JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER
17 päivänä syyskuuta 1998 *

A Johdanto

1. Alankomaiden kuningaskunnan kanne kohdistuu esillä olevassa asiassa varainhoitovuotta 1990 [1] koskevien tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä tehtyyn yli 82 miljoonan Alankomaiden guldenin (NLG) määräiseen EMOTR:sta maksettavan rahoituksen korjaukseen. Vastaajana oleva komissio perustelee tehtyjä korjauksia sillä, että Alankomaiden interventioelimet olivat tarkastukset laiminlyötyään ostaneet imelästä kermasta valmistettua voita, vaikka kyseistä menetelmää käyttäen valmistettua voita ei saanut interventiotoimenpiteenä ostaa.

2. Vuoteen 1987 saakka voimassa olleiden yhteisön säännösten mukaan interventioelimet saivat ostaa vain sellaista voita, jolla oli tietty vesi- ja rasvapitoisuus ja joka lisäksi oli valmistettu happamasta kermasta. [2] Imelästä kermasta valmistettua voita oli sallittua ostaa vain, mikäli sen suolapitoisuus oli enintään 2 painoprosenttia. [3] Siten suolaton voi kelpasi interventioon vain, mikäli se oli valmistettu happamasta kermasta.

3. Alankomaissa kehitettiin 1970-luvun lopulla uusi niin sanottu NIZO-menetelmä, [4] jota käyttäen voita voidaan valmistaa myös imelästä kermasta. Tätä menetelmää käytettäessä kertyvä kirnupiimä on imelää, koska hapatusaine lisätään vasta myöhemmin.

4. Alankomaiden viranomaiset ilmoittivat uuden menetelmän käyttöönoton ja hyväksymisen yhteydessä komissiolle, että tulevaisuudessa saattaa olla vaikea tarkastaa, onko interventioon tarjottu voi valmistettu imelästä vai happamasta kermasta. Oli kiistatonta, että lopputuotteesta ei enää voida määritellä, onko se valmistettu imelästä vai happamasta kermasta.

* Alkuperäinen kieli: saksa.

1 — Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta varainhoitovuonna 1990 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä 25 päivänä marraskuuta 1993 tehty komission päätös 93/659/EY (EYVL L 301, s. 13).

2 — Näin on säädetty voin ja kerman markkinoiden interventiotoimenpiteitä koskevista yleisistä säännöistä 15 päivänä heinäkuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 985/68 (EYVL L 169, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna voin ja kerman markkinoiden interventiotoimenpiteitä koskevista yleisistä säännöistä annetun asetuksen (ETY) N:o 985/68 muuttamisesta 19 päivänä joulukuuta 1972 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2714/72 (EYVL L 291, s. 15), 1 artiklan 3 kohdan a alakohdan aa alakohdassa ja voin ja kerman markkinoiden interventiotoimenpiteiden soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 14 päivänä huhtikuuta 1969 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 685/69 3 artiklan a alakohdassa (EYVL L 90, s. 12).

3 — Neuvoston asetuksen N:o 985/68, sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston asetuksella N:o 2714/72, 1 artiklan 3 kohdan a alakohdan bb alakohta.

4 — NIZO: Nederlands Instituut Zuivel Onderzoek.

5. Interventiotoimenpiteiden valvontaa hoitaa Alankomaissa kolme toimielintä. VIB [5] on yhteisön säännösten mukainen interventioihin toimivaltainen elin. Se vastaa voin ostamisesta ja varastoinnista ja tarkastaa erityisesti, että interventiotoimenpiteenä ostetussa voissa on säädetyt erityiset pakkausmerkinnät. VIB on siirtänyt osan tarkastustehtävistään COZ:lle, [6] joka on yksityisoikeudellinen tarkastustoimintaa harjoittava järjestö. Se tekee pääosin tarkastukset, myös paikan päällä. AID [7] puolestaan on tarkastuksista yleisesti vastaava ministeriön elin. Se valvoo, että COZ suorittaa tehtävänsä asianmukaisesti. Lisäksi AID valvoo yksittäisten meijerien hyväksymistä ottamaan osaa interventioihin.

6. VIB on vuonna 1987 hylännyt AID:n tekemän tarkastuksen perusteella yli 25 000 tonnia interventioon tarjottua voita. Alankomaiden hallituksen ilmoituksen mukaan osa tästä voista oli valmistettu imelästä kermasta, osa taas käyttäen Alankomaissa interventioon tarjottavassa voissa kiellettyä NIZO-permeaattia. Tarkastusta koskevat pöytäkirjat lähetettiin komissiolle.

7. Euroopan parlamentin talousvaliokunnan puheenjohtaja, alankomaalainen parlamentti-edustaja Pieter Dankert julkisti huhtikuussa vuonna 1989 raportin, jonka mukaan kaikki vuosina 1982—1987 Alankomaissa interventioon tarjottu voi oli valmistettu määräysten vastaisesti. Kaikki voi oli valmistettu NIZO-menetelmällä.

8. Komissio teki tämän vuoksi vuonna 1989 oman tarkastuksensa, jonka tulokset kirjattiin vuotta 1993 koskevaan yhteenvetokertomukseen. [8] Sen mukaan Alankomaiden viranomaiset eivät olleet milloinkaan ottaneet käyttöön sellaista tarkastusmenetelmää, joka olisi soveltunut interventiotoimenpiteenä ostetun voin tuotannossa käytetyn kerman tutkimiseen. Käytettävissä olevat asiakirjat osoittivat, että vuosina 1982—1987 ostettu voi oli valmistettu joko NIZO-menetelmällä tai sekamenetelmällä, mikä ei myöskään ollut sallittua.

9. Vaikka Alankomaille oli ilmoitettu tarkastuksiin liittyvistä ongelmista jo vuodesta 1977 asti, se oli vasta alkuvuonna 1987 tarkastanut käytössä olleen menettelyn. COZ ei ollut koskaan tarkastanut käytössä ollutta menettelyä, sillä AID oli vuonna 1987 hylännyt COZ:n interventiotoimenpiteenä ostettavaksi oikeastaan hyväksymän voin.

10. Yhteenvetokertomuksessa todetaan myös, että Alankomaiden viranomaiset olivat vuodesta 1982 lähtien olleet tietoisia yrityksistä myydä interventioon imelästä kermasta valmistettua voita. Tarkastaessaan vuonna 1987

5 — Voedselvoorzienings in- en verkoopbureau.

6 — Centraal Orgaan Zuivelcontrole.

7 — Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

8 — Asiakirja VI/119/93-FR lopullinen.

yritysten lupia AID oli todennut, että meijerit olivat ainakin vuodesta 1982 lähtien myyneet interventioon kelpaamattomalla menetelmällä valmistettua voita. Alankomaiden viranomaisten olisi ollut tiedotettava tästä komission asiasta vastaaville yksiköille.

11. Merkittävien puutteellisuuksien vuoksi oli aiheellista tehdä 10 prosentin suuruinen korjaus 28.2.1985 jälkeen ostetuista voieristä johtuviin vuodelle 1987 ilmoitettuihin kustannuksiin. Komissio on tämän mukaisesti jättänyt hyväksymättä 82 656 019 NLG:n määräiset kustannukset.

12. Alankomaiden kuningaskunta on sitä vastoin sitä mieltä, että se oli tehnyt kaiken, mitä jäsenvaltiolta oli tässä yhteydessä voitu edellyttää, varsinkin kun se oli tehnyt lisätarkastuksia. Kun näiden tarkastusten yhteydessäkään ei ollut havaittu sääntöjenvastaisuuksia, se ei ole ollut velvollinen tiedottamaan tarkastuksista komissiolle.

