JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO TIZZANO
23 päivänä tammikuuta 2003 [1]

I Johdanto

1. Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta on 20.9.2000 päivätyllä kanteellaan vaatinut EY 230 artiklan nojalla komission päätöksen 2000/449/EY [2] (jäljempänä riidanalainen päätös) kumoamista siltä osin kuin päätöksellä jätetään yhteisörahoituksen ulkopuolelle Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (jäljempänä EMOTR) tukiosastosta maksettavia menoja 5 039 175,46 euroa eli 2 919 698,26 Englannin puntaa (GBP), mikä vastaa 2:ta prosenttia Yhdistyneen kuningaskunnan peltokasvialalla satokausilta 1995 ja 1996 (varainhoitovuodet 1996 ja 1997) ilmoittamista kuluista Wessexin alueen osalta, suoritettujen tarkastusten puutteellisen valvontajärjestelmän takia.

1 — Alkuperäinen kieli: italia.

2 — Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta maksettavien jäsenvaltioiden tiettyjen menojen jättämisestä yhteisörahoituksen ulkopuolelle 5 päivänä heinäkuuta 2000 tehty komission päätös 2000/449/EY (tiedoksiannettu numerolla K(2000) 1847) (EYVL L 180, s. 49).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70, [3] sellaisena kuin se on muutettuna 22.5.1995 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1287/95, [4] 1 artiklan 2 kohdan b alakohdassa todetaan, että Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahastosta rahoitetaan interventioita, joilla tähdätään maatalousmarkkinoiden säätelemiseen.

3. Saman asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Yhteisön sääntöjen mukaisesti yhteisen maatalouden markkinajärjestelyn yhteydessä aloitetut maatalousmarkkinoiden säätelemiseen tähtäävät interventiot rahoitetaan 1 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti."

3 — EYVL L 94, s. 13.

4 — EYVL L 125, s. 1.

4. Saman asetuksen 5 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"2. Neuvoteltuaan EMOTR:n rahastokomitean kanssa komissio:

— —

c) päättää menoista, jotka jätetään 2 ja 3 artiklassa tarkoitetun yhteisörahoituksen ulkopuolelle todettuaan, ettei kyseisiä menoja ole suoritettu yhteisön sääntöjen mukaisesti.

Ennen rahoituksesta kieltäytymistä koskevan päätöksen tekemistä komission tarkastuksen tuloksista ja sen jäsenvaltion, jota asia koskee, antamista vastauksista on toimitettava kirjalliset tiedoksiannot, joiden perusteella molemmat osapuolet pyrkivät sopimukseen jatkotoimenpiteistä.

Jollei sopimukseen päästä, jäsenvaltio voi pyytää käynnistämään menettelyn, jossa pyritään molempien osapuolten kantojen yhteensovittamiseen neljän kuukauden määräajassa ja jonka tuloksista toimitetaan komissiolle kertomus, jonka se tutkii ennen rahoituksesta kieltäytymistä koskevan päätöksen tekemistä.

Komissio tekee ulkopuolelle jätettävistä menoista arvion erityisesti todetun epäyhdenmukaisuuden merkittävyyden perusteella. Komissio ottaa tällöin huomioon rikkomuksen laadun ja vakavuuden sekä yhteisölle aiheutetun taloudellisen vahingon.

— —"

5. Asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa puolestaan säädetään seuraavaa:

"1. 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,

— 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.

2. Mikäli takaisinperintä ei ole täydellinen, yhteisö vastaa sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien rahoituksellisista seuraamuksista, lukuun ottamatta jäsenvaltioiden hallintoelinten tai toimielinten aiheuttamista sääntöjenvastaisuuksista tai laiminlyönneistä aiheutuvia rahoituksellisia seuraamuksia.

Takaisin perityt summat maksetaan maksajina toimiville yksiköille tai toimielimille ja näiden on vähennettävä summat rahastosta rahoitettavista menoista."

6. Erityisesti asetuksen N:o 729/70, sellaisena kuin se on muutettuna, 5 artiklan 2 kohdan c alakohdan osalta on kiinnitettävä huomiota neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastamisen ja hyväksymisen osalta 7 päivänä heinäkuuta 1995 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1663/95 (jäljempänä asetus N:o 1663/95)[5] 8 artiklan 1 ja 2 kohtaan, joissa säädetään seuraavaa:

"1. Jos komissio tutkimuksen perusteella katsoo, että menoja ei ole toteutettu yhteisön sääntöjen mukaisesti, sen on annettava kyseiselle jäsenvaltiolle tiedoksi havaintonsa, tulevan sääntöjenmukaisuuden varmistamiseksi toteutettavat korjaustoimenpiteet sekä arvio menoista, jotka se mahdollisesti ehdottaa jätettäviksi asetuksen soveltamisen ulkopuolelle asetuksen (ETY) N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti. Tiedoksiannossa on viitattava tähän asetukseen. Jäsenvaltion on annettava vastaus kahden kuukauden kuluessa, ja komissio voi muuttaa kantaansa vastaavasti. Jos se on perusteltua, komissio voi suostua tämän vastaukselle varatun määräajan pidentämiseen.

Vastaukselle varatun määräajan päätyttyä komission on aloitettava kahdenväliset keskustelut, ja molempien osapuolten on pyrittävä sopimukseen toteutettavista toimenpiteistä. Tämän jälkeen komission on muodollisesti annettava päätelmänsä tiedoksi jäsenvaltiolle viitaten komission päätökseen 94/442/EY.

2. Asetuksen (ETY) N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetut pää-

5 — EYVL L 158, s. 6.

tökset on tehtävä sen jälkeen, kun on tutkittu sovitteluelimen komission päätöksen 94/442/EY mukaisesti laatima kertomus."

7. Sovittelumenettelyn perustamisesta osaksi Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä 1 päivänä heinäkuuta 1994 tehdyn komission päätöksen 94/442/EY [6] 1 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

"1. Komission yhteyteen perustetaan sovitteluelin, jonka tehtävänä EMOTR-tuen tilien tarkastamisessa ja hyväksymisessä on:

a) tutkia jäsenvaltion sille tutkittavaksi asettama seikka, josta asetuksen (ETY) N:o 729/70 9 artiklan mukaisten tarkastusten seurauksena ja niiden tuloksista käytyjen kahdenkeskisten keskustelujen jälkeen komission toimivaltaiset yksiköt ovat antaneet tähän päätökseen viitaten jäsenvaltiolle muodollisesti tiedon siitä, että tiettyjä kyseisen jäsenvaltion maksamia menoja ei voida kirjata EMOTR-tuesta maksettaviksi,

b) pyrkiä lähentämään komission ja sen jäsenvaltion jota asia koskee, toisistaan poikkeavia kantoja,

c) laatia tuloksien perusteella lähentämispyrkimyksen lopputuloksesta kertomus, johon liitetään sovitteluelimen aiheellisina pitämät havainnot, jos kiista jää kokonaan tai osittain ratkaisematta."

8. Päätöksen 94/442/EY 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan

"sovitteluelimen kanta ei vaikuta komission lopulliseen tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevaan päätökseen — —".

9. Komissio on laatinut niiden tutkimusten rahoitusseurauksista, joilla havaitaan puutteita jäsenvaltioiden tarkastusmenetelmissä, suuntaa-antavan asiakirjan (asiakirja VI/216/93, 3.6.1993), jota on myöhemmin tarkistettu ja joka on korvattu 23.12.1997 asiakirjalla VI/5330/97 (jäljempänä suuntaviivat). Näissä asiakirjoissa hahmotellun ja varainhoitovuoden 1990 tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä

6 — EYVL L 182, s. 45.

alkaen noudatetun lähestymistavan mukaan, kun sääntöjenvastaisten menojen todellista määrää, toisin sanoen yhteisölle aiheutuneita taloudellisia menetyksiä, ei voida määrittää, komissio soveltaa kiinteämääräisiä korjauksia, jotka ovat 2, 5 tai 10 prosenttia ilmoitetuista menoista tappioriskin suuruudesta riippuen.

