YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)
8 päivänä toukokuuta 2003 *

Sisällys

I Asiaa koskevat oikeussäännöt I-3952

A Yleinen lainsäädäntö I-3952

B Erityinen lainsäädäntö I-3955

1. Oliiviöljyn tuotantotukea koskevat säännökset I-3955

a) Yleiset säännökset I-3955

b) Tarkastusjärjestelmä I-3958

c) Oliivirekisteri ja oliivinviljelyä koskevat ATK-rekisterit I-3960

2. Oliiviöljyn tuotantotukea koskevat säännökset I-3962

3. Oliiviöljyalan tarkastuksista vastaavan toimielimen perustaminen I-3965

4. Kuivarehun tuotantotukea koskevat säännökset I-3966

II Aineelliset kysymykset I-3968

A Oliiviöljyn tuotantotuki I-3968

1. Oliiviöljyn tuotantotukea koskeva 10 prosentin kiinteämääräinen korjaus ilmoitetuista kokonaismenoista I-3968

a) AAO:n ja itsehallintoalueiden välinen riittämätön yhteydenpito I-3970

i) Asianosaisten lausumat I-3970

ii) Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta I-3971

b) Toteamus, jonka mukaan itsehallintoalueet eivät peruuta myllyjen hyväksymistä 10 prosentissa AAO:n ehdottamista tapauksista ja 50 prosentissa hyväksyttyjä tuottajajärjestöjä koskevista tapauksista I-3972

i) Asianosaisten lausumat I-3972

ii) Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta I-3974

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

c) Toimivan oliivirekisterin puuttuminen I-3976

i) Asianosaisten lausumat I-3976

ii) Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta I-3977

d) ATK-rekisterin puuttuminen I-3978

i) Asianosaisten lausumat I-3979

ii) Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta I-3981

e) Myllyjen tarkastukset I-3982

i) Asianosaisten lausumat I-3983

ii) Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta I-3986

f) Tuottajille kiinteästi vahvistetut tuotokset I-3988

i) Asianosaisten lausumat I-3988

ii) Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta I-3990

g) Syötäväksi tarkoitettujen oliivien tuotanto I-3992

i) Asianosaisten lausumat I-3992

ii) Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta I-3994

h) Yhteisön talousarviolle aiheutuvan vahingon puuttuminen I-3996

i) Asianosaisten lausumat I-3996

ii) Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta I-3997

2. Kahden hyväksytyn tuottajajärjestön perusteetonta rahoitusta koskeva täsmällinen rahoituskorjaus I-3999

a) Asianosaisten lausumat I-3999

b) Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta I-4001

3. Oliivirekisterin osalta ilmoitettuja kustannuksia koskeva täsmällinen rahoituskorjaus I-4006

a) Kieltäytyminen rahoittamasta 10:tä prosenttia sopimuksen kokonaissummasta vastaavaa voittoa I-4007

i) Asianosaisten lausumat I-4007

ii) Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta I-4008

b) Kieltäytyminen rahoittamasta yli kahta prosenttia sopimuksen kokonaissummasta vastaavia yleiskustannuksia I-4010

i) Asianosaisten lausumat I-4010

ii) Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta I-4011

c) 10 prosentin kiinteämääräinen korjaus hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista sillä perusteella, että sopimus on tehty tarjouskilpailua järjestämättä I-4012

i) Asianosaisten lausumat I-4012

ii) Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta I-4014

B Oliiviöljyn kulutustuki I-4015

1. EMOTR:n kieltäytyminen ottamasta kokonaan tai osittain vastattavakseen kahdelle pakkausyritykselle myönnettyjä oliiviöljyn kulutustukia I-4015

a) J. S. Fernandez -niminen yritys I-4016

i) Asianosaisten lausumat I-4016

ii) Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta I-4017

b) N. R. Sevillano -niminen yritys I-4019

i) Asianosaisten lausumat I-4019

ii) Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta I-4020

2. Espanjan kuningaskunnan oliiviöljyn kulutustukena ilmoittamiin kokonaiskustannuksiin tehty 2 prosentin suuruinen kiinteämääräinen korjaus I-4021

a) Asianosaisten lausumat I-4023

b) Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta I-4026

C Kuivarehun tuotantotuki I-4027

1. Asianosaisten lausumat I-4028

2. Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta I-4028

D Yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden loukkaaminen I-4031

1. Näytön puuttuminen I-4031

2. Toisen osapuolen kuulemisen periaate ja hyvän hallinnon periaate I-4031

3. Seuraamusten lainmukaisuuden periaate I-4032

4. Suhteellisuusperiaate I-4032

Oikeudenkäyntikulut I-4033

Asiassa C-349/97,

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään S. Ortiz Vaamonde, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään X. Lewis, avustajanaan abogado M. Carro, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta varainhoitovuonna 1993 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä tehdyn päätöksen 97/333/EY muuttamisesta 30 päivänä heinäkuuta 1997 tehdyn komission päätöksen 97/608/EY (EYVL L 245, s. 20) Espanjan kuningaskuntaa koskevilta osin,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-P. Puissochet sekä tuomarit C. Gulmann, V. Skouris, F. Macken ja N. Colneric (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: P. Léger,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 21.2.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Espanjan kuningaskunta on yhteisöjen tuomioistuimeen 13.10.1997 jättämällään kanteella vaatinut EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan (joista on muutettuina tullut EY 230 artiklan ensimmäinen ja toinen kohta) nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta varainhoitovuonna 1993 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä tehdyn päätöksen 97/333/EY muuttamisesta 30 päivänä heinäkuuta 1997 tehdyn komission päätöksen 97/608/EY (EYVL L 245, s. 20; jäljempänä riidanalainen päätös) Espanjan kuningaskuntaa koskevilta osin.

2 Riidanalaisen päätöksen mukaan osa Espanjan kuningaskunnan ilmoittamista menoista ei vastannut yhteisön lainsäädännössä asetettuja edellytyksiä eikä niitä näin ollen voitu rahoittaa EMOTR:n tukiosastosta. Nämä menot koskevat oliiviöljyn tuotanto- ja kulutustukea sekä kuivarehun tuotantotukea. Komission määräämät rahoituskorjaukset ovat:

a) Oliiviöljyn tuotantotuki:

— Espanjan kuningaskunnalle markkinointivuonna 1992/1993 maksettua tukea koskeva 10 prosentin suuruinen kiinteämääräinen rahoituskorjaus, eli 5 939 261 511 Espanjan pesetaa (ESP)

— kahdelle hyväksytylle tuottajajärjestölle ja niiden jäsenille myönnettyjen tukien määrää vastaava 224 414 161 ESP:n suuruinen rahoituskorjaus

— oliivirekisteriin liittyviä menoja koskeva 217 007 368 ESP:n suuruinen rahoituskorjaus.

b) Oliiviöljyn kulutustuki:

— kahdelle hyväksytylle oliiviöljyn pakkausyritykselle myönnettyjen tukien määrää vastaava 26 849 245 ESP:n korjaus

— Espanjan kuningaskunnalle markkinointivuonna 1992/1993 maksettuja tukia koskeva 2 prosentin suuruinen kiinteämääräinen korjaus, eli 811 514 867 ESP.

c) Kuivarehun tuotantotuki:

— Espanjan ilmoittamia menoja koskeva 2 prosentin suuruinen korjaus, eli 384 545 035 ESP.

3 Näiden korjausten perusteena olevat sääntöjenvastaisuudet esitetään tiivistetysti 15.4.1997 annetussa yhteenvetokertomuksessa VI/5210/96, joka koskee varainhoitovuoden 1993 tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevien EMOTR:n tukiosaston toteuttamien tarkastusten tuloksia (jäljempänä yhteenvetokertomus).

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yleinen lainsäädäntö*

4 Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 (EYVL L 94, s. 13) 1 artiklan 1 ja 2 kohdassa ja 3 artiklassa säädetään, että yhteisön sääntöjen mukaisesti yhteisö rahoittaa yhteisen maatalouden markkinajärjestelyjen yhteydessä aloitetut maatalousmarkkinoiden sääntelemiseen tähtäävät interventiot EMOTR:n tukiosastosta.

5 Asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot toteuttavat kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti toimenpiteet EMOTR:sta rahoitettavien toimien tosiasiallisen toteuttamisen ja niiden asianmukaisuuden varmistamiseksi, sääntöjenvastaisuuksien estämiseksi ja niihin kohdistuvien seuraamusten toteuttamiseksi sekä sellaisten summien takaisinperimiseksi, jotka on menetetty sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien seurauksena.

6 Kyseisen asetuksen 8 artiklan 2 kohdassa säädetään, että 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 EMOTR:sta rahoitettavista menoista.

7 Saman asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on annettava komission käyttöön kaikki EMOTR:n moitteettoman toiminnan kannalta tarpeelliset tiedot ja toteutettava kaikki toimenpiteet, jotka ovat omiaan helpottamaan tarkastuksia, joiden toteuttamisen komissio arvioi olevan tarpeen yhteisörahoituksen hoidossa, mukaan lukien tarkastukset paikan päällä. Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle tiedoksi lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset, jotka ne ovat antaneet yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvien yhteisön säädösten soveltamiseksi, sikäli kuin kyseisillä säädöksillä on rahoituksellisia vaikutuksia EMOTR:oon.

8 Neuvosto antoi Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston tukiosaston rahoitusjärjestelmään kuuluviin toimenpiteisiin kohdistuvista jäsenvaltioiden suorittamista tarkastuksista ja direktiivin 77/435/ETY kumoamisesta 21 päivänä joulukuuta 1989 asetuksen (ETY) N:o 4045/89 (EYVL L 388, s. 18). Sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan tämä asetus koskee EMOTR:n tukiosaston rahoitusjärjestelmään suoraan tai välillisesti kuuluvien toimien tosiasiallisen ja sään-

töjenmukaisen toteuttamisen tarkastamista yrityksiksi nimitettyjen maksunsaajien tai velallisten kaupallisten asiakirjojen perusteella. Asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava yritysten kaupallisten asiakirjojen tarkastaminen tarkastettavien toimien laatu huomioon ottaen. Näiden tarkastusten yksityiskohtaisista säännöistä säädetään tämän artiklan 2—4 kohdassa.

9 EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastamisen ja hyväksymisen rahoituksellisia seuraamuksia varten siinä tapauksessa, että jäsenvaltioiden toteuttamissa tarkastuksissa on puutteita, komission yksiköiden välinen ryhmä laati perusteet, jotka komissio hyväksyi ja jotka toimitettiin tiedoksi jäsenvaltioille EMOTR:n ohjauskomiteassa, jossa ne otettiin myönteisesti vastaan (1.6.1993 päivätty asiakirja VI/216/93; jäljempänä asiakirja VI/216/93). Näihin perusteisiin sisältyy seuraavat kolme kiinteämääräisten korjausten luokkaa:

— 2 prosenttia menoista, jos puute rajoittuu valvontajärjestelmän merkityksettömämpään osaan tai valvontatoimenpiteisiin, jotka eivät ole olennaisia menojen sääntöjenmukaisuuden takaamisen kannalta, siten että voidaan päätellä, että EMOTR:n kohtaama tappioriski on vähäinen.

— 5 prosenttia menoista, jos puute liittyy valvontajärjestelmän tai valvontatoimenpiteiden tärkeisiin osiin, jotka ovat merkittäviä menojen sääntöjenmukaisuuden takaamiseksi, siten että voidaan päätellä, että EMOTR:n kohtaama tappioriski on huomattava.

— 10 prosenttia menoista, jos puute liittyy valvontajärjestelmän tai toimenpiteiden kokonaisuuteen tai niiden perustavaa laatua oleviin osiin, jotka ovat olennaisia menojen sääntöjenmukaisuuden takaamiseksi, siten että voidaan päätellä, että EMOTR:n tappioriski on erittäin suuri.

10 Asiakirjassa VI/216/93 muistutetaan, että kaikki menot voidaan hylätä ja että näin ollen suuremmat korjaukset voidaan katsoa asianmukaisiksi poikkeuksellisissa olosuhteissa.

B *Erityinen lainsäädäntö*

1. Oliiviöljyn tuotantotukea koskevat säännökset

a) Yleiset säännökset

11 Neuvoston asetuksella N:o 136/66/ETY (EYVL 1966, 172, s. 3025), joka annettiin 22.9.1966, sellaisena kuin se on muutettuna 30.6.1992 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2046/92 (EYVL L 215, s. 1; jäljempänä asetus N:o 136/66), perustettiin rasva-alan yhteinen markkinajärjestely.

12 Asetuksen N:o 136/66 5 artiklalla otettiin käyttöön oliiviöljyn tuotantotukijärjestelmä, jonka tavoitteena on edistää kohtuullisten tulojen varmistamista tuottajille. Tämän artiklan 2 kohdassa säädetään, että tukea myönnetään oliivinviljelijöille, joiden keskimääräinen markkinointivuoden tuotanto on vähintään 500 kilogrammaa oliiviöljyä, tosiasiallisesti tuotetun oliiviöljyn määrän mukaan, ja muille oliivinviljelijöille heidän viljelemiensä oliivipuiden lukumäärän ja tuotantopotentiaalin sekä kiinteästi vahvistettujen tuotosten mukaan sillä edellytyksellä, että tuotetut oliivit on murskattu.

13 Viimeksi mainitun tapauksen osalta tuen myöntämistä oliiviöljyn tuotannolle sekä tuottajajärjestöille koskevista yleisistä säännöistä 17 päivänä heinäkuuta 1984 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2261/84 (EYVL L 208, s. 3), sellaisena kuin se on muutettuna 27.11.1990 annetulla neuvoston asetuksella N:o 3500/90 (EYVL L 338, s. 3; jäljempänä asetus N:o 2261/84), 2 artiklan 4 kohdan toisessa alakohdassa täsmennetään, että tuki on samansuuruinen kuin tuki, joka saadaan soveltamalla neljän viimeisen markkinointivuoden aikana kiinteästi vahvistettujen oliivien ja öljyn tuotoksien keskiarvoa tuotannossa olevien oliivipuiden määrään.

14 Asetuksen N:o 136/66 muuttamisesta 18 päivänä toukokuuta 1982 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1413/82 (EYVL L 162, s. 6) otettiin käyttöön erityisjärjestelmä, joka perustuu tiettyjen tukijärjestelmän soveltamiseen liittyvien toimintojen suorittamisesta vastaavien oliivinviljelijäjärjestöjen tai näiden liittojen toimintaan. Tämän asetuksen kahdeksannessa perustelukappaleessa täsmennetään, että tuen ennakkomaksu olisi suoritettava pelkästään liitoille, koska niiden toiminnalla olisi varmistettava niihin kuuluvien järjestöjen jäseninä olevien oliivinviljelijöiden tuotannon tehostettu valvonta.

15 Asetuksen N:o 136/66 20 c artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan hyväksyttyjen tuottajajärjestöjen liittojen on kyettävä valvomaan jäsentensä oliivin- ja öljyntuotantoa. Mainitun artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan hyväksyttyjen tuottajajärjestöjen on kyettävä myös sovittamaan yhteen ja tarkastamaan liiton muodostavien järjestöjen toimintaa. Saman artiklan 3 kohdassa säädetään, että järjestön tai liiton hyväksyminen peruutetaan, jos hyväksymisen edellytykset eivät täyty tai eivät enää täyty.

16 Tältä osin asetuksen N:o 2261/84 5 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa täsmennetään, että jokaisen hyväksytyn tuottajajärjestön on ilmoitettava viimeistään 30 päivänä kesäkuuta kunakin vuonna rakenteessaan mahdollisesti tapahtuneista muutoksista hyväksymisen tai sen viimeisen vuosit-

taisen ilmoituksen jälkeen, ja vastaanottamistaan ero- ja liittymishakemuksista. Saman kohdan toisen alakohdan mukaan toimivaltaisen viranomaisen on tämän ilmoituksen ja sen mahdollisten tarkastusten perusteella varmistettava, että hyväksymisedellytyksiä noudatetaan edelleen. Jos näitä edellytyksiä ei enää noudateta tai jos järjestön rakenteen vuoksi ei ole mahdollista tarkistaa sen jäsenten tuotantoa, kyseisen viranomaisen on tämän kohdan kolmannen alakohdan mukaan viipymättä viimeistään ennen seuraavan markkinointivuoden alkua peruutettava hyväksyminen ja ilmoitettava tästä päätöksestä komissiolle.

17 Asetuksen N:o 2261/84 11 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että liitot ja tuottajajärjestöt käyttävät niille saman artiklan 1 kohdan mukaisesti tarkoitetut summat ainoastaan sellaisten toimien rahoittamiseen, jotka kuuluvat niille tämän asetuksen mukaisesti. Kyseisen artiklan 3 kohdassa säädetään, että jos tuottajajärjestöjen saamia summia ei käytetä kokonaan tai osittain niille kuuluvien toimien rahoittamiseen, ne on vähennettävä EMOTR:n rahoittamista kustannuksista.

18 Asetuksen N:o 2261/84 2 artiklan 3 kohdan mukaan tuki myönnetään hakemuksesta, joka asianomaisten on jätettävä jäsenvaltiossa, jossa öljy on tuotettu. Saman artiklan 4 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että sellaisten oliivinviljelijöiden osalta, joiden keskimääräinen tuotanto on vähintään 500 kilogrammaa oliiviöljyä markkinointivuotta kohti, tuki myönnetään öljymäärälle, joka on tosiasiallisesti tuotettu hyväksytyssä myllyssä. Oliiviöljyn tuotantotukijärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 31 päivänä lokakuuta 1984 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3061/84 (EYVL L 288, s. 52), sellaisena kuin se on muutettuna 15.4.1991 annetulla komission asetuksella N:o 928/91 (EYVL L 94, s. 5; jäljempänä asetus N:o 3061/84), 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti tukihakemuksen, joka jokaisen oliivinviljelijän on jätettävä, on sisällettävä tietyt tiedot, kuten hyväksytty mylly tai hyväksytyt myllyt, joissa öljy on tuotettu, sekä kunkin myllyn osalta käytettyjen oliivien määrä ja tuotettu öljymäärä. Kyseisen hakemuksen liitteenä on oltava myllyn antama ilmoitus, jossa vahvistetaan oliivinviljelijän tiedot.

19 Asianomaisten myllyjen hyväksyminen edellyttää sitä, että ne täyttävät tietyt edellytykset. Asetuksen N:o 2261/84 13 artiklan 4 kohdassa säädetään, että jos jokin hyväksymisedellytyksistä ei enää täyty, hyväksyminen peruutetaan ajanjaksoksi, jonka pituus määräytyy rikkomuksen vakavuuden mukaan. Saman artiklan 6 kohdassa täsmennetään, että jos myllyn hyväksymisen peruuttamisesta olisi vakavia seurauksia tietyn tuotantoalueen puristuskyvylle, voidaan päättää tämän myllyn hyväksymisestä erityisellä tarkastusjärjestelmällä. Tätä varten kyseisen jäsenvaltion on asetuksen N:o 3061/84 9 artiklan 4 kohdan mukaisesti jätettävä komissiolle perusteltu hakemus, jossa on tarkennettu valvontalaji, jota se sitoutuu käyttämään kyseiseen myllyyn.

b) Tarkastusjärjestelmä

20 Asetuksen N:o 2261/84 14 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisen tuottajajäsenvaltion on sovellettava tarkastusjärjestelmää, jolla taataan, että tuote, jolle tuki myönnetään, on oikeutettu tukeen.

21 Asetuksen N:o 3061/84 1 artiklan 2 kohdan d ja e alakohdassa täsmennetään tältä osin, että oliivinviljelijän esittämässä ensimmäisessä viljelyilmoituksessa on ilmoitettava muun muassa niiden tuotannossa olevien oliivipuiden lukumäärä, joiden oliiveja käytetään öljyntuotantoon, sekä tuotannossa olevien öljyä tuottavien oliivipuiden kokonaislukumäärä. Tämän artiklan 5 kohdassa säädetään, että jos osa oliiveista on käytetty muuhun tarkoitukseen kuin oliiviöljyn tuotantoon, tuki maksetaan suhteessa niihin oliiveihin, jotka on tarkoitettu oliiviöljyn tuotantoon.

22 Asetuksen N:o 3061/84 9 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että varastokirjanpito on päivittäistä ja yhdenmukaistettua ja sisältää muun muassa tietyt erityiset tiedot, jotka mainitaan a ja e alakohdassa, eli saapuneiden oliivien eräkohtaiset määrät, niin että kunkin erän tuottaja ja omistaja mainitaan, ja myllystä pois-

tuneet eräkohtaiset öljymäärät, niin että vastaanottaja mainitaan. Tosiseikkojen tapahtuma-aikaan voimassa ollut 9 artiklan 2 kohdan e alakohta kuului seuraavasti: "Myllystä poistuneet eräkohtaiset öljymäärät, niin että vastaanottaja mainitaan. Jos puristettujen oliivien määrä koostuu useammista eristä, jotka ovat pienempiä kuin yhteen puristukseen tarvittava vähimmäismäärä, sekä perinteisen tuotantojakson myllyjen osalta että jatkuvan tuotantojakson myllyjen osalta varastokirjanpitoon on sisällyttävä myllystä poistunut öljyn kokonaismäärä eriteltynä vastaanottajien mukaan suhteessa kunkin puristamaan oliivimäärään."

23 Asetuksen N:o 2261/84 14 artiklan 3 kohdan mukaan tuottajajäsenvaltioiden on kunakin markkinointivuonna valvottava hyväksyttyjen myllyjen toimintaa ja tarkastettava niiden varastokirjanpito. Tämän artiklan 3 a kohdassa täsmennetään, että tuen maksamiseksi oliivinviljelijöille, joiden keskimääräinen tuotanto on vähintään 500 kilogrammaa oliiviöljyä markkinointivuotta kohti, tuottajajäsenvaltioiden on tarkastettava viljelyilmoitusten paikkansapitävyys määritettävin perustein, että tukihakemukseen merkitty öljymäärä ja hyväksyttyjen myllyjen varastokirjanpitoon merkitty määrä vastaavat toisiaan, ja määritettävin perustein, että oliivintuotanto, josta kukin oliivinviljelijä on ilmoittanut, että se on puristettu hyväksytyssä myllyssä, on yhtäpitävä hänen viljelyilmoituksessaan olevien tietojen kanssa. Niiden oliivinviljelijöiden osalta, joiden keskimääräinen tuotanto on alle 500 kilogrammaa oliiviöljyä markkinointivuotta kohti, asetuksen N:o 2261/84 14 artiklan 4 kohdassa säädetään, että tarkastuksella on voitava tarkistaa viljelyilmoitusten paikkansapitävyys määritettävin perustein sekä se, että on olemassa todiste oliivien puristamisesta hyväksytyssä myllyssä.