13. Alankomaiden kuningaskunta nosti tämän vuoksi vuonna 1994 Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa kanteen vaatien, että

— Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta varainhoi tovuonna 1990 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä 25 päivänä maraskuuta 1993 tehty päätös 93/659/EY (EYVL L 301, 8.12.1993, s. 13) kumotaan siltä osin, kuin siinä on jätetty hyväksymättä interventioon hyväksyttyä voita koskevat 82 656 019 NLG:n määräiset menot;

— vastaaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

14. Komissio on vaatinut

— kanteen hylkäämistä perusteettomana;

— kantajan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

B Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

15. Alankomaiden kuningaskunta on esittänyt useita kanneperusteita. Ensiksi se esittää, että komissio on soveltanut väärin yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen

(ETY) N:o 729/70 [9] 8 artiklan 2 kohtaa. Siinä säädetään, ettei yhteisö vastaa jäsenvaltioiden hallintoelinten vastuulla olevista sääntöjenvastaisuuksista tai laiminlyönneistä aiheutuvista rahoituksellisista seuraamuksista.

16. Kantaja on kuitenkin sitä mieltä, ettei sitä voida syyttää sääntöjenvastaisuuksista tai laiminlyönneistä. Se on tehnyt parhaansa eli suorittanut kaikki jäsenvaltiolta kohtuudella edellytettävät tarkastukset. Näin ollen se on täyttänyt kaikki asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdassa asetetut vaatimukset. Tässä kohdassa säädetään seuraavaa:

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

— rahastosta rahoitettavien toimien tosiasiallisen toteuttamisen ja niiden asianmukaisuuden varmistamiseksi,

— sääntöjenvastaisuuksien estämiseksi ja niihin kohdistuvien seuraamusten toteuttamiseksi,

— —."

17. Kantaja katsoo täyttäneensä kaikki tarkastuksia koskevat yhteisön säännöksissä asetetut vaatimukset. Säännöksissä oli kuitenkin aukkoja, sillä NIZO-menetelmällä valmistetun voin myymistä interventioelimille ei pystytty niiden avulla estämään riittävän tehokkaasti. Esimerkiksi asetuksen N:o 685/69 2 artiklan 1 kohdassa edellytettiin ainoastaan lopputuotteesta otettujen näytteiden laatutarkastusta. Lopputuotteesta eli voista ei kuitenkaan enää voida päätellä sen valmistusmenetelmää.

18. Komissio viittaa tässä yhteydessä siihen, että yhteisön edellyttämistä tarkastuksista oli päätetty aikana, jolloin NIZO-menetelmä oli ollut vielä tuntematon. Sen mielestä säännöksissä edellytetyt tarkastukset kuitenkin mahdollistavat sen, että jäsenvaltio tarkastaa, mitä tuotantotapaa on käytetty. Perinteisen tuotantomenetelmän laitteistot erottuvat NIZO-menetelmää käyttävistä laitteistoista. NIZO-laitteistoissa on oltava aukko jälkeenpäin tapahtuvaa NIZO-permeaatin lisäämistä varten ja erillinen säiliö imelälle kermalle. Tällainen säiliö on perinteistä tuotantomenetelmää käytettäessä tarpeeton, koska siinä käytetty kerma on ominaisuuksiltaan täysin erilaista. Täten voin tuotannossa käytetty menetelmä voidaan todeta paikan päällä meijereissä tapahtuvassa tarkastuksessa.

19. Kantaja kiistää tämän huomauttamalla, että laitteistot voidaan ilman suuria kustannuksia muuttaa kullekin tuotantomenetelmälle sopivaksi. Tarkastuksessa ei siten voida todeta,

9 — Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 729/70 (EYVL L 94, s. 13).

onko käytössä ollut muukin tuotantomenetelmä kuin juuri sillä hetkellä käytettävä.

20. Komissio kiistää tämän. Se viittaa tässä yhteydessä kantajan esittämiin AID:n tekemien tarkastusten pöytäkirjoihin. Niiden mukaan meijereiden johtajien kanssa käydyissä keskusteluissa oli ilmennyt heidän olleen sillä kannalla, että NIZO-tuotantoon käytettyjä laitteistoja ei enää voida käyttää perinteiseen tuotantoon.

21. Toisena tarkastusvaihtoehtona komissio mainitsee kerman ja kirnupiimän tarkastamisen paikan päällä. Se lähtee siitä tosiasiasta, että NIZO-menetelmässä perusraaka-aineena käytetään imelää kermaa, jolloin tuotannossa syntyy makeaa kirnupiimää, kun taas perinteisessä tuotannossa käytetään hapanta kermaa ja syntyvä kirnupiimä on hapanta. Komission mielestä tämä voidaan todeta yksinkertaisesti maistamalla kermaa tai analysoimalla kirnupiimä meijereissä.

22. Kantajan mielestä tämäkin menetelmä on pistokokeenomainen ja mielekäs vain säännöllisesti käytettynä. Komissio ei kiistä tätä.

23. Kolmantena mahdollisuutena komissio mainitsee sitten tilikirjojen tarkastamisen. Tässä yhteydessä komissio mainitsee useita kohtia, joista käytetty menetelmä voidaan päätellä. NIZO-menetelmässä syntyvän makean kirnupiimän markkinoiminen on huomattavasti helpompaa kuin happaman kirnupiimän. Alankomaiden kuningaskunta kiistää tämän huomauttaen, että hapanta kirnupiimääkin käytetään alkutuotteena esimerkiksi juuston valmistuksessa, ja sen vuoksi myös sitä voidaan markkinoida.

24. Komissio perustaa väitteensä kantajan itsensä komissiolle esittämään raporttiin. Raportin mukaan erityisesti happaman kirnupiimän markkinointivaikeudet olivat olleet syynä sellaisen uuden menetelmän kehittämiseen, jossa sitä ei synny.

25. Komissio mainitsee myös tuotantosuunnitelmien ja -kustannusten tarkastamisen. NIZO-menetelmä mahdollistaa jatkuvan tuotannon ja johtaa sen vuoksi kustannussäästöihin. Tämä voidaan todeta tarkastamalla kirjanpito. Käytetyn NIZO-permeaatin määrästäkin voidaan tehdä käytettyä tuotantomenetelmää koskevia johtopäätöksiä. Kantaja kiistää tämän. Se toteaa, ettei kustannussäästö ole kovin suuri. Tuotantomenetelmää ei voi tarkasti päätellä käytetyn permeaatinkaan määrästä, koska tätä ainetta käytetään interventio-ostoihin kelpaavassa tuotannossa.

26. Kantaja toteaa yhteisön lainsäädännössä edellytettyjen tarkastusten kattavuudesta, etteivät niissä olevat puutteet voi jäädä jäsenvaltioiden rasitukseksi. Säännösten sopeuttamisesta tekniikan kehittymiseen vastaa komissio. Komissio oli tässä yhteydessä toiminut kantajan mukaan huolimattomasti erityisesti myös siksi, että kantaja oli useasti kiinnittänyt komission huomiota NIZO-menetelmän käyttöön ottamisen mahdollisesti mukanaan tuomiin ongelmiin. Kantaja oli useasti pyytänyt säännösten sopeuttamista tekniikan kehittymiseen, koska lopputuotteesta ei voitu enää päätellä, oliko voi valmistettu imelästä vai happamasta kermasta.

27. Kantaja esittää tässä yhteydessä vielä, että se oli laajentamalla tarkastusjärjestelmäänsä ylimääräisillä toimenpiteillä täyttänyt asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdassa sille asetetut vaatimukset. Se oli toisin sanoen tehnyt kaiken, mitä siltä kohtuudella voitiin edellyttää.

C Kannanotto

28. Seuraavassa tutkitaan, onko — mahdollisesti komission mainitsemia tarkastustapoja yhdistelemällä — mahdollista riittävässä määrin valvoa, ettei interventioon myydä imelästä kermasta valmistettua voita.

