katsonut riidanalaisen rahamäärän kuuluvan EMOTR:n vastattavaksi. [14]

23. Näin ollen varainhoitovuotta 1993 koskevan yhteenvetokertomuksen kohdassa 4.3.2.1 oleva yleisluonteinen viittaus toimivaltaisen elimen laiminlyöntiin valvoa kyseisten sopimusten täytäntöönpanoa voidaan ymmärtää viittaukseksi myös muihin ongelmiin niiden ongelmien lisäksi, jotka on nimenomaisesti mainittu sitä seuraavien kahden alaotsikon alla, mikäli

14 — Esim. asia 819/79 Saksa v. komissio, Kok. 1981, s. 21, 19-21 kohta; asia C-59/97, Italia v. komissio, tuomio 18.3.1999, Kok. 1999, s. I-1683, 55 kohta ja asia C-44/97, Saksa v. komissio, tuomio 21.10.1999, Kok. 1999, s. I-7177, 21 kohta.

näitä ongelmia oli käsitelty aikaisemmin komission ja Saksan viranomaisten välisessä kirjeenvaihdossa. Aikaisemmassa kirjeenvaihdossa ei kuitenkaan ole tuotu esiin komission huolta kahta sopimusta koskevien BALMin tarkastuskäyntien lukumäärästä ja siitä tavasta, jolla alihankkijoiden laskut ja televisiomainosten kustannukset tarkastettiin. Komission huoli ilmenee lähinnä siitä sisäisestä muistiosta, jonka komissio lähetti tiedoksi Saksan viranomaisille 10.3.1997 ja jossa se totesi, että välikertomusten puutteellisista tiedoista johtuen BALMin olisi pitänyt ryhtyä korjaaviin hallinnollisiin toimenpiteisiin. Tässä lausunnossa ei kuitenkaan määritelty kolmea edellä esitettyä ongelmaa. Lisäksi lausuntoa esitettäessä viitattiin 19.—23.9.1994 tehtyyn tarkastuskäyntiin, jota koskevassa kertomuksessa, joka on liitetty komission 27.10.1994 päivättyyn kirjeeseen, ei mainittu tämänkaltaisista ongelmista, sekä keskusteluun välikertomusten tehtävästä viranomaisten huomion kiinnittämiseksi tarpeeseen tarkastaa myynninedistämiskampanjoissa käytettyjä keinoja.

24. Mielestäni ei ole mahdollista ryhmittää näitä kolmea ongelmaa otsikon "rahoituksen sääntöjenmukaisuus" alle, kuten komissio on tehnyt sekä yhteenvetokertomuksessaan että 2.5.1996 ja 26.11.1996 päivätyissä kirjeissään. Vaikka ongelmat koskevatkin rahoituksen sääntöjenmukaisuutta siinä merkityksessä, missä tätä käsitettä yleensä käytetään, mikään asianosaisten välisessä aikaisemmassa kirjeenvaihdossa ei osoita, että tämän otsikon alla esitetyt komission johtopäätökset olisivat syntyneet kyseisten kolmen väitetyn ongelman johdosta. Lisäksi on ilmeistä, että komissio käytti käsitettä rahoituksen sääntöjenmukaisuus paljon laajemmassa merkityksessä, minkä vuoksi se on vaikea erottaa toisessa otsikossa mainitusta käsitteestä kustannusvaikuttavuus. Tämän osoittaa se, että komission 2.5.1996 ja 26.11.1996 päivätyissä kirjeissä on viitattu riittävän tuloksen laadullisiin perusteisiin eikä pelkästään suunniteltujen kustannusten noudattamiseen.

25. Näin ollen ne kaksi ongelmaa, joihin viitataan "nimenomaisesti" yhteenvetokertomuksen 4.3.2.1 kohdassa, ovat ainoat ongelmat, joihin Saksan liittotasavallan on vedottava kanteessaan sen komission päätöksen kumoamiseksi, jolla hyväksyttäviä kustannuksia päätettiin vähentää. Saksan liittotasavalta väittää, että sopimuspuolen ei tarvitse esittää välikertomuksessaan tietoja myynninedistämiskampanjoiden tavoitteiden saavuttamisen laadullisen arvioinnin kannalta, minkä vuoksi BALM ei ollut velvollinen suorittamaan tällaisia tarkastuksia näiden tietojen puuttuessa. Tämä väite on mielestäni perusteltu. Johtopäätökseeni ei ole vaikuttanut se, että komissio on muuttanut välikertomusten sisällön osalta noudatettua käytäntöä, joka Saksan liittotasavallan mukaan oli hyvin vakiintunut aikaisempien myynninedistämiskampanjoiden aikana. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että vaikka komissio on suvainnut sääntöjenvastaisuuksia, oikeusvarmuuden tai luottamuksensuojan periaatteen perusteella ei ole oikeutta vaatia samanlaista suhtautumista sellaisten sääntöjenvastaisuuksien osalta, jotka

tapahtuvat seuraavien varainhoitovuosien aikana. [15] On merkittävää, ettei asetuksessa N:o 465/92 ja N:o 585/93 tai hallintoperusteissa millään tavoin mainita sen kaltaisesta välikertomusten sisältöä koskevasta velvollisuudesta, johon komissio on viitannut, ja ettei tällaista velvollisuutta voida myöskään johtaa asetuksen N:o 729/70 8 tai 9 artiklasta taikka varainhoitoasetuksen 2 artiklasta.