10. Suuntaviivoissa erotetaan erityisesti sellaisille rahoituskorjauksille, jotka perustuvat jäsenvaltioiden viranomaisten puutteellisiin tarkastuksiin, kaksi valvontaluokkaa, jotka ovat olennainen valvonta ja lisävalvonta:

"— Olennaista valvontaa ovat ne fyysiset ja hallinnolliset tarkastukset, jotka on toteutettava olennaisten tekijöiden todentamiseksi, joita ovat erityisesti maksuvaatimuksen perusteen olemassaolo, määrä, laadulliset edellytykset annettujen määräaikojen noudattaminen mukaan luettuna, sadonkorjuuta koskevat vaatimukset, hallussapitoajat jne. Tarkastukset suoritetaan paikalla ja vertailemalla tietoja muihin erillisiin tietolähteisiin kuten maarekistereihin.

— Lisävalvontaa ovat ne hallinnolliset toimenpiteet, jotka ovat välttämättömiä vaatimusten asianmukaisen käsittelyn kannalta. Näitä toimenpiteitä ovat maksuvaatimusten jättöpäivien noudattamisen tarkastaminen, kaksinkertaisten maksuvaatimusten tunnistaminen, riskianalyysi, rangaistusseuraamusten soveltaminen sekä tuottajien valvonta."

11. Komissio soveltaa suuntaviivojen perusteella eri kiinteämääräisiä korjauskertoimia seuraavasti:

"Kun yksi tai useampi olennainen tarkastus on jäänyt toteuttamatta tai ne on toteutettu niin puutteellisesti tai niin harvoin, että niiden perusteella ei voida määritellä maksuvaatimuksen tukikelpoisuutta tai ehkäistä sääntöjenvastaisuuksia, on perusteltua soveltaa 10 prosentin korjausta, koska on mahdollista todeta kohtuullisella varmuudella, että rahaston varoihin kohdistuva merkittävien tappioiden riski oli suuri.

Kun kaikki olennaiset valvontatoimenpiteet on toteutettu, mutta niitä ei ole sovellettu lukumäärän, toistuvuuden tai perusteellisuuden osalta asetuksissa edellytetyllä tavalla, on perusteltua soveltaa 5 prosentin korjausta, koska on mahdollista todeta kohtuullisella varmuudella, että niiden perusteella ei saada riittävää varmuutta vaatimusten sääntöjenmukaisuudesta ja että rahastoon kohdistunut riski on ollut merkittävä.

Kun jäsenvaltio on suorittanut olennaiset valvontatoimenpiteet asianmukaisesti, mutta on täysin laiminlyönyt yhden tai useamman lisävalvontatoimenpiteen toteuttamisen, on perusteltua soveltaa 2 prosentin korjausta ottaen huomioon, että rahastoon kohdistunut riski on vähäisempi ja sääntöjenvastaisuus ei ole ollut yhtä vakava."

12. Suuremmista korjauskertoimista, aina 100 prosenttiin saakka, voidaan päättää poikkeustapauksissa.

14. Asianosaiset eivät ole samaa mieltä syistä, joiden vuoksi nämä kolme hakemusta valittiin tarkastuksen kohteiksi. Komission mukaan silloin, kun tarkastus suoritettiin, Bristolin keskuksessa ei ollut saatavilla mitään muita tarkastuskertomuksia, ja sen vuoksi perusteellinen tarkastus voitiin suorittaa ainoastaan näiden kolmen tapauksen osalta. Yhdistynyt kuningaskunta väittää sen sijaan, että saman keskuksen seitsemän muuta tarkastajaa olivat suorittaneet seitsemäntoista paikalla tehtävää tarkastusta ja että komissio olisi näin ollen voinut valita perusteelliseen tarkastukseen myös muita tukihakemuksia. Asianosaiset ovat kuitenkin samaa mieltä siitä, että tarkastuksessa todettiin huomattavia sääntöjenvastaisuuksia kaikissa kolmessa valitussa tapauksessa.

III Tosiseikat

13. Komissio suoritti 30.6.—4.7.1997 peltokasvialan tukia koskevan tarkastuksen Englannissa ja Walesissa. Tarkastus koski muun muassa Ministry of Agriculture, Fisheries and Foodin (maatalous-, kalastus- ja elintarvikeministeriö; jäljempänä ministeriö) Bristolin Regional Service Centreä (alueellinen palvelukeskus; jäljempänä keskus), jolle kuuluu Wessexin alue. Tuolloin komission virkailijat valitsivat perusteelliseen tarkastukseen kolme Bristolin keskuksen käsittelemää tukihakemusta, joiden kaikkien osalta paikalla tehtävän tarkastuksen oli tehnyt sama tarkastaja.

15. Tämän vuoksi ministeriö siirsi toisiin tehtäviin sen tarkastajan, joka oli tehnyt kolme kyseessä olevaa paikalla tehtävää tarkastusta. Lisäksi ministeriö määräsi, että saman tarkastajan vuonna 1997 suorittamat paikalla tehtävät tarkastukset sekä eräät muut eri tarkastajien samana vuonna tekemät tarkastukset oli tehtävä uudelleen ongelman todellisen laajuuden selvittämiseksi. Selvityksestä kävi ilmi, että kyseessä olevan tarkastajan vuonna 1997 tekemistä viidestä muusta tarkastuksesta neljässä havaittiin virheitä, mutta koska nämä sääntöjenvastaisuudet korjattiin välittömästi, EMOTR:lle ei aiheutunut niistä taloudellista vahinkoa vuoden 1997 osalta. Muiden tarkastajien tekemien tarkastusten otoksesta ei sen sijaan paljastunut sääntöjenvastaisuuksia.

16. Komission toimivaltaiset yksiköt antoivat asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan mukaisesti 12.12.1997 päivätyllä kirjeellä Yhdistyneelle kuningaskunnalle tiedoksi Bristolin keskuksessa suoritetussa tarkastuksessa havaitut puutteet ja ilmoittivat myös, että havaittujen sääntöjenvastaisuuksien vakavuuden huomioon ottaen osa vuosien 1995 ja 1996 osalta ilmoitetuista menoista voitaisiin jättää yhteisörahoituksen ulkopuolelle asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti. Näin ollen komission toimivaltaiset yksiköt pyysivät tietoja siitä, kuinka todettuihin sääntöjenvastaisuuksiin syyllistyneen tarkastajan toimintaa oli valvottu, sekä tietoja niistä toimista, joita Bristolin keskuksen alueella oli vuosina 1995 ja 1996 sovellettu muiden tarkastajien työssä mahdollisesti esiintyneiden virheellisyyksien toteamiseksi ja korjaamiseksi.

17. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset vastasivat 17.3.1998 päivätyllä kirjeellä ja ilmoittivat, että kun kaikki kyseessä olevan tarkastajan suorittamat tarkastukset oli tehty uudelleen, vuoden 1997 osalta todettujen sääntöjenvastaisuuksien kokonaismäärä oli 9,45 prosenttia kaikista saman tarkastajan tarkastamista tukihakemuksista, ja että aiheettomien suoritusten potentiaalinen kokonaismäärä voitaisiin laskea soveltamalla tätä prosenttia kyseessä olevan tarkastajan vuosina 1995 ja 1996 tarkastamien rahoitushakemusten kokonaismäärään. Samassa kirjeessä Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ilmoittivat komissiolle aikomuksestaan tarkastaa uudelleen kaikki saman tarkastajan kahtena edeltävänä vuonna, 1995 ja 1996, tarkastamat tukihakemukset mahdollisten uusien sääntöjenvastaisuuksien toteamiseksi ja korjaamiseksi.

18. Komission toimivaltaiset yksiköt ilmoittivat Yhdistyneelle kuningaskunnalle 16.6.1998 päivätyllä kirjeellä kantansa Bristolin keskuksen alueella todetuista sääntöjenvastaisuuksista ja kutsuivat asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan mukaisesti koolle kahdenvälisen kokouksen, joka järjestettiin komission toimitiloissa 16.9.1998.

19. Komission toimivaltaisten yksiköiden pyynnöstä ja 16.9.1998 järjestettävää kokousta silmällä pitäen Yhdistynyt kuningaskunta toimitti 21.8.1998 päivätyllä kirjeellä komissiolle Bristolin keskuksen alueella sovellettua yhteisön tukijärjestelmän valvonta- ja tarkastusjärjestelmää koskevia lisätietoja.

