YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

1 päivänä lokakuuta 1998 *

Asiassa C-27/94,

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään ulkoasiainministeriön avustavat oikeudelliset neuvonantajat J. W. de Zwaan ja J. S. van den Oosterkamp, prosessiosoite Luxemburgissa Alankomaiden suurlähetystö, 5 rue C. M. Spoo,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja T. van Rijn, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta osittain kumoamaan Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta varainhoitovuonna 1990 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä 25 päivänä marraskuuta 1993 tehdyn komission päätöksen 93/659/EY (EYVL L 301, s. 13),

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja H. Ragnemalm sekä tuomarit R. Schintgen, G. F. Mancini (esittelevä tuomari), P. J. G. Kapteyn ja G. Hirsch,

julkisasiamies: S. Alber,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 19.5.1998 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Alankomaiden kuningaskunta on yhteisöjen tuomioistuimeen 21.1.1994 toimittamallaan kanteella vaatinut EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta varainhoitovuonna 1990 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä 25 päivänä marraskuuta 1993 tehdyn komission päätöksen 93/659/EY (EYVL L 301, s. 13; jäljempänä kanteen kohteena oleva päätös) siltä osin kuin sillä ei ole hyväksytty yhteisön rahoitettavaksi 3 317 344,26 Alankomaiden guldenin (HFL) suuruista summaa.

Yhteisön säännöstö

2 Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 (EYVL L 94, s. 13) 2 artiklan mukaan vientituet viennille kolmansiin maihin rahoitetaan 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti sillä edellytyksellä, että ne on myönnetty yhteisön sääntöjen mukaisesti maatalouden yhteisten markkinajärjestelyjen yhteydessä.

3 Saman asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot varmistamaan rahastosta rahoitettavien toimien tosiasiallinen toteuttaminen ja niiden asianmukaisuus sekä estämään sääntöjenvastaisuudet ja toteuttamaan niihin kohdistuvat seuraamukset. Saman säännöksen 2 kohdan mukaan yhteisö ei vastaa jäsenvaltioiden hallintoelinten tai toimielinten aiheuttamista sääntöjenvastaisuuksista tai laiminlyönneistä aiheutuvista rahoituksellisista seuraamuksista.

4 Maataloustuotteiden vientitukien järjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä 27 päivänä marraskuuta 1987 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3665/87 (EYVL L 351, s. 1) 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. 'Vientipäivällä' tarkoitetaan päivää, jona tulliviranomainen hyväksyy vienti-ilmoituksen, jossa ilmoitetaan, että tukea haetaan.

2. Vienti-ilmoituksen hyväksymispäivän mukaan määräytyvät:

a) sovellettavan tuen määrä, jos tukea ei ole vahvistettu ennakolta;

b) tarvittaessa tuen määrään tehtävät tarkistukset, jos tuki on vahvistettu ennakolta.

3. Vienti-ilmoituksen hyväksymiseen rinnastetaan mikä tahansa muu juridiselta vaikutukseltaan vastaava toimi.

4. Vientipäivän mukaan määräytyvät vietävän tuotteen määrä, laatu ja ominaisuudet.

5. Jotta tuotteet saisivat tukea, käytettävässä vientiasiakirjassa on oltava kaikki tuen laskemisessa tarvittavat tiedot ja erityisesti:

a) tukea myönnettäessä käytettävän nimikkeistön mukainen tuotteiden kuvaus;

b) kyseisten tuotteiden nettopaino tai tarvittaessa määrä tuen laskemisessa huomioon otettavana mittayksikkönä ilmaistuna;

c) siinä määrin kuin tämä on tarpeen tuen laskemisen kannalta, kyseisten tuotteiden koostumus tai viittaus kyseiseen koostumukseen.

— —

6. Hyväksymishetkellä tai vastaavan toimen toteutumishetkellä tuotteet asetetaan tullivalvontaan, kunnes ne viedään yhteisön tullialueelta."

5 Asetuksen N:o 3665/87 4 artiklan 1 kohdan mukaan tuen maksaminen edellyttää todistetta siitä, että tuotteet, joiden vienti-ilmoitus on hyväksytty, on viimeistään 60 päivän kuluessa kyseisestä hyväksynnästä viety sellaisenaan yhteisön tullialueelta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 5 ja 16 artiklan säännösten soveltamista.

6 Saman asetuksen 47 artiklan 1 kohdassa säädetään, että tuki maksetaan ainoastaan viejän kirjallisesta hakemuksesta ja sen maksaa jäsenvaltio, jonka alueella vienti-ilmoitus on hyväksytty.