24 Asetuksen N:o 3061/84 10 artiklan 1 kohdan nojalla asetuksen N:o 2261/84 14 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun tarkastuksen on kohdistuttava vähintään 10 prosenttiin kyseisen markkinointivuoden aikana toimivista myllyistä. Saman artiklan 3 kohdassa säädetään, että asetuksen N:o 2261/84 14 artiklan 3 a ja 4 kohdassa tarkoitettujen viljelyilmoitusten paikkansapitävyyden tarkastamiseksi tuottajajäsenvaltioiden on otettava huomioon muun muassa oliivinviljelyä koskevassa rekisterissä ja ATK-rekistereissä olevat tiedot, oliivinviljelijään kohdistuneiden paikan päällä tehtyjen tarkastusten tulokset sekä oliivien ja öljyn tuotokset, jotka on vahvistettu alueelle, jossa kyseinen tila tai kyseiset tilat sijaitsevat.

25 Asetuksen N:o 2261/84 15 artiklan 3 kohdassa säädetään, että jos tämän asetuksen 13 ja 14 artiklan perusteella ei voida vahvistaa hyväksytyn myllyn varastokirjanpidossa olevia tietoja, kyseinen jäsenvaltio määrittää tukeen oikeutetun öljymäärän jokaisen tuottajan osalta, jonka keskimääräinen tuotanto on vähintään 500 kilogrammaa oliiviöljyä markkinointivuotta kohti ja joka on puristuttanut oliivituotantonsa kyseisessä myllyssä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta seuraamuksia, joita mahdollisesti sovelletaan kyseiseen myllyyn. Tämän artiklan 4 kohdan mukaan tukeen oikeutetun määrän määrittämiseksi jäsenvaltio ottaa erityisesti huomioon tämän asetuksen 18 artiklan, jossa säädetään vahvistamisesta yhtenäisiä tuotantoalueita kohti, mukaisesti kiinteästi vahvistetut oliivien ja öljyn tuotokset.

c) Oliivirekisteri ja oliivinviljelyä koskevat ATK-rekisterit

26 Toisaalta yhteisön oliivien ja oliiviöljyn tuotantomahdollisuuksien selvittämiseksi tarvittavien tietojen saamiseksi ja toisaalta yhteisön oliiviöljyn tukijärjestelmän paremman toiminnan turvaamiseksi neuvosto antoi 21 päivänä tammikuuta 1975 asetuksen (ETY) N:o 154/75 oliivirekisterin perustamisesta oliiviöljyä tuottavissa jäsenvaltioissa (EYVL L 19, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna tiettyjen rasva-alan asetusten mukauttamisesta Espanjan ja Portugalin liittymisen vuoksi 20 päivänä joulukuuta 1985 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3788/85 (EYVL L 367, s. 1; jäljempänä asetus N:o 154/75).

27 Asetuksen N:o 154/75 1 artiklan 1 kohdassa säädetään, että oliiviöljyä tuottavien jäsenvaltioiden on perustettava kaikkia niiden alueella sijaitsevia oliiviviljelmiä koskeva oliivirekisteri. Tämän asetuksen 1 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan toisen luetelmakohdan mukaan tämän rekisterin perustamiselle asetettu määräaika päättyi Espanjan kuningaskunnan osalta 1.11.1986.

28 Lokakuun 16 päivänä 1979 annetulla komission asetuksella (ETY) N:o 2276/79 (EYVL L 262, s. 11), sellaisena kuin se on muutettuna 10.5.1989 annetulla komission asetuksella N:o 1279/89 (EYVL L 127, s. 24; jäljempänä asetus N:o 2276/79), säädettiin oliivirekisterin perustamista oliiviöljyä tuottavissa jäsenvaltioissa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. Asetuksen N:o 2276/79 6 a artiklan mukaan tuottajajäsenvaltioiden on turvattava, saman asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädettyä menettelyä noudattaen, oliivirekisterin vuosittainen ajan tasalle saattaminen ottaen huomioon oliivinviljelijöiden toimittamien viljelyilmoitusten mahdolliset muutokset. Kyseisen asetuksen 6 b artiklan 1 kohdassa säädetään, että yhteisöön tämän asetuksen voimaantulon jälkeen liittyneet tuottajajäsenvaltiot voivat valita kokeiden avulla niiden oliivinviljelyä koskeviin olosuhteisiin parhaiten sopivat menetelmät. Tätä varten kyseisten jäsenvaltioiden on toimitettava kokeita koskeva ohjelma komissiolle hyväksymistä varten ennen 31.12.1988. Asetuksen 6 b artiklan 2 kohdan mukaan komissio ilmoittaa jäsenvaltiolle tämän esittämää ohjelmaa koskevan päätöksensä, johon liitetään tarvittaessa sen tarkoituksenmukaisina pitämät muutokset. Komission hyväksymisen jälkeen kyseisen jäsenvaltion on toteutettava ohjelma mahdollisimman nopeasti.

29 Asetuksen N:o 154/75 3 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaan oliivirekisterin rahoitus tuotantotukea vähentämällä toteutetaan asetuksen N:o 729/70 2 ja 3 artiklassa tarkoitettuja kustannuksia koskevaa menetelmää noudattaen. Asetuksen N:o 154/75 3 artiklan 5 kohdan mukaan hyväksyttäviä kustannuksia ovat tuottajajäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten ja töiden suorittamisesta vastuussa olevien luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden välisistä sopimuksista johtuvat kustannukset tai muut kuin töiden hallintoon tai valvontaan liittyvät kustannukset silloin kun jäsenvaltio teettää nämä työt omilla viranomaisillaan. Jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle ennakolta sopimusten tai eritelmien sisältö tai töiden arvioidut kustannukset.

30 Asetuksen N:o 2261/84 16 artiklan 1 kohdassa säädetään lisäksi, että jokaisen tuottajajäsenvaltion on perustettava ja pidettävä ajan tasalla pysyviä ATK-rekisterejä oliivien ja oliiviöljyn tuotantoa koskevista tiedoista. Mainitun asetuksen viimeisessä perustelukappaleessa todetaan, että tarkastusten

toteuttamisessa täsmällisesti ja tehokkaasti aiheutuvien ongelmien ratkaisemiseksi on tarpeen perustaa jokaisessa tuottajajäsenvaltiossa ATK-rekisteri, jossa on kaikki aiheelliset tiedot tarkastusten helpottamiseksi ja sääntöjenvastaisuuksien löytämiseksi nopeasti. Kyseisen asetuksen 17 artiklan 2 kohdan mukaan rekisterien on oltava yhteensopivia niiden ATK-järjestelmien kanssa, joita käytetään oliivinviljelyä koskevan rekisterin osalta.

31 Asetuksen N:o 2261/84 14 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan tässä asetuksessa tarkoitettuja tarkastuksia varten käyttämään näitä rekisterejä. Sen 16 artiklan 2 kohdan mukaan näissä rekistereissä on oltava kaikki sellaiset tiedot, joilla voidaan helpottaa tarkastustoimia ja sääntöjenvastaisuuksien nopeaa tutkintaa, öljymyllyjen tuotantoa koskevat tiedot mukaan luettuina. Asetuksen N:o 3061/84 11 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetään lisäksi, että jäsenvaltioiden on syötettävä rekisteriin oliivinviljelyä koskevassa rekisterissä olevat perustiedot heti, kun ne ovat käytettävissä.

32 Asetuksen N:o 3061/84 11 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että ATK-rekisterissä olevien kaikkien osien on oltava toimintakunnossa ennen 31.10.1990.

2. Oliiviöljyn tuotantotukea koskevat säännökset

33 Oliiviöljyn kulutustukea koskevat yleiset säännöt sisältyvät 19.12.1978 annettuun neuvoston asetukseen N:o 3089/78 (EYVL L 369, s. 12), sellaisena kuin se on muutettuna 17.11.1987 annetulla neuvoston asetuksella N:o 3461/87 (EYVL L 329, s. 1; jäljempänä asetus N:o 3089/78). Tämän asetuksen 4 artiklan mukaan tukea myönnetään yhteisössä tuotetulle oliiviöljylle, joka täyttää tietyt edellytykset. Asetuksen 1 artiklassa säädetään, että oliiviöljyn kulutustuki

myönnetään ainoastaan hyväksytyille oliiviöljyn pakkausyrityksille. Asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan kyseinen jäsenvaltio antaa hyväksymisen ainoastaan yrityksille, joilla on määritettävä vähimmäispakkauskyky, jotka harjoittavat pakkaustoimintaa määritettävän vähimmäisjakson ajan, jotka pitävät varastokirjanpitoa määritettävien säännösten mukaan ja jotka suostuvat kaikkiin tukijärjestelmän soveltamiseksi säädettyihin tarkastuksiin. Saman asetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan hyväksyminen peruutetaan, jos jokin edellä mainitun asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa säädetyistä hyväksymisedellytyksistä ei enää täyty, ylivoimaista estettä lukuun ottamatta. Saman artiklan 2 kohdan mukaan kyseinen jäsenvaltio päättää hyväksymisen tilapäisestä peruuttamisesta jokaiselta pakkausyritykseltä, joka on hakenut tukea suuremmalle oliiviöljymäärälle kuin mille tukioikeus on myönnetty.

34 Asetuksen N:o 3089/78 7 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan jäsenvaltioiden on perustettava valvontajärjestelmä, jolla taataan, että tuote, jolle tukea haetaan, täyttää tuen saamisen edellytykset. Saman artiklan toisessa kohdassa säädetään, että tämän valvonnan tarkoitus on erityisesti tarkistaa, vastaako oliiviöljyn määrä, jolle tukea haetaan, yhteisöstä peräisin olevan oliiviöljyn määrää, joka on tullut pakkausyritykseen, ja yhteisöstä peräisin olevan oliiviöljyn määrää, joka on lähtenyt yrityksestä pakkaamisen jälkeen kyseisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan säännösten mukaisesti ja joka on saatettu markkinoille yhteisössä.

35 Komissio määrittelee 24.9.1985 annetussa asetuksessa N:o 2677/85 (EYVL L 254, s. 5) oliiviöljyn kulutustukijärjestelmän soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt. Kyseisen asetuksen 1 artiklassa säädetään, että asetuksen N:o 3089/78 2 artiklassa tarkoitettua hyväksymistä varten jokaisen pakkausyrityksen pakkauskyvyn on oltava vähintään kuusi tonnia öljyä kahdeksan tunnin työpäivänä. Asetuksen N:o 2677/85 2 artiklassa täsmennetään hyväksymisen edellytykset. Kyseisen asetuksen 3 artiklassa säädetään, että jokaisen pakkausyrityksen on pidettävä päivittäistä varastokirjanpitoa, jossa on oltava tietyt tiedot, mukaan luettuna d ja e alakohdan mukaan yritykseen saapuneiden pakkausten lukumäärä

ja pakkausten lukumäärä niiden tilavuuden mukaan eriteltyinä. Kyseisen asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädetään, että tuen saamiseksi oliiviöljy on pakattava pakkaukseen, jonka nettosisältö ei ole suurempi kuin viisi litraa. Asetuksen 9 ja 11 artiklassa määritellään tukihakemusten jättöä ja tukien maksamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt. Asetuksen N:o 2677/85 9 artiklan 3 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna 19.3.1993 annetulla komission asetuksella N:o 643/93 (EYVL L 69, s. 19), säädetään, että jäsenvaltion on maksettava tuen määrä sadanviidenkymmenen päivän kuluessa sen hakemuksen jättöpäivästä, jonka määrille on myönnetty oikeus tukeen paikalla tehtyjen tarkastusten seurauksena. Jos tarkastukset edellyttävät täydentäviä tutkimuksia, tätä määräaikaa voidaan kuitenkin pidentää.

36 Asetuksen N:o 2677/85 12 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna 8.3.1991 annetulla komission asetuksella N:o 571/91 (EYVL L 63, s. 19), säädetään tarkastusten sisällöstä. Kyseisen artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että asetuksen N:o 3089/78 7 artiklassa tarkoitettuja tarkastuksia varten jäsenvaltioiden on tarkastettava kaikkien hyväksyttyjen pakkausyritysten varastokirjanpito. Niiden on tarkastettava myös pistokokein näiden yritysten toteuttamien toimenpiteiden rahoitusta koskevat tositteet. Asetuksen N:o 2677/85, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 571/91, 12 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaan ensimmäisessä alakohdassa mainittujen käyntien yhteydessä jäsenvaltioiden on tarkistettava vastaavuus toisaalta irtotavarana ja pakattuna olevan öljyn kokonaismäärien sekä yrityksen alueella ja sen varastointipaikassa fyysisesti olevien tyhjien pakkausten kokonaismäärän ja toisaalta varastokirjanpitoon merkittyjen tietojen välillä. Asetuksen N:o 2677/85, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 571/91, 12 artiklan 1 kohdan neljännessä alakohdassa säädetään, että jos tukihakemuksessa olevien tietojen paikkansapitävyyttä epäillään, jäsenvaltioiden on tarkastettava myös hyväksyttyjen yritysten liikekirjanpito.

37 Asetuksen N:o 2677/85 12 artiklan 6 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 571/91, säädetään, että jos toimivaltaisen viranomaisen päätöksellä todetaan, että tukihakemuksessa oleva määrä on suurempi kuin määrä, jolle on vahvistettu oikeus tukeen, jäsenvaltion on peruutettava hyväksyminen välittömästi rikkomuksen vakavuuden mukaan määritettäväksi ajanjaksoksi, jonka pituus on yhdestä viiteen vuotta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muiden

mahdollisten seuraamusten soveltamista. Kyseisessä säännöksessä, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 643/93, säädetään, että yritykselle määrättävän seuraamuksen määrä on kolmesta kahdeksaan kertaa niin suuri kuin väärin perustein haetun tuen määrä. Tämän kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että jos määrä, jolle tukea on haettu väärin perustein, on vähintään 20 prosenttia suurempi kuin tarkistettu määrä, jolle tukioikeus on myönnetty, taloudellisen seuraamuksen soveltamisen lisäksi jäsenvaltio peruuttaa hyväksymisen jaksoksi, jonka pituus on rikkomuksen vakavuuden mukaan yhdestä kolmeen vuoteen.

3. Oliiviöljyalan tarkastuksista vastaavan toimielimen perustaminen

38 Oliiviöljyalan erityistoimenpiteistä 17 päivänä heinäkuuta 1984 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2262/84 (EYVL L 208, s. 11), sellaisena kuin se on muutettuna 3.3.1992 annetulla neuvoston asetuksella N:o 593/92 (EYVL L 64, s. 1; jäljempänä asetus N:o 2262/84), 1 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että jokaisen tuottajajäsenvaltion on perustettava oman oikeusjärjestyksensä mukaisesti erityinen toimielin, jonka tehtävänä ovat tietyt yhteisön tukiin oliiviöljyalalla liittyvät toimet ja tarkastukset lukuun ottamatta vientitukia. Tämän artiklan 2 kohdassa säädetään erityisesti, että tuotantotukijärjestelmän asianmukaisen soveltamisen varmistamiseksi toimielimen on

— tarkistettava, että tuottajajärjestöjen ja niiden liittojen toimet ovat asetuksen N:o 2261/84 mukaiset

— tarkistettava viljelyilmoitusten ja tukihakemusten tietojen paikkansapitävyys, sanotun kuitenkaan rajoittamatta jäsenvaltion asetuksen N:o 2261/84 14 artiklan mukaisesti tekemiä tarkastuksia

— valvottava hyväksyttyjä myllyjä

— valvottava hyväksyttyjä pakkausyrityksiä asetuksen N:o 3089/78 7 artiklan mukaisesti sekä tarvittaessa valvottava asetuksen N:o 136/66 11 artiklan 3 kohdan mukaisesti hyväksyttyjä ammatillisia toimielimiä.

39 Asetuksen N:o 2262/84 1 artiklan 4 kohdan neljännen ja viidennen alakohdan mukaan jäsenvaltiot toimivat mahdollisimman nopeasti toimielimen tekemien toteamusten johdosta ja toimittavat määräajoin komissiolle tiedoksi selvityksen, jossa mainitaan toteutetut toimet sekä niiden toteamusten perusteella määrätyt seuraamukset, jotka toimielin on tehnyt tarkastuksissaan.

40 Espanja perusti joulukuussa 1987 Agencia para el Aceite de Olivan (oliiviöljyalan virasto; jäljempänä AAO), jonka tehtävänä on muun muassa tarkastaa tuottajajärjestöjen toimien yhdenmukaisuus yhteisön lainsäädännön kanssa.

41 Sitä vastoin Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA), nykyään Fondo Español de Garantia Agraria (jäljempänä FEGA), on toimielin, joka vastaa suorien tukimaksujen suorittamisesta sekä ennakoista vaaditun vakuuden talletamista vastaan ja mahdollisten seuraamusten määräämisestä.

4. Kuivarehun tuotantotukea koskevat säännökset

42 Neuvosto vahvisti 22.5.1978 antamallaan asetuksella N:o 1117/78 (EYVL L 142, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 24.7.1989 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2275/89 (EYVL L 218, s. 1; jäljempänä asetus N:o 1117/78) kuivarehualan yhteisen markkinajärjestelyn. Asetuksen 1 artiklassa tarkoitetut tuotteet eritellään sen mukaan, onko ne kuivattu keinotekoisesti tai muulla tavalla eli kuivaamalla auringossa. Jälkimmäisiä käsitellään kyseisen 1 artiklan b alakohdan

toisessa ja neljännessä luetelmakohdassa. Keinotekoisesti kuivattujen tuotteiden osalta asetuksen N:o 1117/78 5 artiklan 1 kohdassa säädetään, että tukea myönnetään, jos markkinointivuoden kohdehinta on korkeampi kuin maailmanmarkkinoiden keskihinta. Kyseisen 5 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla tämä tuki on näiden kahden hinnan välisestä erotuksesta määritettävän prosenttimäärän suuruinen. Saman kohdan toisen alakohdan mukaan aurinkokuivattujen tuotteiden tuki vastaa tiettyä määrää keinotekoisesti kuivattujen ja aurinkokuivattujen tuotteiden tuotantokustannusten välisestä erotuksesta.

43 Kuivattujen rehujen tukijärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 30 päivänä kesäkuuta 1978 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1528/78 (EYVL L 179, s. 10), sellaisena kuin se on muutettuna 2.4.1993 annetulla komission asetuksella N:o 810/93 (EYVL L 82, s. 14; jäljempänä asetus N:o 1528/78), 4 artiklan toisessa alakohdassa vahvistetaan asetuksen N:o 1117/78 5 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetun erotuksen suuruus.

44 Kuivattujen rehujen tukijärjestelmästä 19 päivänä kesäkuuta 1978 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1417/78 (EYVL L 171, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 27.4.1989 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1110/89 (EYVL L 118, s. 1; jäljempänä asetus N:o 1417/78), 5 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohdan mukaan asetuksen N:o 1178/78 5 artiklassa tarkoitettu tuki myönnetään asianomaisen hakemuksesta jalostusyrityksistä toimitetuille kuivatuille rehuille, joiden suurin sallittu kosteuspitoisuus on 11 ja 14 prosentin välillä, ja se voi vaihdella tuotteen tarjontamuodon mukaan. Asetuksen N:o 1417/78 6 artiklan mukaan tukia myönnetään ainoastaan jalostusyrityksille, jotka

"a) pitävät varastokirjanpitoa, josta käy ilmi vähintään:

— käytetyn tuorerehun ja tarvittaessa aurinkokuivatun rehun määrät; erityistilanteessa voidaan yritykselle kuitenkin sallia määrien arviointi kylvöpinta-alan mukaan,

— tuotettujen kuivattujen rehujen määrä sekä yrityksestä toimitettujen rehujen määrät ja laatu;

b) toimittavat tarvittaessa muut tarvittavat todistusasiakirjat tukioikeuden tarkastusta varten."

II Aineelliset kysymykset

A *Oliiviöljyn tuotantotuki*

1. Oliiviöljyn tuotantotukea koskeva 10 prosentin kiinteämääräinen korjaus ilmoitetuista kokonaismenoista

45 Aluksi on huomattava, että EMOTR:sta rahoitetaan vain yhteisön säännösten mukaisesti toteutettuja interventioita maatalouden yhteisen markkinajärjestelyn piirissä (ks. mm. asia C-278/98, Alankomaat v. komissio, tuomio 6.3.2001, Kok. 2001, s. I-1501, 38 kohta, ja asia C-263/98, Belgia v. komissio, tuomio 20.9.2001, Kok. 2001, s. I-6063, 35 kohta).

46 Tältä osin on korostettava, että komissiolle kuuluu sen osoittaminen, että maatalouden yhteistä markkinajärjestelyä koskevia sääntöjä on rikottu (ks. asia C-281/89, Italia v. komissio, tuomio 19.2.1991, Kok. 1991, s. I-347, 19 kohta; asia C-55/91, Italia v. komissio, tuomio 6.10.1993, Kok. 1993, s. I-4813, 13 kohta, ja asia C-253/97, Italia v. komissio, tuomio 28.10.1999, Kok. 1999, s. I-7529, 6 kohta). Tämän vuoksi komissio on velvollinen perustelemaan päätöksensä, jolla se toteaa asianomaisen jäsenvaltion harjoittaman valvonnan puuttuvan täysin tai olevan puutteellista (ks. asia C-8/88, Saksa v. komissio, tuomio 12.6.1990, Kok. 1990, s. I-2321, 23 kohta).

47 Komission ei kuitenkaan tarvitse näyttää tyhjentävästi kansallisten viranomaisten suorittamien tarkastusten riittämättömyyttä tai niiden esittämien lukujen sääntöjenvastaisuutta, vaan sen on esitettävä näyttö vakavasta ja perustellusta epäilyksestä näiden tarkastusten tai lukujen suhteen (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).

48 Asianomainen jäsenvaltio ei puolestaan pysty kumoamaan komission päätelmiä pelkillä väitteillä, joiden tueksi se ei esitä selvitystä luotettavan ja toimivan valvontajärjestelmän olemassaolosta. Jollei jäsenvaltio pysty osoittamaan komission päätelmiä virheellisiksi, päätelmät saattavat antaa aiheen perusteltuihin epäilyksiin siitä, onko valvonta- ja tarkastustoimista muodostuvaa asianmukaista ja tehokasta kokonaisuutta otettu käyttöön (ks. em. asia Italia v. komissio, tuomio 28.10.1999, 7 kohta).

49 Tällainen komission todistustaakan huojennus selittyy sillä, että juuri jäsenvaltio voi parhaiten kerätä ja tarkistaa EMOTR:n tilien tarkastamista ja hyväksymistä varten tarvittavat tiedot ja juuri jäsenvaltion asiana on siten esittää tarkat ja täydelliset todisteet tarkastustensa tai ilmoittamiensa lukujen todenmukaisuudesta ja tarvittaessa komission toteamusten virheellisyydestä (em. asia Saksa v. komissio, tuomio 21.1.1999, 35 kohta, ja em. asia Alankomaat v. komissio, tuomio 22.4.1999, 41 kohta).