20. Komission maatalouden pääosasto ilmoitti 16.9.1998 pidetyn kokouksen jälkeen 4.11.1998 päivätyllä faksilla Yhdistyneelle kuningaskunnalle, että se aikoi ehdottaa 9,45 prosentin suuruista rahoituskorjausta kyseessä olevan tarkastajan vuosina 1995 ja 1996 tarkastamien tukihakemusten kokonaismäärästä ja soveltaa siten näiden kahden vuoden osalta saman tarkastajan tarkastamiin tukihakemuksiin vuoden 1997 tukihakemuksissa todettua

virheiden prosenttimäärää, kuten Yhdistynyt kuningaskunta oli 17.3.1998 päivätyssä kirjeessään ehdottanut. Samassa faksissa se kehotti Yhdistynyttä kuningaskuntaa esittämään kuuden viikon kuluessa ehdotettua tointa koskevat huomautuksensa.

21. Asiakirja-aineistosta ei käy ilmi, että Yhdistynyt kuningaskunta olisi vastannut kirjallisesti edellä mainittuun 4.11.1998 päivättyyn faksiin. Maatalouden pääosasto antoi kuitenkin 2.8.1999 päivätyllä kirjeellä Yhdistyneelle kuningaskunnalle asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdan mukaisesti muodollisesti tiedoksi päätelmänsä, että kun asia oli tutkittu ja siitä oli neuvoteltu muiden komission toimivaltaisten yksiköiden kanssa, ja toisin kuin 4.11.1998 päivätyssä faksissa oli esitetty, ehdotettaisiin rahoituskorjausta, joka olisi suuruudeltaan 2 prosenttia Bristolin keskuksen vuosina 1995 ja 1996 valvomien kulujen kokonaismäärästä.

22. Yhdistynyt kuningaskunta esitti 6.10.1999 päätöksen 94/442/EY mukaisen sovittelumenettelyn aloittamista. Sovitteluelimessä Yhdistynyt kuningaskunta väitti, että koska komission toteamat sääntöjenvastaisuudet koskivat vain yhden tarkastajan toimintaa vuonna 1997, ne olivat luonteeltaan yksittäistapauksia, eikä niiden perusteella voitu näin ollen päätellä, että Bristolin keskuksen alueella sovellettu valvontajärjestelmä olisi riittämätön. Eräissä Ison-Britannian viranomaisten komission tarkastuksen jälkeen suorittamissa tarkastuksissa oli todettu, ettei kyseessä olevan tarkastajan tarkastuksissa ollut esiintynyt virheellisyyksiä kahtena edeltävänä vuonna, lukuun ottamatta kolmea merkityksettään vähäistä virhettä vuonna 1996, ja ettei yksikään muista tarkastajista ollut syyllistynyt sääntöjenvastaisuuksiin vuonna 1997. Yhdistynyt kuningaskunta totesi lisäksi, että Bristolin keskuksen alueella oli tehokas tarkastajien toimien valvontajärjestelmä jo vuosina 1995 ja 1996 ja että vaikka sääntöjenvastaisuuksia, joihin edellä mainittu tarkastaja oli syyllistynyt, ei ollut todettu vielä silloin, kun komissio suoritti tarkastuksen, ne olisi varmasti havaittu myöhemmin ja virheet olisi voitu korjata hyvissä ajoin. Yhdistynyt kuningaskunta esitti lopuksi, että se oli soveltanut vuodesta 1997 lähtien paikalla tehtävien tarkastusten tehostettua valvontajärjestelmää.

23. Komissio puolestaan väitti, että vaikka sen toteamat sääntöjenvastaisuudet liittyivät vain yhden tarkastajan toimintaan, niiden voitiin perustellusti katsoa osoittavan, että kyseessä olevalla alueella käytössä ollut valvontajärjestelmä oli kokonaisuudessaan riittämätön ja sen vuoksi sellainen, että voitiin olettaa, ettei EMOTR:lle aiheutunut tappion riski vuosina 1995 ja 1996 rajoittunut ainoastaan edellä mainitun tarkastajan toimintaan. Komission mukaan tämän näkemyksen vahvisti se, että sen jälkeen, kun tehostettu valvontajärjestelmä oli vuonna 1997 otettu käyttöön, paikalla tehtävissä tarkastuksissa todettujen sääntöjenvastaisuuksien määrä kasvoi 5,86 prosentista vuonna 1996 yli 15 prosenttiin vuonna 1997. Yhdistynyt kuningaskunta vastasi tähän, että kasvu selittyi sillä, että vuonna 1997 maanviljelijät olivat taloudellisesti huomattavasti riippuvaisempia peltokasvialan tuista ja

että he sen vuoksi olivat pyrkineet ilmoittamaan pinta-aloja, jotka olivat mahdollisimman lähellä todellisia pinta-aloja, ja ottivat mahdollisista epätäsmällisistä ilmoituksista koituvien seurausten riskin.

24. Sovitteluelin kehotti 8.3.2000 päivätyssä loppukertomuksessaan komission toimivaltaisia yksiköitä harkitsemaan uudelleen arviointiaan Bristolin keskuksen alueella sovelletusta paikalla tehtävien tarkastusten valvontajärjestelmästä. Sovitteluelin katsoi, etteivät komission tutkimat kolme paikalla tehtyä tarkastusta edustaneet kyseessä olevalla alueella suoritettujen tarkastusten laatua. Lisäksi, kuten Yhdistynyt kuningaskunta oli todennut, alueella harjoitetun valvonnan riittämättömyydestä ei voida tehdä yleisiä päätelmiä, koska valvonnan toteuttamiseen ei jäänyt aikaa sen vuoksi, että komissio suoritti oman tarkastuksensa sen kauden alussa, jolloin paikalla tehtäviä tarkastuksia tehdään.

25. Komission toimivaltaiset yksiköt eivät kuitenkaan muuttaneet kantaansa sovitteluelimen loppukertomuksen perusteella. Ne ehdottivat 2 prosentin suuruista kiinteämääräistä rahoituskorjausta Yhdistyneen kuningaskunnan satokausien 1995 ja 1996 osalta (varainhoitovuodet 1996 ja 1997) ilmoittamiin kuluihin peltokasvialalla Wessexin alueella, kuten ne olivat ilmoittaneet edellä mainitulla 2.8.1999 päivätyllä kirjeellä ja kuten komissio myöhemmin päätti riidanalaisella päätöksellä, jota tässä esillä oleva asia koskee.

IV Tapauksen oikeudellinen tarkastelu

26. Riidanalaista päätöstä koskevan kanteen tueksi Yhdistynyt kuningaskunta esittää neljä kanneperustetta:

— ensimmäisessä kanneperusteessa kanteen esittänyt hallitus väittää, että riidanalainen päätös on lainvastainen, koska komissio on tehnyt virheen katsoessaan, että Wessexin alueella suoritettujen tarkastusten valvonta on ollut riittämätöntä, ja päätellyt tämän vuoksi, että menoja, joita riidanalainen rahoituskorjaus koskee, ei ollut suoritettu yhteisön lainsäädännön edellyttämällä tavalla asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdan [ensimmäisen alakohdan] mukaisesti

— toissijaisesti, toisessa ja kolmannessa kanneperusteessa Yhdistynyt kuningaskunta toteaa, että päättäessään yhteisörahoituksen ulkopuolelle jätettävän rahamäärän suuruudesta komissio on rikkonut asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdan neljättä luetelmakohtaa ja/tai tehnyt ilmeisen arviointivirheen sekä lisäksi rikkonut suhteellisuusperiaatetta

— lopuksi, neljännessä kanneperusteessa Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus

vetoaa olennaisten menettelysääntöjen rikkomiseen menettelyssä, joka johti riidanalaisen päätöksen soveltamiseen.