7 Saman säännöksen 3 kohdan toisessa alakohdassa säädetään seuraavaa:

"Esitettävien hakemusta puoltavien asiakirjojen on käsitettävä:

a) kun on annettu valvontakappale todisteeksi siitä, että tuotteet on viety yhteisön tullialueelta:

— kuljetusasiakirja

ja

— asiakirja, jolla osoitetaan, että tuote on esitetty kolmannen maan tullitoimipaikalle tai vähintään yksi 18 artiklan 1, 2 ja 4 kohdassa tarkoitetuista asiakirjoista;

b) 34, 42 tai 38 artiklaa sovellettaessa: kyseisen määräpaikkatarkastuksen osalta toimivaltaisen tullitoimipaikan varmistus, että mainittu tullitoimipaikka on noudattanut valvontakappaleen merkitsemisen edellytyksiä."

Kanteen kohteena oleva asia

8 Komissio tarkasti vuonna 1991 Alankomaiden maatalous-, maisemansuojelu- ja kalastusministeriön osoittaman maksavan toimielimen, Hoofproduktschap voor Akkerbouwproduktenin toimintaa.

9 Komissio totesi 14.1.1992 päivätyssä kertomuksessaan nro VI/002020, että Alankomaiden tulliviranomaiset Terneuzenissa olivat hyväksyneet 18 250 230 ohrakilon vientiä Venäjälle (asiakirja B 867163) koskevan vienti-ilmoituksen 27.11.1989, vaikka tämä viljaerä vietiin yhteisön alueelta jo 25.11.1989 Kapitan Stankov -nimisellä aluksella. Komission mukaan tämä viivästys oli aiheuttanut epävarmuutta siitä, oliko hyödykkeet ilmoitettu vientiin säädetyssä määräajassa ja oliko Alankomaiden viranomaisilla ollut mahdollisuus tarkastaa nämä hyödykkeet.

10 Komission 14.1.1992 päivättyyn kirjeeseen, jossa se pyysi lisätietoja tämän epävarmuuden poistamiseksi, Alankomaiden viranomaiset vastasivat 25.6. ja 17.7.1992 päivätyissä kirjeissään, että Terneuzenin tullitoimipaikka oli ollut suljettuna viikonlopun 25.—26.11.1989, mutta että ilmoitus oli jätetty tulliselvityksestä vastaavalle

tulliviranomaiselle. Näiden samojen viranomaisten mukaan Kapitan Stankov -alus oli ankkuroitunut Terneuzeniin 25.11.1989 ja tulliasioitsijat olivat ottaneet näytteitä, jotka asiantuntijat olivat *sen jälkeen* tutkineet; vienti-ilmoitus oli käsitelty ensimmäisenä arkipäivänä tämän jälkeen eli 27.11.1989.

11 Koska vastauksen tueksi ei ollut esitetty asiakirjoja tai muuta selvitystä, komissio pyysi 3.11.1992 pidetyssä kahdenkeskisessä kokouksessa Alankomaiden viranomaisia todistamaan, että vienti-ilmoitus oli todella tehty 25.11.1989 tulliselvityksestä vastaaville viranomaisille ja että näytteitä oli otettu.

12 Komissio vahvisti 6.11.1992 tekemässään päätöksessä 92/2645/EY siksi määräpäiväksi, johon mennessä jäsenvaltioiden tuli toimittaa lisätiedot tilien tarkastamista ja hyväksymistä varten varainhoitovuodelta 1990, 15.12.1992.

13 Alankomaiden viranomaiset vastasivat komission lisätietoja koskevaan pyyntöön 14.12.1992 päivätyllä kirjeellä, jossa ne toistivat Kapitan Stankov -aluksen kulkua koskevat väitteensä ja sitoutuivat lähettämään niiden tueksi otteen Terneuzenin kanavasulku- ja satamakonttorin rekisteristä. Ne vetosivat lisäksi toimivaltaisen tullin virkamiehen kysymyksessä olevien hyödykkeiden tulliselvitystä koskevalle tulliviranomaisen lomakkeelle käsin merkitsemiin huomautuksiin.

14 Nämä asiakirjat toimitettiin komissiolle kuitenkin vasta 19.7.1993 ja 22.7.1993 välisenä aikana eli komission 6.11.1992 tekemässään päätöksessä vahvistaman määräajan päätyttyä.

15 Komissio totesi 1.10.1993 päivätyssä kokonaisselvityksessään nro VI/119/93, että Terneuzenin tulliviranomaiset olivat hyväksyneet 18 250 230 ohrakilon vientiä Venäjälle koskevan vienti-ilmoituksen 27.11.1989, vaikka tämä viljaerä oli viety yhteisön alueelta jo 25.11.1989. Komissio totesi lisäksi, että Lloydsin alusten kulkua koskevasta rekisteristä oli ilmennyt, että Kapitan Stankov -alus ei ollut saapunut Terneuzeniin, vaan oli Gentistä lähdettyään välittömästi poistunut yhteisön alueelta.

