JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO LA PERGOLA
7 päivänä joulukuuta 1995 *

Oikeudenkäynnin kohde

1. Saksan liittotasavalta (jäljempänä kantaja) vaatii, että Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (jäljempänä EMOTR) tukiosastosta varainhoitovuonna 1990 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä 25 päivänä marraskuuta 1993 tehty komission (jäljempänä vastaaja) päätös 93/659/ETY [1] kumotaan osittain. Kanteen kohteena olevassa päätöksessä ei tunnustettu yhteisön varoista maksettavaksi tiettyjä Baijerin ja Baden-Württembergin osavaltioiden suorittamia menoja, jotka liittyivät naudanlihasta maksettavaan erityispalkkioon (jäljempänä palkkio), josta säädetään 27 päivänä kesäkuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 805/68 [2] 4 a artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna 2 päivänä maaliskuuta 1989 annetulla neuvoston asetuksella N:o 571/89 [3].

Komission esittämät perustelut

2. Komissio on perustellut kanteen kohteena olevaa päätöstä erilaisilla sääntöjenvastaisuuksilla, joita on todettu toimivaltaisten saksalaisten viranomaisten käyttöön ottamassa palkkiojärjestelmässä. Jäljempänä palataan komission esittämiin huomautuksiin, samoin kuin niihin huomautuksia vastaaviin menojen osuuksiin, joiden osalta yhteisön rahoitusta ei ole myönnetty. Ensiksi komissio väittää, että Baijerissa ja Baden-Württembergissä ei ole käytössä tehokasta hallinnollista valvontaa (5 040 986 DEM). Näissä osavaltioissa säädetty järjestelmä ei ole (komission mukaan) sellainen, että siinä vältettäisiin palkkion maksaminen kahteen kertaan Ranskasta ja Belgiasta tuoduista nautaeläimistä (838 636 DEM) ja Italiaan viedyistä nautaeläimistä (311 529 DEM). Lisäksi asetuksen (ETY) N:o 714/89 [4] (jäljempänä asetus) 11 artiklassa säädetyn siirtymäjärjestelmän soveltamisessa on (komission mukaan) puutteita vanhempien eläinten osalta (1 326 990 DEM).

3. Aluksi yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään arvioimaan sekä organisatorisesta että toiminnallisesta näkökulmasta toimivaltaisten kansallisten hallintoviranomaisten yhteisön oikeuden soveltamiseksi harjoittamaa toimintaa kokonaisuutena. Etenkin ensimmäisen väitteen osalta kyse on sen tarkastamisesta, antaako yhteisön oikeussääntö-

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — EYVL L 301, s. 13.

2 — EYVL L 148, s. 24.

3 — EYVL L 61, s. 43.

4 — Naudanlihantuottajien erityispalkkiojärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 20 päivänä maaliskuuta 1989 annettu komission asetus (ETY) N:o 714/89 (EYVL L 78, s. 38).

jen täytäntöönpanemiseksi kyseisellä alalla käyttöön otettu hallinnollinen järjestelmä tarvittavan varmuuden oikeussääntöjen noudattamisesta. Esillä olevaan asiaan sisältyy siten uusia näkökohtia, jos sitä verrataan jo ratkaistuihin samankaltaisiin tapauksiin. [5] Näissä aikaisemmissa tapauksissa yhteisöjen tuomioistuinta pyydettiin ratkaisemaan, oliko asianomainen jäsenvaltio jättänyt noudattamatta yhteisön oikeuden mukaisia jäsenyysvelvoitteitaan, koska se ei ollut saattanut voimaan paikallisviranomaisten valvontatoimintaa koskevaa ohjeistusta. Esillä olevassa asiassa sitä vastoin yhteisön oikeussääntöjen täytäntöönpanoa koskeva kansallinen (tai tarkemmin sanottuna alueellinen) lainsäädäntö on kyllä säädetty. Keskushallinnosta on annettu toimintaohjeita jopa niiden ongelmien osalta, joita mahdollisesti ilmenee palkkion myöntämisen sääntöjenmukaisuutta koskevien tarkastusten aikana [6]. Siten on tarkastettava, täyttävätkö kansalliset oikeussäännöt ne vaatimukset, jotka koskevat yhteisön tasolla säädetyn valvonnan tarkoituksenmukaista varmistamista, sekä erityisesti tarkastettava, sovelletaanko niitä käytännössä niiden edellytysten mukaisesti, joista kansallisessa lainsäädännössä on tältä osin säädetty.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Palkkiota koskevat säännökset