A *Virhe, jonka komission väitetään tehneen katsoessaan, että kyseessä olevalla alueella sovellettu valvontajärjestelmä oli riittämätön*

Asianosaisten lausumat

27. Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että komissio on tehnyt virheen katsoessaan, että Bristolin keskuksen valvomalla Wessexin alueella suoritetut paikalla tehdyt tarkastukset olivat riittämättömiä. Kantaja katsoo, ettei kumpikaan komission esittämästä seikasta, toisin sanoen sääntöjenvastaisuudet, joihin vuoden 1997 tarkastuksessa yhden tarkastajan havaittiin syyllistyneen paikalla tehdyissä tarkastuksissa, ja kyseessä olevalla alueella todettu tukihakemusten sääntöjenvastaisuuksien määrän kasvu vuonna 1997 vuoteen 1996 verrattuna riitä perustelemaan tätä päätelmää.

28. Erityisesti komission virkailijoiden paikalla tehdyissä tarkastuksissa toteamien puutteiden osalta Yhdistynyt kuningaskunta toistaa jo sovitteluelimen käsittelyssä esittämänsä väitteet ja esittää, että käytössä ollut valvontajärjestelmä oli sellainen, että nämä puutteet olisivat varmasti paljastuneet. Niitä ei ollut todettu vielä komission tarkastuksen aikaan ainoastaan sen vuoksi, että tämä tarkastus tehtiin kesäkuun lopussa ja heinäkuun alussa 1997, toisin sanoen paikalla tehtävien tarkastusten neljän kuukauden pituisen suorittamiskauden ensimmäisen kuukauden lopussa. Näin ollen valvontaa ei ollut ehditty suorittaa. Joka tapauksessa kansallisilla viranomaisilla olisi ollut riittävästi aikaa tehokkaan valvonnan suorittamiseen, koska tuet olisi maksettu vasta 16. lokakuuta alkaen.

29. Edellä esitetyn tueksi Yhdistynyt kuningaskunta esittää kaksi komission tarkastuksen aikaan käytössä olleen valvontajärjestelmän osatekijää, asiakirjojen tarkastuksen ja yhdessä tehtävät tarkastukset. Ensiksi mainittu suoritetaan siten, että Field Team Manager, joka vastaa Bristolin keskuksen tarkastajien suorittamien paikalla tehtyjen tarkastusten laadusta, tutkii otoksen tarkastajien laatimista tarkastuskertomuksista. Yhdessä tehtävissä tarkastuksissa Field Team Manager osallistuu ilman ennakkoilmoitusta tarkastajan suorittamaan paikalla tehtävään tarkastukseen tai virkaiältään vanhempi tarkastaja on paikalla (tästä voidaan joko ilmoittaa ennakolta tai suorittaa tarkastus ilman ennakkoilmoitusta) toisen tarkastajan suorittaessa tarkastuksen. Yhdistynyt kuningaskunta esittää, että valvontajärjestelmä, jota sovellettiin komission tarkastukseen saakka, ja näin ollen myös kahtena edellisenä vuonna, oli kattava ja tehokas ja

vastasi siten yhteisön lainsäädännön edellytyksiä. Osoituksena järjestelmän toimivuudesta Yhdistynyt kuningaskunta esittää, että vuonna 1996 Field Team Manager tutki 239 laaditusta tarkastuskertomuksesta 100 ja että samana vuonna noin 46 paikalla tehtyä tarkastusta suoritettiin Field Team Managerin läsnä ollessa, ja vielä 88 muuta tarkastusta suoritettiin virkaiältään vanhemman tarkastajan läsnä ollessa.

30. Kantajana olevan hallituksen mukaan niiden paikalla tehtyjen tarkastusten, jotka oli suorittanut kolme komission tarkastuksen kohteena ollutta tarkastusta tehnyt tarkastaja, liian lyhyt kesto olisi joka tapauksessa tullut ilmi asiakirjojen tarkastuksen yhteydessä, sillä tämä tarkastus koskee tarkastajien laatimia kertomuksia, joissa nimenomaisesti ilmoitetaan suoritettujen tarkastusten kesto. Lisäksi, koska kyseessä oleva tarkastaja oli yksi virkaiältään nuorimmista, tarkastuksiin olisi sovellettu tehostettua valvontaa, johon sisältyi se, että osa tarkastuksista olisi tehty yhdessä siten, että tarkastajan suorittamassa tarkastuksessa olisi ollut läsnä virkaiältään vanhempi virkailija.

31. Yhdistynyt kuningaskunta esittää edelleen, että yhteisön lainsäädännössä ei edellytetä yksityiskohtaisten ja jäykkien säännösten luomista vaan asianmukaista ja tehokasta paikalla tehtäviä tarkastuksia suorittavan henkilöstön valvontajärjestelmää, jollainen Bristolin keskuksessa oli käytössä jo komission tarkastuksen aikaan.

32. Komissio ei voi myöskään väittää päinvastaista tehostetun tarkastusjärjestelmän käyttöönoton jälkeen vuonna 1997 todettujen sääntöjenvastaisuuksien lukumäärän kasvun perusteella. Yhdistynyt kuningaskunta palaa sovitteluelimen käsittelyssä esittämiinsä väitteisiin ja toteaa, että kasvu on selitettävissä sillä, että kyseessä olevana vuonna maanviljelijät olivat taloudellisesti paljon riippuvaisempia peltokasvialan tuista ja että he sen vuoksi olivat pyrkineet saamaan mahdollisimman suuria tukia. Näin ollen, toisin kuin suotuisampina kausina, jolloin maanviljelijät pyrkivät pikemminkin aliarvioimaan tukikelpoisia pinta-aloja niitä ilmoittaessaan voidakseen välttää rangaistusseuraamukset, he vuonna 1997 olisivat ilmoittaneet pinta-aloja, jotka olivat mahdollisimman lähellä todellisia pinta-aloja ja ottaneet mahdollisista epätäsmällisistä ilmoituksista koituvien seurausten riskin.

33. Näiden seikkojen osalta komissio väittää, että vaikka vuonna 1997 vakavia sääntöjenvastaisuuksia todettiin vain yhden tarkastajan tekemien tarkastusten osalta, ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että sekä kyseessä oleva tarkastaja että muut Bristolin keskuksen tarkastajat olisivat syyllistyneet sääntöjenvastaisuuksiin myös aiempina vuosina. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten komission tarkastuksen jälkeen tekemissä tarkastuksissa onkin käynyt ilmi, että kyseinen tarkastaja oli tehnyt joitakin virheitä myös vuoden 1996 tarkastuksissa, vaikka ne eivät olleetkaan yhtä vakavia kuin vuonna 1997 todetut virheet. Lisäksi se, ettei vuonna 1997 tehdyissä, kahta edeltävää vuotta

koskeneissa tarkastuksissa ole todettu vakavia sääntöjenvastaisuuksia, ei sen mukaan ole ratkaisevaa, koska Yhdistynyt kuningaskunta itse myöntää, että aiemmin mahdollisesti tehtyjä virheitä ei ole helppo havaita jälkeenpäin.

34. Komissio jatkaa edelleen, että kyseessä olevan tarkastajan työn laatu oli niin epätyydyttävää vuonna 1997, että on vaikea kuvitella, että se olisi voinut olla paljon parempi aiempina vuosina. Näin ollen se, ettei tarkastajan työssä ole todettu merkittäviä puutteita vuosien 1995 ja 1996 osalta, antaa aiheen olettaa, että myös valvonta on saattanut olla riittämätöntä.

35. Lopuksi se seikka, että vuonna 1997 Bristolin keskuksen alueella todettujen sääntöjenvastaisuuksien lukumäärä oli huomattavasti kasvanut sen jälkeen, kun otettiin käyttöön tehostettu valvontajärjestelmä, jossa virkaiältään vanhemmat virkailijat tekevät uudelleen tarkastajien suorittamat paikalla tehdyt tarkastukset, antaa aiheen olettaa, että virheet olivat aiempina vuosina jääneet toteamatta. Todettujen sääntöjenvastaisuuksien lisääntymistä ei myöskään voida selittää ilmoitettujen pinta-alojen "maksimoinnilla", niin kuin Yhdistynyt kuningaskunta väittää. Juuri sen vuoksi, että vuonna 1997 maanviljelijöiden tilanne oli epäsuotuisa, näiden olisi olettanut olevan entistäkin tarkempia tukikelpoisia pinta-aloja ilmoittaessaan välttääkseen rangaistusseuraamukset, kuten tuen pienenemisen tai menettämisen. Tässä tilanteessa ei voida katsoa, että Yhdistynyt kuningaskunta olisi osoittanut, että ennen komission tarkastusta sovellettu valvontajärjestelmä olisi ollut kattava ja tehokas.