29. Asianosaiset katsovat riidattomasti ainakin, että tuotantolaitteet eroavat tietyllä helposti havaittavalla tavalla toisistaan ja että ne ovat ainakin vähän vaivaa näkemällä muutettavissa toisenlaisiksi. Tästä voidaan päätellä, että useasti ja ennalta ilmoittamatta tehtävillä tarkastuksilla voidaan saada selville yrityksen käyttämä menetelmä.

30. Sen raportin mukaan, jossa NIZO-menetelmä ilmoitetaan kehitetyksi happaman kirnupiimän markkinointivaikeuksien vuoksi, ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että syntyneen kirnupiimän myyntilukujen ja mahdollisesti ostajamäärien perusteella tilikirjoista on todettavissa, onko kysymyksessä makea vai hapan kirnupiimä.

31. Vaikka voidaankin olla eri mieltä siitä, saadaanko permeaatin määrän perusteella riittävästi selkoa tuotantomenetelmästä, on yhdyttävä komission käsitykseen siitä, että yhdistämällä kaikki sen esittämät tarkastustavat, päästään luotettavaan menetelmään käytetyn tuotantomenetelmän tarkastamiseksi. Sen vuoksi ei voida hyväksyä kantajan väitettä, jonka mukaan edes komission ehdo-

tusten pohjalta ei voitaisi selvittää interventioon valmistetun voin tuotantomenetelmää, varsinkin kun se itse väittää tehneensä kaikkensa estääkseen NIZO-voin myymisen interventioon. Kantajankin mielestä tarkastusten tekemisen pitää olla jotenkin mahdollista.

32. Kantajan kanssa ei voida olla samaa mieltä siitä, että tarkastusten tekeminen kuuluisi komissiolle. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansallisten hallintoviranomaisten asiana on valvoa yhteisön säännösten tarkkaa noudattamista. [10] Yhteisöjen tuomioistuin on päättänyt, miten laajalle tämä velvollisuus EMOTR:n rahoituksessa ulottuu, asiassa Exportslachterijen van Oordegem antamassaan tuomiossa. Siinä lausutaan asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohtaa koskien seuraavaa:

"Tässä säännöksessä, jossa määritellään jäsenvaltioiden perustamissopimuksen 5 artiklan mukaiset velvollisuudet tällä erityisellä alalla, on yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan vahvistettu ne periaatteet, joiden mukaisesti yhteisön ja jäsenvaltioiden on järjestettävä EMOTR:sta rahoitettavia maatalouden interventioita koskevien yhteisön päätösten täytäntöönpano sekä näihin interventioihin liittyvien petosten ja sääntöjenvastaisuuksien torjunta (em. asia BayWa, tuomion 13 kohta).

Vaikka yhteisön lainsäädännössä ei nimenomaisesti velvoitetakaan määrättyyn tarkastustoimenpiteeseen ryhtymiseen, jäsenvaltioille on tällä artiklalla asetettu yleinen velvollisuus ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin EMOTR:n kautta rahoitettavien toimenpiteiden tosiasiallisen ja sääntöjen mukaisen toteuttamisen varmistamiseksi (asia C-8/88, Saksa v. komissio, tuomio 12.6.1990, Kok. 1990, s. I-2321, 16 ja 17 kohta)." [11]

33. Tästä selviää, että jäsenvaltioilla on yleinen velvollisuus riittävien tarkastusten tekemiseen, vaikka näitä yksittäistapauksissa ei olisikaan nimenomaisesti määritelty sovellettavassa lainsäädännössä.

34. Erityisesti nyt esillä olevan kaltaisessa tapauksessa, jossa uusi tuotantomenetelmä luo tarkastusten kannalta uuden tilanteen, jäsenvaltion velvollisuutena on sopeuttaa tarkastukset tähän uuteen tilanteeseen. Kuten komissio perustellusti esittää, näin on sitäkin suuremmalla syyllä sen vuoksi, että tässä tapauksessa tilanne syntyi jäsenvaltion sallittua NIZO-menetelmän käytön.

35. Seuraavassa tutkitaan, olivatko kantajan lisätarkastukset todellisuudessa riittäviä. Ennen yksityiskohtaista tutkimista on ylei-

10 — Asia C-48/91, Alankomaat v. komissio, tuomio 10.11.1993 (Kok. 1993, s. I-5611, 11 kohta); asia C-366/88, Ranska v. komissio, tuomio 9.10.1990 (Kok. 1990, s. I-3571, 20 kohta); asia C-8/88, Saksa v. komissio, tuomio 12.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2321, 17 kohta) ja yhdistetyt asiat 146/81, 192/81 ja 193/81, BayWa, tuomio 6.5.1982 (Kok. 1982, s. 1503, 26 kohta).

11 — Asia C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem, tuomio 2.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2283, 17 ja 18 kohta).

sesti selvitettävä, miten todistustaakka on tällaisessa tapauksessa jaettu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Komissio esittää tässä yhteydessä, että välttämättömien tarkastusten tekeminen kuuluu jäsenvaltioille. Tästä syystä komissio ei voi asettua kansallisten tarkastajien sijaan ja arvioida jäsenvaltion tekemiä tarkastuksia. Se tutkii vain, ovatko toimenpiteet riittäviä sääntöjenvastaisuuksien estämiseksi. Mikäli komissio kykenee osoittamaan, että on olemassa perusteltua aihetta epäilyihin, se voi tästä syystä määrätä rahoituksellisia seuraamuksia. Jäsenvaltion tehtävänä on tällöin osoittaa, että kaikki edellytykset ovat olemassa sille, että komissio ottaa vastatakseen menoista. Vastaaja viittaa tässä kohdin yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-48/91 antamaan tuomioon. [12]

36. Kantajakin viittaa tähän tuomioon päätyen kuitenkin toisenlaiseen lopputulokseen. Sen käsityksen mukaan komissio ei ole esittänyt tarvittavia todisteita, sillä se ei ole esittänyt yhtään todistetta perustellun epäilynsä tueksi. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan komission on kiistämistilanteessa näytettävä toteen yhteisön lainsäädännön rikkominen. Nyt se ei ole kyennyt näyttämään toteen edes perusteltua epäilyä, vaan on ainoastaan ehdottomana kantanaan ilmoittanut, etteivät Alankomaiden tekemät tarkastustoimenpiteet ole olleet riittäviä.

12 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia C-48/91.

37. Asianosaiset ovat perustellusti viitanneet asiassa C-48/91 annettuun tuomioon. Siinä yhteisöjen tuomioistuin on lausunut seuraavaa: [13] "Komission velvollisuutena ei nimittäin ole kattavasti tuoda julki jäsenvaltioiden tekemien ilmoitusten virheellisyyksiä vaan ainoastaan saattaa uskottavaksi, että kansallisten viranomaisten ilmoittamia lukuja voidaan perustellusti epäillä. Tämä komission kevennetty todistustaakka perustuu siihen, että —— jäsenvaltio voi parhaiten esittää ja tarkastaa EMOTR:n tilien tarkastamista ja hyväksymistä varten tarvittavat tiedot, joten sen velvollisuutena on yksityiskohtaisesti ja täydellisesti näyttää toteen omat lukunsa ja tarvittaessa osoittaa komission laskelmat virheellisiksi." [14]

38. Asianosaisten esityksistä voidaan päätellä, ettei ole erimielisyyttä siitä, etteikö komission ole uskottavasti osoitettava, että on perusteltua aihetta epäilyyn. Erimielisyyttä sen sijaan on siitä, onko komissio tässä tapauksessa tehnyt näin. Ottaen tämän huomioon on tutkittava, olivatko kantajan tarkoittamat lisätarkastukset riittäviä tällaisten epäilyjen hälventämiseksi (tai niiden torjumiseksi jo ennakolta).