50 Espanjan hallituksen esittämää näyttöä niitä toteamuksia vastaan, joihin komissio on perustanut riidanalaisen päätöksen, on arvioitava näillä perusteilla.

a) AAO:n ja itsehallintoalueiden välinen riittämätön yhteydenpito

51 Komissio selittää yhteenvetokertomuksen 4.7.2.2.1 kohdassa, että yhteydenpito AAO:n ja itsehallintoalueiden, jotka vastaavat Espanjassa oliiviöljyn tuotantotuen hallinnoinnista, välillä oli liian vähäistä. AAO ei esimerkiksi ole tietoinen niistä perusteista, joita eri itsehallintoalueet käyttävät sellaisten tuottajien yksilöimiseksi, joiden tuotos poikkeaa tavanomaisesta, eikä myöskään niiden tarkastusten menetelmistä ja laajuudesta, jotka ovat AAO:n mahdollisesti laatiman hyväksymisen peruuttamista koskevan ehdotusten perustana.

i) Asianosaisten lausumat

52 Espanjan kuningaskunta väittää, että komissio on itse tutkinut itsehallintoalueiden AAO:lle markkinointivuoden 1992/1993 osalta toimittaman luettelon niistä 1 800 tapauksesta, joissa epäiltiin liian suurta tuotosta. Pelkästään tämän seikan perusteella pitäisi voida vakuuttua siitä, että toimivaltaisten viranomaisten välinen yhteydenpito on toiminut hyvin.

53 AAO saa jokaisena markkinointivuonna kirjallisia tietoja oliivinviljelijöistä, jotka ilmoittavat saavuttaneensa vahvistettuja rajoja korkeampia tuotoksia puita tai oliiviöljyä kohden. Tämä seikka osoittaa itsessään, että AAO on koko ajan tietoinen tuotoksille vahvistetuista rajoista.

54 Komissio vastaa tähän, että yksi sen esille tuomista laiminlyönneistä liittyi siihen, että itsehallintoalueet päättävät yksipuolisesti, mitkä tapaukset ne ilmoittavat AAO:lle, minkä vuoksi viimeksi mainittu tai FEGA eivät voi tietää, ovatko itsehallintoalueiden mukaan "sääntöjenmukaisesti" toimivat tuottajat sellaisia myös todellisuudessa ja ovatko niiden suorittamat tarkastukset kyseisen tilanteen sääntöjenmukaisuuden selvittämiseksi tehokkaita.

55 Komissio täsmentää vielä katsovansa, että se pitää järjestelmää puutteellisena toisaalta sen vuoksi, että itsehallintoalueet vahvistavat yksipuolisesti tuotosten sallitut rajat ilman minkäänlaista yhteistoimintaa etukäteen AAO:n tai FEGA:n kanssa, ja toisaalta sen vuoksi, että nämä rajat vahvistetaan vertailematta niitä mitenkään yhtenäisten tuotantoalueiden tuotoksiin. Se, että itsehallintoalueet vahvistavat nämä rajat yksipuolisesti, määrää siis ennalta niiden myöhemmän päätöksen niistä tapauksista, joissa tuotos poikkeaa tavanomaisesta, ja näin ollen suurimmasta osasta AAO:n suorittamista tarkastuksista.

ii) Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

56 Espanjan kuningaskunta ei kiistä sitä, että itsehallintoalueet vahvistivat käyttämänsä perusteet niiden tuottajien yksilöimiseksi, joiden tuotanto poikkeaa tavanomaisesta, ilman minkäänlaista yhteistoimintaa etukäteen AAO:n kanssa.

57 Koska näiden perusteiden määrittäminen on olennainen seikka AAO:n suorittamassa tarkastuksessa, tällaisen yhteistoiminnan puuttuminen riittää jo yksinään perusteluksi komission toteamukselle, jonka mukaan AAO ja itsehallintoalueet olivat liian vähän yhteydessä keskenään.

b) Toteamus, jonka mukaan itsehallintoalueet eivät peruuta myllyjen hyväksymistä 10 prosentissa AAO:n ehdottamista tapauksista ja 50 prosentissa hyväksyttyjä tuottajajärjestöjä koskevista tapauksista

58 Komissio toteaa yhteenvetokertomuksen 4.7.2.2.2 kohdassa, että 10 prosentissa tapauksista eri itsehallintoalueet eivät ole noudattaneet AAO:n ehdotuksia myllyjen hyväksymisen peruuttamiseksi. Käytännössä peruuttaminen on pantu täytäntöön vasta sitten, kun "petollinen aikomus" on paljastunut. Toisaalta 50 prosentissa tapauksista itsehallintoalueet eivät hyväksy AAO:n tekemiä ehdotuksia hyväksyttyjen tuottajajärjestöjen hyväksymisten peruuttamiseksi. Asianomaiselle hyväksytylle tuottajajärjestölle annetaan kolme kuukautta aikaa lopettaa todetut sääntöjenvastaisuudet, ja useissa tapauksissa tämä ajanjakso on vapaasti aloitettu uudelleen alusta.

i) Asianosaisten lausumat

59 Espanjan kuningaskunta väittää, että komission esittämä peruste rahoituskorjauksen tekemiselle muodostuu lähes yksinomaan siitä, että AAO:n toteamat puutteellisuudet eivät ole johtaneet useiden hyväksyttyjen tuottajajärjestöjen, Aprolivan, Oparagonin, Orpoaragonin ja Agrolesin, hyväksymisen peruuttamiseen.

60 Aprolivan osalta se korostaa, että AAO ei ole esittänyt hyväksymisen peruuttamista vaan ehdottanut varoituksen toimittamista sille. Kyseisen viraston havaitsemat puutteellisuudet ovat olleet satunnaisia eivätkä ole oikeuttaneet peruuttamista. Vuoden 1994 jälkeen on jopa todettu, että nämä puutteellisuudet oli korjattu. Itsehallintoalueet ovat valvoneet kolmea muuta hyväksyttyä tuottajajärjestöä tarkistaakseen, oliko hyväksyntä syytä peruuttaa todettujen puut-

teellisuuksien vuoksi. Tällöin ilmeni paitsi se, ettei tällainen toimenpide ollut perusteltu, myös se, että puutteellisuudet oli korjattu seuraavina markkinointivuosina.

61 Lisäksi Espanjan kuningaskunta väittää, että komissio on soveltanut kahteen otteeseen korjausseuraamusta samankaltaisiin perusteluihin vedoten: toisaalta perustellakseen kiinteämääräistä korjausta ja toisaalta perustellakseen APROL-JJAA:han (Badajoz) ja OPROL:iin (Todedo) sovellettua täsmällistä rahoituskorjausta.

62 Se katsoo, että AAO:n suorittama hyväksyttyjen tuottajajärjestöjen valvonta täytti laadultaan yhteisön lainsäädännön vaatimukset, kuten EMOTR itsekin oli ilmoittanut 22. ja 26.5.1995 välisenä aikana suoritettua AAO:n tarkastuskäyntiä koskevassa kertomuksessaan ja 3.6.1996 päivätyssä kirjeessään.

63 Komissio huomauttaa, että kaikki AAO:n ehdotukset hyväksymisen peruuttamiseksi perustuvat vakavien sääntöjenvastaisuuksien ilmenemiseen ja yhteisöjen lainsäädännössä hyväksymiselle asetettujen vaatimusten ja edellytysten täyttämättä jättämiseen, ja ne ovat seurausta tämän viraston hyväksytyissä tuottajajärjestöissä ja öljymyllyissä tekemistä tarkastuksista. Komission mukaan asiassa on näytetty, eikä Espanjan kuningaskunta ole sitä kiistänyt, että EMOTR:n tekemien tarkastusten jälkeen todettiin, että hyväksyttyjen tuottajajärjestöjen osalta itsehallintoalueet noudattavat alle 50 prosentissa tapauksista AAO:n suosituksia peruuttamisesta ja 10 prosentissa tapauksista ne eivät noudata näitä suosituksia öljymyllyjen osalta. Siten itsehallintoalueet jättävät systemaattisesti täyttämättä velvollisuutensa peruuttaa hyväksyminen tai lupa pelkästään tarkoituksenmukaisuussyistä, vaikka niillä ei ole tältä osin lainkaan harkintavaltaa. Ne ainoastaan seuraavat tilannetta, kunnes asianomainen hyväksytty tuottajajärjestö korjaa havaitut puutteellisuudet, vaikka tämä merkitsisi sitä, että sääntöjenvastaisuudet ja laiminlyönnit jatkuvat useiden markkinointivuosien ajan.

64 Komissio korostaa, että AAO:n havaitsemat puutteellisuudet ovat Aprolivan osalta huomattavan vakavia, toisin kuin Espanjan kuningaskunta väittää. Asiassa on todettu, että tukilaskelma oli tehty vähentämättä syötäväksi tarkoitettujen oliivien tuotantoon tarkoitettuja puita, mikä merkitsee yhteisön lainsäädännön ilmeistä rikkomista. Komission mukaan tämä tarkoittaa sitä, että hyväksytty tuottajajärjestö ei takaa yhteisön lainsäädännön asianmukaista soveltamista tarkastuksilla, joiden suorittamiseen se on velvollinen.

ii) Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

65 Asetuksen N:o 2261/84 5 artiklan 3 kohdan mukaan toimivaltaisen viranomaisen "on viipymättä viimeistään ennen seuraavan markkinointivuoden alkua" peruutettava hyväksytylle tuottajajärjestölle annettu hyväksyminen, jos hyväksymisen edellytyksiä ei enää noudateta, ja ilmoitettava tästä päätöksestä komissiolle.

66 Espanjan hallitus ei kiistä komission väitettä, jonka mukaan 10 prosentissa tapauksista AAO:n ehdotuksia myllyjen hyväksymisten peruuttamiseksi ei ole noudatettu. Se ei myöskään väitä, että AAO:n tältä osin tekemät ehdotukset eivät olisi perusteltuja. Espanjan viranomaisten suorittamien tarkastusten riittämättömyys on näin ollen näytetty toteen.

67 Espanjan hallitus ei myöskään kiistä sitä, että hyväksyttyjen tuottajajärjestöjen osalta ainakin 50 prosentissa tapauksista AAO:n suosituksia ei noudatettu.

68 Sen mielestä laiminlyönneillä, joihin Aprolivan, Oparagonin, Orpoaragonin ja Agrolesin väitetään syyllistyneen, ei voida perustella hyväksymisen peruutta-

mista. Espanjan hallitus ei kuitenkaan ole osoittanut, millä perusteilla kyseiset AAO:n ehdotukset kolmen viimeksi mainitun hyväksytyn tuottajajärjestön osalta olisivat olleet virheellisiä. Missään tapauksessa seuraavina markkinointivuosina todettua puutteellisuuksien korjaamista ei voida pitää perusteena sille, että hyväksymisen peruuttamisesta luovutaan sellaisena ajankohtana, jona peruuttamista koskeva velvollisuus on syntynyt.

69 Yleisemmällä tasolla Espanjan hallitus ei ole kiistänyt komission väitettä, jonka mukaan kaikki AAO:n peruuttamista koskevat ehdotukset perustuivat vakavien sääntöjenvastaisuuksien ilmenemiseen ja yhteisöjen lainsäädännössä hyväksymiselle asetettujen vaatimusten ja edellytysten noudattamatta jättämiseen.

70 Komissio on myös perustellusti pitänyt sellaista yhteisön lainsäädännön rikkomista, jossa oliiviöljyn tuotantotukea koskeva laskelma tehdään vähentämättä syötäväksi tarkoitettujen oliivien tuotantoon tarkoitettuja puita, vakavana puutteellisuutena, ja seuraamuksena tästä täytyy olla hyväksymisen peruuttaminen.

71 Edellä esitetystä seuraa, että komissio on niin ikään näyttänyt toteen tarkastusten vakavan puutteellisuuden sen seurauksena, että hyväksyttyjen tuottajajärjestöjen hyväksymistä ei useissa tapauksissa ole peruutettu.

72 Tarkasteltaessa Espanjan hallituksen väitettä, jonka mukaan hyväksymisen peruuttamatta jättämistä koskevaa perustelua ei voida käyttää täsmällistä rahoituskorjausta varten ja samanaikaisesti kiinteämääräistä korjausta varten, riittää kun todetaan, että se, että hyväksymisen peruuttaminen ei ole ollut systemaattista, sisältyy tarkastusjärjestelmän puutteellisuutta koskevaan toteamukseen, kun taas täsmällisiä rahoituskorjauksia on käsiteltävä tapauskohtaisesti.

c) Toimivan oliivirekisterin puuttuminen

73 Komissio toteaa yhteenvetokertomuksen 4.7.2.2.3 kohdassa, että oliivirekisterin tarkoituksena on mahdollistaa tukihakemusten tyhjentävä hallinnollinen tarkastus, mutta tätä tarkastusta ei tässä tapauksessa ole tehty. Espanjan oliivirekisterillä on toimintavaikeuksia, jotka saattavat sen käyttömahdollisuudet epäilyksenalaisiksi. Oliivirekisterin tietoja ei ole vahvistettu yhteenvetokertomuksen laatimisajankohtana. Niihin ei näin ollen voida vedota tuottajia vastaan.

i) Asianosaisten lausumat

74 Espanjan kuningaskunta väittää, että komissio oli 10.5.1989 hyväksynyt oliivirekisterin perustamista varten kokeita koskevan ohjelman, joka esitettiin asetuksen N:o 2276/79 6 b artiklan mukaisesti. Komission yksiköt olivat sen mukaan täysin selvillä vuosittaisten ohjelmien vaiheista ja töiden lopulliselle suorittamiselle vahvistetusta määräajasta, joka päättyi vuonna 1998.

75 Oliivirekisteri on Espanjan kuningaskunnan mukaan perustavanlaatuinen tiettyjen tarkastustoimien suorittamisen helpottamiseksi, mutta sen puuttumisen tai puutteellisen toiminnan perusteella ei voida päätellä, että tarkastuksia ei tehtäisi. Espanjassa suurin osa tukihakemuksista on peräisin oliivinviljelijöiltä, joiden keskimääräinen tuotanto on vähintään 500 kilogrammaa ja joille myönnetään tukea tosiasiallisesti tuotetusta oliiviöljymäärästä. Tätä on mahdollista valvoa ainoastaan tarkastamalla mylly, jossa kyseisellä tilalla tuotetut oliivit puristetaan. Tästä syystä hyväksyttyjen myllyjen tarkastaminen on ollut AAO:n toimintaohjelmien ensisijaisena tavoitteena.

76 Komissio muistuttaa, että oliivirekisterin piti olla kokonaan perustettuna ja toimintakunnossa EMOTR:n varainhoitovuoden 1993 tilien tarkastamista ja hyväksymistä vastaavan markkinointivuoden kuluessa.

77 Komissio tuo esille, että sen tekninen yhteistyö, joka johti vuosittaisten työsuunnitelmien hyväksymiseen oliivirekisterin käyttöönottamiseksi, ei voi korjata sitä, että Espanjan kuningaskunta on rikkonut yhteisön lainsäädäntöä, ja vielä vähemmän sen voidaan tulkita merkitsevän sitä, että komissio olisi implisiittisesti hyväksynyt tämän viivytyksen tai sen aiheuttamia seurauksia tukijärjestelmään.

78 Komissio väittää niin ikään, että rekisterillä on perustavanlaatuinen merkitys yhteisön lainsäädännössä säädetyille valvontamenettelyille. Oliiviöljyn tuotantotukijärjestelmä ei lähtökohtaisesti perustu öljymyllyjen tarkastamiseen, sillä tukea ei myönnetä näille myllyille vaan oliivinviljelijöille. Jos tarkastuksen jälkeen todetaan, että öljymylly on syyllistynyt petokseen, sitä oliivintuotantonsa puristamiseen käyttäneet tuottajat saavat edelleen tuotantotukea, joskin tuen määrä lasketaan kiinteästi jäsenvaltion määrittämän oliivimäärän perusteella. Öljymyllyjen tarkastamisella ei siis voida taata kaikkien myönnettyjen tukien sääntöjenmukaisuutta.

ii) Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

79 Asetuksen N:o 154/75 1 artiklan 1 kohdan mukaan oliiviöljyä tuottavien jäsenvaltioiden on perustettava kaikkia niiden alueella sijaitsevia oliiviviljelmiä koskeva oliivirekisteri. Tämän artiklan 2 kohdan b alakohdasta seuraa, että oliivirekisterin piti olla Espanjan kuningaskunnassa täydessä toimintakunnossa 1.11.1992.

80 Espanjan hallitus ei kiistä sitä, että oliivirekisteriä ei ollut saatu kyseiseen päivämäärään mennessä valmiiksi.

81 Koska yhdessäkään yhteisön oikeuden säännöksessä ei anneta komissiolle oikeutta vapauttaa Espanjan kuningaskuntaa tämän määräajan noudattamisesta, se ei voi vedota siihen, että komissio on ollut tietoinen oliivirekisterin perustamista koskevista vuosisuunnitelmista ja antanut tältä osin teknistä apua.

82 Tarkasteltaessa oliivirekisterin puutteellisuuksien vaikutuksia suoritettaviin tarkastuksiin on korostettava siihen sisältyvien tietojen merkitystä erityisesti huomioon otettavien oliivipuiden lukumäärän osalta. Tukikelpoisten oliiviöljymäärien määrittäminen riippuu niiden oliivinviljelijöiden osalta, joiden keskituotanto on alle 500 kilogrammaa öljyä markkinointivuotta kohti, kiinteästi vahvistetuista oliivi- ja öljytuotoksista, mikä edellyttää täsmällistä tietoa oliivipuiden lukumäärästä. Toisaalta tämän tiedon perusteella suoritetaan ristiintarkastuksia.

83 Edellä esitetystä seuraa, että Espanjan kuningaskunta ei ole kyennyt kyseenalaistamaan komission oliivirekisteristä tekemiä toteamuksia.

d) ATK-rekisterin puuttuminen

84 Yhteenvetokertomuksen 4.7.2.2.4 kohdan mukaan EMOTR on todennut keskitetyn ATK-rekisterin puuttuvan. Koska tuensaajien lukumäärä on suuri, kyseisen kohdan mukaan tehokasta valvontaa ei voida kohtuullisesti suorittaa.

i) Asianosaisten lausumat

85 Espanjan kuningaskunnan mukaan ATK-rekisterit puuttuvat vain osittain. Asetuksen N:o 2261/84 16 artiklan mukaisten rekistereiden tiedot sisältyivät jo osittaisiin rekistereihin, jotka koskivat toteutettujen tarkastusten tuloksia sekä viljelyilmoituksiin ja yhtenäisiä tuotantoalueita koskeviin ohjelmiin liittyviä tietoja.

86 Asetuksessa N:o 3061/84 säädetään puolestaan kuuden vuoden määräajasta ATK-rekisterin saattamiselle toimintakuntoon. Tämän vuoksi Espanjan kuningaskunnan mukaan olisi loogista, että sillä olisi käytettävissään rekisterin käyttöönottamiseksi vastaava määräaika, joka alkaisi sen liittymisestä Euroopan yhteisöön.

87 Toimivaltaisilla viranomaisilla oli lisäksi käytettävissään varainhoitovuodelta 1993 kaikki ne tiedot, jotka on sisällytettävä rekistereihin.

88 Espanjan kuningaskunta viittaa tämän jälkeen komission yhteenvetokertomuksen 4.7.2.2.4 kohdassa tekemään toteamukseen, jonka mukaan useimmat Espanjan öljymyllyt antavat kaikki todistukset puristamisesta vasta markkinointivuoden lopussa ja jakavat tuotetun öljyn kokonaismäärän oliivinviljelijöiden kesken kunkin tuoman oliivimäärän mukaisessa suhteessa, minkä seurauksena tuottajan öljytuotos on toivoton parametri, sillä kaikkien samassa myllyssä puristavien tuottajien tuotos on tällöin yhtä suuri. Espanjan kuningaskunnan mukaan näin tapahtuu vain hyvin vähässä määrin, lähinnä vuoristoalueiden pienissä myllyissä, jotka puristavat alueen lukumäärältään vähäisten viljelijöiden oliivit.

89 Espanjan kuningaskunta korostaa vielä, että suurin osa myllyistä vahvistaa kullekin tuottajalle tuotoksen, joka on suorassa suhteessa kunkin erän öljytuotokseen. Teknisistä syistä tuotosta ei voida (vakiintuneessa teollisprosessissa) laskea siten, että kunkin oliivierä voitaisiin eritellä ja punnita tämän erän tuottama öljy. Tällaisen menettelyn tekevät mahdottomaksi espanjalaisissa myllyissä tapahtunut suuri teknologinen muutos ja yleisesti käyttöön otettu jatkuva uuttojärjestelmä muiden tekijöiden ohella. Kuitenkin teknologinen kehitys on mahdollistanut sen, että on kehitetty menetelmiä, joiden avulla voidaan määrittää erittäin tarkkaan kutakin erää vastaava öljy ja saada lopulta erilainen ja erillinen tuotos kullekin tuottajalle.

90 Komissio väittää ensinnäkin, että myöntäessään ATK-rekisterien "osittaisen" puuttumisen Espanjan kuningaskunta tunnustaa asetuksen N:o 2261/84 16 artiklaa ja asetuksen N:o 3061/84 11 artiklaa rikotun. Tämä osittainen puutteellisuus estää komission mielestä systemaattiset tarkastukset, joita kaikki viljelyilmoitukset ja tukihakemukset edellyttävät.

91 Komission mukaan niillä markkinointivuosina 1992/1993 ja 1993/1994 toteutettujen tarkastusten pöytäkirjojen ATK-kirjauksilla, jotka Espanjan kuningaskunta on esittänyt, ei voida osoittaa, ettei todettuja sääntöjenvastaisuuksia ollut, koska nämä kirjaukset liittyvät ainoastaan öljymyllyissä tehtyihin tarkastuksiin, minkä lisäksi niillä ei voida osoittaa, että kaikki asetuksen N:o 2661/84 16 artiklan 2 kohdassa edellytetyt tiedot olivat tosiasiallisesti käytettävissä. Esimerkiksi varastokirjanpitoa koskevat tiedot eivät ilmene näistä kirjauksista.

92 Komissio tuo tämän jälkeen esille, että hallinnolliset tarkastukset, jotka on suoritettu tavanomaisesta poikkeavien tuotosten selvittämiseksi, ovat edelleen riittämättömiä eivätkä sisällä kokonaisanalyyseja hyväksyttyjen tuottajajärjestöjen saamien tuotosten todennäköisyydestä yhtenäistä tuotantoaluetta ja öljymyllyä kohti, vaikka tällaiset analyysit olisivat olennaisen tärkeitä. Toisin kuin Espanjan kuningaskunta väittää, useimmat öljymyllyt antavat kaikki todistukset puris-

tuksista vasta markkinointivuoden lopussa koko ajanjakson aikana tuotetun öljyn kokonaismäärän perusteella, mikä merkitsee sitä, että kaikki tätä öljymyllyä käyttävät tuottajat saavat saman tuotoksen. Tuottajakohtaista öljytuotosta koskeva parametri menettää näin ollen merkityksensä.