16 Komissio teki kanteen kohteena olevan päätöksen 25.11.1993 tämän kokonaisselvityksen perusteella.

Kanne

17 Alankomaiden hallitus vetoaa kanteen kohteena olevan päätöksen kumoamiseksi kahteen kanneperusteeseen.

Ensimmäinen kanneperuste

18 Ensimmäisessä kanneperusteessaan Alankomaiden hallitus esittää, että kanteen kohteena oleva päätös on asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 2 kohdan sekä asetuksen N:o 3665/87 3, 4 ja 47 artiklan vastainen.

19 Kansalliset viranomaiset ovat kantajan mukaan täyttäneet asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdan mukaiset velvollisuuteensa huolehtimalla siitä, että tuki myönnetään kaikkia yhteisön lainsäädännössä ja erityisesti asetuksen N:o 3665/87 3, 4 ja 47 artiklassa asetettuja edellytyksiä noudattaen.

20 Komissio kiistää soveltaneensa asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 2 kohtaa tehdessään kanteen kohteena olevan päätöksen. Käsiteltävänä olevassa asiassa on todellisuudessa ratkaistava ensiksikin, oliko Kapitan Stankov -alus Terneuzenissa 25.11.1989, tarkastivatko Alankomaiden viranomaiset aluksen, ja jos tarkastivat, millä tavoin, sekä toiseksi, ovatko Alankomaiden viranomaiset esittäneet tältä osin konkreettisia todisteita komission 6.11.1992 tekemässään päätöksessä vahvistamassa, 15.12.1992 päättyneessä määräajassa.

21 Komissio väittää lisäksi, että, vaikka oletettaisiinkin asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 2 kohdan soveltuvan asiaan, Alankomaiden viranomaisten on joka tapauksessa osoitettu syyllistyneen laiminlyöntiin viivyttelemällä 18 kuukautta ennen kuin ne lähettivät asiakirjat, joita komissio oli pyytänyt niiltä useaan otteeseen.

22 Tältä osin on ensinnäkin muistettava, että EMOTR:n tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevaa menettelyä säätelevien yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettujen periaatteiden mukaan EMOTR:sta rahoitetaan vain "yhteisön sääntöjen mukaisesti" maatalouden yhteisten markkinajärjestelyjen yhteydessä myönnetyt tuet (asia 347/85, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 24.3.1988, Kok. 1988, s. 1749, 11 kohta).

23 Yhteisön tavaroiden vientimenettelyjen yhdenmukaistamisesta 24 päivänä helmikuuta 1981 annetun neuvoston direktiivin 81/177/ETY (EYVL L 83, s. 40) 2 artiklan mukaan tavaroiden vienti yhteisön tullialueen ulkopuolelle edellyttää vientiilmoituksen jättämistä tullitoimipaikkaan.

24 Lisäksi asetuksen N:o 3665/87 3 artiklan 5 kohdan mukaan käytettävässä asiakirjassa "on oltava kaikki tuen laskemisessa tarvittavat tiedot". Tämän artiklan 6 kohdan mukaan vienti-ilmoituksen hyväksymishetkellä tuotteet asetetaan tullivalvontaan, kunnes ne viedään yhteisön tullialueelta.

25 Näistä säännöksistä seuraa, että vienti-ilmoitus on tehtävä kirjallisesti erityisesti sen tarkistamiseksi, vastaavatko viejän antamat tiedot vietäväksi esitettyjä tavaroita, ja että vienti-ilmoitus on jätettävä ennen kuin tavarat viedään yhteisön tullialueelta.

26 Toiseksi on muistettava, että silloin kun komissio kieltäytyy hyväksymästä EMOTR:sta maksettavaksi tiettyjä menoja sillä perusteella, että ne ovat aiheutuneet jäsenvaltion yhteisön lainsäädännön vastaisesta menettelystä, jäsenvaltion on näytettävä, että evätyn rahoituksen saamisen edellytykset ovat täyttyneet (ks. mm. em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomion 14 kohta).

27 Tätä sääntöä sovelletaan myös nyt käsiteltävänä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa komissio katsoo yksiköidensä tekemien tarkastusten perusteella, että kysymyksessä oleva jäsenvaltio ei ole tehnyt tarpeellisia tarkastuksia ennen tavaroiden vientiä tullialueelta (ks. myös vastaavasti asia C-198/94, Italia v. komissio, tuomio 6.6.1996, Kok. 1996, s. I-2797, 36 kohta).

28 Asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdassa asetetaan sitä paitsi jäsenvaltioille yleinen velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen EMOTR:sta rahoitettavien toimien tosiasiallisen toteuttamisen ja niiden asianmukaisuuden varmistamiseksi, sääntöjenvastaisuuksien estämiseksi sekä niihin kohdistuvien seuraamusten toteuttamiseksi ja sellaisten summien takaisinperimiseksi, jotka on menetetty sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien seurauksena (asia C-8/88, Saksa v. komissio, tuomio 12.6.1990, Kok. 1990, s. I-2321, 17 kohta).