13 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia C-48/91, tuomion 17 kohta.

14 — Tämä sisältyy myös Euroopan parlamentin yhteisöpetoksien ehkäisemisestä ja vastustamisesta 13.4.1989 antamaan "Eurooppa 1992" -päätöslauselmaan, jonka mukaan "neuvosto ei vieläkään ole antanut komissiolle riittäviä valvontavaltuuksia, jotta tämä suorittaisi tai voisi suorittaa jäsenvaltioissa selvityksiä yhteisön tulojen ja menojen hallinnoimisesta, —— " (EYVL C 120, s. 279, 7 kohta).

39. Kantaja viittaa aluksi siihen, että se oli määritellyt käsitteet "kerma" ja "hapan", mitä yhteisön lainsäädännössä ei ollut tehty, ja marraskuussa 1986 kieltänyt NIZO-permeaatin käytön. Komissio katsoo sitä vastoin tältä osin, että kysymyksessä olivat vain perussäännökset, jotka kantajan olisi pitänyt säätää jo silloin, kun se salli NIZO-menetelmän.

40. Näidenkin ehtojen noudattamista on valvottava, eikä niitä voida suoraan pitää osoituksena tehokkaasta valvonnasta.

41. Toiseksi kantaja viittaa AID:n tekemiin tarkastuksiin. Meijereiden lupien tarkastamisen yhteydessä oli tarkastettu lisäksi, olivatko tuotantolaitteistot tarkoitettuja happamasta kermasta valmistettavaa voita varten. Komission mielestä tässäkään ei ole ollut kysymys tehokkaasta tarkastamisesta, koska vuosina 1982—1987 ei tehty yhtään tämäntapaista tarkastusta. Komissio tukeutuu tässä ministeri Braksin antamiin vastauksiin Alankomaiden parlamentin Dankert-raporttiin liittyviin kirjallisiin kysymyksiin. Hän on vastannut kieltävästi kysymykseen, oliko AID tehnyt vuosina 1982—1986 tarkastuksia. Luvan tarkastaminen tapahtuu vain VIB:n pyynnöstä. VIB ryhtyy tähän vain uusien lupien myöntämisen yhteydessä, tai kun se muuttaa ehtojaan, kuten vuosina 1982 ja 1986.

42. Kantaja kiistää tämän. Meijereiden lupien tarkastamisen lisäksi AID valvoi myös COZ:aa. Kantaja esittää edelleen, että komissio ei saa käyttää omina todisteinaan kolmansien antamia lausuntoja. Komissio on sitä paitsi irrottanut kysymykset asiayhteydestään ja liittänyt niihin omia johtopäätöksiä.

43. Komissio on eri mieltä ja huomauttaa, että kysymys on viranomaisten komissiolle välittämistä hallituksen virallisista asiakirjoista, jotka on liitetty jutun asiakirjoihin. Näitä asiakirjoja ei sitä paitsi ole tarkoitus käyttää todisteina, vaan perustana komission perustellulle epäilylle alankomaisen tarkastusjärjestelmän tehokkuudesta. Tällaista käyttöä vastaan ei voi olla huomautettavaa. Ei ole myöskään niin, että komission mainitsemat kysymykset olisi irrotettu asiayhteydestään. Komissio on esittänyt kysymykset ja vastaukset kokonaisuutena eikä vain yksittäisinä. Asiayhteydestäkään ei voi olla kysymys, koska edeltävät ja jälkimmäiset kysymykset eivät koske AID:n tekemiä tarkastuksia. Komission ei voida katsoa tehneen vääriä johtopäätöksiä. On todellakin olemassa perusteltuja epäilyjä AID:n tarkastusten säännöllisyydestä, kun asiasta vastaava ministeri ilmoittaa, että AID on tehnyt tarkastuksia vain vuonna 1982 ja 1987, ja kantaja itsekin toteaa AID:n tekevän tarkastuksensa meijereiden lupien myöntämistä koskevien tarkastusten yhteydessä.

44. Lopuksi on todettava vielä seuraavaa: Kantajan mainittua edellä, etteivät AID:n tekemät laitteistotarkastukset sovellu osoittamaan tuotantomenetelmää, koska laitteistot ovat nopeasti muunnettavissa, voi tämäkin osoittaa sitä, että tarkastuksia ei todellisuudessa ole tehty säännöllisin ja lyhyin väliajoin. Siten on olemassa todella perusteltu aihe epäillä AID:n vuosina 1982—1987 tekemien tarkastusten säännöllisyyttä.

45. Kun otetaan vielä huomioon, että AID on vuonna 1987 tekemässään tarkastuksessa hylännyt suurehkon määrän tarjottua voita sen johdosta, että se oli valmistettu imelästä kermasta, ja samalla, ettei ole varmaa, onko se aikaisempina vuosina yleensäkään tehnyt tarkastuksia, niin voidaan perustellusti epäillä alankomaalaisen tarkastusjärjestelmän tehokkuutta ennen vuotta 1987.

46. Alankomaiden hallitus mainitsee ylimääräisinä tarkastustoimenpiteinä tarkastukset, joita COZ teki tuotantoprosessin aikana. Kermaa ja kirnupiimää on näiden tarkastusten yhteydessä maistettu ja epäilyttävissä tapauksissa kerman happamuus on tutkittu. Komissionkin tiedossa on ollut se, että COZ tekee tarkastukset tällä tavoin. Näin on varmistettu vain luvallisella menetelmällä valmistetun voin saavan VIB:n edellyttämän pakkausmerkinnän "I" tai "INT". Interventioelimelle on saanut myydä vain tällä tavoin pakattua voita.

47. Tältä osin komissio huomauttaa, ettei näitäkään tarkastuksia ole tehty säännöllisesti. Kantaja esittää itse, ettei tällainen tuotantoprosessin aikana tehtävä tarkastus ole mielekäs, koska se tuottaa vain hetkellisiä tuloksia. Tämä johtaa vähintäänkin epäilemään sitä, ovatko COZ:n tekemät tarkastukset olleet säännöllisiä vai vain yksittäisiä.

48. Komissio esittää lisäksi, että COZ:n tehtäväksi annettuja tarkastuksia koskevia ohjeita ei ole muutettu vuonna 1982 tapahtuneen petosyrityksen jälkeen. (Tuolloinkin interventioon oli yritetty myydä NIZO-menetelmällä valmistettua voita). Tämä käy ilmi myös ministeri Braksin antamista vastauksista. Pyyntöön saada käyttöön COZ:lle annetut kirjalliset ohjeet ministeri on vastannut, ettei tällaisia ollut olemassa. Vastaavat kysymykset oli hänen mukaansa ratkaistu jo 70-luvulla. Komissio jatkaa edelleen, ettei COZ ollut tehnyt tarkastuksia järjestelmällisesti tilinpidon perusteella. Tämä oli ilmennyt erityisesti vuonna 1987, jolloin AID oli hylännyt COZ:n hyväksymän NIZO-voin.

49. Kantaja vastustaa tätä ja vetoaa siihen tosiasiaan, että NIZO-voin havaitseminen ja hylkääminen juuri osoittivat alankomaisen tarkastusjärjestelmän tehokkuuden. Tästä ei siten voida päätellä, miksi COZ:lle annettuja määräyksiä olisi pitänyt jollakin tavoin muuttaa.

50. Komissio on sillä kannalla, kuten edellä on todettu, ettei AID ollut toiminut säännöllisesti, vaan on tehnyt tarkastuksia jälleen vasta vuonna 1987. COZ on siis vuoteen 1987 asti ollut ainoa toimintaa harjoittanut tarkastusviranomainen. Mikäli osoittautuu, että COZ:n hyväksymä voi todellakin oli valmistettu NIZO-menetelmällä, tämä johtaa huomattaviin epäilyihin tarkastusjärjestelmän tehokkuudesta.