4. Ennen kanteessa esitettyjen eri kanneperusteiden ja väitteiden arvioimista pidän asianmukaisena muistuttaa niistä periaatteista, jotka koskevat yhteisön ja jäsenvaltioiden välisiä suhteita, siltä osin, kuin nämä periaatteet liittyvät esillä olevaan asiaan. Asetuksella (ETY) N:o 805/68 [7] yhteisö otti käyttöön tiettyjä yleisiä tukitoimenpiteitä "markkinoiden vakauttamiseksi ja alan maatalousväestön kohtuullisen elintason turvaamiseksi" (neljäs perustelukappale).

5. Näillä säännöksillä säädettyä interventiokeinojen valikoimaa on tämän jälkeen tarkastettu joiltain osin. Asetuksessa (ETY) N:o 467/87 [8] (ensimmäinen perustelukappale) todetaan seuraavaa:

"julkinen väliintulo on vähitellen menettänyt alkuperäisen tehtävänsä suojaverkkona ja on puutteellinen" *

ja säädetään tietyistä säännöistä julkisten ostojen rajoittamiseksi sopeuttamalla aikai-

5 — Ks. erityisesti esillä olevaa asiaa lähinnä muistuttava aikaisempi asia; asia C-8/88, Saksa v. komissio, tuomio 12.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2321). Tässä yhteydessä julkisasiamies Van Gerven totesi, että "esillä olevan asian omintakeisuus johtuu siitä, että kanteen kohteena eivät ole niinkään ne johtopäätökset, jotka komissio on tehnyt yksityisten asiakirjojen tutkimisen perusteella, vaan pikemminkin ne seuraukset, jotka komissio on liittänyt arvioonsa, joka koskee asianomaisen jäsenvaltion tietyillä alueilla yhteistä maatalouspolitiikkaa soveltavaa hallinnollista organisaatiota"; ém. asiassa esitetyn ratkaisuehdotuksen s. I-2334 ja erityisesti s. I-2335.

6 — Tältä osin viitataan sekä yleisiin että erityisiin oikeussääntöihin. Yhtäältä liittovaltion tasolla riittää maininta naudan- ja lampaanlihantuottajille myönnettävää palkkiota koskevasta 7 päivänä lokakuuta 1987 annetusta yleisestä soveltamisasetuksesta (BGBl, I, 2266, sellaisena kuin se on muutettuna myöhemmin 10 päivänä huhtikuuta 1989 annetulla asetuksella; BGBl, I, 778). Toisaalta osavaltioiden tasolla on annettu erittäin yksityiskohtaisia hallinnollisia säädöksiä, jotka koskevat palkkion myöntämismenettelyä ja valvontavaihetta; ks. Baijerin maa- ja metsätalousministeriön 12 päivänä helmikuuta 1990 antamat toimintaohjeet (nro T6-7643.2-511), jotka koskevat naudanlihantuottajille myönnettävän erityispalkkion täytäntöönpanoa; Baden-Württembergin maaseutu-, elintarvike-, maa- ja metsätalousasioita käsittelevän ministeriön 29 päivänä maaliskuuta 1989 antama tiedonanto (liittyen yleiseen palkkiojärjestelmään); saman ministeriön 29 päivänä maaliskuuta 1989 lähettämä kiertokirje (liittyen palkkion myöntämiseen); saman ministeriön 7.6.1989 päivätty kirje (liittyen palkkiojärjestelmän osalta tehtyihin tarkastuksiin) ja lopuksi liittovaltion tasolla laadittu yksityiskohtainen tarkastuslomake.

7 — Naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 27 päivänä kesäkuuta 1968 annettu neuvoston asetus (EYVL L 148, s. 24).

8 — Naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 805/68 sekä tällä alalla myönnettäviä palkkioita koskevien järjestelmien muuttamisesta 10 päivänä helmikuuta 1987 annettu asetus (EYVL L 48, s. 1).