Arviointi

36. Aluksi on mielestäni syytä muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan komissiolle kuuluu sen osoittaminen, että maatalouden yhteistä markkinajärjestelyä koskevia sääntöjä on rikottu, [7] ja se on velvollinen perustelemaan päätöksensä, jolla se toteaa asianomaisen jäsenvaltion harjoittaman valvonnan puuttuvan täysin tai olevan puutteellista, [8] mutta sen ei kuitenkaan tarvitse näyttää tyhjentävästi jäsenvaltioiden suorittamien tarkastusten riittämättömyyttä, vaan sen on esitettävä näyttö vakavasta ja perustellusta epäilyksestä kansallisten viranomaisten suorittamien tarkastusten suhteen. [9] Saman oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltion on esitettävä yksityiskohtaisempi ja täydellisempi näyttö näiden lukujen todenperäisyydestä ja tarvittaessa komission laskelmien paikkansapitämättömyydestä, [10] eikä se voi kumota komission

7 — Ks. asia C-281/89, Italia v. komissio, tuomio 19.2.1991 (Kok. 1991, s. I-347, 19 kohta) ja asia C-253/97, Italia v. komissio, tuomio 28.10.1999 (Kok. 1999, s. I-7529, 6 kohta).

8 — Ks. esim. asia C-8/88, Saksa v. komissio, tuomio 12.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2321, 23 kohta).

9 — Ks. asia C-54/95, Saksa v. komissio, tuomio 21.1.1999 (Kok. 1999, s. I-35, 35 kohta) ja asia C-28/94, Alankomaat v. komissio, tuomio 22.4.1999 (Kok. 1999, s. I-1973, 40 kohta).

10 — Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 5 mainitussa asiassa Saksa v. komissio 21.1.1999 annetun tuomion 35 kohta ja asiassa Alankomaat v. komissio 22.4.1999 annetun tuomion 41 kohta sekä asia C-278/98, Alankomaat v. komissio, tuomio 6.3.2001 (Kok. 2001, s. I-1501, 93 kohta).

päätelmiä pelkillä väitteillä, joiden tueksi se ei esitä selvitystä luotettavan ja toimivan valvontajärjestelmän olemassaolosta. [11]

37. Tarkastelkaamme seuraavaksi esillä olevaa asiaa edellä mainitun oikeuskäytännön perusteella. Tässä on mielestäni tarkasteltava sitä, onko komissio esittänyt sellaista näyttöä, jonka perusteella voidaan vakavasti ja perustellusti epäillä, että Bristolin keskuksen alueella sovellettu valvonta- ja tarkastusjärjestelmä oli riittämätön. Toiseksi on tutkittava, onko Yhdistynyt kuningaskunta voinut esittää seikkoja, jotka kumoaisivat tai ainakin asettaisivat vakavasti kyseenalaiseksi tällaisen epäilyksen.

38. Ensimmäisen seikan osalta katson, ettei komissio ole tehnyt arviointivirhettä katsoessaan Bristolin keskuksessa suoritetuissa tarkastuksissa todettujen vakavien sääntöjenvastaisuuksien perusteella, ettei keskuksen soveltama valvontajärjestelmä ollut sellainen, että keskuksen omien tarkastajien paikalla tehdyissä tarkastuksissa tekemät mahdolliset laiminlyönnit ja sääntöjenvastaisuudet olisi voitu havaita ja korjata.

39. On totta, että todetut sääntöjenvastaisuudet koskevat vain yhden tarkastajan työtä vuonna 1997. On kuitenkin merkittävää, että lähes kaikissa kyseessä olevan tarkastajan suorittamissa paikalla tehdyissä tarkastuksissa vuonna 1997 aina siihen saakka, kunnes hänet siirrettiin toisiin tehtäviin, todettiin sääntöjenvastaisuuksia, ja että nämä olivat niin ilmeisiä, että, kuten Yhdistynyt kuningaskunta itse toteaa, ne olisivat heti paljastuneet tarkastajan laatimien asiakirjojen yksinkertaisessa tarkastuksessa. Näin ollen minusta on perusteltua katsoa, että ellei muusta voida esittää näyttöä, Bristolin keskuksessa sovellettu valvontajärjestelmä ei ollut omiaan tällaisten sääntöjenvastaisuuksien toteamiseen, ja että valvontajärjestelmä näin ollen oli tehoton.

40. Lisäksi se, että tehostetun valvontajärjestelmän käyttöönoton jälkeen vuonna 1997 Bristolin keskuksen tarkastajien paikalla tehdyissä tarkastuksissa tukihakemuksissa toteamien sääntöjenvastaisuuksien lukumäärä kasvoi, näyttää vahvistavan sen, että uusi järjestelmä oli tehokkaampi kuin komission tarkastuksen aikaan käytössä ollut järjestelmä.

41. Näin ollen katson, että komissio on edellä mainitun oikeuskäytännön edellyttämällä tavalla esittänyt näyttöä siitä, että sen toteamat sääntöjenvastaisuudet olivat luonteeltaan sellaisia, että ne antoivat aiheen vakavalle ja perustellulle epäilylle, että Bristolin keskuksen alueella käytössä ollut valvontajärjestelmä oli yleisesti riittämätön, vaikka sääntöjenvastaisuudet koskivatkin vain yhden tarkastajan työtä.

11 — Ks. edellä alaviitteessä 7 mainitussa asiassa Italia v. komissio 28.10.1999 annetun tuomion 7 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö ja asiassa C-247/98, Kreikka v. komissio, tuomio 11.1.2001 (Kok. 2001, s. I-35, 70 kohta).

42. Sen sijaan Yhdistyneen kuningaskunnan esittämien, Bristolin keskuksen alueella ennen komission tarkastusta käytössä olleen valvontajärjestelmän tehokkuutta koskevien väitteiden osalta katson, ettei väitteiden tueksi ole esitetty sellaisia kouraantuntuvia ja täsmällisiä todisteita, jotka asettaisivat komission ilmaiseman "perustellun epäilyksen" kyseenalaiseksi.

43. Yhdistynyt kuningaskunta toteaa ainoastaan, että vuonna 1996 laadituista 239 tarkastuskertomuksesta Field Team Manager tutki uudelleen 100 ja että samana vuonna noin 46 paikalla tehtävää tarkastusta suoritettiin Field Team Managerin läsnä ollessa ja 88 muuta tarkastusta tehtiin virkaiältään vanhemman tarkastajan läsnä ollessa. Ei kuitenkaan ole selvitetty, mitkä tarkastukset tai kuinka monta sen tarkastajan laatimaa tarkastuskertomusta, jonka toiminnassa sääntöjenvastaisuudet todettiin, Field Team Manager tutki uudelleen vuosina 1995 ja 1996, tai mitkä tämän tarkastajan samoina vuosina tekemistä tarkastuksista tai kuinka moni niistä tehtiin Field Team Managerin tai virkaiältään vanhemman tarkastajan läsnä ollessa. Kantajana oleva hallitus ei myöskään ole esittänyt selitystä sille, miksi valvontajärjestelmässä ei havaittu mitään sääntöjenvastaisuuksia kyseessä olevan tarkastajan ennen vuotta 1997 tekemissä tarkastuksissa, kun pelkästään se, että samat tarkastukset tehtiin uudelleen, riitti osoittamaan, että tarkastaja oli tehnyt joitakin virheitä vuonna 1996.

