JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
15 päivänä joulukuuta 2011 [1]

Asia C-24/11 P

Espanjan kuningaskunta
vastaan

Euroopan komissio

Muutoksenhaku — EMOTR — Yhteisörahoituksen ulkopuolelle jätetyt menot

1. Komissio teki päätöksessä 2008/68/EY (jäljempänä myös riidanalainen päätös) [2] rahoitusoikaisuja oliiviöljyn tuotantoa ja viljelykelpoisia aloja Espanjassa koskevaan yhteisön [3] tukeen. Unionin yleinen tuomioistuin [4] hylkäsi 12.11.2010 asiassa T-113/08, Espanja vastaan komissio, antamassaan tuomiossa (jäljempänä valituksenalainen tuomio) Espanjan vaatimuksen tämän päätöksen osittaisesta kumoamisesta. Espanja on hakenut muutosta tämän tuomion tiettyihin osiin.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisen maatalouspolitiikan rahoitus

2. Päätöksessä 2008/68/EY jätettiin yhteisörahoituksen ulkopuolelle muun muassa varainhoitovuosina 2000–2004 toteutetut menot, jotka liittyivät oliiviöljyn tuotantoon Espanjassa. Relevanttina ajankohtana yhteisen maatalouspolitiikan rahoitukseen sovellettiin asetusta N:o 1258/1999. [5] Vaikka tämä asetus kumottiin vuonna 2005, sitä sovellettiin edelleen 15.10.2006 saakka jäsenvaltioiden ja 31.12.2006 saakka komission toteuttamien menojen osalta. [6] Näin ollen sitä sovellettiin riidanalaisen päätöksen kohteena oleviin menoihin.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta maksettavien jäsenvaltioiden tiettyjen menojen jättämisestä yhteisörahoituksen ulkopuolelle 20.12.2007 tehty komission päätös 2008/68/EY (EUVL L 18, s. 12).

3 — Kanteen nostamisen ajankohtana oliiviöljyn tuotantotuen myöntämisen edellytyksiin sovellettiin yhteisön oikeutta. Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen näihin edellytyksiin sovelletaan unionin oikeutta. Koska muutos ei ollut pelkästään muodollinen, viittaan jäljempänä ”yhteisöön” ja ”yhteisön oikeuteen” tässä ratkaisuehdotuksessa.

4 — Kanteen nostamisen ajankohtana ja ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa unionin yleinen tuomioistuin oli nimeltään ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin. Valituksenalainen tuomio annettiin Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen. Yksinkertaisuuden vuoksi ja siksi, että muutos oli pelkästään muodollinen, käytän tässä ratkaisuehdotuksessa nykyistä nimeä unionin yleinen tuomioistuin.

5 — Ks. yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 17.5.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1258/1999 (EYVL L 160, s. 103) 20 artiklan toinen kohta, jossa säädetään, että tätä asetusta sovelletaan 1.1.2000 alkaen toteutettuihin menoihin. Tällä asetuksella kumottiin yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21.4.1970 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 729/70 (EYVL L 94, s. 13), sellaisena kuin se oli muutettuna yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun asetuksen (ETY) N:o 729/70 muuttamisesta 22.5.1995 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1287/95 (EYVL L 125, s. 1).

6 — Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21.6.2005 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1290/2005 (EUVL L 209, s. 1) 47 artiklan 1 kohdan toinen alakohta.

3. Yhteinen maatalouspolitiikka rahoitettiin vuoteen 2005 saakka Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahastosta (EMOTR).[7] Rahoitus toteutettiin toimivaltaisten kansallisten maksajavirastojen kautta yhteisön ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti komission maksettua määrärahat ennakkomaksuina viitekauden aikana maksettujen menojen perusteella.[8] EMOTR:sta rahoitettiin ainoastaan menoja, jotka oli toteutettu yhteisön oikeuden mukaisesti.

4. Asetuksen N:o 1258/1999 johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todettiin, että ”vastuu rahaston tukiosaston menojen [ja yhteisön oikeuden noudattamisen] valvonnasta on ensisijaisesti jäsenvaltioilla”. Siinä todetaan lisäksi, että komission ”on tarkastettava edellytykset, joita noudattaen maksut ja tarkastukset on suoritettu”, ja että menot voitiin rahoittaa vain silloin, ”kun nämä edellytykset antavat kaikki tarvittavat takuut yhteisön sääntöjen noudattamisesta”.

5. Asetuksen N:o 1258/1999 7 artiklan 4 kohdan mukaan komissio voi käynnistää menettelyn sen tarkastamiseksi, ovatko EMOTR:n tukiosastosta maksetut menot yhteisön sääntöjen mukaisia, ja tarvittaessa määrätä rahoitusoikaisuja ja periä maksettuja määriä takaisin jäsenvaltioilta.

6. Asetuksen 7 artiklan 4 kohdan toisessa alakohdassa säädettiin seuraavaa:

”Ennen kielteisen rahoituspäätöksen tekemistä on komission tarkastuksen tuloksista ja asianomaisen jäsenvaltion antamista vastauksista toimitettava kirjalliset tiedonannot, joiden perusteella molemmat osapuolet pyrkivät sopimukseen jatkotoimenpiteistä.”

7. Komissio ei voinut jättää tiettyjä menoja yhteisörahoituksen ulkopuolelle. Asetuksen N:o 1258/1999 7 artiklan 4 kohdan viidennessä alakohdassa säädettiin näin ollen, että komissio ei voinut kieltäytyä rahoituksesta, kun oli kyse:

”a) niistä 2 artiklassa tarkoitetuista menoista, jotka on toteutettu 24:ää kuukautta ennen komission asianomaiselle jäsenvaltiolle toimittamaa tarkastusten tuloksia koskevaa kirjallista tiedonantoa;

– –.”[9]

8. Komission asetuksessa (EY) N:o 1663/95 säädettiin EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä.[10] Sitä muutettiin vuonna 1999 siten, että muutokset tulivat voimaan 30.10.1999 alkaen, mutta sitä sovellettiin kuitenkin edelleen tilien tarkastamisen ja hyväksymisen osalta varainhoitovuoteen 2006 saakka.[11] Näin ollen sitä sovellettiin menoihin, jotka ovat riidanalaisen päätöksen kohteena.

9. Asetuksen N:o 1663/95 8 artiklassa noudatettavaa menettelyä kuvattiin seuraavasti:

”1. Jos komissio tutkimuksen perusteella katsoo, että menoja ei ole toteutettu yhteisön sääntöjen mukaisesti, se antaa kyseiselle jäsenvaltiolle tiedoksi tarkastustensa tulokset ja korjaustoimenpiteet, jotka on toteutettava edellä mainittujen sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi tulevaisuudessa.

Tiedonannossa on viitattava tähän asetukseen. Jäsenvaltion on annettava vastaus kahden kuukauden kuluessa, ja komissio voi muuttaa kantaansa vastaavasti. Perustelluissa tapauksissa komissio voi suostua tämän vastaukselle varatun määräajan pidentämiseen.

7 — Asetuksen N:o 1258/1999 1 artiklan 1 kohta.

8 — Asetuksen N:o 1258/1999 5 artiklan 1 kohta.

9 — Tämä rajoitus vastaa asetuksen (ETY) N:o 729/70, joka kumottiin asetuksella N:o 1258/1999, 5 artiklan 2 kohdan c alakohdan viidennessä alakohdassa olevaa rajoitusta.

10 — Neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastamisen ja hyväksymisen osalta 7.7.1995 annettu komission asetus (EY) N:o 1663/95 (EYVL L 158, s. 6), sellaisena kuin se on muutettuna 22.10.1999 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 2245/1999 (EYVL L 273, s. 5).