93 Komissio muistuttaa vielä, että asetuksen N:o 3061/84 9 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että varastokirjanpito on päivittäistä ja yhdenmukaistettua ja sisältää tietyt erityiset tiedot. Vaikka tämän säännöksen e kohdassa säädetään, että näiden tietojen on sisällettävä myllystä poistuneet eräkohtaiset öljymäärät, niin että vastaanottaja mainitaan, ja vaikka silloin, kun puristettujen oliivien määrä koostuu useammista eristä, jotka ovat pienempiä kuin yhteen puristukseen tarvittava vähimmäismäärä, varastokirjanpitoon on sisällyttävä myllystä poistunut öljyn kokonaismäärä eriteltynä vastaanottajien mukaan suhteessa kunkin puristamaan oliivimäärään, viimeksi mainittu tilanne, johon Espanjan kuningaskunta vetoaa, ei millään tavoin poista velvollisuutta pitää päivittäistä varastokirjanpitoa.

ii) Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

94 Asetuksen N:o 2261/84 16 artiklan mukaan jokaisen tuottajajäsenvaltion on perustettava ja pidettävä ajan tasalla pysyviä ATK-rekisterejä oliivien ja oliiviöljyn tuotantoa koskevista tiedoista. Mainitun asetuksen viimeisessä perustelukappaleessa täsmennetään, että "kokemus on osoittanut, että huolimatta käyttöön otetusta erityisten sääntömääräisten tarkastusten suuresta määrästä ja ottaen huomioon valvottavien oliivinviljelijöiden määrän tarkastusten toteuttamisessa täsmällisesti ja tehokkaasti on ongelmia; näiden ongelmien ratkaisemiseksi on tarpeen perustaa jokaisessa tuottajajäsenvaltiossa ATK-rekisteri, jossa on kaikki aiheelliset tiedot tarkastusten helpottamiseksi ja sääntöjenvastaisuuksien löytämiseksi nopeasti".

95 Asetuksen N:o 3061/84 11 artiklan 2 kohdan mukaan ATK-rekisterissä olevien kaikkien osien oli oltava toimintakunnossa ennen 31.10.1990. Yhteisön lain-

säädännössä ei säädetä ylimääräisestä määräajasta Espanjan kuningaskunnalle. Viimeksi mainitun väitettä, jolla se pyrkii saamaan kuuden vuoden ylimääräisen määräajan ATK-rekisterin käyttöönottamiseksi, ei näin ollen voida hyväksyä.

96 Markkinointivuoden 1993 aikana oli käytettävissä ainoastaan osittaisia rekistereitä, kuten Espanjan kuningaskunta on myöntänytkin. Lisäksi markkinointivuosina 1992/1993 ja 1993/1994 toteutettujen tarkastusten pöytäkirjojen ATK-kirjaukset, jotka Espanjan kuningaskunta on esittänyt todisteina, eivät sisällä kaikkia asetuksen N:o 2261/84 16 artiklan 2 kohdassa edellytettyjä tietoja. Siten varastokirjanpitoon sisällytettävät tiedot eivät ilmene näistä kirjauksista.

97 Edellä esitetystä seuraa, että Espanjan kuningaskunta ei ole kyennyt kyseenalaistamaan komission toteamusta, jonka mukaan asetuksessa N:o 2261/84 säädetyn kaltaista keskitettyä ATK-rekisteriä ei ollut otettu käyttöön.

98 Asianosaiset ovat tässä yhteydessä käsitelleet kysymystä siitä, oliko tuotetun öljyn kokonaismäärä jaettu kunkin tuottajan tuoman oliivimäärän mukaisessa suhteessa, mutta tämä kysymyksenasettelu viittaa toiseen väitteeseen, jota tutkitaan jäljempänä f kohdassa.

e) Myllyjen tarkastukset

99 Komissio toteaa yhteenvetokertomuksen 4.7.2.2.5 kohdassa, että myllyjen tarkastukset olivat puutteellisia tarkastettavan otoksen määrittelyn osalta, koska

ATK-rekistereitä ei ollut käytettävissä, sekä näiden tarkastusten valmistelun osalta, koska siinä turvauduttiin ainoastaan AAO:n itsensä aiemmin tekemiin tarkastuksiin. Ristiintarkastuksia ei komission mielestä ollut riittävästi.

100 EMOTR:n mukaan jäsenvaltion olisi pitänyt tehostaa myllyjen tarkastuksia oliivirekisterin ja ATK-rekistereiden puuttumisen vuoksi. Sen mukaan "osuuskuntien omistuksessa olevien myllyjen, joilla on oliiviöljyalalla useampia intressejä ja toimintoja, voidaan olettaa olevan alttiimpia riskeille kuin vain yhtä toimintaa harjoittavien myllyjen".

i) Asianosaisten lausumat

101 Espanjan kuningaskunta katsoo ensinnäkin, että osuustoiminnallisen myllyn hallintoon liittyy periaatteessa pienempi riski sääntöjenvastaisuudesta, joka voi johtaa perusteettomasti saadun tuen takaisinperimiseen, muun muassa sen vuoksi, että osuuskunnan jäsenet suorittavat itse jatkuvaa valvontaa ja osallistuvat päätöksentekoon erityisten elinten välityksellä, ja sen vuoksi, että yhdistyksille luottoa myöntävät viralliset toimielimet suorittavat erilaisia hallinnollisia tarkastuksia ja systemaattisia ja säännöllisiä tarkastuksia.

102 Toiseksi Espanjan kuningaskunta kiistää komission väitteen, jonka mukaan keskitetyn ATK-rekisterin puuttuminen estää asianmukaisesti määrittämästä tarkastettavien myllyjen otosta ja näin ollen tarkistamasta, millä todennäköisyydellä tietyn myllyn puristama oliivimäärä vastaa tuottajien ilmoittamia oliivien tai puiden määriä.

103 Espanjan kuningaskunta toteaa, että kriteerit, joilla voidaan määritellä tarkastettavat myllyt, ilmoitetaan kunkin markkinointivuoden toimintaohjelmissa, jotka toimitetaan komissiolle. Otoksen hyväksyttyjen valintakriteerien merkitys riippuu joka tapauksessa otoksen suuruudesta. Koska kunakin markkinointivuonna 40—60 prosenttia myllyjen kokonaismäärästä tarkastetaan, on sen mielestä katsottava, että kaikki myllyt tarkastetaan joka toinen tai kolmas vuosi.

104 Espanjan kuningaskunnan mukaan komissio on halutessaan vahvistaa tietyssä myllyssä puristettujen oliivimäärien ja tuottajien ilmoittamien puiden lukumäärän välisen yhteyden valinnut todennäköisyyskriteerin, joka ei ole lainkaan tyydyttävä, sillä suurin osa tietyn kokoluokan tuottajista (joiden tilat ovat maantieteellisesti erittäin hajallaan), tuovat oliivinsa jokaisena markkinointivuonna eri myllyihin, jolloin valinta tehdään hinnan, etäisyyden, olosuhteiden jne. perusteella.

105 Kolmanneksi Espanjan kuningaskunta myöntää, että ristiintarkastukset ovat tärkeitä etenkin silloin, kun ne koskevat tuotetun öljyn käyttötarkoitusta ja epäilyksenalaisissa tapauksissa kirjanpitoa. Se kuitenkin kiistää, että sähköenergian kulutusta voitaisiin pitää kriteerinä, jolla voidaan tarkastaa myllyn tuotanto, lähinnä siitä syystä, että myllyt käyttävät tätä energiaa useisiin eri toimintoihin, jotka eivät kaikki liity oliivien puristamiseen. Toisaalta 19.4.1996 laadittu tarkastuskertomus, joka tehtiin komission (pääosasto XX, jolla on rahoitustarkastusta koskeva toimivalta) vierailtua 22.—25.5.1995 AAO:n yksiköissä (jäljempänä 19.4.1996 päivätty tarkastuskertomus), vahvistaa Espanjan kuningaskunnan mukaan, että tarkastukset toteutettiin "kaikki lainsäädännössä edellytetyt tarkastukset kattavassa 'expedientessä' (tarkastusasiakirja) annettujen ohjeiden mukaisesti".

106 Komissio vastaa tähän ensinnäkin, että oliivirekisterin ja ATK-rekisterien puuttuminen edellytti tehokkaampia tarkastuksia öljymyllyissä ja varsinkin tietynlaisia ristiintarkastuksia. Espanjan kuningaskunnan soveltama

tarkastusjärjestelmä ei kuitenkaan laadultaan tai määrältään riitä korvaamaan tätä puutetta. Tämä pätee komission mukaan erityisesti osuuskuntiin kuuluviin myllyihin, joiden osalta on ilmeistä, että petoksen riski on suurempi. Tässä tapauksessa tuottaja ja myllyn omistaja ovat yksi ja sama henkilö, mikä merkitsee sitä, että samat intressit helpottavat öljymäärien fiktiivistä paisuttamista.

107 Komissio vahvistaa tämän jälkeen väitteensä, jonka mukaan ATK-rekisterien puuttumisen vuoksi ei ole mahdollista asianmukaisesti määrittää tarkastettavien myllyjen otosta eikä myöskään valmistella tehokkaasti tarkastuksia, sillä tällöin täytyy tukeutua pelkästään AAO:n aiemmin toteuttamiin tarkastuksiin.

108 Otoksen valintakriteerit on komission mukaan vahvistettu markkinointivuoden 1995/1996 toimintaohjelmassa, eikä niitä siis voida käyttää sen markkinointivuotta 1993 koskevien perustelujen kyseenalaistamiseksi. Komission mukaan ei voida myöskään väittää, että otoksen koko korvaisi puutteet sen määrittelyssä. Vaikka Espanjan kuningaskunta väittää, näyttöä esittämättä, että 40—60 prosenttia myllyistä tarkastetaan joka vuosi, ja päättelee tästä, että tarkastus koskee siten kaikkia myllyjä joka toinen tai kolmas vuosi, tarkastuskohteiden vaihtumisesta ei ole takeita. Voi siis olla, että vuosittain tarkastetut öljymyllyt ovat aina samoja ja etteivät ne välttämättä ole juuri niitä, joiden osalta petosriski on kyseisenä vuonna suurin.

109 Komissio vetoaa vielä siihen, että todennäköisyyttä koskevan tarkastuksen väitetty monimutkaisuus (maksujen säännönmukaisuuden tarkastaminen käyttämällä yhdessä ja ristiin seuraavia tietoja: palsta — puiden lukumäärä — viljelyilmoitus — tuotettu öljy — tukihakemus) johtuu ainoastaan oliivirekisterin ja ATK-rekisterien puuttumisesta. Kaikki kansalliset viranomaisten tarvitsemat tiedot ristiintarkastusten toteuttamiseksi sisältyvät komission mukaan niihin tietoihin, jotka tuottajien ja öljymyllyjen on toimitettava asetuksen N:o 2261/84 13 artiklan ja asetuksen N:o 3061/84 9 artiklan mukaisesti.

Nämä ristiintarkastukset ovat välttämättömiä, sillä turvautuminen ulkopuoliseen todistuslähteeseen on perusperiaate tilintarkastuksessa ja yleensä tarkastustoiminnassa. On kiistatonta, että Espanjan kuningaskunta ei ole toimittanut EMOTR:lle luetteloa AAO:n paikan päällä suorittamista ristiintarkastuksista markkinointivuodesta 1992/1993 lähtien ja ettei se näin ollen ole esittänyt komissiolle minkäänlaista näyttöä, joka osoittaisi, että nämä tarkastukset on todella toteutettu. Kyseisen jäsenvaltion esittämät ATK-tulosteet osoittavat, että lähes kaikki tarkastukset on suoritettu pakkausyrityksissä, mikä ei riitä täyttämään yhteisön lainsäädännössä asetettuja edellytyksiä.

110 Komission mukaan Espanjan kuningaskunta tulkitsee 19.4.1996 päivättyä tarkastuskertomusta puolueellisesti ja virheellisesti, sillä tässä tarkastuskertomuksessa todetaan muun ohella, että niiden tietojen perusteella, jotka öljymyllyjen on toimitettava itsehallintoalueille, kyseisen viraston on koordinoitava ja syötettävä tietokoneelle kaikki tiedot ja laadittava suunnitelmia, joiden avulla on mahdollista kohdentaa ja valmistella tiettyjä tarkastuksia. Kyseisessä tarkastuskertomuksessa täsmennetään niin ikään, että tarkastuksia on tarpeen tehostaa ja laajentaa öljymyllyjen kirjanpidon tarkastusten, taloudellisten ja verotarkastusten osalta etenkin myllyissä, joiden tuotanto on yli 500 000 kilogrammaa.

ii) Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

111 Kuten tämän tuomion 73—97 kohdasta ilmenee, sovellettavissa yhteisön säännöksissä edellytettyä täysin toimintakunnossa olevaa oliivirekisteriä tai ATK-rekisteriä ei ollut olemassa. Näin ollen ei voida kiistää, että öljymyllyjen tarkastuksia oli syytä tehostaa.

112 Todettakoon tältä osin, että markkinointivuosina 1992/1993 ja 1993/1994 hyväksyttyjen myllyjen tarkastuksia oli lukumääräisesti erittäin paljon asetuksen

N:o 3061/84 10 artiklan 1 kohdassa säädettyyn nähden; sen mukaan tällaisia tarkastuksia on tehtävä vähintään 10 prosentissa kyseisenä markkinointivuonna toimivissa hyväksytyissä myllyissä. Espanjan kuningaskunta ei kuitenkaan ole näyttänyt, että tarkastettavan otoksen määrittämistä koskevat kriteerit olisivat tarkastusten tehostamista koskevan vaatimuksen mukaisia. Se ei ole näyttänyt toteen varsinkaan sitä, että markkinointivuoden 1995/1996 toimintaohjelmassa perusteellisen harkinnan jälkeen hyväksyttyjä kriteerejä olisi jo sovellettu markkinointivuosina 1992/1993 ja 1993/1994.

113 Tarkasteltaessa väitettä, jonka mukaan otoksen suuri koko tekisi sen määrittelykriteerien merkityksestä suhteellisen, on todettava kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 174 kohdassa, että vaikka kaikki myllyt olisi mahdollista tarkastaa joka toinen tai kolmas vuosi, sellaiset ilmeisimmät sääntöjenvastaisuudet, jotka keskitetyt tiedot olisivat tuoneet esiin ensimmäisestä markkinointivuodesta lähtien, saattavat ilman näitä tietoja jäädä alusta alkaen yksilöimättä.

114 Ainoat asiakirjat, jotka Espanjan kuningaskunta on toimittanut ristiintarkastuksista, ovat vastauskirjelmän liitteenä 5 oheistetut ATK-tulosteet. Ne osoittavat, että lähes kaikki tämänkaltaiset tarkastukset on toteutettu pakkausyrityksissä. Oliivirekisterin perustiedot sisältävän ATK-rekisterin avulla olisi voitu vaivatta toteuttaa muita ristiintarkastuksia. Espanjan viranomaisten suorittamat ristiintarkastukset eivät korjaa tätä puutetta, joka on sitä paitsi mainittu myös 19.4.1996 päivätyssä tarkastuskertomuksessa.

115 Koska tarkastusten tehokkuudessa on todettu puutteita, ei ole tarpeen tarkastella kysymystä siitä, lisäsikö useimpien espanjalaisten öljymyllyjen osuuskunnallinen muoto petosriskiä, kuten komissio väittää.

116 Edellä esitetystä seuraa, että Espanjan kuningaskunta ei ole kyennyt kyseenalaistamaan toteamusta, jonka mukaan öljymyllyjen tarkastukset eivät olleet riittäviä.

f) Tuottajille kiinteästi vahvistetut tuotokset

117 Komissio toteaa yhteenvetokertomuksen 4.7.2.2.6 kohdassa, että "Espanjan viranomaisten lähestymistapa, jonka mukaan kunkin oliivinviljelijän tuottama öljymäärä voidaan jakaa kiinteästi markkinointivuoden lopussa, johtaa tilanteeseen, jossa kunkin tuottajan osalta ketjun 'palsta — puiden lukumäärä — viljelyilmoitus — tuotettu öljy — tukihakemus' systemaattista ja tehokasta valvontaa, tilaa (rekisteri) ja puristamista (myllyjen päivittäinen kirjanpito) koskevien todellisten tietojen ristiintarkastusten kanssa, on mahdotonta toteuttaa, minkä seurauksena petosriski on huomattava".

i) Asianosaisten lausumat

118 Espanjan kuningaskunta väittää, että useimmat myllyt eivät määritä samaa tuotosta tuottajille vaan vahvistavat kullekin niistä tuotoksen, joka perustuu suoraan niiden kunkin erän öljytuotokseen. Todisteena se vetoaa selvitykseen, joka on laadittu EMOTR:n yksiköiden käytyä 30.1.—3.2.1995 Pedro Valera Garcían myllyssä ja josta ilmenee, että yhdessäkään todistuksessa ei ole samaa tuotosta. Toisaalta se mainitsee 19.4.1996 päivätyn tarkastuskertomuksen, joka osoittaa, että "useimmissa myllyissä tuotos määritetään kustakin erästä laboratoriossa saadun tuotoksen perusteella soveltaen korjauskerrointa, jolla näin

määritetty öljymäärä mukautetaan todellisuudessa tuotettuun määrään". Koska tässä tarkastuskertomuksessa on maininta "luottamuksellinen", sitä ei ole annettu tiedoksi mutta siitä on ilmoitettu kyseiselle jäsenvaltiolle esitettyinä pelkkinä "huomautuksina", mikä on rahoituskorjauksen kannalta vastoin asianosaisten kuulemisen periaatetta.

119 Vaikka teknisistä syistä ei voida määrittää erikseen kunkin oliivierän tuotosta ja punnita tämän erän tuottamaa öljyä, tämä ei merkitse Espanjan kuningaskunnan mukaan sitä, että myllyn kokonaistuotos jaettaisiin kaikille tuottajille. Kullekin erälle määritetään "teoreettinen tai laboratoriossa saatu rasvatuotos". Markkinointivuoden lopussa vahvistetaan myllyn teollinen tuotos, minkä seurauksena on mahdollista soveltaa korjauskerrointa teoreettisten rasvatuotosten alentamiseksi.

120 Komissio sen sijaan ilmoittaa todenneensa, että joissakin espanjalaisissa myllyissä oli määritetty sama tuotos kaikille tuottajille. Espanjan kuningaskunta ei ole esittänyt kontradiktorisen menettelyn tai tämän oikeudenkäynnin kuluessa mitään vastanäyttöä, joka osoittaisi, että kyseessä on ollut yksittäistapaus ja ettei se ole kaikkien tai useimpien öljymyllyjen tavanomainen käytäntö. EMOTR:n yksiköiden tarkastuskäynti Pedro Valera Garcían myllyssä koski markkinointivuotta 1994/1995. Espanjan kuningaskunnan esille tuoma, 19.4.1996 päivätty tarkastuskertomus on komission mukaan tehty AAO:n yksiköissä eikä öljymyllyssä tehdystä tarkastuskäynnistä. Joka tapauksessa tämän tarkastuskertomuksen lukeminen osoittaa, että Espanjan kuningaskunnan siteeraama virke on irrotettu asiayhteydestään.

121 Komissio väittää, että suoritettu rahoituskorjaus ei perustunut yhteenkään sellaiseen seikkaan tai PO XX:n kertomusten toteamukseen, jota ei olisi virallisesti ja nimenomaisesti annettu tiedoksi Espanjan viranomaisille kontradiktorisen menettelyn aikana. Tärkeimmät seikat näistä kertomuksista on annettu tiedoksi Espanjan viranomaisille 15.6.1995 päivätyllä kirjeellä nro 23.271. Espanjan kuningaskunnan väite, jonka mukaan sen "luottamuksellisena" pitämää tietoa,

jota sille ei ole ilmoitettu, olisi käytetty rahoituskorjauksen perusteena, on komission mukaan täysin virheellinen eikä sitä voida hyväksyä. Espanjan kuningaskunnan siteeraama virke 19.4.1996 päivätystä tarkastuskertomuksesta on irrotettu asiayhteydestään. Tarkastuskäyntien aikana on havaittu lukematon määrä öljymyllyjen tarkastuksia koskevia ongelmia.

ii) Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

122 Asetuksen N:o 3061/84 9 artiklan 2 kohdan a ja e alakohdasta seuraa, että hyväksyttyyn myllyyn tuodut oliivimäärät ja näistä oliiveista saadun öljyn määrät on yksilöitävä ja merkittävä kirjanpitoon täsmällisesti, jotta kukin oliivierä yhdistetään sitä vastaavaan öljyerään. Näin ollen tuotoksia on voitava arvioida kunkin asianomaisen tuottajan osalta.

123 Asetuksen N:o 3061/84 9 artiklan 2 kohdan e alakohdan mukaan tämän periaatteen soveltamisesta voidaan poiketa ainoastaan, jos puristettujen oliivien määrä koostuu useammista eristä, jotka ovat pienempiä kuin yhteen puristukseen tarvittava vähimmäismäärä, sekä perinteisen tuotantojakson myllyjen osalta että jatkuvan tuotantojakson myllyjen osalta. Tässä tapauksessa varastokirjanpitoon on sisällyttävä myllystä poistunut öljyn kokonaismäärä eriteltynä vastaanottajien mukaan suhteessa kunkin puristamaan oliivimäärään.

124 Komissio on esittänyt vakavan ja perustellun epäilyksen asetuksen N:o 3061/84 9 artiklan 2 kohdan e alakohdan noudattamisesta. Tarkastuskertomuksessa, joka on laadittu 10.1.1995 paikan päällä 20.—24.6.1994 suoritetun tarkastuskäynnin perusteella, todetaan, että tiettyjen myllyjen todistukset puristamisesta on annettu markkinointivuoden lopussa ja että oliivinviljelijöillä oli sama keskituotos (tarkastuskertomuksen 7.3.2 kohta). Paikan päällä 30.1.—3.2.1995 teh-

dyn tarkastuskäynnin jälkeen 22.1.1995 laaditussa tarkastuskertomuksessa todetaan La Rentilla SC:n myllystä seuraavaa: "Todistukset puristamisesta, yksi tuottajaa ja yksi markkinointivuotta kohti, annetaan markkinointivuoden päätyttyä, ja useimmilla oliivinviljelijöillä on sama keskituotos eli 21 prosenttia markkinointivuonna 1993/1994."