44. Edellä esitetyistä syistä katson, että ensimmäinen kanneperuste on perusteeton ja sen vuoksi hylättävä.

B *Sovelletun rahoituskorjauksen suuruus*

45. Toisella ja kolmannella kanneperusteella kantaja vastustaa komission riidanalaisella päätöksellä soveltaman rahoituskorjauksen suuruutta. Erityisesti Yhdistynyt kuningaskunta syyttää niissä komissiota siitä, että se on soveltanut kiinteämääräistä korjausta sellaisen rahoituskorjauksen asemesta, joka olisi laskettava erityisten ja todettuja virheitä ajatellen johdonmukaisten arviointiperusteiden mukaan, ja rikkonut sen lisäksi suhteellisuusperiaatetta. Koska nämä kaksi kanneperustetta liittyvät kiinteästi toisiinsa, ne on syytä käsitellä yhdessä.

Asianosaisten lausumat

46. Yhdistynyt kuningaskunta korostaa ennen kaikkea sitä, että — kuten komissiokin on myöntänyt — valvonnan väitetystä riittämättömyydestä ei ole vuonna 1997 aiheutunut EMOTR:lle taloudellista vahinkoa kansallisten viranomaisten soveltamien korjaavien toimenpiteiden vuoksi. Kahden edeltävän vuoden osalta Yhdistynyt kuningaskunta sen sijaan toteaa, että komission mahdollisia rahoituksellisia seurauksia koskevat päätelmät, jotka perustuvat vuonna 1997 yhden tarkastajan osalta todettuihin sääntöjenvastaisuuksiin, voivat koskea ainoastaan tämän tarkastajan toimintaa, koska ei ole mitään näyttöä siitä, että muut 12 Bristolin keskuksen alueella

työskentelevää tarkastajaa olisivat syyllistyneet sääntöjenvastaisuuksiin. Kantajana oleva hallitus esittää lisäksi, että kun kaikki kyseessä olevan tarkastajan vuosina 1995 ja 1996 tekemät tarkastukset oli tehty uudelleen mahdollisten sääntöjenvastaisuuksien havaitsemiseksi, Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset totesivat vuoden 1996 osalta vain kolme kyseessä olevan tarkastajan tekemää, merkitykseltään vähäistä virhettä (näiden johdosta perittiin takaisin 919,66 GBP, joka on sittemmin maksettu EMOTR:lle), ja että vuoden 1995 osalta sääntöjenvastaisuuksia ei todettu. Näiden kahden vuoden osalta rahoituskorjaus ei näin ollen ole perusteltu.

47. Yhdistynyt kuningaskunta kuitenkin myöntää, että tarkastusten toistolla saatujen tulosten arvo on rajallinen, koska satoja, joille tukea vuosina 1995 ja 1996 haettiin, ei enää voida tarkastella. Mikäli näiden kahden vuoden osalta tehtävän rahoituskorjauksen katsottaisiin olevan tästä syystä perusteltu, se olisi laskettava ainoastaan määrästä, joka vastaa kyseessä olevan tarkastajan tarkastamien tukihakemusten kokonaismäärää. Kansallisten viranomaisten tekemissä lisätarkastuksissa oli näet käynyt ilmi, että sääntöjenvastaisuuksien mahdollisuus oli todettu vain tämän tarkastajan osalta. Näin laskettuun rahamäärään olisi sovellettava 9,45 prosentin suuruista rahoituskorjausta, mikä vastaisi kyseessä olevan tarkastajan vuonna 1997 suorittamissa paikalla tehdyissä tarkastuksissa todettua sääntöjenvastaisuuksien määrää. Kantajana oleva hallitus lisää, että tällainen vähennys vastaa komission maatalouden pääosaston aluksi, marraskuussa 1998, ehdottamaa korjausta.

48. Lopuksi Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että edellä esitetyn perusteella 2 prosentin suuruisen kiinteämääräisen rahoituskorjauksen soveltaminen Bristolin keskuksen käsittelemien tukihakemusten perusteella maksettuun kokonaisrahamäärään ei ole perusteltua. Se on joka tapauksessa suhteellisuusperiaatteen vastaista, sillä se nostaa sovelletun rahoituskorjauksen suuruuden yli 23-kertaiseksi (125 866 GBP:sta 2 921 518 GBP:aan) komission maatalouden pääosaston aluksi ehdottamaan korjaukseen verrattuna.

49. Komissio sen sijaan puolustaa kantaansa ja viittaa jo aiemmin esittämiinsä valvontajärjestelmän riittämättömyyttä koskeviin väitteisiin. Juuri se seikka, että paikalla tehtävien tarkastusten laadussa todettujen puutteiden vaikutusta suoritettujen maksujen asianmukaisuuteen on mahdotonta jälkeenpäin täsmällisesti määrittää, edellyttää kiinteämääräisen rahoituskorjauksen soveltamista.

50. Rahoituskorjauksen suuruuden osalta komissio toteaa, että oleellisissa tarkastuksissa todettujen vakavien puutteiden vuoksi jopa 5 prosentin suuruisen korjauksen soveltaminen olisi ollut perusteltua. Tästä huolimatta komissio piti 2 prosentin suuruisen rahoituskorjauksen soveltamista asianmukaisena ottaen huomioon sen, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, johon Yhdistynyt kuningaskunta on syyllistynyt, toisin sanoen valvontajärjestelmän riittämättömyys, koski lisävalvontaa, ja sen, että kansalliset viranomaiset olivat soveltaneet nopeita ja tehokkaita korjaavia toimenpiteitä heti, kun kyseessä olevat puutteet oli huomattu.

51. Väitetyn suhteellisuusperiaatteen rikkomisen osalta komissio korostaa, että sen soveltama rahoituskorjaus vastaa todettujen laiminlyöntien vaikutusta EMOTR:n menoihin. Suhteellisuusperiaatteen noudattaminen on lisäksi varmistettu soveltamalla riidanalaisessa kiinteämääräisessä rahoituskorjauksessa 2 prosentin suuruista korjausta, joka on pienin komission suuntaviivoissa mainittu rahoituskorjaus (ks. edellä 10 ja 11 kohta).

Arviointi

52. Kahden tässä esillä olevan kanneperusteen arvioimiseksi on tutkittava, että a) onko komissio tehnyt virheen katsoessaan, että todettujen puutteiden rahoituksellisia seurauksia ei voida täsmällisesti määrittää, ja soveltaessaan tästä syystä kiinteämääräistä rahoituskorjausta erityisesti määritetyn korjauksen asemesta; b) onko komissio ylittänyt harkintavaltansa rajat ja rikkonut suhteellisuusperiaatetta päättäessään 2 prosentin suuruisesta rahoituskorjauksesta.

53. Ensimmäiseen kysymykseen voidaan mielestäni vastata vain kielteisesti, kun on hyväksytty päätelmä, jonka mukaan Bristolin keskuksen valvontajärjestelmä oli tosiasiassa yleisesti riittämätön. Toisin sanoen mikäli on totta, kuten edellä olen pyrkinyt osoittamaan (ks. edellä 39—44 kohta), että todetut puutteet ovat osoitus valvonta- ja tarkastusjärjestelmän yleisestä riittämättömyydestä, on todettava, että komissio toimi oikein päättäessään kiinteämääräisestä rahoituskorjauksesta.

54. Myös kohdan b) kysymykseen on vastattava kielteisesti. Kuten komissio on todennut, 2 prosentin suuruinen rahoituskorjaus on pienin komission suuntaviivoissa mainituista korjauksista, ja sitä pienempi rahoituskorjaus on mahdollinen vain, jos asianomainen jäsenvaltio voi osoittaa, että suurin todennäköinen EMOTR:lle koituva tappio on tätä pienintä määrää pienempi. Mielestäni Yhdistynyt kuningaskunta ei kuitenkaan ole vakuuttavasti näyttänyt tätä toteen. Se on näet myöntänyt, että tekemällä uudelleen todetuista sääntöjenvastaisuuksista vastuussa olevan tarkastajan vuosina 1995 ja 1996 suorittamat paikalla tehdyt tarkastukset ei kuitenkaan voida todeta kaikkia niitä sääntöjenvastaisuuksia, joihin tämä tarkastaja mahdollisesti on syyllistynyt, eikä Yhdistynyt kuningaskunta ole edes suorittanut uudelleen kaikkia muiden tarkastajien vuosina 1995 ja 1996 tekemiä tarkastuksia, vaan toistanut ainoastaan noin kymmenen vuonna 1997 tehtyä tarkastusta ja väittää nyt, esittämättä mitään näyttöä väitteensä tueksi, että nämä olivat ennen komission tarkastusta tehtyjä tarkastuksia.