51. Kantaja väittää AID:n kuitenkin jatkuvasti valvoneen COZ:aa. Sitä paitsi vuonna 1987 sattuneessa konkreettisessa tapauksessa AID oli ryhtynyt toimiin COZ:n aloitteesta.

52. Se, että COZ kehotti nimenomaisesti AID:tä, joka itse asiassa oli velvollinen valvomaan COZ:aa, tarkastamaan tuotantomenetelmän, [15] antaa aihetta päätellä, ettei AID ole tehnyt tarkastuksia ainakaan säännöllisesti.

53. Siten voidaan ainakin perustellusti epäillä tarkastusjärjestelmän tehokkuutta erityisesti ajalta ennen vuotta 1987 eli sitä, onko AID todellisuudessa tehnyt tarkastuksia ennen vuotta 1987.

15 — Myös VIB oli kehottanut AID:tä tämän tarkastuksen suorittamiseen. Kysymys oli sen selvittämisestä, noudattivatko meijerit tulossa olevaa, tuotantoa koskevan lainsäädännön muutosta jo etukäteen.

54. Epäilyä vahvistaa kantajan toimittamat tarkastuskertomukset, joihin komissio on viitannut. Ne on laadittu AID:n vuonna 1987 tekemien tarkastusten yhteydessä. Niistä ilmenee, etteivät meijereiden johtajat tai niiden henkilökunta ole olleet tietoisia siitä, että NIZO-menetelmällä valmistettu voi ei kelvannut interventio-ostoihin. Komissio on ilmoituksensa mukaan tehnyt samankaltaisia havaintoja tarkastuksensa yhteydessä vuonna 1989. Näin ollen ei voida olla varmoja siitä, etteivätkö vain tai myös NIZO-menetelmällä voita valmistaneet yritykset olisi myyneet tällaista voita interventioelimille.

55. Kantaja on eri mieltä ja huomauttaa, että AID oli tarjouspyyntöilmoituksissaan aina julkaissut interventiossa sovellettavat vastaanottoehdot. NIZO-voita koskevan kiellon olisi tämän johdosta pitänyt olla tiedossa. Siitä tosiseikasta, että meijerinomistajat eivät tästä huolimatta olleet riittävästi tietoisia asiasta, ei voida tehdä tarkastusten laatua epäileviä johtopäätöksiä.

56. Tähän ei voida yhtyä. Mikäli oman ilmoituksensa mukaan NIZO-menetelmällä voita interventioon tuottanut yritys olisi tarjonnut tätä voita interventio-ostoihin ja voi olisi tullut hylätyksi tehokkaiden tarkastusten vuoksi, yritys olisi viimeistään tästä ajankohdasta alkaen ollut tietoinen, ettei NIZO-voi kelpaa interventio-ostoihin. Jo seikasta, etteivät yritykset ole tienneet kiellosta myydä NIZO-voita interventioon, voidaan perustellusti epäillä tarkastusjärjestelmän tehokkuutta.

Tähän ei vaikuta kantajan ilmoitus, että NIZO-voi oli mennyt kaupaksi vapailla markkinoilla niin hyvin, ettei sen tuottaminen interventiota varten ollut tarpeellista. Tarkastuksista laadituista pöytäkirjoista ilmenee, että meijerinomistajien kanssa käydyistä keskusteluista oli selvinnyt meijereiden valmistaneen myös NIZO-voita interventioon myytäväksi.

57. Kantaja on sitä mieltä, ettei tarkastuskertomuksia voida käyttää todistelukeinona. On kuitenkin niin, että kantajan itsensä toimittamia asiakirjoja voidaan hyvinkin käyttää arvioitaessa, antavatko ne aihetta järjestelmän tehokkuutta koskeviin perusteltuihin epäilyihin.

58. Komissio esittää COZ:n itsekin epäilleen tarkastusjärjestelmänsä tehokkuutta. Kantaja kiistää tämänkin. Komissio viittaa jälleen ministeri Braksin antamiin vastauksiin. Kysymykseen, miksi tilikirjojen pistokoeluonteista hallinnollista tarkastusta oli käytännössä pidetty mahdottomana toteuttaa, ministeri vastasi, että kyseisen lainsäädännön mukainen tarkastus on toteuttavissa vain, mikäli siihen liittyy kirjanpidon laajamittainen hallinnollinen tarkastaminen. Tämä merkitsee siten järjestelmällistä tarkastusta, jonka on ulotuttava koko tuotantoon eli kaikkiin ostoihin, myynteihin ja varastoihin. Tästä seuraa vähintäänkin kysymys, miksi tällaiseen tarkastukseen ei ollut ryhdytty. Joka tapauksessa syntyy vaikutelma, ettei tällaista tarkastusta ollut Alankomaissa toteutettu. Eräästä toisesta vastauksesta ilmenee, että COZ:n ehdottamia tarkastuksia koskevia muutoksia oli ryhdytty toteuttamaan vasta hyvin myöhään.

59. Esitetystä aineistosta ja edellä lausutusta seuraa, että alankomaalaisen tarkastusjärjestelmän tehokkuutta oli ainakin perusteltua aihetta epäillä, mikä komission esittämänä riittää kantajan tekemiksi väitettyjä sääntöjenvastaisuuksia koskevan todistustaakan kääntämiseen.

60. Kantaja puuttuu lisäksi korjauksia koskevaan komission laskelmaan. Kysymys on ensinnäkin laskelman lähtökohdaksi asetettavista kustannuksista. Kantaja lähtee siitä, että nyt kysymyksessä oleva rahoituksellinen oikaisu koskee varainhoitovuotta 1987. Esillä olevassa tapauksessa voidaan ottaa huomioon vain interventioelimen 1.12.1986 ja 1.7.1987 välisenä aikana tekemät ostot ja vastaavat tarkastukset. Ensimmäinen päivämäärä on varainhoitovuoden 1987 alkuajankohta. Päivämäärä 1.7.1987 tulee siitä, että tästä päivämäärästä lukien imelästä kermasta valmistettu voi on kelvannut interventio-ostoihin, minkä

vuoksi nyt riidan kohteena olevat tarkastukset eivät enää ole olleet tarpeellisia. Jos laskelman pohjaksi otetaan tuona aikana ostetut voimäärät, korjaus voi olla korkeintaan 11 miljoonaa NLG.

61. Komissio huomauttaa tähän, että tässä tilien tarkastamisessa ja hyväksymisessä otetaan huomioon kantajan vuodelle 1987 ilmoittamat kustannukset. Nämä kustannukset koskevat interventioon aikaisempinakin vuosina hyväksyttyä voita. Koska näin oli tapahtunut ilman asianmukaista tarkastusta, komissio ei voi ottaa *vuotta 1987* koskevia kustannuksia vastattavakseen. Kun vuosia 1985 ja 1986 koskevat tilit on jo päätetty, ei näitä vuosia koskeva oikaisu ole mahdollinen. Vuotta 1987 koskevien tilien tarkastamisessa ja hyväksymisessä ei kuitenkaan ole kysymys vain interventiotoimenpiteinä vuonna 1987 tehdyistä voiostoista johtuvista kustannuksista. Ennemminkin on kysymys vuodelle 1987 ilmoitetuista kustannuksista. Nämä voivat koskea myös edellisten vuosien ostoja.