11 — Ks. neuvoston asetuksen (EY) N:o 1290/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä maksajavirastojen ja muiden elinten hyväksymisen sekä maataloustukirahaston ja maaseuturahaston tilien tarkastamisen ja hyväksymisen osalta 21.6.2006 annetun komission asetuksen (EY) N:o 885/2006 (EUVL L 171, s. 90) 18 artiklan 1 kohta.

Vastaukselle varatun määräajan päätyttyä komissio aloittaa kahdenväliset neuvottelut, ja molempien osapuolten on pyrittävä sopimukseen toteutettavista toimenpiteistä sekä rikkomisen vakavuuden arvioinnista ja Euroopan yhteisölle aiheutuneesta taloudellisesta haitasta. Näiden neuvottelujen sekä niiden määräaikojen päätyttyä, jotka komissio on asettanut jäsenvaltioita kuultuaan lisätietojen toimittamiselle kahdenvälisten neuvottelujen jälkeen, tai, jos jäsenvaltio ei hyväksy neuvottelukutsua komission asettamassa määräajassa, komissio antaa tämän määräajan päätyttyä päätelmänsä virallisesti tiedoksi jäsenvaltioille viitaten komission päätökseen 94/442/EY. Tiedonannossa on oltava arvio niistä menoista, jotka komissio aikoo ehdottaa jätettäviksi yhteisörahoituksen ulkopuolelle [asetuksen N:o 1258/1999 7 artiklan 4 kohdan] mukaisesti, sanotun kuitenkaan estämättä tämän kohdan neljännen alakohdan soveltamista.

Jäsenvaltioiden on niin pian kuin mahdollista annettava komissiolle tiedoksi yhteisön sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi toteutettavat korjaustoimenpiteet sekä niiden voimaantulopäivä. Komissio tekee tarvittaessa [asetuksen N:o 1258/1999 7 artiklan 4 kohdan] mukaisesti yhden tai useamman päätöksen niiden menojen, joita yhteisön sääntöjen noudattamatta jättäminen koskee, jättämisestä yhteisörahoituksen ulkopuolelle korjaustoimenpiteiden tosiasialliseen toteuttamispäivään asti.

2. [Asetuksen N:o 1258/1999 7 artiklan 4 kohdassa] tarkoitetut päätökset on tehtävä sen jälkeen, kun on tutkittu sovitteluelimen [päätöksen] 94/442/EY mukaisesti laatima kertomus.

_ _”

Oliiviöljyn tuotantotuki

10. Relevanttina ajankohtana tuen myöntämistä oliiviöljyn tuotannolle koskevista yleisistä säännöistä säädettiin neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 2261/84.[12] Tämän asetuksen 14 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettiin, että tuottajajäsenvaltion ”on sovellettava tarkastusjärjestelmää, jolla taataan, että tuote, jolle tuki myönnetään, on oikeutettu tukeen” ja ”valvottava kunkin tuottajajärjestön ja kunkin liiton toimintaa ja erityisesti näiden toimielinten suorittamia tarkastustoimia”. Tätä tarkoitusta varten jäsenvaltion oli käytettävä ATK-rekisterejä.[13]

11. Neuvoston asetuksen (ETY) N:o 154/75 1 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden oli myös perustettava kaikkia niiden alueella sijaitsevia oliiviviljelmiä koskeva oliivirekisteri.[14]

12. Komission asetuksessa (EY) N:o 2366/98[15] säädettiin oliiviöljyn tuottajille markkinointivuosina 1998/1999–2000/2001 myönnettävän tuen edellytyksistä.

13. Tuen perusteena oli tosiasiallisesti tuotettu neitsytoliiviöljyn määrä.[16] Asetuksen N:o 2366/98 14 artiklan 3 kohdan mukaan tämä määrä oli määriteltävä ottaen huomioon tiedot, jotka saatiin oliivirekisteristä, oliivialan maantieteellisestä tietojärjestelmästä, viljelyilmoituksista tai atk-rekisteristä; hyväksytyn puristamon antamat todistukset puristamisen suorittamisesta ja suoritettujen tarkastusten tulokset. Tämän asetuksen 22–31 artiklassa täsmennettiin velvollisuuksia siltä osin, mitä tietoja oli kerättävä ja mitkä tarkastukset olivat tarpeen.

12 — Tuen myöntämistä oliiviöljyn tuotannolle sekä tuottajajärjestöille koskevista yleisistä säännöistä 17.7.1984 annettu asetus (ETY) N:o 2261/84 (EYVL L 208, s. 3), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 20.7.1998 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1639/98 (EYVL L 210, s. 38).

13 — Asetuksen N:o 2261/84 14 artiklan 5 kohdan ensimmäinen alakohta ja 16 artikla.

14 — Oliivirekisterin perustamisesta oliiviöljyä tuottavissa jäsenvaltioissa 21.1.1975 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 154/75 (EYVL L 19, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna tiettyjen rasva-alan asetusten mukauttamisesta Espanjan ja Portugalin liittymisen vuoksi 20.12.1985 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3788/85 (EYVL L 367, s. 1).

15 — Oliiviöljyn tuotantotukijärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä markkinointivuosiksi 1998/1999–2000/2001 30.10.1998 annettu komission asetus (EY) N:o 2366/98 (EYVL L 293, s. 50).

16 — Asetuksen N:o 2366/98 14 artiklan 1 kohta.

14. Asetuksessa N:o 2366/98 säädettiin myös siitä, että tuottajille oli maksettava ennakkoa heille suoritettavasta määrästä ja jäsenvaltion oli maksettava tuen loppumäärä tarpeellisten tarkastusten suorittamisen jälkeen.[17] Epäjohdonmukaisuudet rekisteröidyissä määrissä ja muut sääntöjenvastaisuudet saattoivat johtaa tuen epäämiseen.

Riidanalaiseen päätökseen johtanut menettely

15. Helmikuussa 2002 ja heinäkuussa 2003 tehtyjen oliiviöljyn tuotantotukeen Espanjassa liittyviä menoja koskevien tutkimusten jälkeen komissio ilmoitti Espanjan viranomaisille 11.7.2002 (AGR 16844) ja 23.3.2004 (AGR 8316) päivätyissä kirjeissään näiden tutkimustensa tuloksista.

16. Komissio kutsui Espanjan viranomaiset 24.11.2004 kahdenväliseen kokoukseen, joka pidettiin 21.12.2004.

17. Komissio lähetti 10.11.2005 tämän kokouksen pöytäkirjan Espanjan viranomaisille, jotka vastasivat 13.1.2006 ja 16.1.2006 päivätyillä kirjeillään.

18. Komissio antoi 11.8.2006 virallisesti tiedoksi päätelmänsä Espanjan viranomaisille ja ehdotti kiinteitä oikaisuja kyseisten varainhoitovuosien osalta.

19. Espanjan viranomaiset vaativat seuraavaksi komission päätöksen 94/442/EY 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan perusteella sovittelua.[18] Sovitteluelin antoi lopullisen kertomuksensa 15.3.2007.