55. Edellä esitettyjen syiden vuoksi katson, etteivät myöskään toinen ja kolmas kanneperuste ole perusteltuja.

C *Väitetty olennaisten menettelysääntöjen rikkominen*

Asianosaisten lausumat

56. Neljännessä kanneperusteessa Yhdistynyt kuningaskunta lopuksi väittää, ettei komissio noudattanut asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdan mukaisia menettelysääntöjä komission ja asianomaisen jäsenvaltion välisen "kahdenvälisen keskustelun" osalta (ks. edellä 6 kohta). Kanteen esittäneen hallituksen mukaan komissio oli tässä esillä olevassa asiassa käynyt tämän keskustelun pyrkimättä sopimukseen rahoituskorjausta koskevasta ehdotuksesta, jonka se myöhemmin antoi jäsenvaltiolle muodollisesti tiedoksi.

57. Ensinnäkään komissio ei ollut kutsunut kahdenväliseen keskusteluun kaikkien omien asianomaisten yksiköidensä edustajia, vaan ainoastaan maatalouden pääosaston edustajat. Lisäksi komissio ehdotti ensin pienempää rahoituskorjausta ja myöhemmin, ilmeisesti neuvoteltuaan juuri niiden yksiköiden kanssa, jotka eivät olleet osallistuneet keskusteluun, paljon suurempaa rahoituskorjausta. Kanteen esittänyt hallitus huomauttaa, että tällainen menettely tekee tyhjäksi pyrkimyksen päästä sopimukseen kahdenvälisessä keskustelussa, minkä tekee erityisen vakavaksi se, että menettelyllä, josta 8 artiklan 1 kohdassa säädetään, pyritään suojelemaan jäsenvaltioiden etuja alalla, jolla tehtävillä ratkaisuilla on huomattavia taloudellisia seurauksia.

58. Komissio puolestaan väittää noudattaneensa asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja menettelysääntöjä. Erityisesti se oli antanut säännösten mukaisesti Yhdistyneelle kuningaskunnalle tiedoksi omassa tarkastuksessaan toteamansa sääntöjenvastaisuudet 12.12.1997 päivätyllä kirjeellä, jossa lisäksi asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti mainittiin rahoituskorjauksen mahdollisuus. Näin ollen Yhdistynyt kuningaskunta oli sen mukaan ollut täysin tietoinen siitä, että 2 prosentin suuruista tai sitäkin suurempaa rahoituskorjausta saatettaisiin soveltaa.

59. Myös kahdenvälinen keskustelu oli komission mukaan käyty asianmukaisesti ja täysin edellä mainitun asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Komissio myöntää, että keskustelun tuloksena maatalouden pääosasto oli ilmaissut kannan, jonka mukaan sovellettava rahoituskorjaus olisi ollut rajattava niihin kuluihin, jotka oli tarkastanut se tarkastaja, jonka toiminnan oli havaittu olevan epätyydyttävää. Komissio kuitenkin

väittää edelleen, että tämä oli pelkästään kanta, jonka asianomainen pääosasto aikoi esittää ja joka ei ollut eikä sen voitu katsoa olevan koko komission lopullinen kanta.

60. Se, että komissio myöhemmin teki tästä kannasta poikkeavan päätöksen ja katsoi, että todetut sääntöjenvastaisuudet riittivät perustelemaan ankaramman rahoituskorjauksen, ei missään tapauksessa merkitse sitä, ettei menettelyä olisi toteutettu asianmukaisesti, eikä se myöskään tee aiempaa kahdenvälistä keskustelua merkityksettömäksi. Tämä keskustelu oli päinvastoin antanut tilaisuuden perusteelliseen ajatustenvaihtoon osapuolten välillä, ja se puolestaan oli tärkeää ongelmien ja tosiseikkojen selvittämiseksi. Komissio lisää vielä, että on selvää, ettei 8 artiklan mukaisia kahdenvälisiä keskusteluja voida pitää muodollisena ristiriitojen ratkaisujärjestelmänä, sillä tämä tehtävä kuuluu yhteisöjen tuomioistuimelle.

Arviointi

61. Aluksi on syytä todeta, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan toisaalta "komission on suhteissaan jäsenvaltioihin noudatettava soveltamisasetuksissa itselleen asettamiaan edellytyksiä", [12] mutta toisaalta "jäsenvaltiot eivät kuitenkaan voi omaksua suhteissaan komissioon puhtaan muodollista kantaa, kun asiaan liittyvistä olosuhteista käy ilmi, että niiden oikeuksia on täysin suojattu". [13] Joka tapauksessa, edelleen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan "tällaisesta menettelyvirheestä voi kuitenkin seurata päätöksen kumoaminen kokonaan tai osittain ainoastaan, jos kanteen kohteena oleva päätös olisi ilman tätä virhettä voinut olla sisällöltään erilainen". [14]

62. Näistä periaatteista seuraa, että arvioitaessa neljännen kanneperusteen perusteita on tutkittava sekä sitä, onko komissio rikkonut asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja olennaisia menettelysääntöjä, että myös sitä — mikäli tällainen rikkominen todetaan —, olisiko rikkominen saattanut olennaisesti vaikuttaa riidanalaisen päätöksen sisältöön.

12 — Ks. asia C-170/00, Suomi v. komissio, tuomio 24.1.2002 (Kok. 2002, s. I-1007, 34 kohta)ja asia C-158/00, Luxemburg v. komissio, tuomio 13.6.2002 (Kok. 2002, s. I-5373, 24 kohta).

13 — Ks. edellä alaviitteessä 12 mainitussa asiassa Suomi v. komissio annetun tuomion 34 kohta.

14 — Vastaavasti ks. esim. asia 150—84, Bernardi v. parlamentti, tuomio 23.4.1986 (Kok. 1986, s. 1375, 28 kohta) ja julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-263/95, Saksa v. komissio, tuomio 10.2.1998 (Kok. 1998, s. I-441, 12 kohta); vastaavasti edelleen asia 41/69, Chemiefarma v. komissio, tuomio 15.7.1970 (Kok. 1970, s. 661, Kok. Ep. I, s. 455, 52 kohta); asia C-301/87, Ranska v. komissio, tuomio 14.2.1990 (Kok. 1990, s. I-307, Kok. Ep. X, s. 319, 31 kohta); asia C-142/87, Belgia v. komissio, tuomio 21.3.1990 (Kok. 1990, s. I-959, Kok. Ep. X, s. 387, 48 kohta) ja asia C-288/96, Saksa v. komissio, tuomio 5.10.2000 (Kok. 2000, s. I-8237, 101 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö).

63. Ensimmäisen seikan osalta katson, että Yhdistynyt kuningaskunta on oikeassa väittäessään, että tässä esillä olevassa asiassa komissio ei ole noudattanut niitä menettelysääntöjä, joista asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdassa säädetään. Tässä säännöksessä säädetään näet, että tiedoksiannosta annettavalle vastaukselle varatun määräajan päätyttyä "komission on aloitettava kahdenväliset keskustelut, ja molempien osapuolten *on pyrittävä sopimukseen toteutettavista toimenpiteistä*. Tämän jälkeen komission on muodollisesti annettava päätelmänsä tiedoksi jäsenvaltiolle viitaten komission päätökseen 94/442/EY". [15]

64. Minusta näyttää ilmeiseltä, että käsitteellä "toteutettavat toimenpiteet" ei viitata ainoastaan niihin toimenpiteisiin, joita sovelletaan tulevan sääntöjenmukaisuuden varmistamiseksi, vaan myös määrättäviin rahoituskorjauksiin, koska tavallisesti juuri viimeksi mainitut ovat eräs merkittävimmistä tässä artiklassa tarkoitetussa menettelyssä käytävän keskustelun aiheista.