62. Kantaja vastustaa tätä käsitystä ja väittää tilien tarkastamisen ja hyväksymisen samanaikaisesti merkitsevän menojen hyväksymistä ja sen toteamista, että ne ovat olleet yhteisön säännösten mukaisia. Tilien tarkastaminen ja hyväksyminen saattaa tietenkin koskea interventiotoimenpiteenä edellisvuosina ostettua voita. Mikäli edellisvuosien tilit on jo tarkastettu ja hyväksytty, tämä merkitsee, että menot on hyväksytty. Edellisvuosina (hyväksytysti) ostettu voi ei voi seuraavina vuosina aiheuttaa menoja, joita ei hyväksyttäisi.

63. Komission mielestä asia ei ole näin. Mikäli kantajan käsitys hyväksyttäisiin, merkitsisi se lisäksi, että komission olisi mahdotonta määrätä rahoituksellisia seuraamuksia sääntöjenvastaisuuksista, jotka se saa selville vasta muutaman vuoden kuluttua. Varainhoitovuotta koskeva tilien tarkastaminen ja hyväksyminen merkitsee vain, ettei komissio voi seuraavia varainhoitovuosia koskevissa tilien tarkastamisissa ja hyväksymisissä enää päättää vastaavista kustannuksista. Tilien tarkastaminen ja hyväksyminen on toisin sanoen lopullinen. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että komissio hyväksyisi toimenpiteet, jotka tosin on tehty kyseisenä vuonna, mutta joista aiheutuvat kustannukset esitetään myöhempinä varainhoitovuosina, kuten tässä tapauksessa. Komissiota ei voida estää määräämästä rahoituksellisia seuraamuksia sääntöjenvastaisuuksista, jotka se saa selville vasta muutaman vuoden kulutta, edellyttäen, että korjaus koskee sellaista varainhoitovuotta, jonka tilit ovat vielä päättämättä.

64. Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston tukiosaston tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä 26 päivänä heinäkuuta 1972 annetun komission asetuksen (ETY)

N:o 1723/72 [16] 8 artiklassa säädetään, että päätös tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä "käsittää kussakin jäsenvaltiossa kyseisenä vuotena suoritettujen EMOTR:n tukiosastosta maksettaviksi tunnustettujen menojen määrän määrittelyn — — ". [17] Tästä voidaan päätellä ainoastaan se, että tilien tarkastamisella ja hyväksymisellä vahvistetaan ne kustannukset, jotka EMOTR ottaa vastattavakseen. Kun toisaalta asetuksen N:o 729/70 3 artiklan mukaan vain sellaiset interventiot rahoitetaan, jotka toteutetaan yhteisön sääntöjen mukaisesti, voidaan edellä lainatusta päätellä, että samalla todetaan menojen olevan yhteisön sääntöjen mukaisia.

65. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tilien tarkastamisen ja hyväksymisen oleellinen tarkoitus on "sen toteaminen, että jäsenvaltioiden viranomaisten menositoumukset ovat yhteisön sääntöjen mukaisia". [18] Yhteisöjen tuomioistuin on lausunut edelleen, että niin kauan kuin tilejä ei ole asianmukaisesti tarkastettu ja hyväksytty, komission velvollisuutena on asetuksen N:o 729/70 mukaan kieltäytyä ottamasta EMOTR:n vastattaviksi sellaisia kustannuseriä, joihin ei ollut sitouduttu yhteisön määräysten mukaisesti. Tämä velvoite ei lakkaa pelkästään siitä syystä, että tilien tarkastaminen ja hyväksyminen on tehty asetuksen N:o 729/70 5 artiklan mukaisen määräajan jälkeen.

66. Tästä seuraa, että tilien tarkastamisella ja hyväksymisellä on ennen kaikkea tarkoitus välttyä siltä, että komissio suorittaisi perusteettomia maksuja. Tämän on asetetuista määräajoista riippumatta oltava mahdollista lopulliseen tilien tarkastamiseen ja hyväksymiseen saakka. Tämän tavoitteen kanssa ei olisi sopusoinnussa se, että huomaamatta jääneiden puutteiden vuoksi kyseiselle vuodelle vielä vahvistamatta olevat kustannukset voitaisiin ilmoittaa myöhemmin ja että jo vahvistetut kustannukset voisivat tulevina vuosina aiheuttaa jälkikäteiskustannuksia, esimerkiksi varastointikustannuksia, ilman, että komissiolla olisi mahdollisuutta — vaikka näitä tulevia vuosia koskevia tilejä ei ole tarkastettu ja hyväksytty — määrätä sääntöjenvastaisuuksista rahoituksellisia seuraamuksia, jotka kohdistuvat seuraaville vuosille ilmoitettuihin kustannuksiin. Näin ollen komissiolla on oltava mahdollisuus ulottaa riittämättömistä tarkastuksista johtuvat korjaukset niihinkin kustannuksiin, jotka koskevat interventiotoimenpiteenä ostetusta voista, joka on varastoitu 28.2.1985 jälkeen, johtuvia kustannuksia, jotka kantaja on ilmoittanut vuodelle 1987.

67. Kantaja puuttuu myös tehtyjen korjausten tasoon. Komissio on sen mielestä tehnyt 10 prosentin suuruisen korjauksen mielivaltaisesti. Se ei ole perusteltu, koska komissio ei ole osoittanut, että rikkomuksissa olisi kyse kantajan viaksi jäävistä konkreettisista tapauksista ja tosiasioista.

16 — EYVL L 186, s. 1.

17 — Asetus N:o 1723/72 on kumottu neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastamisen ja hyväksymisen osalta 7 päivänä heinäkuuta 1995 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 1663/95 (EYVL L 158, s. 6) 16.10.1995 alkaen, mutta asetuksen N:o 1663/95 9 artiklan mukaan ensiksi mainittua asetusta sovelletaan kuitenkin edelleen tukirahaston tilien tarkastamiseen ja hyväksymiseen tukirahaston varainhoitovuoden 1995 tileihin asti. Asetuksen N:o 1663/95 7 artiklan 1 kohdassa säädetään, että päätöksessä tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä on määrättävä "— — se kussakin jäsenvaltiossa kyseisenä varainhoitovuonna toteutuvien menojen määrä, joka voidaan veloittaa EMOTR:lta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta myöhempien kyseisen artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisten päätösten soveltamista — — ". (Viimeksi mainitussa alakohdassa on muuten säädetty vielä pidemmälle menevistä korjauksista).

18 — Asia 349/85, Tanska v. komissio, tuomio 27.1.1988 (Kok. 1988, s. 169, 19 kohta).

68. Komissio huomauttaa perustellusti, että sillä olisi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella ollut mahdollisuus kieltäytyä ottamasta kustannukset kokonaisuudessaankin vastattavaksi. Yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin päättänyt, että jos on mahdotonta osoittaa, missä määrin yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa oleva kansallinen toimenpide on aiheuttanut EMOTR:n jonkin budjettikohdan menojen kasvua, komissiolla "ei ole muuta mahdollisuutta" kuin kieltäytyä rahoittamasta kyseiset menot kokonaisuudessaan eikä vain jotakin prosentuaalista osuutta niistä. [19] Koska aiheutunutta vahinkoa ei puutteellisten tarkastusten vuoksi ole mahdollista todeta tarkasti, voisi kysymykseen tulla täydellinenkin kieltäytyminen. Komissio viittaa tässä yhteydessä erääseen tuomioon, jossa yhteisöjen tuomioistuin on lausunut seuraavaa:

"Koska —— on pääteltävissä, että —— tehdyt tarkastukset eivät ole olleet täsmällisiä —— tarkastuksia, komissio olisi voinut kieltäytyä ottamasta kyseisiä summia EMOTR:n vastattaviksi". [20]

69. Toiseksi komissio huomauttaa, että 10 prosentin suuruinen korjaus on esillä olevassa tapauksessa hyvin maltillinen. AID:n vuonna 1987 tekemän tarkastuksen perusteella interventioelimet ovat hylänneet yli 25 000 tonnia voita, koska sitä ei ollut valmistettu sääntöjenmukaisesti. Tämä vastaa 40:tä prosenttia vuonna 1987 interventioon tarjotusta voista. Korjaus, jonka suuruus on 10 prosenttia, ei tämän vuoksi ole tasoltaan liian korkea.