20. Komissio laati sitten 3.9.2007 päivätyn yhteenvedon.

21. Komissio teki 20.12.2007 riidanalaisen päätöksen, jossa jätettiin yhteisörahoituksen ulkopuolelle tietyt menot, jotka liittyivät espanjalaisille oliiviöljyn tuottajille ja viljelyalalla maksettuun tukeen.[19]

22. Riidanalaisessa päätöksessä todettiin, että se oli tehty ”tehdyistä tarkastuksista, kahdenvälisten keskustelujen tuloksista ja sovittelumenettelyistä” ilmi käyneiden seikkojen perusteella.[20] Rahoitusoikaisujen perusteena todettiin olevan ”heikkoudet viljelyilmoitusten tarkastuksessa, tuotosten valvonnassa ja myllyjen tarkastusten seurannassa” eräiden menojen osalta ja ”viljelyilmoitusten tarkastuksen puuttuminen ja heikkouksia tuotosten valvonnassa ja myllyjen tarkastusten seurannassa” toisten menojen osalta.[21]

23. Riidanalaisen päätöksen taloudelliset vaikutukset olivat suuruudeltaan lähes 184 miljoonaa euroa.

Valituksenalainen tuomio

24. Espanjan kuningaskunta vaati unionin yleiseen tuomioistuimeen 29.2.2008 toimittamallaan kannekirjelmällä riidanalaisen päätöksen osittaista kumoamista siltä osin kuin i) siinä sovellettiin kiinteää 5 prosentin oikaisua oliiviöljyn tuotantotukeen markkinointivuosina 1998/1999–2000/2001, lukuun ottamatta Andalusiassa markkinointivuonna 1999/2000 maksetun tuen osuutta, ja siltä osin kuin ii) siinä sovellettiin kiinteää 2 prosentin oikaisua viljelyalan osalta Andalusiassa vuonna 2003 ja 2004 maksettuun tukeen.

25. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanteen kokonaisuudessaan ja määräsi Espanjan kuningaskunnan vastaamaan oikeudenkäyntikuluista.

17 — Asetuksen N:o 2366/98 16 artikla.

18 — Sovittelumenettelyn perustamisesta osaksi Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä 1.7.1994 tehty komission päätös (94/442/EY) (EYVL L 182, s. 45).

19 — Riidanalaisen päätöksen 1 artikla ja liite.

20 — Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan neljäs perustelukappale.

21 — Riidanalaisen päätöksen liite.

26. Espanjan hallitus vetoaa valituksensa tueksi kolmeen perusteeseen. Ne koskevat unionin yleisen tuomioistuimen arviointia siitä, rikkoiko komissio asetuksen N:o 1663/95 8 artiklaa (valituksenalaisen tuomion 61–70 kohta) ja jättikö komissio noudattamatta asetuksen N:o 1258/1999 7 artiklan 4 kohdassa säädettyä 24 kuukauden aikaa (valituksenalaisen tuomion 118–125 kohta).

Komission markkinointivuosia 1998/1999 ja 1999/2000 koskevan lopullisen päätöksen perusta

27. Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 64 kohdassa olevan riidatonta, että riidanalainen päätös perustui siihen, että Espanjan viranomaiset olivat panneet puutteellisesti täytäntöön Agencia para el Aceite de Olivan (jäljempänä AAO) suositukset, jotka se oli antanut myllyjen tarkastuksen jälkeen (ensimmäinen säännönvastaisuus), ja ATK-rekisterien ja oliivirekisterin puutteelliseen toimintaan (toinen säännönvastaisuus).

28. Unionin yleinen tuomioistuin huomautti (65 kohdassa), että komissio oli myöntänyt sen, ettei ensimmäistä säännönvastaisuutta nimenomaisesti mainittu kirjeessä AGR 16844. Tässä kirjeessä komissio siis ilmoitti olevansa tyytyväinen AAO:n työhön.

29. Unionin yleinen tuomioistuin totesi 66 kohdassa, etteivät nämä seikat olleet esteenä sille, että komissio saattoi katsoa AAO:n suosituksia olevan noudatettu puutteellisesti ja jättää näin ollen menoja yhteisörahoituksen ulkopuolelle ”ottaen huomioon erityisesti Espanjan viranomaisten 21.12.2004 pidetyssä kahdenvälisessä neuvottelussa esittämät tiedot ja luvut”.

30. Toisen säännönvastaisuuden osalta unionin yleinen tuomioistuin totesi 67 kohdassa, että Espanjan viranomaiset olivat myöntäneet, että kirjeessä AGR 16844 viitattiin ATK-rekisterien ja oliivirekisterin käytössä oleviin puutteisiin, vaikkakin tämä ilmaistaan hieman eri sanoin tämän jälkeen yhteenvedossa. Unionin yleinen tuomioistuin myös viittasi 68 kohdassa kirjeen liitteessä A1 olevaan 1 kohtaan, jossa olevan toteamuksen mukaan oli jo tiedossa, etteivät kyseiset resurssit olleet aina toiminnassa. Kahdenvälisten neuvottelujen kutsukirjeessä todettiin selvästi, että keskustelun kohteena olevat asiat olivat osa tiedossa olevia puutteita koskevaa jatkuvaa tarinaa (69 kohta).

31. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi näin ollen valituksenalaisen tuomion 70 kohdassa Espanjan kanneperusteen, jonka mukaan komissio olisi rikkonut asetuksen N:o 1663/95 8 artiklaa nojautuessaan markkinointivuosia 1998/1999 ja 1999/2000 koskevassa lopullisessa päätöksessään helmikuussa 2002 tehdyn tutkimuksen tulosten, jotka annettiin tiedoksi kirjeellä AGR 16844, sijasta muihin tutkimuksiin perustuvien huomioiden nojalla toteutettuun ekstrapolaatioon.

Asetuksen N:o 1258/1999 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun 24 kuukauden ajan laskemisen relevantti ajankohta

32. Unionin yleinen tuomioistuin totesi 119 kohdassa olevan riidatonta, että komissio oli antanut tutkimuksen tulokset tiedoksi 11.7.2002 päivätyllä kirjeellä AGR 16844 asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan ja oikeuskäytännön mukaisesti.[22] Unionin yleinen tuomioistuin huomautti 120 kohdassa, että tämä kirje annettiin tiedoksi 15.7.2002.

33. Unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli sen jälkeen 121–124 kohdassa riidanalaisessa päätöksessä tarkoitettujen menojen ajankohtaa. Muistutettuaan siitä, ettei missään asiaa koskevassa asetuksessa määritellä tätä ajankohtaa, se sovelsi unionin tuomioistuimen asiassa C-329/00, Espanja vastaan komissio,[23] asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdan viidennen alakohdan (joka on kumottu ja jolla oli sama normatiivinen sisältö kuin asetuksen N:o 1258/1999 7 artiklan 4 kohdan viidennellä alakohdalla) osalta omaksumaa tulkintaa. Kyseisessä asiassa unionin tuomioistuin totesi, että ratkaiseva päivämäärä on se, jolloin tuen lopullinen määrä vahvistetaan ja (loppuosa) maksetaan.

22 — Asia T-243/05, Kreikka v. komissio, tuomio 12.9.2007 (Kok., s. II-3475, 43 kohta) ja asia T-266/04, Espanja v. komissio, tuomio 14.2.2008 (Kok., s. II-20*, 41 kohta).

23 — Tuomio 19.6.2003 (Kok., s. I-6103, 43 kohta).

34. Kuten banaanintuottajat, joille suoritettavista tuista oli kyse asiassa C-329/00, myös nyt käsiteltävässä asiassa oliiviöljyn tuottajat saivat pyynnöstä tuen ennakkoa. Toisin kuin banaanintuottajien, heidän ei tarvinnut antaa vakuutta tämän ennakon saadakseen. He saivat tuen loppumäärän, kun jäsenvaltion suorittamien tarkastusten tulokset oli otettu huomioon. Tässä tilanteessa unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että ratkaiseva ajankohta oli se, jolloin tuen loppuosa maksettiin.