125 On näin ollen Espanjan kuningaskunnan asiana näyttää, että kyse oli yksittäistapauksista eikä yleisestä käytännöstä varainhoitovuoteen 1993 liittyvän markkinointivuoden aikana. Kyseinen jäsenvaltio ei kuitenkaan ole esittänyt tällaista näyttöä.

126 Pedro Valera Garcían myllyssä tehdystä tarkastuskäynnistä laadittu selvitys ei sisällä tietoja markkinointivuodelta 1994/1995. Tarkastuskertomuksessa, joka on päivätty 19.4.1996, puolestaan todetaan muun muassa AAO:n tarkastusmenetelmät. Tässä yhteydessä on esitetty seuraava virke: "Todistus myllyn puristamisesta tarkastetaan yleensä edellisen markkinointivuoden osalta, koska todistukset annetaan markkinointivuoden lopussa ja useimmissa tuottajamyllyissä tuotos määritetään kunkin tuodun erän laboratoriossa saadun tuotoksen perusteella korjattuna korjauskertoimella, jolla pyritään mukauttamaan teoreettisesti myllyyn tuotu oliiviöljy tuotetun oliiviöljyn kanssa." Tämä toteamus ei perustu itse myllyjen tarkastamiseen. Toisaalta se merkitsee sitä, että on muita myllyjä, jotka eivät toimi siteeratussa virkkeessä kuvatulla tavalla. Kyseisessä tarkastuskertomuksessa ei ole käsitelty kysymystä siitä, onko näissä muissa myllyissä käytetty menetelmä yhteisön lainsäädännön mukainen.

127 Espanjan kuningaskunnan väitteestä, jonka mukaan asianosaisten kuulemisen periaatetta on loukattu, koska 19.4.1996 päivättyä tarkastuskertomusta ei ole annettu tiedoksi, on todettava, että se on itse käyttänyt tätä kertomusta puolustautuessaan väitteeltä, että se olisi hyväksynyt tuottajien tuotosten määrittämisen kiinteästi. Asiassa ei ole ilmennyt, miten tarkastuskertomus on vaikuttanut siihen tässä yhteydessä. Asianosaisten kuulemisen periaatetta ei ole loukattu.

128 Edellä esitetystä seuraa, että Espanjan kuningaskunta ei ole kyennyt kyseenalaistamaan toteamusta, jonka mukaan Espanjan viranomaiset eivät ole toteuttaneet riittäviä toimenpiteitä varmistaakseen sen, ettei tuotosten määrittäminen kiinteästi tuottajille tapahdu asetuksen N:o 3061/84 9 artiklan 2 kohdan e alakohdan vastaisesti.

g) Syötäväksi tarkoitettujen oliivien tuotanto

129 Komissio toteaa yhteenvetokertomuksen 4.7.2.2.7 kohdassa, että Andalusian itsehallintoalue maksaa perusteettomasti tukea syötäväksi tarkoitetuista oliiveista, sillä se maksaa tämän tuen alentamatta sitä niiden pientuottajien osalta, jotka ovat myyneet osan sadostaan syötäväksi tarkoitettuina oliiveina. EMOTR:n vaatimusta siitä, että tämä tuki laskettaisiin uudelleen, ei ole noudatettu.

i) Asianosaisten lausumat

130 Espanjan kuningaskunnan mukaan EMOTR tuo esille kysymyksen perusteettomista maksuista pienille oliivinviljelijöille, jotka ovat myyneet osan oliiveistaan syötäväksi tarkoitettuina oliiveina, asetuksen N:o 3061/84 1 artiklan 5 kohdan noudattamatta jättämisen vuoksi. Kyseisessä kohdassa säädetään, että "tuki maksetaan suhteessa niihin oliiveihin, jotka on tarkoitettu oliiviöljyn tuotantoon". Espanjan kuningaskunnan mukaan maksaminen tapahtuu ilmoitettujen puiden lukumäärän ja yhtenäisellä tuotantoalueella saadun tuotoksen (neljän viimeisen markkinointivuoden keskiarvo) perusteella. EMOTR on kuitenkin kehottanut Espanjan viranomaisia säätämään velvollisuudesta ilmoittaa viljelyilmoituksessa tuotannon käyttötarkoitus ja laskemaan uudelleen pienille tuottajille varainhoitovuosina 1992, 1993 ja 1994 viljelyilmoitusten ja myllyjen todistusten perusteella maksetut tuet.

131 Espanjan kuningaskunnan mukaan tuotannon käyttötarkoitusta ei ole mahdollista vahvistaa viljelyilmoituksessa. Oliivinviljelijä päättää nimittäin kunakin markkinointivuonna, markkinahinnan mukaan — ja tuona ajankohtana — kenelle hän myy tai toimittaa oliivinsa. Näin ollen hänen on mahdotonta ilmoittaa pysyväluonteisessa asiakirjassa, kuten viljelyilmoituksessa, päätöstään tulevien vuosien osalta.

132 Pienille tuottajille maksettuja tukia ei myöskään olisi voitu laskea uudelleen, koska maksuasiakirjoissa otetaan huomioon ainoastaan oliivipuiden lukumäärä ja yhtenäisen tuotantoalueen arvioitu tuotos, toisin kuin yhteisön lainsäädännössä edellytetään, mikä tekee myllyn todistukseen sisältyvistä tiedoista hyödyttömiä tukilaskelman kannalta.

133 Espanjan kuningaskunta väittää, että se oli ehdottanut yhteisön lainsäädännön muuttamista, jotta kaikki oliivinviljelijät saisivat tukea tosiasiallisesti tuotetun öljyn perusteella, sillä voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti pienet oliivinviljelijät saavat yleisesti ottaen "kiinteämääräistä" tukea, joka on riippumaton tosiasiallisesti niiden tilalla toteutuneesta tuotannosta.

134 Espanjan kuningaskunta väittää vielä, että syötäväksi tarkoitettujen oliivien tuotantoon tarkoitettujen vihreiden oliivien sato korjataan ennen "myllyyn" tarkoitettujen oliivien satoa ja ennen palstojen mittausta yhtenäisten tuotantoalueiden tuotoksen arviointia varten. Näin ollen syötäväksi tarkoitettuja oliiveja — hyvin poikkeuksellisia olosuhteita lukuun ottamatta — ei ole vielä otettu huomioon tukihakemuksessa.

135 Lisäksi Espanjan kuningaskunta vetoaa siihen, että kunkin oliivinviljelijän on ilmoitettava tilallaan korjattujen oliivien käyttötarkoitus.

136 Komissio väittää, että Espanjan viranomaisten myöntämä oliiviöljyn tuotantotuki on vastoin asetuksen N:o 2261/84 2 artiklaa ja asetuksen N:o 3061/84 1 artiklan 5 kohtaa, koska se sisältää syötäväksi tarkoitettuina oliiveina myydyn osan sadosta, joka ei siis ole tarkoitettu oliiviöljyn tuotantoon. Vaikka Espanjan viranomaiset ovat myöntäneet Andalusian itsehallintoalueen pienille oliivinviljelijöille myöntämään tukeen liittyvät useat sääntöjenvastaisuudet, ne eivät kuitenkaan ole toteuttaneet yhtään tarkastusta kyseisten lainsäännösten noudattamisen valvomiseksi.

137 Espanjan kuningaskunta on komission mukaan osoittanut, että sen viranomaiset olisivat voineet toimittaa EMOTR:lle laskelman maksetusta tuesta ennen kuin sitä pyydettiin siltä, väittäessään, että Espanjassa on kaikkia oliivinviljelijöitä koskeva lakisääteinen velvollisuus ilmoittaa oliivisadon käyttötarkoitus jokaisena markkinointivuonna ja että syötäväksi tarkoitetut oliivit korjataan ennen tuen määrittämiseen käytettävien tuotosten arviointia yhtenäisillä tuotantoalueilla.

ii) Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

138 Asetuksen N:o 2261/84 2 artiklan 1 kohdan mukaan tuotantotuki myönnetään oliiviöljylle. Tästä säännöksestä ja asetuksen N:o 3061/84 1 artiklan 5 kohdasta ilmenee, ettei tällaista tukea voida myöntää sellaisten oliivien tuotantoon, jotka on tarkoitettu muihin tarkoituksiin kuin oliiviöljyn tuotantoon, ja että siinä tapauksessa, että osa oliiveista on käytetty tällaiseen tarkoitukseen, tuki on maksettava suhteessa niihin oliiveihin, jotka on tarkoitettu oliiviöljyn tuotantoon. Asetuksen N:o 3061/84 1 artiklan 2 kohdan d alakohdassa säädetään, että

oliivinviljelijän ensimmäisessä viljelyilmoituksessa on ilmoitettava niiden tuotannossa olevien oliivipuiden lukumäärä, joiden oliiveja käytetään öljyntuotantoon.

139 Espanjan kuningaskunnan väite, jonka mukaan tuotannon käyttötarkoitusta ei ole mahdollista vahvistaa viljelyilmoituksessa, on todellisuudessa esitetty pelkästään tarkoituksenmukaisuussyistä.

140 Jos velvollisuutta ilmoittaa paitsi tuotannossa olevien oliivipuiden kokonaismäärä, myös niiden tuotannossa olevien oliivipuiden määrä, joiden oliiveja käytetään öljyntuotantoon, ei ole noudatettu, on varmasti vaikeaa laskea uudelleen todellisuudessa maksettavaksi kuuluvan tuen määrä. Vaikka tällaista laskelmaa olisi mahdoton toteuttaa, Espanjan kuningaskunnan pitäisi vastata sen seurauksista.

141 Espanjan kuningaskunnan väitteellä, jonka mukaan syötäväksi tarkoitettujen oliivien sato korjataan eri aikaan kuin öljyntuotantoon käytettävien oliivien sato, ei voida perustella sitä, että tämä jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta yhteisön lainsäädäntöä.

142 Edellä esitetystä seuraa, että Espanjan kuningaskunta ei ole kyennyt kyseenalaistamaan EMOTR:n toteamuksia siitä, että asetuksen N:o 2261/84 2 artiklan 1 kohdan ja asetuksen N:o 3061/84 1 artiklan 5 kohdan mukaista velvollisuutta olla myöntämättä oliiviöljyn tuotantotukea muihin tarkoituksiin käytettyjen oliivien tuotantoon ei ole noudatettu.

h) Yhteisön talousarviolle aiheutuvan vahingon puuttuminen

i) Asianosaisten lausumat

143 Espanjan kuningaskunta vetoaa siihen, että oliiviöljyn tuotantotukea koskevien tarkastusten väitetty puutteellisuus ei ole aiheuttanut vahinkoa yhteisön talousarviolle. Se väittää, että kyseisen markkinointivuoden osalta tukea on maksettu kaikkiaan tuotetun öljyn ja puristusjätteen kokonaismäärää vähemmän, mikä sulkee sen mielestä pois kaikki mahdollisuudet petoksiin tällä sektorilla, poistaa kaikki epäilykset yhteisön talousarvioon kohdistuvasta riskistä ja tekee kyseiselle jäsenvaltiolle määrätystä rahoituskorjauksesta täysin perusteettoman.

144 Kaikki tältä osin annetut tiedot on Espanjan kuningaskunnan mukaan yksilöity useissa eri kirjeissä. Tarkastellessaan komission väitettä, jonka mukaan Espanjan viranomaisten antamat tiedot olisi toimitettu 29.2.1996 jälkeen eli EMOTR:n tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevien lisätietojen lähettämiselle asetetun määräajan päättymisen jälkeen, Espanjan kuningaskunta väittää, että komissio on torjunut useaan kertaan menettelyn kuluessa kyseisten viranomaisten esittämät selitykset.

145 Komissio muistuttaa, että toteutetun rahoituskorjauksen peruste sisältyy asiakirjaan VI/216/93. Se toteaa, että Espanjan kuningaskunnan tuottaman oliiviöljyn tuotantoluvut eivät voi olla riittävä näyttö siitä, että vahinkoa ei ole aiheutunut. Sillä on lisäksi vakavia epäilyksiä näiden tietojen luotettavuudesta.

ii) Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

146 Kuten tämän tuomion 45 kohdasta ilmenee, EMOTR:sta rahoitetaan vain yhteisön säännösten mukaisesti toteutettuja interventioita maatalouden yhteisen markkinajärjestelyn piirissä. Komissio ei ole velvollinen osoittamaan vahingon aiheutumista, vaan riittävää on, että se esittää vakavasti otettavaa tähän viittaavaa selvitystä. Vaikeissa tapauksissa, joissa aiheutuneen vahingon määrää ei pystytä tarkasti toteamaan, yhteisön varoihin kohdistuvat tappiot on määriteltävä arvioimalla ne riskit, joille ne olivat alttiita valvontatoimenpiteiden puutteiden vuoksi (ks. vastaavasti asia C-238/96, Irlanti v. komissio, tuomio 1.10.1998, Kok. 1998, s. I-5801, 31 kohta).

147 Vaikka komission on näytettävä toteen maatalouden yhteistä markkinajärjestelyä koskevien säännösten rikkominen, sen jälkeen kun tämä rikkominen on osoitettu, jäsenvaltion on tarvittaessa osoitettava, että komissio on tehnyt virheen määrittäessään, mitä rahoituksellisia seuraamuksia rikkomisella on. Jäsenvaltion asiana on tällöin esittää mahdollisimman tarkat ja täydelliset todisteet ilmoittamiensa lukujen todenmukaisuudesta ja tarvittaessa komission laskelmien virheellisyydestä.

148 Espanjan hallitus perustaa yhteisön talousarviolle tosiasiassa aiheutunutta vahinkoa koskevat vastaväitteensä FEGA:n 29.5.1997 komissiolle toimittamaan kirjeeseen nro 14973, joka perustui AAO:n toteuttamiin myllyiltä saatujen markkinointivuotta 1992/1993 koskevien tietojen tarkastuksiin, sekä FEGA:n 30.9.1997 päivätyn kirjeen nro 25002 yksityiskohtaisiin tietoihin.

149 Espanjan kuningaskunnan tuotantotuesta esittämällä näytöllä ei kuitenkaan voida kumota komission päätelmää, jonka mukaan Espanjan viranomaisten suorittamat tarkastukset olivat puutteellisia.

150 Kuten komissio on perustellusti huomauttanut, luvut, joilla Espanjan kuningaskunta pyrkii osoittamaan, että oliiviöljyn tuotettu kokonaismäärä on suurempi kuin tuottajien tukihakemusten kohteena ollut määrä, viittaavat öljyyn, josta öljymyllyt ovat ilmoittaneet antaneensa todistuksen markkinointivuonna 1992/1993, AAO:n neljä vuotta myöhemmin esittämän pyynnön mukaisesti. Tämän tuomion 97 kohdassa todetun ATK-rekisterin puuttumisen vuoksi nämä luvut eivät osoita, että tämä öljy olisi "todellisuudessa tuotettua" öljyä. Eri myllyissä todettujen sääntöjenvastaisuuksien vuoksi ei voida katsoa, että puristamista koskevien todistusten mukaan tuotettu oliiviöljymäärä vastaisi todellisuudessa tuotettua määrää. Koska sekä 29.5.1997 päivätty FEGA:n kirje nro 14973, jonka komissio sai Espanjan viranomaisille asettamansa määräajan päätyttyä, että kyseisen laitoksen 30.9.1997 päivätty kirje nro 25.002, jossa viitataan varainhoitovuosien 1994 ja 1995 tilien tarkastamiseen ja hyväksymiseen mutta joka sisältää myös tietoja markkinointivuosilta 1992/1993 ja 1993/1994, perustuvat tähän epäluotettavaan perustaan, niillä ei voida kyseenalaistaa toteamusta, jonka mukaan Espanjan viranomaisten täytäntöönpaneman tarkastusjärjestelmän puutteet oliiviöljyn tuotantotuen osalta osoittavat, että yhteisön talousarvioon kohdistuu huomattava tappion riski.

151 Näin ollen ei ole enää tarpeen lausua komission Espanjan viranomaisille pyydettyjen tietojen toimittamiseksi asettaman määräajan seurauksista.

152 Kaiken edellä esitetyn perusteella kanneperuste, joka koskee oliiviöljyn tuotantotukea koskevan kiinteämääräisen rahoituskorjauksen lainvastaisuutta, on hylättävä.

2. Kahden hyväksytyn tuottajajärjestön perusteetonta rahoitusta koskeva täsmällinen rahoituskorjaus

153 Yhteenvetokertomuksen 4.7.2.4 kohdan mukaan hyväksymisen peruuttaminen hyväksytyiltä tuottajajärjestöiltä kuuluu itsehallintoalueiden suorittamaan arviointiin, johon FEGA tai AAO eivät osallistu. Huolimatta toistuvista pyynnöistä saada yksityiskohtaisia tietoja myöhemmistä tarkastuksista, joita olisi pitänyt toteuttaa, kansalliset viranomaiset ovat toimittaneet EMOTR:lle ainoastaan kirjeen, jossa vahvistetaan itsehallintoalueiden toimivalta tältä osin. Näin ollen komissio on kieltäytynyt rahoittamasta OPR OPROL:lle ja APROL-JJAA:lle maksettua tukea sekä näiden samojen hyväksyttyjen tuottajajärjestöjen kautta maksettua tukea.

a) Asianosaisten lausumat

154 Espanjan kuningaskunta myöntää, että AAO:n kehotukset eivät aina automaattisesti johda kyseisen hyväksytyn tuottajajärjestön hyväksymisen peruuttamiseen. Se vetoaa kuitenkin siihen, että AAO:n itsehallintoalueelle tekemät ehdotukset hyväksytyn tuottajajärjestön hyväksymisen peruuttamisesta voidaan hyväksyä vasta lakiin perustuvassa hallinnollisessa menettelyssä, joka sisältää kyseisen viraston toteamien laiminlyöntien tutkimisen, todisteiden vastaanottamisen, asianosaisten kuulemisen ja päätöksen peruuttaa tai olla peruuttamatta hyväksyminen.

155 Hyväksymisen peruuttaminen on Espanjan kuningaskunnan mukaan melko vakava toimenpide, jota ei pitäisi toteuttaa, jos laiminlyönti on merkitykseltään vähäinen, sillä tällainen peruuttaminen merkitsisi sitä, että useiden vuosien yritys toteuttaa yhdistysmuotoista maataloustoimintaa menisi hukkaan. Käsiteltävässä asiassa AAO:n tutkimuksissa ei ole todettu yhtään laiminlyöntiä, ja vielä vähemmän siinä on todettu erittäin vakavia laiminlyöntejä.

156 Espanjan kuningaskunta väittää lisäksi, että yhteisön lainsäädännön ja asetuksen N:o 2261/84 11 artiklan 3 kohdan mukaisesti summat voidaan vähentää EMOTR:sta rahoitetuista kustannuksista ainoastaan, jos voidaan vahvistaa, ettei hyväksytylle tuottajajärjestölle maksettuja summia ole käytetty kokonaan tai osittain sellaisten toimien rahoittamiseen, jotka kuuluvat niille.

157 Kyseinen jäsenvaltio väittää niin ikään, että yhteisön asetuksissa, jotka ovat osa kansallista oikeusjärjestystä, annetaan hyväksytyille tuottajajärjestöille ja niiden jäsenille oikeus tietyin edellytyksin saada rahamääriä. Jos yhdessä hyväksytyssä tuottajajärjestössä havaitun sääntöjenvastaisuuden seuraukset ulotettaisiin sen kaikkien jäsenten saamiin tukiin, loukattaisiin rangaistuksen henkilökohtaisuuden periaatetta, ja se olisi myös suhteetonta ja vastoin Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18 päivänä joulukuuta 1995 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 (EYVL L 312, s. 1) 7 artiklan säännöksiä. Tämä on Espanjan kuningaskunnan mukaan sitäkin suhteettomampaa esillä olevassa asiassa, jossa AAO:n tarkastuksissa havaittiin, että OPR APROL-JJAA:han liittyneen 26 oliivinviljelijän otoksesta 22 ei ollut syyllistynyt yhteenkään sääntöjenvastaisuuteen, joka olisi johtanut tuen perusteettomaan maksamiseen. Komission suhtautuminen on sen mukaan mielivaltaista, koska edellisenä varainhoitovuonna samasta syystä tehty rahoituskorjaus koski hyväksytyn tuottajajärjestön rahoittamiseen saatua summaa viidessä tapauksessa ja vain yhdessä tapauksessa se ulotettiin oliivinviljelijöiden saamaan tukeen.

158 Komissio väittää ensinnäkin, että yhteisön lainsäädännössä ei anneta toimivaltaisille viranomaisille lainkaan harkintavaltaa hyväksyttyjen tuottajajärjestöjen hyväksymisen peruuttamisessa, kun niille asetettuja edellytyksiä ei enää täytetä. Tässä yhteydessä komissio korostaa, että hyväksymisen peruuttamista koskeva päätös ei ole luonteeltaan sanktio.

159 Se tuo esille, että AAO:n tarkastuksista käy ilmi, että havaitut laiminlyönnit ja sääntöjenvastaisuudet olivat poikkeuksellisen vakavia. Peruuttamisen edellytyksenä ei myöskään ole sen vaatimuksen, edellytyksen tai velvoitteen merkitys, jota hyväksytty tuottajajärjestö ei enää täytä.

160 APROL-JJAA:n tapauksessa sääntöjenvastaisuudet on komission mukaan lueteltu 15.6.1995 päivätyssä EMOTR:n kirjeessä nro 23.271. OPROL:n osalta komissio huomauttaa, että se, että Espanjan kuningaskunta nimenomaisesti myöntää sääntöjenvastaisuuksien olemassaolon, riittää osoittamaan, että kyseinen hyväksytty tuottajajärjestö ei enää täyttänyt edellytyksiä varainhoitovuonna 1993 ja että tästä syystä maksettuja tukia ei olisi koskaan pitänyt myöntää. Tässä yhteydessä komissio pitää "äärimmäisen vakavana" sitä, että toisaalta sääntöjenvastaisuuksien toteamisen ja AAO:n tekemän peruuttamista koskevan ehdotuksen ja toisaalta varsinaisen peruuttamisen, joka tapahtui 25.4.1995 tehdyllä päätöksellä, välillä kului kaksi vuotta, mitä ei voida pitää hyväksyttävänä aikana.