70. Tähän kantaja toteaa komission tarkoittavan niitä voieriä, joita juuri kantajan tekemien tarkastusten vuoksi ei myyty interventioon. Kuten edellä on todettu, voidaan kuitenkin perustellusti epäillä, onko aikaisempina vuosina tehty säännöllisiä ja tehokkaita tarkastuksia. On oletettavaa, että interventiotoimenpiteinä on aikaisempina vuosina tehokkaiden tarkastusten puuttuessa ostettu sellaistakin voita, jota ei olisi pitänyt hyväksyä. Tässä yhteydessä on huomattava, että aikaisempina vuosina interventio-ostoihin tarjottua voita ei ole hylätty. Ei kuitenkaan ole varmaa, etteikö aikaisempina vuosina olisi ostettavaksi tarjottu myös NIZO-voita ja että vasta vuonna 1987 yhtäkkiä 40 prosenttia tarjotusta voista olisi ollut NIZO-menetelmällä valmistettua.

71. Komissio on eri pääosastojen välisen työryhmän tekemän ehdotuksen perusteella päättänyt kiinteämääräisten korjausten suuntaviivoista (Belle Group Report), joiden mukaan korjaukset toteutetaan kolmella prosenttitasolla: 2, 5 ja 10 prosenttia. Korjaus on toteutettava 10 prosentin suuruisena, mikäli puutteellisuudet koskevat koko tarkastusjär-

19 — Asia C-50/94, Kreikka v. komissio, tuomio 4.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3331, 26 kohta); yhdistetyt asiat 15/76 ja 16/76, Ranska v. komissio, tuomio 7.2.1979 (Kok. 1979, s. 321, 32 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja asia 347/85, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 24.3.1988 (Kok. 1988, s. 1749, 13 kohta).

20 — Asia C-197/90, Italia v. komissio, tuomio 8.1.1992 (Kok. 1992, s. I-1, 39 kohta).

jestelmää tai tarkastusjärjestelmänperusteita tai sellaisten tarkastusten tekemistä, jotka ovat olennaisen tärkeitä varmistettaessa menojen sääntöjenmukaisuus, jolloin on oletettavaa, että huomattavien tappioiden vaara on suuri.

72. Tarkastusten puutteellisuuksien ja interventiotoimenpiteenä luvattomasti ostettavaksi tarjotun voin määrän vuoksi, joka oli lähes 40 prosenttia tarjotusta kokonaismäärästä, 10 prosentin suuruinen korjaus ei ole kohtuuton.

73. Kantajan korjausten laskentatapaan kohdistamat huomautukset eivät voi menestyä.

74. Ensimmäisessä kanneperusteessaan kantaja väittää myös erästä toista asetusta rikotun. Komissio on yhteenvetokertomuksessaan katsonut kantajan rikkoneen neuvoston asetuksen N:o 283/72 3 ja 5 artiklaa. [21] Tämän asetuksen 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle selvitys niistä sääntöjenvastaisuuksista, jotka viranomainen tai tuomioistuin on ensimmäistä kertaa todennut. Asetuksen 5 artiklassa käsitellään perusteettomasti suoritettujen summien palauttamista.

21 — Sääntöjenvastaisuuksista ja perusteettomasti maksettujen summien takaisin perimisestä yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksen yhteydessä sekä tätä koskevasta tietojenvälitysjärjestelmästä 7 päivänä helmikuuta 1972 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 283/72 (EYVL L 36, s. 1). (Jäljempänä ratkaisuehdotuksessa esitetyt lainaukset asetuksesta on suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.)

Kantaja ei mielestään ole rikkonut näitä säännöksiä, sillä kysymys olisi vasta sitten ollut 3 artiklassa tarkoitetusta sääntöjenvastaisuudesta, jos interventiotoimenpiteenä todellisuudessa olisi ostettu NIZO-voita. Komissiolle oli ilmoitettava vain todellisista yhteisön sääntöjen rikkomisista. Tämä ilmenee asetuksen sanamuodosta.

75. Komission kannan mukaan "sääntöjenvastaisuuden" käsitettä on tulkittava laajasti. Se viittaa laatimaansa asiakirjaluonnokseen, jonka mukaan sääntöjenvastaisuudesta on kysymys silloin, kun asianomaiset jättävät noudattamatta yhteisön säännöstä tavoitteenaan saada EMOTR:n kustannuksella perusteettomasti tietty rahamäärä itselleen, mutta välttämätöntä ei ole, että EMOTR:lle todellisuudessa syntyy taloudellista vahinkoa. Käsitettä "viranomainen tai tuomioistuin on ensimmäistä kertaa todennut" on tulkittava laajasti. Kysymys on kansallisen toimivaltaisen viranomaisen laatimasta ja allekirjoittamasta ensimmäisestä raportista tapauksessa, jossa voidaan olettaa säännöksiä rikotun. Tällaiselle raportille ei ole asetettu minkäänlaisia erityisiä muotovaatimuksia.

76. Komissio viittaa siihen, ettei ole mahdotonta, että tässä tapauksessa aikaisempina vuosina olisi menetelty petollisesti. Asetuksen N:o 283/72 säännösten mukaan asiaan vaikuttavat paitsi tekojen rahoitukselliset seuraamukset myös niiden vakavuus. Tässä on kokonaisuudessaan kysymys 40 prosentista ostettavaksi tarjotusta voimäärästä tiettynä vuotena. Alankomaiden viranomaiset olisivat

voineet päätellä tästä, että osa interventiotoimenpiteenä jo ostetusta voista ei ole ollut vaatimusten mukaista. Ei voida pitää mahdottomana, että kysymyksessä on voinut olla petos myös sen voierän osalta, jota tarkastusten vuoksi ei ole hyväksytty interventio-ostoihin. Tätä voita on nimittäin voitu tarjota ostettavaksi toisessa jäsenvaltiossa. Esillä olevassa tapauksessa petoksen vaara on erityisen suuri sen vuoksi, ettei NIZO-voita ole mahdollista erottaa happamasta kermasta valmistetusta voista.

77. Asetuksen 3 artiklan 2 kohtaan sisältyy säännös, jonka mukaan tietojen antamisen yhteydessä on ilmoitettava, mitä säännöstä on rikottu. Tästä voitaisiin päätellä, että vain todelliset yhteisön säännösten rikkomiset olisi ilmoitettava. Toisaalta kunkin jäsenvaltion on 4 artiklan mukaan ilmoitettava muille jäsenvaltioille ja komissiolle viipymättä sellaisista sääntöjenvastaisuuksista, joiden vaikutus saattaa ulottua nopeasti sen alueen ulkopuolelle. Tämä koskee myös sääntöjenvastaisuuksia, joissa on havaittu uudenlainen petostapa. Tästä voidaan päätellä, että pyrkimyksenä on nimenomaan uusien petostapausten ehkäiseminen. Tätä taustaa vasten on tärkeätä, kuten komissio esittää, että sille ilmoitetaan myös petoksen yrityksistä. Tätä käsitystä tukee myös asetuksen 7 artiklan 3 kohta, jonka mukaan komissio järjestää yhteisötasolla tiedonvälitystapaamisia, joissa saapuneita ilmoituksia "tarkastellaan erityisesti siltä kannalta, mitä johtopäätöksiä niistä ilmenevistä sääntöjenvastaisuuksista voidaan tehdä — — ". Kolmannessa perustelukappaleessakin todetaan, että komissiolle on ilmoitettava sääntöjenvastaisuustapauksista, jotta "petolliset menettelytavat saadaan tietoon".