35. Markkinointivuotta 1998/1999 koskevan oliiviöljyn tuotantotuen osalta nämä maksut maksettiin 21.9.2000–14.10.2000 ja siten kirjeen AGR 16844 tiedonantoa (15.7.2002) edeltäneiden 24 kuukauden aikana.

36. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi näin ollen 125 kohdassa kanneperusteen, jonka mukaan komissio olisi rikkonut asetuksen N:o 1258/1999 7 artiklan 4 kohtaa siltä osin kuin riidanalainen päätös koski menoja, jotka oli toteutettu aikaisemmin kuin 24 kuukautta ennen tutkimusten tulosten kirjallista tiedonantoa.

Muutoksenhaku

37. Espanjan kuningaskunta vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan valituksenalaisen tuomion ja ratkaisemaan itse riidan lopullisesti

— kumoamalla valituksenalaisessa tuomiossa tarkoitetut oliiviöljyn tuotantotukien rahoitusoikaisut kokonaisuudessaan

— toissijaisesti kumoamalla ne rahoitusoikaisut, jotka koskevat menoja, joiden ennakkomaksut on maksettu ennen 24.11.2002, tai

— edelleen toissijaisesti kumoamalla ne rahoitusoikaisut, jotka koskevat menoja, joiden ennakkomaksut on maksettu ennen 15.7.2000.

38. Komissio vaatii unionin tuomioistuinta hylkäämään Espanjan valitusperusteet perusteettomina. Toissijaisesti komissio väittää, että vaikka unionin tuomioistuin katsoisi valitusperusteiden olevan perusteltuja, tämä ei voi johtaa rahoitusoikaisujen kumoamiseen, koska Espanja ei ole riitauttanut niiden perusteena olevia muita seikkoja.

Ensimmäinen valitusperuste

Asianosaisten väitteet

39. Espanjan hallitus väittää, että unionin yleinen tuomioistuin rikkoi asetuksen N:o 1663/95 8 artiklaa katsoessaan (66 kohdassa), että komission rahoitusoikaisujen perusteena saattoivat olla säännönvastaisuudet, joita ei mainittu sen ensimmäisessä kirjallisessa tiedonannossa (kirjeessä AGR 16844, jolla annettiin tiedoksi helmikuussa 2002 suoritetun tutkimuksen tulokset), vaikka se totesikin (63 kohdassa), että kirjallisessa tiedonannossa oli ilmoitettava täsmällisesti tutkimuksen tulokset ja siten rahoitusoikaisujen perusteena olevat säännönvastaisuudet. Kyseinen hallitus katsoo, että unionin yleisen tuomioistuimen 63 ja 65 kohdassa esittämät perustelut ovat itsessään ristiriitaiset. Unionin yleisen tuomioistuimen olisi tullut katsoa, ettei lopullisen päätöksen perusteena voinut olla se, että Espanjan viranomaiset olivat panneet AAO:n suositukset puutteellisesti täytäntöön, koska tätä säännönvastaisuutta ei ollut täsmennetty kirjeessä AGR 16844.

40. Espanjan hallitus lisää, että se, että komissio mainitsi kyseisen säännönvastaisuuden ensimmäisen kerran 24.11.2004 päivätyssä kahdenvälisen neuvottelun kutsukirjeessä, ei heikennä sen esittämän sen väitteen merkitystä, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei noudattanut päättelyssään asetuksen N:o 1663/95 8 artiklaa. Sen perusteella, että tämä väite mainittiin kirjeessä lyhyesti, ei voida katsoa, että

Espanjan viranomaiset saattoivat käyttää asianmukaisesti puolustautumisoikeuksiaan kahdenvälisessä neuvottelussa. Espanja väitti suullisessa käsittelyssä, että ensimmäistä kirjallista tiedonantoa voidaan verrata komission SEUT 258 artiklan (aikaisemmin EY 226 artikla) mukaisessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä antamaan perusteltuun lausuntoon. Samoin kuin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne ei voi perustua seikkaan, jota ei ole esitetty perustellussa lausunnossa, maatalouteen liittyvän menon rahoitusoikaisu ei voi perustua säännönvastaisuuteen, jota ei ole mainittu ensimmäisessä kirjallisessa tiedonannossa.

41. Komissio myöntää, että asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetussa kirjallisessa tiedonannossa jäsenvaltiolle on ilmoitettava väitteistä siten, että keskustelut voidaan aloittaa ja että jäsenvaltio pystyy käyttämään puolustautumisoikeuksiaan. Jäsenvaltio ei voi kuitenkaan vaatia, että jo kirjallinen tiedonanto sisältäisi mahdollisimman paljon näitä väitteitä koskevia tietoja, koska tällä tiedonannolla ainoastaan aloitetaan menettelyn hallinnollinen vaihe. Komissio ei nimittäin voinut täsmentää ensimmäistä säännönvastaisuutta, koska kuten kirjeestä AGR 16844 ilmenee, se odotti Espanjalta tietoja siitä, miten kansalliset viranomaiset olivat panneet täytäntöön AAO:n suosittamat seuraamukset.[24]

42. Espanjalla on ollut nyt käsiteltävässä asiassa kaikki mahdollisuudet esittää kantansa. Menettelyn aikana esitettyjen tietojen perusteella komissio saattoi katsoa, että AAO:n suosituksia oli noudatettu puutteellisesti.

43. Komissio väittää lisäksi, että kirjallisella tiedonannolla ja perustelulla lausunnolla on erilainen tarkoitus. Jälkimmäinen päättää sellaisen menettelyn hallinnollisen vaiheen, joka johtaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen nostamiseen, kun taas ensimmäisellä aloitetaan menettely, joka voi mahdollisesti johtaa rahoitusoikaisuja koskevan päätöksen tekemiseen.

Arviointi

44. Ensimmäisen valitusperusteen osalta tulee esiin kaksi kysymystä.

45. Ensimmäinen kysymys koskee sitä, oliko unionin yleisen tuomioistuimen päättely ristiriitaista, kun se totesi, että komissio voi perustaa lopullisen päätöksensä säännönvastaisuuteen, joka liittyi siihen, että Espanjan viranomaiset eivät olleet panneet AAO:n suosituksia täytäntöön, vaikka kirjeessä AGR 16844 oli todettu, että AAO oli toiminut tyydyttävällä tavalla.

46. Mielestäni unionin yleisen tuomioistuimen perustelut eivät ole virheellisiä.

47. Unionin yleinen tuomioistuin toteaa perustellusti valituksenalaisen tuomion 66 kohdassa, että kirjeessä AGR 16844 oleva toteamus koskee AAO:n itsensä toimintaa. Komission lopullinen päätös perustuu toiseen säännönvastaisuuteen. Tämä koski sitä, että Espanjan viranomaiset eivät olleet *panneet* AAO:n suosituksia *täytäntöön*.

48. Mielestäni unionin yleisen tuomioistuimen kirjeen AGR 16844 osalta omaksuma kanta ei ole ristiriidassa sen tekemän sen päätelmän kanssa, jonka mukaan komissio saattoi perustaa lopullisen päätöksensä siihen, että Espanjan viranomaiset olivat panneet AAO:n suositukset puutteellisesti täytäntöön (ensimmäinen säännönvastaisuus).

49. Toinen kysymys koskee sitä, tulkitsiko ja sovelsiko unionin yleinen tuomioistuin virheellisesti asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohtaa katsoessaan, että komission lopullinen päätös, joka koski menojen rahoituksesta kieltäytymistä, saattoi perustua säännönvastaisuuteen, jota ei mainittu kirjeessä AGR 16844.