161 Komissio väittää toiseksi, että rahoituskorjauksen kohteena olevassa kahdessa hyväksytyssä tuottajajärjestössä todetut vakavat sääntöjenvastaisuudet merkitsevät sitä, että jäsenten osalta ei ole voitu toteuttaa tehokkaasti tarkastuksia, joita nämä järjestöt olivat velvollisia toteuttamaan yhteisön lainsäädännön mukaisesti, mikä on perusteena sille, että suoritettu korjaus ulotetaan näiden jäsenten saamiin tukiin. AAO:n tarkastukset APROL-JJAA:n 26 jäsenoliivinviljelijän otoksesta tapahtuivat kesäkuussa tai heinäkuussa 1995, mikä ei komission mukaan millään tavoin osoita, että varainhoitovuotta 1993 vastaavan markkinointivuoden kuluessa ei olisi ollut sääntöjenvastaisuuksia. Lisäksi sääntöjenvastaisuuksia on havaittu neljässä tapauksessa valitusta otoksesta, mikä merkitsee välttämättä EMOTR:n kannalta rahoituksellisia seuraamuksia.

b) Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

162 Asetuksen N:o 136/66 20 c artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan hyväksyttyjen tuottajajärjestöjen on kyettävä valvomaan jäsentensä oliivien- ja öljyntuotantoa. Mainitun artiklan 3 kohdassa säädetään, että järjestön tai liiton hyväksyminen peruutetaan, jos hyväksymisen edellytykset eivät täyty tai eivät enää täyty.

163 Asetuksen N:o 2261/84 5 artiklan 3 kohdassa täsmennetään peruuttamista koskevat yksityiskohtaiset menettelysäännöt, joiden mukaan peruuttamisen on tapahduttava seuraavalla tavalla. Hyväksyttyjen tuottajajärjestöjen on ilmoitettava kunakin vuonna rakenteessaan mahdollisesti tapahtuneista muutoksista hyväksymisen jälkeen sekä mahdollisten tarkastusten tuloksista. Toimivaltaisen viranomaisen on tämän ilmoituksen ja kyseisten tulosten perusteella varmistettava, että hyväksymisedellytyksiä noudatetaan edelleen. Jos näitä edellytyksiä ei enää noudateta tai jos järjestön rakenteen vuoksi ei ole mahdollista tarkistaa sen jäsenten tuotantoa, toimivaltaisen viranomaisen on viipymättä viimeistään ennen seuraavan markkinointivuoden alkua peruutettava hyväksyminen ja ilmoitettava tästä päätöksestä komissiolle.

164 Näistä säännöksistä seuraa, että oliivinviljelijöiden tuotannon tehostetun valvonnan varmistamiseksi ja siten tukijärjestelmän tehokkaan hallinnon takaamiseksi toteamus hyväksytyn tuottajajärjestön kykenemättömyydestä tarkastaa jäsentensä oliivin- ja öljyntuotantoa riittää oikeuttamaan sille annetun hyväksymisen peruuttamisen.

165 Komissio arvostelee Espanjan kuningaskuntaa siitä, että se ei ole noudattanut asetuksen N:o 136/66 20 c artiklaa eikä asetuksen N:o 2261/84 5 artiklaa. Sen mielestä ei voida hyväksyä Espanjan kuningaskunnan väitettä, jonka mukaan komissiolla ei olisi oikeutta tehdä rahoituskorjausta muissa kuin niissä tapauksissa, joissa näytetään, että hyväksytyille tuottajajärjestöille tarkoitettuja summia ei ole käytetty niille kuuluvan toiminnan rahoittamiseen. Kuten tämän tuomion 45 kohdasta ilmenee, EMOTR:sta rahoitetaan vain yhteisön säännösten mukaisesti toteutettuja interventioita maatalouden yhteisen markkinajärjestelyn piirissä. Se, että hyväksymistä ei ole peruutettu, merkitsee tällä alalla voimassa olevien yhteisön säännösten rikkomista.

166 Esillä olevassa asiassa ei ole kiistetty tapahtuneiden sääntöjenvastaisuuksien osalta, että kyseisten hyväksyttyjen tuottajajärjestöjen vastuulla olevat tarkastukset olivat puutteellisia ja että niiden toiminnassa ja hallinnossa todetut sään-

töjenvastaisuudet vaikuttivat niiden jäseniä koskeviin tarkastustehtäviin. Kuten julkisasiamies on tuonut esille ratkaisuehdotuksensa 74—83 kohdassa, näitä järjestöjä vastaan esitettyjen väitteiden tosiasiallisuus ja esittämisajankohta ja näin ollen sääntöjenvastaisuuksien tapahtuminen on selvästi näytetty toteen.

167 Asiakirja-aineistosta ilmenee, että Extremaduran itsehallintoalueen yksiköiden tarkastusten yhteydessä (3. ja 10.3.1994) havaittiin, että APROL-JJAA:n hallinnosta pidettävässä erityiskirjanpidossa oli puutteita, saantokirjojen jäljennökset puuttuivat, neljännesvuosittaisissa toimintakertomuksissa oli puutteita eikä ollut mahdollista tarkistaa, oliko tukien maksamiselle asetettuja määräaikoja noudatettu tiettyjen markkinointivuosien osalta. Nämä puutteet oli havaittu jo 23.9.1993 toteutetun AAO:n tarkastuksen yhteydessä, ja tämä oli 24.1.1994 ehdottanut hyväksymisen peruuttamista. OPROL:n osalta Espanjan hallitus ei itsekään kiistä sitä, että toimivaltaiset viranomaiset peruuttivat hyväksymisen vasta 25.4.1995 eli sen jälkeen, kun vuoden pituinen seuranta ei ollut johtanut mihinkään parannukseen. Koska Espanjan viranomaiset ovat nimenomaisesti myöntäneet, että ennen hyväksymisen peruuttamista oli tapahtunut sääntöjenvastaisuuksia, komission väitteen perusteltavuutta ei voida vakavasti kyseenalaistaa.

168 Peruuttamisen edellytyksistä on huomattava, että asetuksen N:o 2261/84 5 artiklan 3 kohdan mukaan toimivaltaisen viranomaisen on viipymättä viimeistään ennen seuraavan markkinointivuoden alkua peruutettava hyväksyminen. Espanjan kuningaskunta myöntää, että toimivaltaiset viranomaiset eivät ryhtyneet välittömästi peruuttamaan hyväksyntää. Vaikka pitää paikkansa, että hyväksymisen peruuttaminen edellyttää hallinnollista menettelyä, kuten kyseinen jäsenvaltio väittää ja myös komissio myöntää, jäsenvaltioille annettua toimivaltaa hyväksymisen peruuttamista koskevan menettelyn osalta kuitenkin rajoittaa kyseisessä artiklassa asetettu velvollisuus toteuttaa peruuttamista koskeva toimenpide viipymättä. Jäsenvaltion on varmistettava, että tätä lopputulosta koskevaa velvollisuutta noudatetaan asetetussa määräajassa ja että tarvittaessa kansallisia menettelyjä mukautetaan, jotta ne sovitettaisiin yhteen edellä mainitun säännöksen kanssa ja jotta niitä voidaan soveltaa näin vahvistetuissa rajoissa.

169 Yhteisön lainsäädännössä ei anneta harkintavaltaa hyväksymisen peruuttamiselle siinä tapauksessa, että jokin hyväksymiselle asetetuista edellytyksistä ei enää täyty.

170 Edellä esitetystä seuraa, että APROL-JJAA:lle ja OPROL:lle annettu hyväksyminen olisi pitänyt peruuttaa ennen markkinointivuotta 1994/1995.

171 Tarkastellessaan seurauksia siitä, että peruuttamista ei ole toteutettu asetuksen N:o 2261/84 5 artiklan 3 kohdan kolmannessa alakohdassa asetetussa määräajassa, Espanjan kuningaskunta väittää, että rahoituskorjaus on joka tapauksessa rajoitettava hyväksytyn tuottajajärjestön toimintaansa varten saamaan tukeen eikä sitä pitäisi ulottaa kaikkiin sen jäseninä oleviin oliivinviljelijöihin.

172 Korostettakoon, että kyseinen jäsenvaltio ei voi osoittaa vääriksi komission oliivinviljelijöistä tekemiä toteamuksia tukematta omia väitteitään näytöllä siitä, että olemassa on luotettava ja toimiva tarkastusjärjestelmä. Espanjan kuningaskunta ei kuitenkaan ole kyennyt täyttämään tätä edellytystä. APROL-JJAA:n 26 jäsenen otoksen osalta kesäkuussa ja heinäkuussa 1995 toteutetut tarkastukset, jotka koskevat markkinointivuotta 1993/1994, ovat kylläkin osoittaneet vain neljän oliivinviljelijän syyllistyneen sääntöjenvastaisuuksiin. Tällainen toteamus kuitenkin riittää sen päättelemiseen, että tarkastusvelvollisuus on täytetty puutteellisesti.

173 Hyväksytyille tuottajajärjestöille maksettujen tukien täsmällinen rahoituskorjaus on seurausta siitä, että niiden kulut eivät ole olleet yhteisön säännösten mukaisia. Kyse ei ole yksittäisten oikeuksien rajoittamisesta oliivinviljelijöiden ja yhteisön välillä, kuten Espanjan kuningaskunta tuntuu väittävän.

174 Hyväksyttyjen tuottajajärjestöjen tehtävänä on valvoa tuotantoa, joten tässä valvonnassa havaittujen vakavien puutteiden perusteella myös tuottajien toiminnassa voidaan hyvin todennäköisesti olettaa olevan merkittäviä häiriöitä. Kun valvonta on puutteellista, yhteisöllä ei ole keinoja varmistaa, että kyseisen maataloussektorin rahoituksen edellytykset täyttyvät. Puutteellisesti toimivien hyväksyttyjen tuottajajärjestöjen rahoittamatta jättäminen on asianmukaisin keino estää se, että tukea käytetään muihin tarkoituksiin kuin niihin, jotka ovat sen myöntämisen edellytyksinä, paitsi jos osoitetaan, että oliivinviljelijät, jotka ovat kyseisten hyväksyttyjen tuottajajärjestöjen jäseniä, eivät ole syyllistyneet mihinkään sääntöjenvastaisuuteen, joka kyseenalaistaisi yhteisön rahoituksen kokonaan tai osittain.

175 Asetuksen N:o 2988/95 7 artiklasta tosin seuraa, että yhteisön hallinnollisia toimenpiteitä ja seuraamuksia voidaan soveltaa luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin, jos nämä ovat tehneet väärinkäytöksiä, väärinkäytösten toteuttamiseen osallistuneisiin henkilöihin sekä niihin, jotka ovat vastuussa väärinkäytöksestä tai joiden on huolehdittava sen ehkäisystä. Kuitenkin EMOTR:sta rahoitettuja menoja koskevan oikeudenkäynnin tarkoituksena on määritellä kansallisten taloudellisten toimijoiden välisiä vastuukysymyksiä vain siltä osin, kuin niiden avulla voidaan luonnehtia toimivaltaisten kansallisten viranomaisten syyksi luettuja sääntöjenvastaisuuksia. Jäsenvaltiota vastaan määrätyillä rahoitustoimenpiteillä ei päätetä ennakolta siitä, miten lopullinen vastuu rahoituskorjauksesta on jaettava asianomaisten toimijoiden välillä. Sen on joka tapauksessa oltava kyseisessä 7 artiklassa säädetyn periaatteen mukainen siltä osin, kuin tätä säännöstä sovelletaan nyt esillä olevan asian tosiseikkojen tapahtuma-ajankohtana.

176 Rahoituskorjauksen ulottaminen oliivinviljelijöihin ei siis loukkaa suhteellisuusperiaatetta.

177 On syytä hylätä myös Espanjan kuningaskunnan väite, jonka mukaan komission toteuttamat korjaukset ovat mielivaltaisia, koska toisin kuin riidanalaisena varainhoitovuonna, edellisen varainhoitovuoden kuluessa rahoituskorjauksia ei

ollut ulotettu oliivinviljelijöihin yhtä tapausta lukuun ottamatta. On muistettava, että se, ettei komissio ole määrännyt toteamiensa puutteiden vuoksi rahoituksellisia seuraamuksia tietyn varainhoitovuoden osalta, ei poista siltä oikeutta tehdä tätä myöhempien varainhoitovuosien yhteydessä, etenkin jos puutteet ovat edelleen samat, ja että äskettäin todetut puutteet voidaan myös ottaa huomioon tehtäessä päätös kiinteämääräisen korjauksen suuruudesta (ks. mm. asia C-44/97, Saksa v. komissio, tuomio 21.10.1999, Kok. 1999, s. I-7177, 14 kohta, ja asia C-374/99, Espanja v. komissio, tuomio 13.9.2001, Kok. 2001, s. I-5943, 26 kohta). Rahoituskorjauksen ulottaminen kaikkiin kyseisten kahden hyväksytyn tuottajajärjestön kautta toteutuneisiin menoihin oli perusteltua todettujen sääntöjenvastaisuuksien vakavuuden ja merkityksen vuoksi.

178 Edellä esitetystä seuraa, että OPROL:lle ja APROL-JJAA:lle maksettujen tukien täsmällisen rahoituskorjauksen lainvastaisuutta koskeva kanneperuste on hylättävä.

3. Oliivirekisterin osalta ilmoitettuja kustannuksia koskeva täsmällinen rahoituskorjaus

179 Yhteenvetokertomuksen 4.7.2.5 kohdasta käy ilmi ensinnäkin, että varainhoitovuodelta 1993 ilmoitetut kustannukset kattavat voiton, jonka suuruus on 10 prosenttia oliivirekisterin toteuttamista koskevan sopimuksen arvosta, eikä EMOTR ole hyväksynyt tällaista prosenttia.

180 Toiseksi, oliivirekisteriä koskevat kokonaismenot sisältävät "yleiskustannuksia", jotka ovat 15 prosenttia niiden kokonaismäärästä. Koska tällaisten kustannusten osuus muista komission nimissä tai sen kanssa tehdyn sopimuksen nojalla toteutetuista töistä on 2 prosenttia, on sovellettu 13 prosentin korjausta.

181 Kolmanneksi, koska sopimus on tehty Empresa de Transformación Agraria SA:n (jäljempänä Tragsa) kanssa tarjouskilpailua järjestämättä, EMOTR on soveltanut 10 prosentin kiinteämääräistä korjausta kaikista hyväksyttävistä kustannuksista tarjouskilpailun puuttumisen vuoksi.

a) Kieltäytyminen rahoittamasta 10:tä prosenttia sopimuksen kokonaissummasta vastaavaa voittoa

i) Asianosaisten lausumat

182 Espanjan kuningaskunta kiistää väitteen, jonka mukaan töiden toteuttamisesta vastaavat julkiset yritykset olisivat julkishallinnon yksiköitä. Vaikka niiden pääoman omistaisi valtio, oliivirekisterin toteuttamiseen osallistuneet (Tragsa) tai osallistuvat (Tecnologias y servicios agrarios SA, jäljempänä Tragsatec) yritykset ovat osakeyhtiöitä, joiden toimintaa säännellään yksityisoikeudellisilla ja etenkin kauppaoikeuden säännöksillä. Niihin sovelletaan näin ollen osakeyhtiölakia. On selvää, että asetuksen N:o 154/75 3 artiklan 5 kohdassa vahvistettujen edellytysten mukaan hyväksyttyjen kustannusten ulkopuolelle jätetään ainoastaan jäsenvaltion viranomaisten yksiköihin kuuluvan henkilöstön suorittamien töiden hallintoon ja valvontaan liittyvät kustannukset. Näiden edellytysten perusteella ei voida missään oloissa poissulkea kaupalliselle osakeyhtiölle, jolla on oikeushenkilöllisyys ja jonka toiminta rahoitetaan kokonaan sen tuottamalla voitolla, annetun urakan tai sopimuksen konkreettiseen toteuttamiseen liittyviä kustannuksia.

183 Komissio väittää, että yhteisön lainsäädännön mukaan ei ole rahoitettava yrityksen voittoa, jonka suuruus on 10 prosenttia töiden toteuttamista koskevan sopimuksen arvosta, eikä EMOTR voi näin ollen rahoittaa tätä voittoa. Tällaisen voiton olemassaolo ja sen ilmoittaminen menoina on vielä suuremmalla syyllä

sääntöjenvastaista, kun kyse on julkisesta yrityksestä. Espanjan oikeusjärjestyksen mukaan Tragsa on Espanjan valtionhallinnon ja itsehallintoalueiden tekninen yksikkö ja näin ollen viranomainen. Tämän yrityksen tai sen tytäryhtiön Tragsatecin toteuttamat oliivirekisteriä koskevat työt on siis katsottava valtion yksiköiden itsensä toteuttamiksi, ja näin ollen asetuksen N:o 154/75 3 artiklan 5 kohtaa voidaan kokonaisuudessaan soveltaa tässä suhteessa.

ii) Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

184 Asetuksen N:o 154/75 3 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määritetään hyväksyttävät kustannukset sen mukaan, mikä oikeudellinen muoto oliivirekisterin perustamistöiden toteuttamisesta vastaavalla toimijalla katsotaan olevan. Tämä voi olla joko viranomaisen kanssa sopimussuhteessa tai tämä viranomainen itse. Näin ollen voidaan rahoittaa joko yksityisten toimijoiden kanssa tehdyistä sopimuksista aiheutuneet kustannukset taikka muut kuin töiden hallintoon tai valvontaan liittyvät kustannukset silloin, kun jäsenvaltio teettää nämä työt omilla viranomaisillaan.

185 Näin ollen kieltäytyminen rahoittamasta tarjouskilpailun voittajan voittoa on perusteltua, jos viimeksi mainitun osoitetaan todellisuudessa toimineen Espanjan julkishallinnon yksikkönä.

186 Tältä osin on muistettava, että vaikka Tragsa on perustettu yksityisoikeudellisen osakeyhtiön muodossa,

— sitä pidetään verotuksellisista, hallinnollisista ja sosiaalisista toimenpiteistä 30.12.1997 annetun Espanjan lain nro 66/97 (BOE nro 313, 31.12.1997,

s. 39589) 88 §:n 4 momentissa, jossa vahvistetaan tähän yritykseen sen perustamisesta lähtien sovellettu erityinen järjestelmä, "välineenä" ("medio propio instrumental") ja "viranomaisten teknisenä yksikkönä" ("servicio tecnico de la Administración")

— sen on tämän saman kansallisen säännöksen mukaan tarkoitus "suorittaa yksinoikeudella itse tai tytäryhtiöidensä avulla työt, jotka sille antavat valtion keskushallinto, itsehallintoalueet ja niistä riippuvaiset julkiset elimet — —"

— sen pääoman omistaa valtio.

187 Tällaista yksikköä, joka kuuluu taloudellisesta ja kirjanpidollisesta riippumattomuudestaan kokonaan valtion määräysvaltaan, on pidettävä asetuksen N:o 154/75 3 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuna Espanjan hallinnon omana viranomaisena.

188 Näin ollen hyväksyttäviä ovat muut kuin töiden hallintoon ja valvontaan liittyvät kustannukset. EMOTR:sta rahoitettava yrityksen voitto, joka on 10 prosenttia sopimuksen arvosta, ei kuulu näin määriteltyihin hyväksyttäviin kustannuksiin.

189 Edellä esitetystä seuraa, että kanneperuste, joka koskee kieltäytymistä rahoittamasta voittoa, jonka suuruus on 10 prosenttia sopimuksen kokonaissummasta, on hylättävä.

b) Kieltäytyminen rahoittamasta yli kahta prosenttia sopimuksen kokonaissummasta vastaavia yleiskustannuksia

i) Asianosaisten lausumat

190 Espanjan kuningaskunta huomauttaa ensinnäkin, että asetuksen N:o 154/75 3 artiklan 5 kohdan mukaan yhteisön rahoituksen kannalta hyväksyttäviä kustannuksia ovat tuottajajäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten ja oliivirekisterin perustamistöiden suorittamisesta vastuussa olevien luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden välisistä sopimuksista johtuvat kustannukset. EMOTR:n tilien tarkastamisen ja hyväksymisen tavanomaista menettelyä ei sovelleta sen mukaan tällaisiin kustannuksiin. Se väittää, että kaikki tarvittavat seikat (sopimukset, hankintaeritelmät ja yksikkökulut) on annettu komission tietoon töiden ja välttämättömien kustannusten hyväksyntää varten ennen töiden suorittamista. Komissio on antanut hyväksyntänsä ja katsonut, että maatalousministeriön ehdottamat kustannukset (ja muun muassa yleiskustannukset) täyttivät asetuksen N:o 154/75 3 artiklan 5 kohdassa asetetut edellytykset. Espanjan kuningaskunta väittää vielä, että yleensä tämänkaltaisille töille hyväksytään 15 prosentin suuruiset yleiskustannukset ja että hankekohtaisen kirjanpidon puuttuminen ei voi olla perusteena sille, että tätä yleiskustannuksia koskevaa prosenttimäärää ei ole hyväksytty.

191 Komissio katsoo, että asetuksen N:o 154/75 3 artiklan 5 kohdassa ei säädetä erityistä kirjanpito- ja rahoitusjärjestelmää oliivirekisterin perustamistöihin liittyville kustannuksille. Ne tarkastetaan ja hyväksytään näin ollen EMOTR:n tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevan tavanomaisen menettelyn mukaisesti. Komission ilmaisema hyväksyntä jäsenvaltion toimittamalle tiedolle tämän asetuksen mukaisesti koskee vain "teknistä" yhdenmukaisuutta asetuksen N:o 154/75 5 artiklan 3 kohdassa säädettyjen edellytysten kanssa, eikä sitä voida tulkita ilmoitettujen menojen hyväksymiseksi siten, että EMOTR ottaisi ne vastattavakseen.

192 Komissio katsoo, että yleiskustannuksia on ilmoitettu liikaa, koska ne ovat huomattavasti korkeammat kuin muut komission nimissä tai tämän kanssa tehdyn sopimuksen nojalla toteutetut samankaltaisia töitä koskevat yleiskustannukset. Espanjan kuningaskunta ei ole missään vaiheessa toimittanut tästä näyttöä. Komissio tuo tältä osin esille, että sen toteamusten mukaan töiden suorittamisesta vastaava yritys eli Tragsatec ei pidä hankekohtaista valmistuskirjanpitoa, minkä vuoksi ilmoitettujen kustannusten kohdentumista ei voida tietää. Espanjan viranomaiset eivät ole tarkastaneet Tragsatecin (ja muiden yritysten, joille on uskottu pieniä töitä) ja Tragsan, jonka hyväksi tarjouskilpailu on ratkaistu ja joka omistaa Tragsatecin kokonaan, välistä laskutusta tarkistaakseen, puuttuuko siitä mahdollisia alihankintaan liittyviä lisäkustannuksia.

ii) Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

193 Asetuksen N:o 154/75 3 artiklan 1 ja 3 kohdan mukaisesti osa tuotantotuesta on osoitettava oliivirekisterin rahoitukseen. Kyseisen 3 artiklan toisen alakohdan mukaan rahoitus toteutetaan asetuksen N:o 729/70 2 ja 3 artiklassa tarkoitettuja kustannuksia koskevaa menettelyä noudattaen.

194 Kuten asiakirjassa VI/216/93 todetaan, maksajana toimivan toimielimen EMOTR:n puolesta rahoittamien menojen on perustuttava todellisiin toimiin, ja maksut on suoritettava lainmukaisille maksunsaajille tai niiden oikeudensaajille.