78. Tässä yhteydessä käsitettä "viranomainen tai tuomioistuin on ensimmäistä kertaa todennut" on tulkittava laajasti. Voidaan lähteä siitä komission perustellusti esittämästä, että AID on kirjannut havaitsemansa sääntöjenvastaisuudet ja siten viranomainen tai tuomioistuin on ne ensimmäistä kertaa todennut.

79. Asetuksen sanamuodosta seuraa, että molempia käsitteitä on tulkittava laajasti ja että kantajan voidaan siis katsoa rikkoneen asetuksen säännöksiä. Näin voidaan katsoa etenkin siitä syystä, että kantajan on pitänyt lähteä siitä, että edellisinä vuosina todellisuudessa on tapahtunut petoksia. Tässä asiassa ei ole merkitystä sillä, että komissio on laatinut asiakirjaluonnoksen, johon se on tukeutunut, vasta vuonna 1989.

80. Kantajan toisena kanneperusteena esittämät yleisten oikeusperiaatteiden loukkaamiset eli huolenpitovelvollisuuden rikkominen ja oikeusvarmuuden periaatteen loukkaaminen koskevat suurelta osin niitä kysymyksiä, joita on käsitelty jo ensimmäisen kanneperusteen yhteydessä. Kantaja väittää komission menetelleen huolenpitovelvollisuuden vastaisesti muun muassa siksi, että se ei ole ottanut huomioon kantajan pyrkimyksiä tehokkaan tar-

kastusjärjestelmän käyttöön ottamiseksi. Kannanoton ensimmäisessä osassa on jo todettu, että on perusteltua aihetta epäillä tämän tarkastusjärjestelmän tehokkuutta.

81. Kantaja ottaa tässä yhteydessä uudelleen esille palautuksen vahvistamisen korjattuna 10 prosentilla. Kantajan mukaan komissio ei ole näin menetellessään noudattanut omia suuntaviivojaan. Tätä kantaja perustelee sillä, ettei tarkastusjärjestelmässä ole ollut mitään puutteita. Tätäkin väitettä on käsitelty ensimmäisen kanneperusteen yhteydessä ja päädytty siihen, että voidaan perustellusti epäillä tarkastusjärjestelmän tehokkuutta. Tämän vuoksi komissio saattoi omien suuntaviivojensa mukaisesti päättää 10 prosentin korjauksesta. Mainittakoon tässä yhteydessä vielä kerran, että komissio olisi voinut jättää kustannukset kokonaisuudessaan hyväksymättä.

82. Kantaja esittää vielä, että tehdessään vuonna 1987 vuotta 1986 koskevan tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä tarkastuksen komissio ei ollut kohdistanut Alankomaiden tarkastusjärjestelmään minkäänlaisia moitteita. Kantaja on siten voinut olettaa, että sen tarkastusjärjestelmä oli komissionkin mielestä tehokas ja riittävä. On siten mahdotonta, että komissio kaksi vuotta myöhemmin tekemässään tarkastuksessa saattoi päätyä vastakkaiseen lopputulokseen. Tämä oli vastoin oikeusvarmuuden periaatetta.

83. On riidanalaista, mitä komission vuonna 1987 tekemä tarkastus koski. Komissio esittää, että tässä tarkastuksessa oli kyse aivan eri asiasta kuin vuonna 1989. Vuonna 1987 oli tehty kokonaistarkastus. Interventio-ostoina ostetun voin tarkastaminen oli ollut vain yksi tarkastuskohta monista. Vuonna 1989 tehdyssä tarkastuksessa oli sitä vastoin selvitetty vain sitä, olivatko erään Euroopan parlamentin jäsenen esittämät epäilyt voiostojen yhteydessä tehtävien tarkastusten puutteista perusteltuja. Ylipäätäänkin voidaan lähteä siitä, että vuonna 1987 tehdyssä tarkastuksessa, joka koski interventiotoimenpiteitä yleisesti, tarkasteltiin voimassa olevien säännösten noudattamista. Vuodesta 1987 lähtien imelästä kermasta valmistettu voi onkin kelvannut interventio-ostoihin, eikä valvontatoimenpiteiden tarkastaminen tältä osin enää ole ollut tarpeellista. Kantaja puolestaan kiistää, että vuonna 1987 tehty tarkastus olisi koskenut uusia säännöksiä.

84. Molempien asianosaisten voidaan katsoa olevan yhtä mieltä siitä, että vuonna 1989 tehty tarkastus koski nimenomaan sitä, olivatko kantajan tarkastukset olleet niin tehokkaita, että interventioon oli myyty vain happamasta kermasta valmistettua voita. Siten ei voida päätellä, miksi komissio havaittuaan puutteita erityistarkastuksessa, ei määräisi niistä rahoituksellisia seuraamuksia vain sen vuoksi, ettei se ollut havainnut näitä puutteita vielä aikaisemman tutkimuksen yhteydessä. Tämä merkitsisi sitä, että sellainen tarkastus,

joka kerran olisi tapahtunut "ilman huomauttamista", estäisi kaikki tulevaisuudessa tapahtuvat rahoitukselliset seuraamukset, vaikka myöhemmin ilmenisikin sääntöjenvastaisuuksia. Kuten edellä on todettu, tilien tarkastamisen ja hyväksymisen tarkoitus on, että menot ovat yhteisön sääntöjen mukaisia. Tämän vuoksi on oltava mahdollista määrätä sääntöjenvastaisuuksista rahoituksellisia seuraamuksia, kunnes tilit on sääntöjenmukaisesti päätetty.

85. Viitattakoon vielä siihen, että tarkastusten järjestämisestä vastaavat ensisijassa jäsenvaltiot. Jäsenvaltioiden on tehtävä tarkastukset sellaisiksi, että sääntöjenvastaisuuksilta vältytään. Kantaja on itse tässä asiassa viitannut tarkastuksissa mahdollisesti syntyviin ongelmiin. Se on lisäksi useasti huomauttanut, ettei tehokkaan tarkastuksen toteuttaminen ole mahdollista edes komission ehdottamia tarkastusmenetelmiä käyttäen. Jäsenvaltio ei voi vetäytyä tehokkaiden tarkastusten järjestämistä koskevasta vastuustaan tällaisessa tapauksessa sillä perusteella, että komissio ei ole aikaisemmin havainnut sääntöjenvastaisuuksia tarkastuksen yhteydessä.

86. Viimeisenä kanneperusteena kantaja väittää perustamissopimuksen 190 artiklaa rikotun, koska komission päätös ei sen mielestä ole riittävästi perusteltu. Kantaja esittää tässä yhteydessä kannanottoja, jotka kuuluvat oikeastaan ensimmäisen kanneperusteen yhteyteen. Komission perusteluiden riittämisen osalta viitattakoon yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevien ratkaisujen ei edellytetä olevan yksityiskohtaisesti perusteltuja silloin, kun kyseinen jäsenvaltio on ollut laajalti mukana päätöstä tekemässä ja sen vuoksi tuntee ne syyt, joiden vuoksi komissio on päättänyt kieltäytyä ottamasta kiistanalaisia summia EMOTR:n vastattaviksi. [22] Kantaja on itse esittänyt laajan Alankomaiden hallituksen ja komission välisen kirjeenvaihdon vuosilta 1989—1993, joten sen voidaan katsoa riittävässä määrin osallistuneen asian käsittelyyn.

87. Kantajan komission päätökseen kohdistamat kanneperusteet eivät siten voi menestyä.

Oikeudenkäyntikulut

88. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan 1 alakohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

22 — Edellä alaviitteessä 19 mainittu asia 347/85, tuomion 60 kohta.

D Ratkaisuehdotus

89. Ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Alankomaiden kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.