24 — Suullisessa käsittelyssä komission asiamies viittasi kirjeen AGR 16844 liitteessä I olevaan 2.2.1 kohtaan, jossa komissio oli pyytänyt tietoja sovelletuista seuraamuksista.

50. Mielestäni näin ei ole.

51. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi lähinnä, että kirjallinen tiedonanto, jossa ei nimenomaisesti yksilöidä tätä säännönvastaisuutta – eikä näin ollen ilmoiteta tämän säännönvastaisuuden korjaamiseksi tarvittavia toimia – voi silti täyttää asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan vaatimukset.

52. Mielestäni tämä on kyseisen säännöksen oikea tulkinta.

53. Asetuksen N:o 1663/95 8 artiklassa ja asetuksen N:o 1258/1999 7 artiklan 4 kohdassa säädetään molemmissa EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastus- ja hyväksymismenettelystä.

54. Sen toteamiseksi, voiko komission lopullinen päätös perustua säännönvastaisuuteen, jota ei ole mainittu 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetussa kirjallisessa tiedonannossa, ja jos voi, niin millaisin edellytyksin, on tarpeen tarkastella tämän tiedonannon tarkoitusta ja menettelyä, joka sillä aloitetaan.

55. Mielestäni kirjallinen tiedonanto oli tuolloin tutkintavaiheen ja hallinnollisen vaiheen välissä oleva toimi EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastus- ja hyväksymismenettelyssä.

56. Tämä menettely alkoi komission tietopyynnöllä, joka koski sitä, oliko menot toteutettu yhteisön sääntöjen mukaisesti. Osoittaakseen, että näin ei ollut, komission oli ”esitettävä näyttö vakavasta ja perustellusta epäilyksestä kyseisten tarkastusten tai lukujen suhteen”. [25] Komission ei kuitenkaan tarvinnut näyttää tyhjentävästi kansallisten viranomaisten suorittamien tarkastusten riittämättömyyttä tai niiden antamien tietojen paikkansapitämättömyyttä. [26] Komission näyttövaatimuksen keventäminen johtui siitä, että ”jäsenvaltio pystyy parhaiten keräämään ja tarkistamaan EMOTR:n tilien tarkastamiseksi ja hyväksymiseksi tarvittavat tiedot ja sen on siten esitettävä yksityiskohtaisempi ja täydellisempi näyttö näiden tarkastusten tai lukujen todenperäisyydestä ja tarvittaessa komission väitteiden paikkansapitämättömyydestä”. [27]

57. Jos komissio tutkimuksen päätyttyä katsoi, että menoja ei ollut toteutettu yhteisön sääntöjen mukaisesti, sen oli annettava ”kyseiselle jäsenvaltiolle tiedoksi tarkastustensa tulokset ja korjaustoimenpiteet, jotka on toteutettava edellä mainittujen sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi tulevaisuudessa”. [28]

58. Kirjallinen tiedonanto merkitsi näin ollen menettelyn hallinnollisen vaiheen aloittamista, jossa oli noudatettava ”kontradiktorista menettelyä”. [29] Tässä menettelyssä kyseisillä jäsenvaltioilla oli oltava ”kaikki edellytetyt menettelylliset takeet kantansa esittämiseksi”. [30]

59. Unionin tuomioistuin on katsonut, että kirjallinen tiedonanto täytti sille asetetun varoitustehtävän, jos sen perusteella kyseinen jäsenvaltio sai ”täydellisesti tietoonsa komission tekemät varaukset sekä oikaisut, jotka kyseisellä alalla todennäköisesti tultaisiin tekemään”. [31]

60. Asetuksen N:o 1258/1999 7 artiklan 4 kohdan toisessa alakohdassa säädettiin myös, että komission tarkastuksen tulosten tiedonannon ja jäsenvaltion antaman vastauksen jälkeen molempien osapuolten oli pyrittävä sopimukseen jatkotoimenpiteistä. Näyttää näin ollen siltä, että ensimmäisessä kirjallisessa tiedonannossa ei tarvinnut esittää lopullisesti ja tyhjentävästi toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen sen varmistamiseksi, että menot toteutettiin yhteisön säännösten mukaisesti.

25 — Edellä alaviitteessä 23 mainittu asia Espanja v. komissio, tuomion 68 kohta.

26 — Asia C-54/95, Saksa v. komissio, tuomio 21.1.1999 (Kok., s. I-35, 35 kohta).

27 — Edellä alaviitteessä 23 mainittu asia Espanja v. komissio, tuomion 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

28 — Asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta.

29 — Asia C-61/95, Kreikka v. komissio, tuomio 29.1.1998 (Kok., s. I-207, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

30 — Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Kreikka v. komissio, tuomion 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

31 — Asia C-153/01, Espanja v. komissio, tuomio 7.10.2004 (Kok., s. I-9009, 93 kohta).

61. Kirjallisen tiedonannon antamisen jälkeen kyseiselle jäsenvaltiolle annettiin mahdollisuus antaa vastauksensa.[32] Komissio voi pyytää sitä toimittamaan lisätietoja. Asianomainen jäsenvaltio ei voi kumota komission havaintoja pelkillä väitteillä. Sen täytyi osoittaa komission väitteiden paikkansapitämättömyys.[33] Jos se ei pystynyt sitä osoittamaan, komission päätelmät saattoivat perustellusti antaa aiheen perusteltuihin epäilyksiin siitä, oliko asianmukaisia ja tehokkaita valvonta- ja tarkastustoimia otettu käyttöön.[34] Asetuksen 8 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädettiin, että ”komissio voi muuttaa kantaansa” jäsenvaltion antaman vastauksen perusteella.[35]

62. Seuraavaksi ”komissio aloitt[i] kahdenväliset neuvottelut”.[36] Tämän neuvottelun tarkoituksena oli pyrkiä ”sopimukseen toteutettavista toimenpiteistä sekä rikkomisen vakavuuden arvioinnista ja Euroopan yhteisölle aiheutuneesta taloudellisesta haitasta”.[37] Tämän neuvottelun jälkeen jäsenvaltio voi pyytää sovitteluelintä lähentämään osapuolten toisistaan poikkeavia kantoja.[38] Komission oli otettava sovitteluelimen kertomus huomioon tehdessään lopullisen päätöksensä menojen rahoittamisesta kieltäytymisestä.[39]

63. Mielestäni tämä menettely oli tarkoitettu keskustelun luomiseksi komission ja jäsenvaltion välillä, tietojen vaihtamista varten ja siihen, että asianomainen jäsenvaltio saa mahdollisuuden käyttää puolustautumisoikeuksiaan ja osoittaa, että komission päätelmät olivat virheellisiä.

64. Komission oli näin ollen täsmennettävä kirjallisessa tiedonannossa – ymmärrettynä kokonaisuudessaan – säännönvastaisuuksia koskevat huolensa tiedonannon antamisen ajankohtana tiedossaan olleiden tosiseikkojen perusteella. Asianomainen jäsenvaltio voi silloin riitauttaa tiedonantoon sisältyvät tiedot ja täydentää niitä menettelyn hallinnollisen vaiheen aikana toimitettavilla lisätiedoilla.

65. En näin ollen sulje pois mahdollisuutta, että komissio voi ilmoittaa menettelyn hallinnollisen vaiheen jatkossa uusista säännönvastaisuuksista, jotka koskivat tutkimuksen kohteena olevia menoja, jos se toimi ajoissa siten, että jäsenvaltio sai täydet mahdollisuudet käyttää puolustautumisoikeuksiaan ja oli tietoinen toteutettavista toimenpiteistä. Suullisessa käsittelyssä Espanja vaikutti hyväksyvän tämän. Se myönsi, että tietyn huolenaiheen sisällyttäminen kahdenvälisen keskustelun asialistalle voi antaa jäsenvaltiolle mahdollisuuden käyttää puolustautumisoikeuksiaan, vaikka tätä huolenaihetta ei olisikaan sisällytetty ensimmäiseen kirjalliseen tiedonantoon.