195 Se, että Tragsaa pidetään Espanjan hallinnon omana viranomaisena, mahdollistaa sen, että EMOTR voi vastata muista kuin töiden hallinnosta ja valvonnasta aiheutuvista kustannuksista sekä yleiskustannuksista, jotka aiheutuvat oliivirekisterin perustamishankkeen toteuttamisesta. Kyseisinä kustannuksina

aiheutuneiden menojen rahoittaminen on kuitenkin perusteltava konkreettisesti, mikäli ne ovat suurempia kuin tavanomaisesti hyväksytyt yleiskustannukset.

196 Espanjan kuningaskunta ei kuitenkaan ole näyttänyt toteen oliivirekisterin toteuttamiseen liittyvien korkeiden yleiskustannusten todennäköisyyttä. Se ei toisaalta kiistä sitä, että Tragsatec, joka hallinnoi noin 200:aa hanketta, ei ole pitänyt hankekohtaista valmistuskirjanpitoa.

197 Vaikka EMOTR:n 18.10.1993 päivättyä kirjettä nro 34278, johon Espanjan kuningaskunta on vedonnut ja jolla Espanjan viranomaisille ilmoitettiin, että suunniteltu kustannus täytti asetuksen N:o 154/75 3 artiklan 5 kohdassa asetetut edellytykset, pidettiin yleisenä ennakkolupana, tällainen kirje ei vapauttanut kyseistä jäsenvaltiota osoittamasta myöhemmin yksityiskohtaisesti, mitä ja minkälaisia kustannuksia todellisuudessa on aiheutunut. Näin on sitäkin suuremmalla syyllä, kun otetaan huomioon, että 8.9.1993 päivätyssä Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentaciónin kirjeessä, johon kyseisessä EMOTR:n kirjeessä viitataan, ja sen liitteissä, jotka on liitetty asiakirjavihkoon, ei mainita nimenomaisesti yleiskustannuksia.

198 Näin ollen kanneperuste, joka koskee kieltäytymistä rahoittamasta yli kahta prosenttia sopimuksen kokonaissummasta vastaavia yleiskustannuksia, on hylättävä.

c) 10 prosentin kiinteämääräinen korjaus hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista sillä perusteella, että sopimus on tehty tarjouskilpailua järjestämättä

i) Asianosaisten lausumat

199 Espanjan kuningaskunta väittää, että hankinnasta on sovittu suoraan Espanjan julkisia hankintoja koskevan voimassa olevan lainsäädännön perusteella ja että

sen mukaan tällaisesta hankintamenettelystä voi päättää toimivaltainen elin (ministerineuvosto) teknisistä syistä tai poikkeuksellisissa olosuhteissa. Nyt esillä olevassa asiassa toimivaltainen elin on katsonut, että oliivirekisterin perustamista varten toimitettujen tietojen luottamuksellisuus on ollut perusteena sille, ettei se ole järjestänyt tarjouskilpailua. Joka tapauksessa Espanjan kuningaskunta väittää, että vaikka kyseinen jäsenvaltio rikkoisi julkisiin hankintoihin sovellettavia yhteisön oikeuden säännöksiä, niissä ei säädetä seuraamusta EMOTR:n tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevissa asioissa.

200 Komissio huomauttaa, että se, että Tragsa on itse julkishallinnon yksikkö, ei merkitse sitä, ettei julkisia hankintoja koskevaa yhteisön lainsäädäntöä olisi rikottu.

201 Komissio katsoo, että julkisten tavaranhankintamenettelyjen yhteensovittamisesta 21 päivänä joulukuuta 1976 annettua neuvoston direktiiviä 77/62/ETY (EYVL 1977, L 13, s. 1) on sovellettava nyt esillä olevaan asiaan ja että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut kyseisen direktiivin 9 artiklan säännöksiä, joita on luettava yhdessä asetuksen N:o 154/75 3 artiklan 5 kohdan kanssa.

202 Espanjan kuningaskunta ei ole komission mukaan toimittanut sille asetuksen N:o 154/75 3 artiklan 5 kohdassa säädettyjä tietoja eikä myöskään toimittanut sille yhtään direktiivin 77/62/ETY 9 artiklan mukaista ilmoitusta. Oliivirekisterin töitä koskevan sopimuksen tekeminen suoraan Tragsan kanssa erityisesti tietojen luottamuksellisuuden vuoksi ei liioin ole perusteltua. Komission mukaan on vähintäänkin syytä epäillä Espanjan kuningaskunnan esittämän selityksen yhteensopivuutta yhteisön lainsäädännön kanssa.

ii) Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

203 Muistettakoon, että EMOTR:sta rahoitetaan vain yhteisön säännösten mukaisesti toteutettuja interventioita maatalouden yhteisen markkinajärjestelyn piirissä. Vaikka pitää paikkansa, että muiden kuin tähän järjestelyyn kuuluvien säännösten rikkominen ei automaattisesti johda rahoituskorjauksen tekemiseen EMOTR:n tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä, kuten Espanjan hallitus väittää, asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on kuitenkin varmistettava EMOTR:sta rahoitettavien toimien sääntöjenmukaisuus. Tältä osin sääntöjenmukaisina ei voida pitää toimia, jotka toteutetaan julkisia hankintoja koskevan yhteisön lainsäädännön vastaisesti. Tästä seuraa, että tämän lainsäädännön rikkominen oikeuttaa lähtökohtaisesti rahoituskorjauksen tekemisen.

204 Tarkasteltaessa seurauksia siitä, että Tragsaa on pidettävä osana julkishallintoa, on huomattava, että yhteisöjen tuomioistuin on hyväksynyt poikkeuksen julkisia hankintoja koskevien direktiivien soveltamisesta, niin sanotun In House Providing -poikkeuksen, joka koskee hankintaviranomaisen tekemiä sopimuksia sellaisten julkisoikeudellisten laitosten kanssa, joilla on yhteyksiä tähän hankintaviranomaiseen. Tämän poikkeuksen rajat on selostettu muun muassa asiassa C-107/98, Teckal, 18.11.1999 annetussa tuomiossa (Kok. 1999, s. I-8121, 50 kohta) ja asiassa C-94/99, ARGE Gewässerschutz, 7.12.2000 annetussa tuomiossa (Kok. 2000, s. I-11037, 40 kohta). Näistä tuomioista käy ilmi, että nimenomaista poikkeusta lukuun ottamatta julkisen hankintasopimuksen tekemiseen riittää periaatteessa, että sopimus on tehty alueellisen tai paikallisen viranomaisen ja tästä oikeudellisesti erillisen henkilön välillä. Toisin on ainoastaan niissä tapauksissa, joissa alueellinen tai paikallinen viranomainen valvoo kyseistä henkilöä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja joissa tämä henkilö harjoittaa pääosaa toiminnastaan sen omistavien viranomaisten kanssa.

205 Tästä on kyse esillä olevassa tapauksessa. Lain nro 66/97, joka on annettu 30.12.1997, 88 §:n 4 momentin mukaan Tragsan on Espanjan viranomaisten välineenä ja teknisenä yksikkönä suoritettava yksinoikeudella itse tai tytär-

yhtiöidensä avulla työt, jotka sille antavat valtion keskushallinto, itsehallintoalueet ja niistä riippuvaiset julkiset elimet. Saman pykälän 1 ja 2 momentin mukaan Tragsa on valtionyhtiö, jonka pääomaa itsehallintoalueet voivat omistaa sen osakkeita hankkimalla.

206 Näin ollen Espanjan viranomaisilla oli oikeus antaa oliivirekisterin perustamistyöt Tragsalle tarjouskilpailumenettelyyn turvautumatta.

207 Tästä syystä riidanalainen päätös on kumottava siltä osin kuin se koskee 10 prosentin kiinteämääräistä korjausta oliivirekisterin perustamiseen liittyvistä hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista.

B *Oliiviöljyn kulutustuki*

1. EMOTR:n kieltäytyminen ottamasta kokonaan tai osittain vastattavakseen kahdelle pakkausyritykselle myönnettyjä oliiviöljyn kulutustukia

208 Yhteenvetokertomuksen 4.7.3.2 kohdan ensimmäisestä alakohdasta ilmenee, että EMOTR on varainhoitovuotta 1992 koskevan kantansa mukaisesti ja sen mukaan, mitä se on ilmoittanut Espanjan viranomaisille saman varainhoitovuoden osalta, soveltanut kahta pakkausyritystä koskevaa täsmällistä rahoituskorjausta. Kyseessä ovat J. S. Fernandez- ja N. R. Sevillano -nimiset yritykset.

a) J. S. Fernandez -niminen yritys

209 EMOTR:n suorittamissa tarkastuksissa havaittiin puutteita J. S. Fernandez -nimisen yrityksen (jäljempänä Fernandez) varastokirjanpidossa, minkä vuoksi sovellettiin 10 prosentin rahoituskorjausta.

i) Asianosaisten lausumat

210 Espanjan kuningaskunta toteaa, että sääntöjenvastaisuuksia on yksi ainoa, nimittäin tyhjien pakkausten todellisten ja kirjanpidollisten varastojen vastaavuusero. Suurin todettu ero koski 25 litran tyhjiä pakkauksia (11 358 kg). Näitä pakkauksia ei kuitenkaan käytetä tukea saavan oliiviöljyn pakkaamiseen; tästä syystä yritys ei ollut merkinnyt niitä kirjanpitoon ja oli täsmentänyt, että kyseessä oli jäännös sen aikaisemmasta toiminnasta ennen kulutustukijärjestelmään osallistumista. Muut kulutustukea koskevat erot olivat 202 litraa 1 litran ja 0,5 litran tyhjiä pakkauksia ja 26 litraa pakattua öljyä. Sitä, että varastojen vastaavuusero oli vain 202 litraa tukea saavaa öljyä, ei voida pitää sellaisena vakavana sääntöjenvastaisuutena, jonka perusteella yritys voidaan sulkea tukijärjestelmän ulkopuolelle. Kyseinen määrä oli vain 0,01 prosenttia Fernandezille markkinointivuonna 1992/1993 maksetusta tuesta.

211 Komissio korostaa Espanjan kuningaskunnan myöntävän sääntöjenvastaisuuksia tapahtuneen. Se muistuttaa, että kyseinen rahoituskorjaus on jatkoa varainhoitovuonna 1992 tehdylle korjaukselle. Syyt ja perusteet, joiden vuoksi se piti tällaista korjausta tarpeellisena, ovat pysyneet voimassa varainhoitovuonna 1993. Tarkastuskäynnin yhteydessä todetun eron merkitystä on komission mukaan arvioitava kaikkien tämän käynnin aikana tarkastettujen varastojen perusteella eikä kaikkien varastojen perusteella koko markkinointivuoden aika-

na. Tiettynä päivänä suoritetun tarkastuksen aikana havaittu suhteellisen pieni ero voi merkitä sitä, että erot ovat koko markkinointivuonna merkittäviä ja erittäin vakavia.

ii) Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

212 Asetuksen N:o 3089/78 7 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan jäsenvaltioiden on perustettava valvontajärjestelmä, jolla taataan, että tuote, jolle tukea haetaan, täyttää tuen saamisen edellytykset.

213 Asetuksen N:o 2677/85, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 571/91, 12 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että asetuksen N:o 3089/78 7 artiklassa tarkoitettuja tarkastuksia varten jäsenvaltioiden on tarkastettava kaikkien hyväksyttyjen pakkausyritysten varastokirjanpito. Niiden on tarkastettava myös pistokokein näiden yritysten toteuttamien toimenpiteiden rahoitusta koskevat tositteet.

214 Saman 12 artiklan 1 kohdan kolmannessa ja neljännessä alakohdassa säädetään, että ensimmäisessä alakohdassa mainittujen käyntien yhteydessä jäsenvaltioiden on tarkistettava vastaavuus irtotavarana ja pakattuna olevan öljyn kokonaismäärien sekä yrityksen alueella ja asetuksen 7 artiklan mukaisessa varastointipaikassa fyysisesti olevien tyhjien pakkausten kokonaismäärän ja varastokirjanpitoon merkittyjen tietojen välillä. Jos tukihakemuksessa olevien tietojen paikkansapitävyyttä epäillään, jäsenvaltioiden on tarkastettava myös hyväksyttyjen yritysten liikekirjanpito.

215 Lisäksi on syytä pitää mielessä, että asetuksen N:o 2677/85 3 artiklan, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 571/91, ensimmäisen kohdan a, b ja f alakohdan mukaan jokaisen pakkausyrityksen on pidettävä päivittäistä varastokirjanpitoa, jossa on oltava seuraavat tiedot: hyväksymispäivänä sekä kunkin markkinointivuoden alussa varastossa olevat oliiviöljymäärät niiden alkuperän ja tarjontamuodon mukaan eriteltyinä, yritykseen saapuneen oliiviöljyn eräkohtainen määrä ja laatu erien alkuperän ja tarjontamuodon mukaan eriteltyinä sekä pakatun oliiviöljyn määrä ja laatu. Saman kohdan d ja e alakohdan mukaan päivittäisen varastokirjanpidon on sisällettävä myös yritykseen saapuneiden tuotetta lähinnä olevien pakkausten lukumäärä niiden tilavuuden mukaan eriteltyinä ja käytettyjen tuotetta lähinnä olevien pakkausten lukumäärä niiden tilavuuden mukaan eriteltyinä.

216 Nyt esillä olevassa asiassa Espanjan kuningaskunta ei kiistä tyhjien pakkausten todellisten ja kirjanpidollisten varastojen vastaavuuseroa.

217 Varastokirjanpito ei näin ollen ole ollut yhteisön lainsäädännön mukainen. Vaikka on selvää, että 1 ja 0,5 litran tyhjiä pakkauksia sekä 26 litran pakattua öljyä koskevia puutteita voidaan pitää vähäisinä, merkittävin ero on kuitenkin todettu 25 litran tyhjissä pakkauksissa, joita ei Espanjan kuningaskunnan mukaan käytetty tukea saavan oliiviöljyn pakkaamiseen.

218 Yhteisön lainsäätäjä ei kuitenkaan ole jättänyt yli viiden litran kokoisia pakkauksia varastokirjanpitoon merkitsemistä koskevan velvollisuuden ulkopuolelle, kuten asetuksen N:o 2677/85 3 artiklan d ja e alakohdasta ilmenee.

219 Edellä esitetystä seuraa, että tyhjien pakkausten todellisten ja kirjanpidollisten varastojen vertailussa todetut poikkeavuudet oikeuttavat 10 prosentin suuruisen rahoituskorjauksen Fernandezille maksetusta tuesta.

220 Kanneperuste, joka koskee 10 prosentin rahoituskorjausta Fernandezille maksetusta tuesta, on näin ollen hylättävä.

b) N. R. Sevillano -niminen yritys

221 EMOTR:n tarkastuksissa paljastui, että N. R. Sevillano -nimisen yrityksen (jäljempänä Sevillano) tukihakemus koski suurempaa määrää kuin sitä, jolle tukioikeus on myönnetty, minkä vuoksi sovellettiin 100 prosentin rahoituskorjausta.

i) Asianosaisten lausumat

222 Espanjan kuningaskunta muistuttaa, että AAO on esillä olevassa asiassa antanut SENPA:lle tiedoksi, että se vähensi 274 kilogrammaa ennen Sevillanon saamaa hyväksyntää tapahtuneiden myyntien vuoksi ja 4 kilogrammaa tämän varastokirjanpitoon sisältyneen virheen vuoksi. Espanjan kuningaskunta kiistää, että hyväksynnän peruuttaminen voisi olla seurauksena siitä, että tukihakemuksen kohteena ollut öljymäärä oli suurempi kuin tähän tukeen oikeuttava määrä. Se vetoaa etenkin siihen, että asetuksen N:o 2677/85 12 artiklan 6 kohdassa, jota on muutettu maaliskuussa 1993, säädetään, että yritykselle määrättävän seuraamuksen määrä on kolmesta kahdeksaan kertaa niin suuri kuin väärin perustein haetun tuen määrä tai jos määrä, jolle tukea on haettu väärin perustein, on kuitenkin vähintään 20 prosenttia suurempi kuin tarkistettu määrä, jolle tukioikeus on myönnetty, taloudellisen seuraamuksen soveltamisen lisäksi jäsenvaltio peruuttaa hyväksymisen jaksoksi, jonka pituus on yhdestä kolmeen vuoteen. Sevillano on hakenut helmikuussa 1992 tukea 15 371 kilogrammalle, ja AAO on myöntänyt tukioikeuden 15 097 kilogrammalle, mikä merkitsee 274 kilogramman ylitystä, eli vain 1,81:tä prosenttia verrattuna tukeen oikeutettuun määrään. Espanjan kuningaskunta päättelee tästä, että rahoituskorjaus loukkaa selvästi suhteellisuusperiaatetta.

223 Komissio väittää, että tukihakemuksen suuremmalle öljymäärälle kuin mihin Sevillanolla oli oikeus, olisi pitänyt johtaa välittömästi tämän yrityksen hyväksynnän peruuttamiseen. Ajankohtana, jona tukihakemuksen sääntöjenvastaisuus todettiin, kyseisen 6 kohdan muutos asetuksella N:o 643/93 ei ollut vielä tullut voimaan.

224 Komissio väittää, että tarkastuskäynnin aikana todettiin lukemattomia sääntöjenvastaisuuksia, jotka eivät rajoitu Espanjan kuningaskunnan mainitsemiin.

ii) Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

225 On selvää, että kulutustukea on haettu perusteettomasti 278 kilogrammalle.

226 Asiassa C-45/97, Espanja vastaan komissio, 6.7.2000 annetun tuomion (Kok. 2000, s. I-5333), joka koski asetuksen N:o 2677/85 12 artiklan 6 kohtaa sen alkuperäisessä versiossa, 52 kohdasta käy ilmi, että toimivaltaisella viranomaisella, jonka on otettava huomioon rikkomuksen vakavuus, on jo tästä syystä velvollisuus noudattaa suhteellisuusperiaatetta. Saman tuomion 54 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kyseisen 12 artiklan 6 kohdan versiossa, joka perustuu asetukseen N:o 643/93, ainoastaan täsmennetään perusteita, joita komission mukaan on noudatettava, kun sovelletaan suhteellisuusperiaatetta säädettyjä seuraamuksia täytäntöönpantaessa. Kyseisen säännöksen uudessa versiossa hyväksynnän peruuttamisen seuraamusta sovelletaan ainoastaan silloin, kun määrä, jolle tukea on haettu väärin perustein, on vähintään 20 prosenttia suurempi kuin tarkistettu määrä, jonka osalta oikeus tukeen on tunnustettu.

227 Edellä esitetystä seuraa, että tukeen oikeuttavan määrän ylittäminen 1,81 prosentilla ei voi missään tapauksessa oikeuttaa hyväksynnän peruuttamista.

228 Rahoituskorjaus, jonka suuruus on 100 prosenttia ilmoitetuista tuista, perustuu pääosin virheelliseen tulkintaan, jonka mukaan tukihakemuksen sääntöjenvastaisuuden eli sen, että määrä, jolle tukioikeus on myönnetty, on ylitetty 278 kilogrammalla, olisi pitänyt johtaa Sevillanolle myönnetyn hyväksynnän peruuttamiseen. Komissio ei kuitenkaan ole näyttänyt yksityiskohtaisesti toteen muita sääntöjenvastaisuuksia, jotka oikeuttaisivat 100 prosentin korjauksen.

229 Näin ollen riidanalainen päätös on kumottava siltä osin kuin siinä määrätään 100 prosentin suuruisesta kiinteämääräisestä korjauksesta Sevillanon osalta ilmoitettuun tukeen.

2. Espanjan kuningaskunnan oliiviöljyn kulutustukena ilmoittamiin kokonaiskustannuksiin tehty 2 prosentin suuruinen kiinteämääräinen korjaus

230 Komissio toteaa yhteenvetokertomuksen 4.7.3.2 kohdassa, että 22.—26.1.1996 toteutetussa tarkastuskäynnissä, joka koski asetuksen N:o 4045/89 asianmukaista noudattamista, todettiin useita laiminlyöntejä, jotka on mainittu 3.4.1996 päivätyssä kirjeessä nro 14826, muun muassa liikekirjanpidon puuttuminen, varastokirjanpidon puutteellisuus ja ristiintarkastusten vähäinen määrä.

231 Tarkastus varastokirjanpitoon otettujen kaupallisten asiakirjojen otoksesta on komission mukaan rajoittunut niiden olemassaolon toteamiseen, vaikka olisi

ollut tarpeen taata tämän tarkastuksen tehokkuus ja ulottaa tarkastus liikekirjanpidossa tehtyihin kirjauksiin, mikä on kansainvälisen tilintarkastuksen periaatteita. Se, että liikekirjanpidon puuttumisella voidaan välttää AAO:n tarkastukset, korostaa komission mukaan tarvetta tehostaa kyseisiä tarkastuksia.

232 AAO:n 27.1.1994 Corporación Industrial Andalusan (jäljempänä Andalusa) tiloissa suorittamasta tarkastuksesta laaditussa pöytäkirjassa kyseisen viraston tutkijat ovat ainoastaan panneet merkille paikan, jossa liikekirjanpitoa säilytettiin. Pitäisi kuitenkin edellyttää, että kyseisen yrityksen liikekirjanpito olisi käytettävissä AAO:n tarkastusten yhteydessä.

233 Kyseisen yhteenvetokertomuksen 4.7.3.2.4 kohdasta ilmenee niin ikään, että AAO:n tekemien ristiintarkastusten taso ja laatu ovat epätavallisen heikot. Tietyssä tapauksessa AAO on katsonut, että tarkastetun yrityksen teoreettinen puristus- ja varastointikapasiteetti "näytti vastaavan varastokirjanpidossa ilmaistua kuukausittaista tuotantoa — — olettaen, että kyseinen yritys olisi toiminut yli kahdeksan tuntia päivässä". Kyseisen viraston olisi kuitenkin järjestelmällisesti tarkistettava ja vahvistettava tällainen toteamus, esimerkiksi työntekijöiden palkkatositteilla, noudattaakseen asetuksen N:o 3089/78 7 artiklassa asetettua valvontavelvollisuutta.