* Tässä ja jäljempänä esitetyt lainaukset asetuksesta (ETY) N:o 467/87 suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa.

sempi järjestelmä vaatimuksiin "palauttaa markkinahinnalle sen keskeinen asema sekä tarjonnan että kysynnän ohjaajana" (ensimmäinen perustelukappale). Tässä samassa asetuksessa säädetään lisäksi tuottajien tuloja koskevista tukitoimenpiteistä "interventiojärjestelmän mukauttamisen seurausten kompensoimiseksi" (kuudes perustelukappale) [9]. Asetuksella näet myönnetään niille tuottajille, jotka eivät saa muuta tukea, jokaisesta pidetystä eläimestä erityispalkkio, joka myönnetään vain kerran (ks. tämän johdosta asetukseen (ETY) N:o 805/68 lisätty 4 a artikla [10]).

6. Palkkion myöntämistä koskevat yleiset säännöt on annettu toisella asetuksella ((ETY) N:o 468/87 [11]). Edellä mainitussa asetuksessa (ETY) N:o 714/89 on sittemmin määritelty palkkion soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt [12]. Minun on täsmällisyyden vuoksi viitattava joihinkin kyseisen asetuksen säännöksiin tutkiessani eri kanneperusteita ja väitteitä. Mainitsen tässä, että nämä säännökset heijastavat yhteisön lainsäätäjän valvontatoimintaan kiinnittämää erityistä huomiota [13].

Maatalouspolitiikan rahoittamiseen liittyvät yleiset säännökset

7. Myös asetukseen (ETY) N:o 729/70 [14] sisältyvät säännökset ovat nyt esillä olevan asian kannalta hyvin tärkeitä. Lainaan siitä seuraavassa muutamia katkelmia.

9 — Voimassa olevat palkkiot oli otettu käyttöön 6 päivänä toukokuuta 1986 annetuilla neuvoston asetuksilla (ETY) N:o 1346 (EYVL L 119, s. 39) ja N:o 1347 (EYVL L 119, s. 40).

10 — Määräaikaa, joka alun perin päättyi 31.12.1988, on pidennetty neuvoston asetuksella (ETY) N:o 571/89.

11 — Naudanlihantuottajien erityispalkkiojärjestelmää koskevista yleisistä säännöistä 10 päivänä helmikuuta 1987 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 468/87 (EYVL L 48, s. 4), sellaisena kuin se on muutettuna 2 päivänä maaliskuuta 1989 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 572/89 (EYVL L 63, s. 1). Tässä asetuksessa säädettiin sääntelyn tietyistä peruselementeistä: palkkion määrästä ja niiden eläinten enimmäismäärästä, joista tuottajat voivat saada palkkiota, sekä nautaeläinten vähimmäisiästä.

12 — Asetuksella N:o 714/89 korvataan ja kumotaan naudanlihantuottajien erityispalkkiojärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 25 päivänä maaliskuuta 1987 annettu komission asetus (ETY) N:o 859/87 (EYVL L 82, s. 25). Kyseisissä yksityiskohtaisissa säännöissä täsmennetään:
"a) hakemusten jättämistä ja palkkion maksamista koskevat säännökset;
b) eläinten tunnistamista koskevat säännökset;
c) ilmoitettujen sonnien määrän ja edellytysten noudattamisen tarkastamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt — —, erityisesti sen ajanjakson pituus, jona karja pidetään tilalla, riittävän valvonnan varmistamiseksi;
d) erityiset säännökset, joita niiden jäsenvaltioiden on sovellettava, jotka panevat täytäntöön 4 artiklan mukaisen järjestelmän vietäessä järjestelmän soveltamisalaan kuuluvia eläviä nautaeläimiä kolmansiin maihin tai lähetettäessä niitä muihin jäsenvaltioihin".