66. Olen samaa mieltä komission kanssa siitä, että ensimmäistä kirjallista tiedonantoa ei voida verrata SEUT 258 artiklan mukaisessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamista koskevassa menettelyssä annettavaan perusteltuun lausuntoon. Antaessaan perustellun lausunnon komissio päättää oikeudenkäyntiä edeltävän hallinnollisen menettelyn viimeisen vaiheen ennen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen nostamista. Asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdan mukaista ensimmäistä kirjallista tiedonantoa on sitä vastoin pidettävä ensimmäisenä toimena menettelyn hallinnollisessa vaiheessa, joka päättyi tässä tapauksessa menojen rahoituksesta kieltäytymistä ja rahoitusoikaisujen tekemistä koskevaan komission lopulliseen päätökseen.

67. Jos unionin tuomioistuin on kuitenkin valmis kannattamaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn hallinnollista vaihetta koskevaa analogiaa, katson, että ensimmäinen kirjallinen tiedonanto on lähempänä virallista huomautusta. Virallinen huomautus, kuten ensimmäinen kirjallinen tiedonantokin, ”voi välttämättäkin olla vain alustava, suppea esitys näistä väitteistä”, mutta sen on oltava ”riittävän selke[ä], jotta [kyseinen jäsenvaltio] voi puolustautua, kuten myös menettelyn [oikeudenkäyntiä edeltävän ja hallinnollisen] vaiheen kulku osoittaa”.[40]

32 — Asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdan toinen alakohta.

33 — Edellä alaviitteessä 26 mainittu asia Saksa v. komissio, tuomion 35 kohta.

34 — Asia C-253/97, Italia v. komissio, tuomio 28.10.1999 (Kok., s. I-7529, 7 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

35 — Asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdan toinen alakohta.

36 — Asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdan kolmas alakohta.

37 — Asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdan kolmas alakohta ja asetuksen N:o 1258/1999 7 artiklan 4 kohdan toinen alakohta.

38 — Päätöksen 94/442/EY 1 artiklan 1 kohdan a alakohta.

39 — Asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 2 kohta.

40 — Asia C-337/05, komissio v. Italia, tuomio 8.4.2008 (Kok., s. I-2173, 23 ja 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

68. Totean lisäksi komission lopullisen päätöksen perusteiden osalta, että unionin tuomioistuin on katsonut, että ”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 riidanalaisen summan kuuluvan EMOTR:n vastattavaksi”. [41]

69. Katson näin ollen, ettei asetuksen N:o 1663/95 8 artikla ollut esteenä sille, että komissio voi perustaa lopullisen päätöksensä säännönvastaisuuteen, jota ei ollut ilmoitettu ensimmäisessä kirjallisessa tiedonannossa vaan myöhemmässä vaiheessa, jos jäsenvaltion puolustautumisoikeudet oli turvattu. Mielestäni kyseistä arviointiperustetta voidaan suurelta osin soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa.

70. On riidatonta, että komissio antoi ensimmäisen säännönvastaisuuden nimenomaisesti tiedoksi 24.11.2004 päivätyllä kahdenvälisen kokouksen kutsukirjeellään. Tämä kirje oli suora seuraus kirjeestä AGR 16844 ja Espanjan tähän kirjeeseen antamasta vastauksesta. Siinä vahvistettiin, että komissio oli edelleen huolissaan siitä, miten Espanjan viranomaiset olivat noudattaneet AAO:n suosituksia.

71. On myös riidatonta (kuten valituksenalaisen tuomion 66 kohdassa on todettu), että komissio teki tätä säännönvastaisuutta koskevan päätelmänsä kirjallisella tiedonannolla aloitetun menettelyn hallinnollisen vaiheen aikana ja että tämä päätelmä perustui Espanjan viranomaisten erityisesti 21.12.2004 pidetyn kahdenvälisen kokouksen yhteydessä toimittamiin tietoihin ja lukuihin.

72. Totean lisäksi, ettei Espanja vaikuttaisi kiistävän unionin yleisen tuomioistuimen arviointia (66 kohdassa), jonka mukaan kirjallisen tiedonannon AAO:ta koskeva toteamus ilmensi AAO:n suositusten täytäntöönpanon merkitystä. Espanja ei tosiasiassa kiistänyt suullisessa käsittelyssä sitä, että komissio oli aikaisemmin pyytänyt todisteita muun muassa kirjeellä AGR 16844 siitä, että kansalliset viranomaiset olivat panneet AAO:n suosittamat seuraamukset täytäntöön.

73. Kirjeen AGR 16844 tiedonannon jälkeen Espanjalla oli mahdollisuus kumota komission väitteet esittämällä vastakkaisia todisteita kolmessa otteessa: kahdenvälisessä kokouksessa, komission tästä kokouksesta laatimaa pöytäkirjaa koskevissa kirjeissään ja sovittelumenettelyn aikana. Katson näin ollen, että kun menettelyä tarkastellaan kokonaisuutena, Espanjalle taattiin riittävät mahdollisuudet käyttää puolustautumisoikeuksiaan ja osoittaa, että sen viranomaiset olivat panneet AAO:n suositukset täytäntöön.

74. Espanja ei myöskään väitä, että komissio olisi nyt käsiteltävässä asiassa ilmoittanut AAO:n suosituksia koskevasta huolestaan myöhässä tai epäselvästi osana strategiaa, jolla pyrittäisiin lykkäämään sitä ajankohtaa, josta asetuksen N:o 1258/1999 7 artiklan 4 kohdan viidennessä alakohdassa tarkoitettu 24 kuukauden aika lasketaan. Suullisessa käsittelyssä Espanja ehdotti, että komission 8 artiklaa koskeva tulkinta voisi johtaa tällaiseen tilanteeseen. Se ei kuitenkaan ole väittänyt, että komissio olisi toiminut tällä tavalla nyt käsiteltävässä asiassa.

75. Tästä seuraa, että kirje AGR 16844 täytti asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaista kirjallista tiedonantoa koskevat vaatimukset.

76. Katson näin ollen, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt virhettä hyväksyessään sen, että komissio saattoi perustaa rahoituksesta kieltäytymistä koskevan päätöksensä säännönvastaisuuteen, jota ei mainittu kirjeessä AGR 16844, ja käsitellessään menettelyä kokonaisuutena.

77. Ensimmäinen valitusperuste on näin ollen hylättävä.

41 — Edellä alaviitteessä 23 mainittu asia Espanja v. komissio, tuomion 83 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

Toinen valitusperuste

Asianosaisten väitteet

78. Espanjan hallitus väittää, että unionin yleinen tuomioistuin rikkoi Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 36 ja 53 artiklaa,[42] koska tuomio ei ollut riittävän perusteltu siltä osin kuin siinä ei lainkaan mainittu Espanjan suullisessa käsittelyssä esittämää keskeistä väitettä, joka koski asetuksen N:o 1258/1999 7 artiklan 4 kohdan mukaista 24 kuukauden aikaa, eikä sitä siis myöskään käsitelty.