65. Toiseksi, mikäli tätä säännöstä ei pidetä täysin merkityksettömänä, katson, että täyttääkseen velvollisuutensa pyrkiä sopimukseen toteutettavista toimenpiteistä, komission toimivaltaiset yksiköt eivät voi vain kutsua koolle kahdenvälistä keskustelua ja kuulla jäsenvaltion väitteitä antamatta jäsenvaltiolle mahdollisuutta esittää huomautuksia niistä erityisistä toimista, joita komission yksiköt aikovat esittää.

66. Katson, että noudattaakseen menettelyä, josta edellä mainitussa 8 artiklan 1 kohdassa säädetään, komission toimivaltaisten yksiköiden on toimitettava jäsenvaltiolle myös epämuodollisesti tarpeelliset tiedot, jotta jäsenvaltio voi esittää huomautuksensa sen rahoituskorjauksen suuruudesta, jota aiotaan ehdottaa, jotta ennen muodollista tiedonantoa voitaisiin päästä — milloin se on mahdollista — asiaa koskevaan sopimukseen. Minusta on näet johdonmukaista, että mikäli komission toimivaltaiset yksiköt eivät anna *epämuodollisesti* tietoja toimenpiteistä, joita ne aikovat esittää, ei ole mahdollista päästä niistä sopimukseen ja että sen jälkeen, kun toimenpiteet on *muodollisesti* annettu tiedoksi asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdan mukaisesti, jäsenvaltiolla ei ole muuta mahdollisuutta kuin saattaa asia sovitteluelimen käsiteltäväksi.

15 — Kursivointi tässä.

67. Esillä olevan asian asiakirja-aineistosta käy ilmi, että komission toimivaltaiset yksiköt olivat antaneet 4.11.1998 päivätyllä faksilla Yhdistyneelle kuningaskunnalle tiedoksi sen rahoituskorjauksen kokonaismäärän, jota ne aikoivat ehdottaa. Samalla ne myös pyysivät hallitusta esittämään omat huomautuksensa kuuden viikon kuluessa ja tarjosivat Yhdistyneelle kuningaskunnalle näin mahdollisuuden esittää oma kantansa. Tässä yhteydessä sitä, ettei Yhdistynyt kuningaskunta vastannut, on pidettävä komission toimivaltaisten yksiköiden ehdotuksen hiljaisena hyväksymisenä, koska faksissa esitetyn rahoituskorjauksen suuruus vastasi täsmällisesti korjausta, jota Yhdistynyt kuningaskunta itse oli ehdottanut 17.3.1998 päivätyssä kirjeessään komissiolle. Tämä ei merkitse sitä, että tämä ehdotus olisi sitonut komission toimivaltaisia yksiköitä tai etteivät ne voisi myöhemmin muuttaa kantaansa, mutta niiden olisi pitänyt tässä noudattaa samaa menettelyä kuin aiemminkin, eli antaa Yhdistyneelle kuningaskunnalle uusi epämuodollinen tiedonanto, johon sillä olisi ollut mahdollisuus vastata ja päästä mahdolliseen uuteen sopimukseen ennen päätelmien muodollista tiedoksi antamista.

68. Sen vuoksi katson, että jättäessään ilmoittamatta Yhdistyneelle kuningaskunnalle sen rahoituskorjauksen täsmällisen määrän, jota ne aikoivat ehdottaa, ennen kuin antoivat sen muodollisesti tiedoksi 2.8.1999 päivätyllä kirjeellä, komission toimivaltaiset yksiköt rikkoivat asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdassa säädettyjä menettelysääntöjä.

69. Edellä esitetty menettelysääntöjen rikkominen vaikuttaa huomattavalta vielä senkin vuoksi, että myöskään asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdan nojalla lähetetyllä, 12.12.1997 päivätyllä kirjeellä ei Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisille ollut tarjottu tilaisuutta esittää huomautuksiaan sen rahoituskorjauksen suuruudesta, jonka soveltamista komission toimivaltaiset yksiköt aikoivat ehdottaa.

70. Kuten olen edellä todennut, on kuitenkin vielä arvioitava, onko tämä sellainen olennaisten menettelysääntöjen rikkominen, josta olisi voinut seurata kanteen esittäneen hallituksen riitauttaman päätöksen osittainen kumoaminen.

71. Tämän osalta Yhdistynyt kuningaskunta on väittänyt suullisessa käsittelyssä, että edellä mainitun menettelysääntöjen rikkomisen vuoksi sille ei suotu mahdollisuutta ilmaista omaa kantaansa ja toimittaa hallussaan olevia tietoja kaikille päätöksen tekemiseen osallistuneille komission yksiköille. Yhdistynyt kuningaskunta jatkaa edelleen, että mikäli sille olisi annettu mahdollisuus, se olisi sopimukseen pyrkiessään voinut vaikuttaa koko komission kantaan, ei ainoastaan maatalouden pääosaston yksiköihin.

72. Minun on kuitenkin huomautettava, että tosiasiassa kanteen esittäneellä hallituksella on ollut mahdollisuus ilmaista oma kantansa koko komissiolle sovittelumenettelyssä. Tällä menettelyllä, jonka käynnistämistä jäsenvaltiot voivat pyytää sen jälkeen, kun komission toimivaltaiset yksiköt ovat asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdan mukaisesti antaneet päätelmänsä muodollisesti tiedoksi, on kaksinainen tavoite. Ensinnäkin sillä pyritään siihen, että osapuolet voisivat sovitteluelimen toiminnan ansiosta päästä sopimukseen, johon niiden olisi pitänyt pyrkiä jo edellä kuvatun (ks. 64—67 kohta) menettelyn aikana. Menettelyn toinen tavoite — siinä tapauksessa, että sopimukseen ei päästä — on esittää komissiolle, joka tässä ymmärretään kollegiaalisena elimenä, sovitteluelimen loppukertomuksen huomautukset sekä jäsenvaltion sovittelumenettelyssä esittämät huomautukset. Asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan komissio tekee oman päätöksensä tutkittuaan sovitteluelimen kertomuksen.

73. Tässä esillä olevassa asiassa Yhdistyneellä kuningaskunnalla oli siis mahdollisuus esittää omat huomautuksensa riidanalaisella päätöksellä sovelletun rahoituskorjauksen suuruudesta sovittelumenettelyssä. Rahoituskorjauksen suuruus oli ilmoitettu sille ennen edellä mainitun menettelyn käynnistämistä komission yksiköiden 2.8.1999 päivätyllä muodollisella tiedonannolla. Kuten asiakirja-aineistosta käy ilmi, sovitteluelimen loppukertomuksessa esitetään yhteenveto asianosaisten kannoista, mukaan luettuina Yhdistyneen kuningaskunnan esittämät ehdotetun rahoituskorjauksen suuruutta koskevat huomautukset. Kuten riidanalaisen päätöksen kolmannesta perustelukappaleesta käy ilmi, koko komissio tutki tämän loppukertomuksen, eivät pelkästään maatalouden pääosaston yksiköt, kuten Yhdistynyt kuningaskunta väittää.

74. Jos siis kanteen esittäneen hallituksen väitteet eivät kaikesta huolimatta olleet riittäviä, jotta komissio olisi pidättynyt soveltamasta riidanalaisella päätöksellä omien yksiköidensä ehdottamaa rahoituskorjausta, tämän ei voida katsoa johtuvan menettelysääntöjen rikkomisesta, joihin nämä yksiköt kahdenvälisessä keskustelussa olivat syyllistyneet, koska, kuten edellä on osoitettu, tämä rikkominen ei olennaisesti vaikuttanut Yhdistyneen kuningaskunnan puolustautumisoikeuksiin. Missään tapauksessa kantaja ei ole edellä mainitun oikeuskäytännön edellyttämällä tavalla osoittanut, että riidanalainen päätös olisi ilman tätä virhettä voinut olla sisällöltään erilainen.

75. Edellä esitettyjen syiden vuoksi katson, että myös neljäs kanneperuste on perusteeton ja sen vuoksi hylättävä samoin kuin koko tässä käsitelty kanne.

V Oikeudenkäyntikulut

76. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista, katson, että komission vaatimus on hyväksyttävä, kun otetaan huomioon edellä tässä käsitellyn kanteen osalta esittämäni seikat.

VI Ratkaisuehdotus

77. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) hylkää kanteen ja

2) velvoittaa Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.