26. Otsikoillaan "rahoituksen sääntöjenmukaisuus" ja "kustannusvaikuttavuus" komissio viittaa epäsuorasti kahden edellä mainitun asetuksen säännöksiin. Olen edellä jo todennut, että mielestäni komissio antaa ensin mainitulle käsitteelle paljon laajemman sisällön kuin sille tavallisesti annetaan. Vaikka komissio totesi saksankielisessä yhteenvetokertomuksessa ainoastaan, ettei välikertomuksissa mainittu, pantiinko sopimukset täytäntöön säännönmukaisesti, aikaisemmasta kirjeenvaihdosta (ja esimerkiksi englannin- ja ranskankielisistä yhteenvetokertomuksista) ilmenee selkeästi, että komissio sisällytti tämän otsikon alla kuluttajille tai valituille kohderyhmille kohdistetun, maitotuotteiden etuja koskevan tiedotuksen tyydyttävän tason. Koska komissio oli edeltä käsin hyväksynyt CMA:n tarjouksessa pääkohdiltaan kuvatut myynninedistämiskampanjat, kysymys CMA:n käyttämistä yksittäisistä kanavista, aineistoista ja medioista ei mielestäni liity asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdassa edellytettyyn rahoituksen sääntöjenmukaisuuteen, toisin kuin kysymys siitä, oliko kyseisiä toimenpiteitä itse asiassa tehty ja olivatko niistä esitetyt kustannukset syntyneet. Varsinkaan tässä säännöksessä jäsenvaltioille asetettu velvollisuus varmistaa, että toimet "toteutetaan asianmukaisesti", ei merkitse, että olisi jatkuvasti arvioitava, onko periaatteessa jo ennalta hyväksyttyä ohjelmaa pidettävä toimintaperiaatteiltaan tarkoituksenmukaisena. Vastaavasti ei myöskään toimivaltaiselle elimelle asetuksen N:o 465/92 6 artiklan 2 kohdan b alakohdassa asetettuun velvollisuuteen "valvoa sovittujen edellytysten noudattamista" eikä asetuksen N:o 585/93 6 artiklan 2 kohdan b alakohdassa asetettuun velvollisuuteen "valvoa sopimuksen määräysten noudattamista" liity mielestäni mitään sellaisia velvollisuuksia, jotka olisivat laajempia kuin sen valvominen, että tarjoukseen perustuvia sopimusehtoja noudatetaan.

27. Olen edellä jo todennut, että otsikon "rahoituksen sääntöjenmukaisuus" alla esitetyt komission perusteet ovat vaikeasti erotettavissa kustannusvaikuttavuudesta. Sen vuoksi on hyödyllisempää tarkastella komission lähestymistapaa ainoastaan tämän jälkimmäisen otsikon osalta. On huomattava, että komission perustelut ovat tietyiltä osin epäjohdonmukaisia. Komissio kiisti yhteisöjen tuomioistuimessa halunneensa CMA:n teettävän minkäänlaisia markkinatutkimuksia välikertomuksiaan varten. Tällaisen vaatimuksen puuttuessa on kuitenkin vaikeaa ymmärtää yhteenvetokertomuksessa ollutta viittausta CMA:n

15 — Asia C-54/95, Saksa v. komissio, tuomio 21.1.1999, Kok. 1999, s. I-35, 12 kohta.

myynninedistämiskampanjoiden todellisia vaikutuksia koskevan tiedon puuttumiseen.

28. Yleisemmin olen kuitenkin sitä mieltä, että komission lähestymistapa on ristiriidassa maidon myynninedistämiskampanjoita koskevan kahden asetuksen sanamuodon ja rakenteen kanssa sekä niihin liitettyjen mallisopimusten ja hallintoperusteiden kanssa, eikä viittaaminen varainhoitoasetuksen 2 artiklaan tue sitä millään tavoin. Tässä säädöksessä säädetään yleisestä velvollisuudesta, jota ei välttämättä voida (ja käytännössä tuskin voidaan) soveltaa yhtä intensiivisesti kaikissa vaiheissa yhteisön rahoittamien ohjelmien täytäntöönpanoa. Mielestäni kyseinen velvollisuus noudattaa kustannusvaikuttavuuden periaatetta ja valvoa määrällisten tavoitteiden toteuttamista, jota asetuksen N:o 465/92 1 artiklan 1 kohta osittain kuvaa, ilmenee käytännössä kahdessa vaiheessa esillä olevassa asiassa kyseessä olevia maidon myynninedistämiskampanjoita koskevaa menettelyä: arvioitaessa tarjouksia ja esitettäessä myynninedistämiskampanjoita koskevat loppukertomukset. Näin ollen komissio ei mielestäni voi johtaa varainhoitoasetuksesta muita aineellisia vaatimuksia.