79. Espanja esitti unionin yleisessä tuomioistuimessa pidetyssä suullisessa käsittelyssä kolme väitettä, jotka koskivat kirjeen 16844 väitettyjen puutteiden seurauksia. Se väitti, että näiden puutteiden vuoksi i) kirjeen AGR 16844 kattamia markkinointivuosia 1998/1999 ja 1999/2000 koskevat rahoitusoikaisut oli todettava pätemättömiksi, ii) toissijaisesti markkinointivuotta 1998/1999 koskeva rahoitusoikaisu oli todettava pätemättömäksi, jos toiseen kirjalliseen tiedonantoon liittyvän tutkimuksen katsottaisiin kattavan tämän markkinointivuoden, tai iii) edelleen toissijaisesti aikaisemmin kuin 24.11.2000 eli 24 kuukautta ennen 24.11.2002 päivättyä kahdenvälisen kokouksen kutsukirjettä toteutettuja menoja koskevat rahoitusoikaisut oli todettava pätemättömiksi.

80. Espanja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin jätti implisiittisesti tai eksplisiittisesti nämä väitteet käsittelemättä tuomion osissa, jotka koskivat asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdan väitettyä rikkomista ja asetuksen N:o 1258/99 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun 24 kuukauden ajan noudattamatta jättämistä. Espanja lisää, että nämä väitteet oli kirjattu sen asiamiehen esittämiä tietoja koskevaan muistioon, joka annettiin tulkeille ennen suullista käsittelyä.

81. Komissio väittää, että unionin yleisen tuomioistuimen päättely voi olla pikemminkin implisiittistä kuin eksplisiittistä, jos sen perusteella ne, joita asia koskee, voivat ymmärtää perusteet, joiden nojalla heidän väitteensä on hylätty.

Arviointi

82. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tuomion perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä unionin yleisen tuomioistuimen päättely siten, että niille, joita päätös koskee, selviävät sen syyt ja että unionin tuomioistuin voi tutkia päätöksen laillisuuden.[43] Unionin yleisen tuomioistuimen ei ole vastattava yksityiskohtaisesti kaikkiin kantajan esittämiin väitteisiin varsinkaan silloin, kun nämä väitteet eivät ole riittävän selviä ja täsmällisiä ja kun ne eivät perustu yksityiskohtaiseen näyttöön.[44] Perustelut voivat siis olla implisiittisiä, kunhan ne, joita asia koskee, saavat niiden avulla selville syyt, joiden vuoksi unionin yleinen tuomioistuin ei ole hyväksynyt niiden väitteitä, ja unionin tuomioistuimella on käytettävissään riittävät tiedot, jotta se pystyy harjoittamaan laillisuusvalvontaansa.[45]

83. Katson, että valituksenalaisessa tuomiossa käsitellään riittävästi kolmea Espanjan esittämää väitettä.

84. Aloitan unionin tuomioistuimen tarkastelusta, joka koskee kolmatta väitettä, jonka mukaan aikaisemmin kuin 24.11.2000 toteutettuja menoja koskevat rahoitusoikaisut on todettava pätemättömiksi.

42 — Perussäännön 53 artiklassa unionin tuomioistuinta koskeva (36 artiklan mukainen) perusteluvelvollisuus ulotetaan koskemaan unionin yleistä tuomioistuinta.

43 — Ks. mm. asia C-280/08 P, Deutsche Telekom v. komissio, tuomio 14.10.2010 (Kok., s. I-9555, 136 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

44 — Asia C-274/99 P, Connolly v. komissio, tuomio 6.3.2001 (Kok., s. I-1611, 121 kohta).

45 — Asia C-583/08 P, Gogos, v. komissio, tuomio 20.5.2010 (Kok., s. I-4469, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

85. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi tuomion 120 kohdassa, että 24 kuukauden aika on laskettava 15.7.2002 lukien, jolloin komissio antoi tutkimuksen tulokset tiedoksi Espanjalle. Tämä vastaa asetuksen N:o 1258/1999 7 artiklan 4 kohdan viidettä alakohtaa ja sitä, että unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanneperusteen, jonka mukaan komissio olisi rikkonut asetuksen N:o 1663/95 8 artiklaa tehdessään rahoitusoikaisuja sellaisten säännönvastaisuuksien perusteella, joita ei mainittu kirjeessä AGR 16844. Tämän päätelmän tehdessään unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi väistämättä Espanjan väitteen, jonka mukaan 24 kuukauden aika olisi laskettava toisesta ajankohdasta, kuten kahdenvälisen kokouksen kutsukirjeen päivämäärästä (24.11.2002) lukien.

86. Valitusperuste, joka koskee suullisessa käsittelyssä esitettyä ensimmäistä ja toista väitettä, on myös hylättävä.

87. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi (119 kohdassa), että kirjettä 16844 oli pidettävä asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuna kirjallisena tiedonantona. Se hyväksyi (66 kohdassa) sen, että komissiolla oli oikeus tehdä rahoitusoikaisu sellaisen säännönvastaisuuden perusteella, jota ei mainittu tässä kirjeessä, mutta jonka yhteydessä otettiin huomioon Espanjan viranomaisten sittemmin erityisesti 21.12.2004 pidetyssä kahdenvälisessä kokouksessa toimittamat tiedot ja luvut. Tästä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin ei katsonut, ettei kirjeessä AGR 16844 tarkoitettu tutkimus olisi muodostanut riittävää oikeudellista perustetta riidanalaisessa päätöksessä tarkoitetuille markkinointivuosia 1998/1999 ja 1999/2000 koskeville rahoitusoikaisuille, jotka olisi näin ollen kumottava. Unionin yleisen tuomioistuimen päättelyn nojalla Espanja saattoi saada selville ne syyt, joiden vuoksi sen ensimmäistä ja toista väitettä ei hyväksytty.

88. Toinen valitusperuste on siis hylättävä.

Kolmas valitusperuste

Asianosaisten väitteet

89. Espanjan hallitus moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se rikkoi asetuksen N:o 1258/1999 7 artiklan 4 kohdan viidettä alakohtaa i) laskiessaan 24 kuukauden ajan kirjeen AGR 16844 tiedonannosta, vaikka tässä kirjeessä ei täsmennetty kaikkia niitä syitä, joihin rahoitusoikaisut perustuivat, ja ii) nojautuessaan unionin tuomioistuimen tuomioon, jota ei voida soveltaa oliiviöljyn tuotannon kaltaisella alalla, todetakseen, että loppumäärän suorittamisen ajankohtaa oli käytettävä (ennakkomaksun maksamisen ajankohdan sijasta) määritettäessä sitä, milloin menot oli toteutettu.

90. Tämän valitusperusteen ensimmäinen osa on ehdollinen: jos unionin tuomioistuin pysyttää unionin yleisen tuomioistuimen tuomion, jonka mukaan lopullinen päätös voi perustua säännönvastaisuuksiin, jotka eivät sisältyneet kirjeeseen AGR 16844, Espanjan hallitus katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin teki kuitenkin virheen 120 kohdassa, kun se ei laskenut 24 kuukauden aikaa 24.11.2002 lukien (jolloin säännönvastaisuudet annettiin ensimmäisen kerran tiedoksi).

91. Valitusperusteen toinen osa koskee asetuksen N:o 1258/1999 7 artiklan 4 kohdan viidennen alakohdan lauseen ”menoista, jotka on toteutettu”, merkitystä. Espanjan hallitus väittää, että unionin yleinen tuomioistuin piti virheellisesti 122 kohdassa menojen toteuttamisen ajankohtana (ja näin ollen ajankohtana, josta 24 kuukauden aika alkaa) loppumäärän maksamisen ajankohtaa ennakkomaksun maksamisen ajankohdan sijasta.