29 Käsiteltävänä olevassa tapauksessa on todettava, että Alankomaiden viranomaiset eivät ole kyenneet osoittamaan — ainakaan komission 6.11.1992 tekemässään päätöksessä asettamassa määräajassa — tämän toimielimen toteamuksia virheellisiksi.

30 Kuten julkisasiamies onkin perustellusti todennut ratkaisuehdotuksensa 25—27 kohdassa, Alankomaiden viranomaisten 25.6.1992 ja 17.7.1992 päivätyt kirjeet sisälsivät vain täydentäviä selityksiä tapahtumien kulusta viikonloppuna 25.—26.11.1989 eikä niitä näin ollen ole pidettävä riittävinä todistuskeinoina. Kirje, joka oli päivätty 14.12.1992, ei myöskään sisältänyt sellaista uutta selvitystä, joka olisi tukenut Alankomaiden viranomaisten väitteitä.

31 Näin ollen on syytä katsoa komission vienti-ilmoituksen esittämistä ja kysymyksessä olevien tavaroiden tarkastusta koskevien toteamusten olevan omiaan herättämään vakavia epäilyjä mainitun ilmoituksen todenperäisyyden ja Alankomaiden tulliviranomaisten Terneuzenissa tekemien tarkastusten suhteen.

32 Nämä seikat huomioon ottaen asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 2 kohdan ja asetuksen N:o 3665/87 3, 4 sekä 47 artiklan rikkomista koskeva kanneperuste on hylättävä.

Toinen kanneperuste

33 Toisessa kanneperusteessaan Alankomaiden hallitus väittää, että kanteen kohteena oleva päätös on riittämättömästi perusteltuna EY:n perustamissopimuksen 190 artiklan vastainen.

34 Komissio sitä vastoin väittää, että asiakirjoista ilmenee selvästi, että komission yksiköiden ja Alankomaiden viranomaisten välillä käytiin vilkasta kirjeenvaihtoa, jossa komissio alusta alkaen ilmoitti tarvitsevansa kysymyksessä olevaa menettelyä koskevaa selvitystä. Alankomaiden hallitus on siis saanut tietoonsa kanteen kohteena olevan päätöksen perusteet.

35 Tältä osin on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan 190 artiklassa vahvistetun perusteluvelvollisuuden laajuus riippuu kyseessä olevan toimen luonteesta ja siitä asiayhteydestä, jossa toimi on tehty (asia C-54/91, Saksa v. komissio, tuomio 22.6.1993, Kok. 1993, s. I-3399, 10 kohta).

36 Erityisesti tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevien päätösten valmistelun yhteydessä päätöksen perusteluja on pidettävä riittävinä, kun se jäsenvaltio, jolle päätös on osoitettu, on osallistunut kiinteästi päätöksen valmisteluun ja näin ollen tuntee ne syyt, joiden vuoksi komissio ei ole katsonut kyseisen summan kuuluvan EMOTR:n vastattavaksi (ks. asia C-22/89, Alankomaat v. komissio, tuomio 13.12.1990, Kok. 1990, s. I-4799, 18 kohta).

37 Kuten komissio on todennut, käsiteltävänä olevassa asiassa asiakirjoista ilmenee, että Alankomaiden hallitus on osallistunut kanteen kohteena olevan päätöksen valmistelutoimiin ja että komissio on useaan otteeseen saattanut Alankomaiden viranomaisten tietoon epävarmuutensa puheena olevan ohraerän vientiolosuhteista.

38 Erityisesti on huomautettava, että komissio on kokonaisselvityksessään tuonut esiin ne syyt, joiden johdosta se kieltäytyi hyväksymästä puheena olevaa summaa. Kaiken lisäksi se vaati 14.1.1992 päivätyssä kirjeessään Alankomaiden viranomaisilta lisätietoja epävarmuutensa poistamiseksi siitä, oliko hyödykkeet ilmoitettu vientiin säädetyssä määräajassa ja oliko Alankomaiden viranomaisilla ollut mahdollisuus tarkastaa nämä hyödykkeet.

39 Näin ollen kanteen kohteena olevan päätöksen perusteluja on pidettävä riittävinä.

40 Koska toinenkaan kanneperuste ei ole hyväksyttävissä, kanne kokonaisuudessaan on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

41 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Alankomaiden kuningaskunta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kanne hylätään.

2) Alankomaiden kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Ragnemalm Schintgen Mancini

Kapteyn Hirsch

Julistettiin Luxemburgissa 1 päivänä lokakuuta 1998.

R. Grass H. Ragnemalm

kirjaaja kuudennen jaoston puheenjohtaja