234 EMOTR on jo 13.6.1995 päivätyssä kirjeessään nro 22.778, joka koski varainhoitovuotta 1992, tuonut esille tarpeen tehostaa valvontajärjestelmää kiireellisesti. EMOTR:n 13.6.1996 päivätyssä kirjeessä nro 18759 viitataan useisiin varainhoitovuonna 1995 ja sitä seuraavina vuosina toteutettuihin parannuksiin. Espanjan kuningaskunnan oliiviöljyn kulutustukena varainhoitovuodelta 1993 ilmoittamat menot ovat kuitenkin toteutuneet sellaisen valvontajärjestelmän alaisuudessa, jonka puutteellisuudet koskivat useita menojen sääntöjenmukaisuuden määrittämisen kannalta merkittäviä seikkoja. Aikaisempien tilien tarkastusten ja hyväksymisten yhteydessä todetut ja 22.—26.1.1996 tehdyn tarkastuskäynnin yhteydessä havaitut puutteet, jotka koskevat asetuksen N:o 4045/89 asianmukaista soveltamista, saavat päättelemään, että EMOTR:lle aiheutuva tappioriski on todellinen.

a) Asianosaisten lausumat

235 Espanjan kuningaskunta väittää ensinnäkin, että EMOTR on määrännyt rahoituskorjauksen järjestämättä varainhoitovuoden 1993 tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä asetuksen N:o 729/70 9 artiklan mukaista käyntiä paikan päällä, minkä vuoksi määrätyllä seuraamuksella ei ole lainkaan oikeudellista perustaa. EMOTR ei ole tehnyt yhtään tarkastuskäyntiä vuonna 1993. Kyseinen seuraamus perustuu näin ollen varainhoitovuotta 1992 koskevien tilien tarkastamiseen ja hyväksymiseen liittyviin käynteihin.

236 Espanjan kuningaskunta tuo tämän jälkeen esille, että AAO:n tekemät tarkastukset, joilla varmistettiin pakkausyritysten kulutustukihakemuksissa esitettyjen tietojen paikkansapitävyys, eivät ole mitenkään verrattavissa muiden, sekä kansallisten että yhteisön toimielinten asetuksen N:o 4045/89 perusteella toteuttamiin tarkastuksiin. Kyseisen viraston pitäisi tehdä tarvittavat tarkastukset tietojen tutkimiseksi noudattaen asetuksen N:o 2677/85 9 artiklan 1 kohdassa asetettuja yleisiä määräaikoja ja sen 12 artiklan 1 kohdassa asetettuja velvollisuuksia pakkausyrityksiin tehtävien käyntien lukumäärän ja kunkin markkinointivuoden toimintaohjelman sisällön osalta. Kun otetaan huomioon, miten monenlaisia asioita on tarkastettava, AAO:n pitäisi käynneillään keskittyä merkittävimpiin seikkoihin. Se ei voi tarkistaa täydellisesti pakkausyritysten liikekirjanpitoa tutkiakseen kunkin esitetyn tukihakemuksen. Se, miten perusteellinen tarkastus toteutetaan, määräytyy Espanjan kuningaskunnan mukaan satunnaisesti niissä tapauksissa, joissa tarkastetussa yrityksessä ei ole todettu mitään tavanomaisuudesta poikkeavaa.

237 Espanjan kuningaskunta lisää, että korjaus perustuu ennen kaikkea Andalusa-yrityksessä, joka ei ole saanut kulutustukea varainhoitovuonna 1993, todettuihin sääntöjenvastaisuuksiin.

238 Vuoteen 1996 asti pakkausyritysten varastokirjanpito piti tarkastaa ainoastaan epäilyksenalaisissa tapauksissa. Andalusa-yrityksessä toteutettujen tarkastusten tuloksia on Espanjan kuningaskunnan mukaan pidetty aina riittävinä — ottaen huomioon, että kyse oli ensimmäisestä käynnistä sen jälkeen, kun tälle yritykselle oli annettu hyväksyntä kulutustukijärjestelmän puitteissa toimimiseen — sen osoittamiseksi, että öljymäärä, jolle tukea on haettu, ja kyseiseen yritykseen tulleet ja sieltä lähteneet määrät vastaavat toisiaan asetuksen N:o 3089/78 7 artiklan toisen kohdan mukaisesti.

239 Espanjan kuningaskunta väittää, että yhteenvetokertomuksen 4.7.3.2.4 kohdassa tarkoitetun yrityksen pakkaus- ja varastointikapasiteetti on kyseenalaistettu kyseisen yrityksen johtajan toimittamien palkkatositteiden perusteella. Kyseisellä alueella on helppoa saada tilapäistä henkilökuntaa pakkaustehtäviin suuren työttömyysasteen vuoksi. On ymmärrettävää, että välttääkseen tällaisiin tilapäisiin työsuhteisiin liittyvät vastuuongelmat omistaja ei myönnä palkanneensa tällaista henkilökuntaa eikä toimita todellisuudessa maksettuja palkkoja vastaavia palkkatositteita; tätä ei kuitenkaan voida pitää riittävänä näyttönä siitä, että pakkaustöitä ei ole suoritettu ylitöinä, kahdeksan tunnin pituisen työpäivän jälkeen.

240 Tarkastellessaan EMOTR:n vaatimia parannuksia AAO:n valvontajärjestelmään Espanjan kuningaskunta täsmentää, että kyseisen rahaston 13.6.1995 päivätyn kirjeen nro 22.798 suositukset on sisällytetty viraston tarkastusmenettelyihin sen jälkeen, kun tämä kirje vastaanotettiin kesäkuussa 1995.

241 Komission mukaan EMOTR on todennut, että Espanjan viranomaiset eivät olleet mitenkään muuttaneet valvontamekanismejaan, sen jälkeen kun varainhoitovuoden 1992 tilien tarkastuksen yhteydessä oli todettu vakavia laimin-

lyöntejä. EMOTR:n 3.4.1996 päivätystä kirjeestä nro 14826 käy ilmi, että se oli "lisäksi" käynyt 22.—26.1.1996 toteutetun tarkastuskäynnin yhteydessä kahdessa yrityksessä, eli Andalusassa ja Olior Porcuna SA:ssa (jäljempänä Porcuna). Tässä kirjeessä kuvataan yksityiskohtaisesti kummassakin yrityksessä paljastuneet erittäin vakavat ja lukuisat sääntöjenvastaisuudet.

242 Näiden kahden tarkastuksen perusteella EMOTR on lisäksi saanut vahvistuksen sille, että AAO:n toteuttamat tarkastukset olivat vakavalla tavalla tehottomia ja puutteellisia. AAO:n näissä yrityksissä suorittamiensa tarkastusten jälkeen laatimat tarkastuspöytäkirjat osoittavat, että useimpia tapahtuneita sääntöjenvastaisuuksia ei ollut edes havaittu.

243 Komissio väittää tältä osin, että Espanjan viranomaisten käyttöön ottamassa valvontajärjestelmässä todetut vakavat sääntöjenvastaisuudet merkitsevät sitä, että ne ovat yleisesti rikkoneet sovellettavaa lainsäädäntöä, joka voidaan tarkistaa kaikissa yrityksissä — saivatpa ne tiettynä markkinointivuonna tukea tai eivät —, joilla on vaadittu hyväksyntä ja jotka kuuluvat sen vuoksi valvontajärjestelmän piiriin. Ajankohdan, jona tukea haetaan, ja sen, jolloin se maksetaan, välillä on joka tapauksessa samankaltainen ero kuin markkinointivuoden ja varainhoitovuoden välillä.

244 Komissio tuo esille pakkaus- ja varastointikapasiteetin osalta, että Espanjan kuningaskunta esittää tarkastetun yrityksen puolustukseksi väitteitä ja perusteluja, joihin tämä ei itse ole vedonnut. Komissio katsoo, että jos yrityksen pakkauskapasiteetti näyttää mahdottomalta yrityksen johdon esittämien palkkatositteiden perusteella, on viimeksi mainitun asiana tarvittaessa selittää tämä epäselvyys. Mikään ei viittaa siihen, että väite tilapäisen henkilöstön palkkaamisesta vastaisi todellisuutta, eikä siitä ole myöskään näyttöä. Ei siis ole mahdollista varmistaa, että kyseinen sääntöjenvastaisuus ei johtuisi ilmoitettua pakkauskapasiteettia koskevasta petoksesta.

b) Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

245 Kuten tämän tuomion 46 ja 47 kohdasta ilmenee, vaikka komissiolle kuuluu sen osoittaminen, että maatalouden yhteistä markkinajärjestelyä koskevia sääntöjä on rikottu, sen ei kuitenkaan tarvitse näyttää tyhjentävästi kansallisten viranomaisten suorittamien tarkastusten riittämättömyyttä tai niiden esittämien lukujen sääntöjenvastaisuutta, vaan sen on esitettävä näyttö vakavasta ja perustellusta epäilyksestä näiden tarkastusten tai lukujen suhteen.

246 EMOTR on 13.6.1995 päivätyssä kirjeessään nro 22.798, joka koski varainhoitovuotta 1992, todennut tämän varainhoitovuoden tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä toteutetun valvontajärjestelmän olevan puutteellinen ja esittänyt suosituksia tarkastusten tehostamiseksi. EMOTR on ilmoittanut, että ilman tällaista tehostamista myöhempiin varainhoitovuosiin on sovellettava kiinteämääräisiä rahoituskorjauksia. Se on kuitenkin todennut tehostamista tapahtuneen vasta varainhoitovuoden 1995 osalta ja sen jälkeen.

247 Espanjan kuningaskunta ei ole kiistänyt tätä toteamusta. Vastauskirjelmässään se on täsmentänyt, että kyseiseen kirjeeseen sisältyneet suositukset on sisällytetty AAO:n tarkastusmenettelyihin, jotta ne täyttäisivät EMOTR:n vaatimukset tämän kirjeen vastaanottamisen jälkeen kesäkuussa 1995. Se ei kuitenkaan väitä, että näitä suosituksia olisi sovellettu varainhoitovuoden 1993 osalta toteutettuihin tarkastuksiin. Vaikuttaa siis siltä, että vuotta 1992 vastaavan tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevan ajanjakson aikana todettuja valvontajärjestelmän vakavia puutteita ei ole korjattu varainhoitovuotta 1993 vastaavan markkinointivuoden kuluessa.

248 Tämä toteamus pätee AAO:n yksiköiden Andalusassa ja Porcunassa suorittamien tarkastusten tehokkuuden arvioinnista riippumatta.

249 Näin ollen on hylättävä Espanjan kuningaskunnan väite, jonka mukaan 2 prosentin kiinteämääräinen korjaus tämän jäsenvaltion ilmoittamista oliiviöljyn kulutustuen kokonaismenoista on perusteeton.

C *Kuivarehun tuotantotuki*

250 Yhteenvetokertomuksen 4.7.5.1 kohdan mukaan EMOTR on todennut kuivarehun tuotannon kasvaneen ja tukihakemusten lisääntyneen räjähdysmäisesti viimeisten markkinointivuosien aikana, kun taas Espanjan karjakanta ei ole vastaavasti lisääntynyt. Tämä toteamus sekä aurinkokuivattujen rehujen tuotannon tyrehtyminen lähes täysin keinotekoisesti kuivattujen tuotteiden lisääntyessä ja uusien erityisen hyvin menestyvien dehydratointiyritysten syntyminen viime vuosina ovat antaneet aiheen tarkistaa, sovelletaanko Espanjassa yhteisön lainsäädäntöä asianmukaisesti.

251 Tämän tarkistuksen perusteella EMOTR on todennut, että tukeen oikeuttavan tilanteen valvonta eli rehujen yrityksestä lähtöä koskeva valvonta on rajoittunut myyntitositteiden olemassaoloon ja yrityksen itse ilmoittamiin punnitustietoihin.

252 EMOTR on myös useiden paikan päällä toteutettujen tarkastusten yhteydessä todennut, että Espanjassa oli yleinen käytäntö, että kuivattujen rehujen kosteuspitoisuus oli 20—25 prosenttia niiden tullessa yritykseen (pienin havaittu pitoisuus oli 16 prosenttia). Tällaiset tuotteet vastasivat ominaisuuksiltaan

aurinkokuivattuja rehuja. Näin ollen Espanjan viranomaisten olisi pitänyt pitää näitä tuotteita aurinkokuivattuina ja maksaa niille vastaavaa tukea. Kyseisten viranomaisten olisi pitänyt toteuttaa tehokkaita toimenpiteitä torjuakseen yhteisön varoihin kohdistuvan riskin, että aurinkokuivatut rehut ilmoitetaan keinotekoisesti kuivatuksi rehuksi (tuen määrä nousee kaksinkertaiseksi).

1. Asianosaisten lausumat

253 Espanjan kuningaskunta väittää, että tärkein perustelu, jonka mukaan rehujen saapuessa yritykseen Espanjan viranomaisten olisi pitänyt niiden kosteuspitoisuuden vuoksi pitää niitä aurinkokuivattuina, ei ole relevantti. Sen mukaan yhteisön lainsäädännössä ei ole vahvistettu vähimmäiskosteuspitoisuutta tuotteen tullessa kuivausprosessiin, minkä vuoksi EMOTR ei voi yksipuolisesti asettaa tällaista edellytystä. Yhteisön lainsäädännössä ei aseteta kuivattujen rehujen osalta muuta edellytystä kuin proteiinipitoisuus ja kosteus yrityksestä lähtiessä. Näin ollen muihin edellytyksiin perustuvaa korjausta ei voida hyväksyä.

254 Komissio vastaa tähän, että se, että Espanjan viranomaiset eivät ole vahvistaneet rehujen vähimmäiskosteuspitoisuutta kyseisen tuen valvontatoimenpiteenä, merkitsee yhteisön lainsäädännön rikkomista, kuten rehujen tuotantotuen tarkoituksesta ja päämäärästä käy ilmi.

2. Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

255 Asetuksen N:o 1117/78 1 artiklassa rehut eritellään sen mukaan, onko ne kuivattu keinotekoisesti tai muulla tavalla eli kuivaamalla auringossa; jälkimmäisiä

käsitellään tämän artiklan b alakohdan toisessa ja neljännessä luetelmakohdassa. Aurinkokuivattujen tuotteiden tuki vastaa keinotekoisesti kuivattujen tuotteiden tukea, josta on vähennetty tietty määrä viimeksi mainittujen tuotteiden ja aurinkokuivattujen tuotteiden tuotantokustannusten välisen erotuksen perusteella (kyseisen asetuksen 5 artiklan 2 kohdan toinen alakohta).

256 Espanjan kuningaskunta ei kiistä sitä, että tukihakemusten kohteena olevat tuotantomäärät ovat kasvaneet merkittävästi ilman, että karjakanta olisi samalla lisääntynyt, eikä myöskään sitä, että aurinkokuivattujen rehujen tuotanto on tyrehtynyt nopeasti keinotekoisesti kuivattujen tuotteiden lisääntyessä, taikka sitä, että viime vuosina on syntynyt uusia erityisen hyvin menestyviä dehydratointiyrityksiä. Näiden toteamusten valossa on todennäköistä, että todellisuudessa osa keinotekoisesti kuivatuksi väitetystä rehusta on voitu myydä ilman, että sitä on tosiasiassa kuivattu keinotekoisesti.

257 Asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot toteuttavat toimenpiteet, jotka ovat tarpeen EMOTR:sta rahoitettavien toimien tosiasiallisen toteuttamisen ja niiden asianmukaisuuden varmistamiseksi, sääntöjenvastaisuuksien estämiseksi ja niihin kohdistuvien seuraamusten toteuttamiseksi sekä sellaisten summien takaisinperimiseksi, jotka on menetetty sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien seurauksena.

258 Kuten julkisasiamies on perustellusti todennut ratkaisuehdotuksensa 360 kohdassa, jäsenvaltioiden valvontajärjestelmällä on siten oltava valmiudet havaita petokset, jotka syntyvät, kun jalostusyritykset saavat tuotantotukea keinotekoisesti kuivatuille rehuille, jotka on tosiasiassa kuivattu auringossa, ja kun keinotekoinen kuivaus samoin kuin siitä aiheutuneet kustannukset ovat olleet näennäisiä tai jopa olemattomia.

259 Vähimmäiskosteuspitoisuus, jolla pyritään helpottamaan tällaisten petollisten käytäntöjen havaitsemista objektiivisten ja konkreettisesti mitattavissa olevien perusteiden avulla, on yksi keino torjua riskiä siitä, että kuivarehutuotannon tukea maksetaan väärin perustein, vaikkei siitä olekaan säädetty yhteisön lainsäädännössä.

260 Toisin kuin komissio väittää, tällainen toimenpide ei kuitenkaan ole ainoa mahdollinen keino petosten estämiseksi. Sillä perusteella, että tällaista vähimmäispitoisuutta ei ole vahvistettu, ei siis voida päätellä, että asetuksen N:o 729/709 8 artiklan 1 kohtaa olisi rikottu.

261 On kuitenkin kyseisen jäsenvaltion vastuulla varmistaa EMOTR:sta rahoitettavien toimien tosiasiallinen toteuttaminen ja niiden asianmukaisuus.

262 Espanjan kuningaskunta ei ole näyttänyt toteen, että sen valvontajärjestelmällä eli pelkästään jalostusyrityksen punnitustiedoilla ja myyntitositteilla olisi tosiasiallisesti pienennetty riskiä siitä, että tuotantolaitoksiin tuodaan käytännössä jo kuivattuja tuotteita.

263 Tältä osin on syytä korostaa, että petosten estäminen on ensiarvoisen tärkeää. EMOTR:sta rahoitettavien toimien tosiasiallinen toteuttaminen ja niiden asianmukaisuus on varmistettava tehokkaasti myös niissä tapauksissa, joissa yhteisön lainsäädännössä ei ole säädetty tätä tarkoitusta varten täsmällisiä keinoja.

264 Edellä esitetystä seuraa, että väite, jonka mukaan kuivattujen rehujen tuotantotukea koskevaa yhteisön lainsäädäntöä olisi rikottu, on hylättävä.

D *Yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden loukkaaminen*

265 Espanjan kuningaskunta väittää yleisesti, että riidanalainen päätös perustuu virheellisiin ja subjektiivisiin perusteluihin ja on muun muassa vastoin toisen osapuolen kuulemisen periaatetta, hyvän hallintotavan periaatetta ja seuraamuksen ennalta määrittelyä koskevaa periaatetta ja toissijaisesti vastoin suhteellisuusperiaatetta. Lisäksi se toteaa, että esitettyjä väitteitä ei ole näytetty toteen.

1. Näytön puuttuminen

266 Tarkasteltaessa kanneperustetta, jonka mukaan komission esittämiä väitteitä ei ole näytetty toteen, riittää kun todetaan, että yhteisöjen tuomioistuin tutkii rahoituskorjauksen perusteena olevat seikat noudattaen todistustaakan jakoa koskevia sääntöjä, kun jäsenvaltio on nostanut kumoamiskanteen EMOTR:n tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevasta komission päätöksestä. Kysymystä siitä, onko asiassa esitetty näyttöä vai ei, on jo tarkasteltu edellä arvioitujen Espanjan kuningaskunnan esittämien kanneperusteiden yhteydessä; näytön puuttumista ei voida esittää erityisenä kanneperusteena ilman minkäänlaista yhteyttä konkreettiseen tilanteeseen.

2. Toisen osapuolen kuulemisen periaate ja hyvän hallinnon periaate

267 Espanjan kuningaskunta vetoaa ennen kaikkea siihen, että komissio ei ole ottanut huomioon jäsenvaltion esittämiä väitteitä ja kiistänyt niitä tai osoittanut niitä vääriksi.

268 Tältä osin on todettava, että vaikka komission on tutkittava tarkkaan kyseisen jäsenvaltion esittämät väitteet ja todisteet sen tarkistamiseksi, onko tehtävä päätös esitettyjen seikkojen valossa perusteltu, sillä ei kuitenkaan ole velvollisuutta nimenomaisesti kiistää niitä tai osoittaa niitä vääriksi.

3. Seuraamusten lainmukaisuuden periaate

269 Tältä osin riittää, kun muistetaan, että kuten tämän tuomion 45 kohdasta käy ilmi, asetuksen N:o 729/70 2 ja 3 artiklassa annetaan komissiolle oikeus hyväksyä EMOTR:sta maksettavaksi ainoastaan sellaiset menot, jotka on maksettu yhteisön säännösten mukaisesti. Näin ollen esillä olevassa asiassa sovellettuja korjauksia ei voida pitää seuraamuksina, vaan ne ovat väistämätön seuraus siitä, että Espanjan kuningaskunta on maksanut lainvastaisesti tukea.

270 Vaatimuksesta näyttää ennalta toteen yhteisön talousarviolle mahdollisesti aiheutuva vakava vahinko on todettava, kuten tämän tuomion 146 kohdasta ilmenee, että komissio ei ole velvollinen osoittamaan vahingon aiheutumista, vaan riittävää on, että se esittää vakavasti otettavaa tähän viittaavaa selvitystä (em. asia Irlanti v. komissio, tuomion 29 kohta).

4. Suhteellisuusperiaate

271 Tältä osin huomattava, että rahoituskorjauksia sovellettaessa on noudatettava suhteellisuusperiaatetta, jotta nämä korjaukset rajoittuisivat siihen, mikä on tosiasiallisesti tarpeen todettujen laiminlyöntien vakavuuteen nähden. Suhteellisuusperiaatteen noudattamista kahdelle hyväksytylle tuottajajärjestölle maksetun

tuotantotuen osalta sekä yhdelle pakkausyritykselle maksetun kulutustuen osalta on jo tutkittu tarkasteltaessa Espanjan kuningaskunnan tältä osin esittämiä väitteitä.

272 Yleisemmin oliiviöljyn tuotanto- ja kulutustukijärjestelmän tai kuivattujen rehujen tuotantotukijärjestelmän osalta Espanjan hallitus väittää osoittaneensa, että Espanjassa ei ole niin huomattavia valvontajärjestelmän puutteita kuin mihin komissio on vedonnut.

273 Tältä osin riittää, kun muistetaan, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan rahoituskorjauksen määrän osalta komissio voi kieltäytyä hyväksymästä EMOTR:sta rahoitettavaksi mitään esiin tulleita menoja, jos se toteaa, että riittäviä valvontamenetelmiä ei ole (ks. asia C-242/97, Belgia v. komissio, tuomio 18.5.2000, Kok. 2000, s. I-3421, 122 kohta).

274 Edellä esitetystä seuraa, että yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden loukkaamista koskeva kanneperuste on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

275 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan nojalla asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista ja Espanjan kuningaskunta on olennaisilta osin hävinnyt asian, viimeksi mainittu on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta varainhoitovuonna 1993 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä tehdyn päätöksen 97/333/EY muuttamisesta 30 päivänä heinäkuuta 1997 tehty komission päätös 97/608/EY kumotaan siltä osin kuin se koskee 100 prosentin kiinteämääräistä korjausta N. R. Sevillano -nimisen yrityksen osalta ilmoitetusta tuesta ja 10 prosentin kiinteämääräistä korjausta oliivirekisterin perustamista koskevien kokonaismenojen osalta.**

2) **Kanne hylätään muilta osin.**

3) **Espanjan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Puissochet Gulmann Skouris

Macken Colneric

Julistettiin Luxemburgissa 8 päivänä toukokuuta 2003.

R. Grass

kirjaaja

J.-P. Puissochet

kuudennen jaoston puheenjohtaja