92. Espanja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen soveltaessaan asiassa C-329/00 esitettyjä päätelmiä.[46] Ennakkoja, jotka edellyttävät vakuuden antamista, ei voida rinnastaa nyt käsiteltävän asian kohteena olevan tuen ennakkomaksuihin. Banaaneihin liittyvä tuki on tarkoitettu niiden kaupanpitoon. Sen myöntäminen edellyttää näin ollen vakuuden asettamista. Tällaisen tuen ennakkomaksut ovat siten väliaikaisia ja niiden edellytyksenä on tarkastusten, jotka koskevat sitä, onko banaanien kaupanpito tapahtunut asianmukaisesti ja yhteisön oikeuden mukaisesti, suorittaminen. Oliiviöljyn tuottajille maksettavat ennakkomaksut ovat erilaisia. Nämä ennakkomaksut ovat eräänlaisia talletuksia ja ne maksetaan vasta kaikkien asiaankuuluvien tarkastusten suorittamisen jälkeen. Maksettava tuen loppumäärä toisin sanoen vahvistetaan kyseisenä ajankohtana.

93. Komissio kiistää tämän valitusperusteen molemmat osat.

94. Valitusperusteen ensimmäisen osan osalta se väittää, että riidanalaisia rahoitusoikaisuja voitiin tehdä kaikkiin tuen loppumääriin, jotka oli maksettu ennen 15.7.2000, ja nojautuu väitteisiin, jotka se esitti ensimmäisen valitusperusteen osalta.

95. Valitusperusteen toisen osan osalta komissio toteaa, että tuomion perusteella ei mitenkään voida katsoa, että unionin yleinen tuomioistuin olisi pitänyt oliiviöljy- ja banaanialaa vertailukelpoisina. Unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi pikemminkin perustellusti sovellettavaa lainsäädäntöä asiassa C-329/00 annetun tuomion taustaa vasten katsoessaan, että (sittemmin) asetuksen N:o 1258/1999 7 artiklan 4 kohdan viidennen alakohdan mukaisena ratkaisevana ajankohtana oli pidettävä tuen lopullisen määrän vahvistamisen ja loppumäärän maksamisen ajankohtaa. Menojen yhteisön oikeuden mukaisuutta koskevia tarkastuksia voitiin suorittaa ennen ennakkomaksun maksamista ja sen jälkeen. Jos näiden tarkastusten lopputulos on kielteinen, tuen loppumäärä jää vahvistamatta eikä sitä välttämättä makseta kokonaisuudessaan. Komissio katsoo, että unionin yleisen tuomioistuimen päättely on tältä osin johdonmukaista.

Arviointi

96. Asetuksen N:o 1258/1999 7 artiklan 4 kohdan viidennen alakohdan mukaan komissio ei voi kieltäytyä sellaisten menojen rahoituksesta, jotka on toteutettu aikaisemmin kuin 24 kuukautta ennen ”komission asianomaiselle jäsenvaltiolle toimittamaa tarkastusten tuloksia koskevaa kirjallista tiedonantoa”. Komission kirjallinen tiedonanto on asiakirja, jota kuvataan asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa.[47]

97. Tämän rajoituksen tarkoituksena oli ”suojata jäsenvaltioita oikeusvarmuuden puuttumiselta, joka seuraisi, jos komissio voisi asettaa kyseenalaiseksi useita vuosia ennen sääntöjenmukaisuuspäätöksen tekemistä suoritetut menot”.[48] Se takasi sen, että komissio tutkii menot ajoissa ja että jäsenvaltio ei joudu myöhemmin vastaamaan rasitteesta, joka johtuu tuottajille ennen tiettyä ajankohtaa maksetuista tuista, siitä syystä, että komissio katsoo, etteivät ne kuulu EMOTR:n vastattaviksi.

98. Se, onko komissio jättänyt menot 7 artiklan 4 kohdan mukaisesti yhteisörahoituksen ulkopuolelle, on määritettävä kahden ajankohdan perusteella; nämä ovat asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun kirjallisen tiedonannon päivämäärä ja menojen toteuttamisen ajankohta.

99. En yhdy Espanjan hallituksen näkemykseen, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin määritti molemmat ajankohdat virheellisesti.

46 — Edellä alaviitteessä 23 mainittu asia Espanja v. komissio, tuomion 40–45 kohta.

47 — Asia C-170/00, Suomi v. komissio, tuomio 24.1.2002 (Kok., s. I-1007, 26–28 kohta).

48 — Asia C-130/99, Espanja v. komissio, tuomio 21.3.2002 (Kok., s. I-3005, 133 kohta).

100. Ensimmäisen ajankohdan osalta olen selittänyt, miksi unionin yleinen tuomioistuin on nähdäkseni voinut virhettä tekemättä katsoa, että 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa kirjallisessa tiedonannossa ei tarvitse esittää kaikkia säännönvastaisuuksia, jotka ovat komission rahoitusoikaisujen perusteena.[49] Tällä perusteella katson, että unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt virhettä todetessaan 120 kohdassa, että aika laskettiin kirjeen AGR 16844 tiedonannosta (15.7.2002). Näin ollen päätös saattoi koskea 15.7.2000 jälkeen toteutettuja menoja.

101. Toisen ajankohdan osalta katson, että unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt virhettä nojautuessaan 122–124 kohdassa unionin tuomioistuimen asiassa C-329/00 esittämään 7 artiklan 4 kohdan tulkintaan. Kyseisessä asiassa unionin tuomioistuin katsoi, että merkityksellinen ajankohta oli se, jolloin lopullinen maksettava määrä vahvistetaan ja jolloin loppuosa suoritetaan.

102. Oliiviöljyn tuotannon alalla tuki määräytyi tosiasiallisesti tuotetun määrän nojalla.[50] Kunkin kauden alkaessa jäsenvaltiot maksoivat tuottajille ennakon.[51] Tuen lopullinen määrä, joka jäsenvaltion oli suoritettava, ei määräytynyt maksettujen ennakkojen perusteella. Lopullinen määrä voi olla pienempi tai suurempi kuin ennakoiden kokonaismäärä. Oliiviöljyn tuottajien ei vain tarvinnut asettaa vakuutta sen varalta, että tuen lopullinen määrä olisi maksettuja ennakoita pienempi. Kuten unionin yleinen tuomioistuin totesi perustellusti 123 kohdassa, he saivat tuen loppumäärän kuitenkin vasta sen jälkeen, kun jäsenvaltio oli ”suorit[tanut] kaikki tätä tarkoitusta varten säädetyt tarkastukset ja jollei niiden tuloksista muuta johdu”.[52] Lopullinen maksettava määrä saatiin selville vasta tällöin.

103. Tässä tilanteessa katson, että unionin yleinen tuomioistuin totesi perustellusti, että menot toteutettiin silloin, kun tuen lopullinen määrä vahvistettiin ja loppumäärä maksettiin. Tämä oli se ajankohta, jolloin jäsenvaltion vastuiden määrä ja tuottajan sitä vastaava saatava vahvistettiin lopullisesti. Se, että ennakkomaksun saamiseksi ei tarvinnut asettaa vakuutta, ei tehnyt tämän ennakkomaksun maksamista enemmän tai vähemmän väliaikaiseksi.

104. Näillä perusteilla kolmas valitusperuste on mielestäni hylättävä.

Ratkaisuehdotus

105. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

— hylkää valituksen ja

— velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

49 — Ks. edellä 44–77 kohta.

50 — Asetuksen N:o 2366/98 14 artiklan 1 kohta.

51 — Asetuksen N:o 2366/98 16 artikla.

52 — Asetuksen N:o 2366/98 16 artiklan 2 kohta.