29. Asetuksen N:o 465/92 2 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdasta sekä asetuksen N:o 585/93 2 artiklan 2 kohdan kahdesta ensimmäisestä luetelmakohdasta ilmenee selkeästi, että niissä esitetyt vaatimukset, joissa edellytetään käyttämään tehokkaampia keinoja ja ottamaan huomioon paikalliset markkinaolosuhteet, koskevat ehdotuksia, joita asianomaisten elinten on tehtävä. Lisäksi asetusten N:o 465/92 ja N:o 585/93 4 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdassa edellytetään tehtäväksi yksityiskohtaisia ehdotuksia, joissa perustellaan ehdotetut toimenpiteet, mainitaan odotetut tulokset ja esitellään koko ohjelmalle suunniteltu strategia yksityiskohtaisesti, kun taas asetuksessa N:o 465/92 tarkoitettujen hallintoperusteiden 18 kohdassa korostetaan sen tarpeellisuutta, että asetetut tavoitteet esitellään ehdotuksissa selkeästi.

30. Kahden mallisopimuksen 6.4 kohdasta ilmenee selkeästi, että kun kampanjat on toteutettu, sopimuspuolen on annettava kertomus toteutettujen toimenpiteiden odotettavissa olevista tuloksista. Asetuksessa N:o 465/92 tarkoitettujen hallintoperusteiden 19 kohdassa täsmennetään, että loppukertomuksessa on selvitettävä alkuperäisen ehdotuksen noudattamista, asetettujen tavoitteiden täyttymistä ja maidon myynnin kehitystä. Mallisopimusten 6.1 kohdassa edellytetään sitä vastoin, että välikertomuksissa annetaan vain selvitys tehdystä työstä liitteenään kyseisiä kustannuksia koskevat todisteet.

31. Välikertomuksia koskevat nimenomaiset vaatimukset näyttävät liittyvän ainoastaan rahoituksen säännönmukaisuuden valvontaan sen tarkassa merkityksessä eli sovitun ohjelman kustannusten ja sen tehokkuuden tarkastamiseen. Kahden asetuksen järjestelmässä kertomukset annetaan noudattamalla menettelyä, jossa sopijapuolen odotettavissa olevaa ja tosiasiallista onnistumista myynninedistä-

mistavoitteiden toteuttamisessa arvioidaan (ja edellytetään nimenomaisesti arvioitavaksi) menettelyn alku- ja loppuvaiheessa. Vastakohtana tarjousten sisältöä koskeville yksityiskohtaisille vaatimuksille mikään ei osoita, että kampanjan aikana olisi annettava yksityiskohtaista tietoa, joka tarvittaessa saattaisi johtaa strategian muuttamiseen. Tällaisen lisävaatimuksen asettaminen voisi olla terveen taloushallinnon kannalta perusteltua. Säädännöllisessä järjestelmässä, jossa jo edellytetään nimenomaisesti, että kustannustehokkuutta ja määrällisten tulosten saavuttamista valvotaan muissa vaiheissa, ei lisävaatimuksia voida kuitenkaan johtaa suoraan varainhoitoasetuksen 2 artiklasta. Tämä olisi oikeusvarmuuden periaatteen vastaista ja asettaisi tarpeettomia epäilyjä asetuksen N:o 465/92 ja N:o 585/93 säädösten kattavuudelle.

32. Edellä esitetyn perusteella katson, että komissio on tehnyt oikeudellisen virheen, kun se on todennut, että CMA:n esittämiin välikertomuksiin annettu Saksan viranomaisten vastaus rikkoo sovellettavia yhteisön säännöksiä, joiden nojalla EMOTR:sta rahoitettavia menoja vähennettiin kahdella prosentilla yhteisön varojen epäasianmukaista käyttöä koskevan riskin vuoksi. Näin ollen ei ole tarpeen tutkia Saksan liittotasavallan väitettä, jonka mukaan komissiolla ei ole oikeutta tehdä tällaista vähennystä sellaisen abstraktin riskin vuoksi, joka ei koskaan toteudu.

V Ratkaisuehdotus

33. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) kumoaa Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta varainhoitovuonna 1993 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä 23 päivänä huhtikuuta 1997 tehdyn komission päätöksen 97/333/EY siltä osin kuin siinä vähennetään EMOTR:sta rahoitettavia budjettikohtaa 2062 koskevia menoja kahdella prosentilla;

2) velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.