13 — Ks. tältä osin asetuksen kolmas ja neljäs perustekappale (ja myös viides ja seitsemäs): Kolmannessa perustelukappaleessa todetaan, että "ottaen huomioon vaikeudet, jotka liittyvät vaadittujen edellytysten noudattamista koskevien todisteiden esittämiseen, *on säädettävä, että näihin hakemuksiin on liitettävä edunsaajien ilmoitukset ja sitoumukset ja että jäsenvaltioiden on saatettava nämä sitoumukset hallinnollisten tarkastusten sekä sellaisten paikan päällä tehtävien tarkastusten kohteeksi, joiden on kohdistuttava tiettyyn tilojen vähimmäismäärään* ja joiden perusteella maksetut summat peritään takaisin kokonaisuudessaan siinä tapauksessa, että ne osoittautuvat virheellisiksi". Neljännessä perustelukappaleessa täsmennetään, että "saadun kokemuksen perusteella ja ottaen asianmukaisella tavalla huomioon merkityksettömämmät rikkomiset on *vahvistettava niitä säännöksiä, joiden tarkoituksena on torjua sääntöjenvastaisuudet ja petokset ja joissa määrätään niihin kohdistuvista seuraamuksista*" (kursiivi kirjoittajan).

14 — Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 729/70 (EYVL L 94, s. 13). Ks. myös kolmas, seitsemäs ja kahdeksas perustelukappale. Ensimmäinen näistä koskee Euroopan maatalouden ohjaus- ja takuurahasto -komitean perustamista; toisessa niistä todetaan, että "on toteutettava toimenpiteitä sääntöjenvastaisuuksien estämiseksi ja niitä koskevien seuraamusten toteuttamiseksi sekä tällaisten sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien seurauksena menetettyjen summien takaisinperimiseksi; on syytä päättää tällaisten sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien rahoituksellisista seuraamuksista vastattavaksi ottamisesta"; kolmannessa näistä, joka on esillä olevan asian kannalta kaikkein merkityksellisin, muistutetaan kahdesta seikasta — yhteistyöstä ja tarkastuksista — ja siinä täsmennetään, että "yhteisön menoista on tehtävä perusteelliset tarkastukset" ja lisätään, että "jäsenvaltioiden omasta aloitteestaan tekemien ja edelleen olennaisten tärkeiden tarkastusten täydentämiseksi on syytä säätää komission virkamiesten tekemistä tarkastuksista sekä näiden käytössä olevasta mahdollisuudesta kääntyä jäsenvaltioiden puoleen".

Asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa täsmennetään seuraavaa:

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

— rahastosta rahoitettavien toimien tosiasiallisen toteuttamisen ja niiden asianmukaisuuden varmistamiseksi,

— sääntöjenvastaisuuksien estämiseksi ja niihin kohdistuvien seuraamusten toteuttamiseksi,

— sellaisten summien takaisinperimiseksi, jotka on menetetty sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien seurauksena.

Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle tieto näiden päämäärien saavuttamiseksi toteutetuista toimenpiteistä ja erityisesti selvitykset hallinnollisiin ja oikeudellisiin käsittelyihin liittyvien menettelyjen tilasta."

Asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on — — 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 rahastolle".

Organisaatiota koskevat periaatteet ja oikeuskäytäntöön sisältyvät periaatteet

8. Mitkä ovat ne alalla voimassa olevat periaatteet, joiden perusteella voidaan erottaa toisistaan yhteisön hallinnon tasolla ja kansallisella tasolla toteutettavat toimet?

Tarkastelen niitä oikeussääntöjä, joihin edellä viitattiin.

Organisatorisesta ja toiminnallisesta näkökulmasta katsottuna komissio sääntelee voimakkaasti markkinoita: yhteisön tasolla määrätään suuntaviivoista, interventiovälineistä, rahoituksen määrästä ja sen myöntämisen sääntöjenmukaisuutta koskevista tarkastuksista. Yhteisön tehtävänä ei kuitenkaan ole antaa yksityiskohtaisia säädöksiä eikä tarkastaa konkreettisesti niiden sääntöjen soveltamista, jotka se päättää ottaa käyttöön kyseisellä alalla. Nämä tehtävät on delegoitu jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille.

Juuri näiden viimeksi mainittujen tehtävänä on organisoida rahoituksen myöntämisjärjestelmä ja varmistua sen toimintatavan sääntöjenmukaisuudesta mahdollisesti toteuttamalla tarpeellisia toimenpiteitä aiheettomasti maksettujen summien takaisinperimiseksi [15]. Näin muodostuu yhteisön ja jäsenvaltioiden välinen yhteistyöjärjestelmä, joka on tehokkuusvaatimusten mukainen, kuten yhteisöjen tuomioistuimella on ollut tilaisuus korostaa [16].

9. Tällä organisaatiomuodolla on seurauksia, joiden merkitystä on syytä korostaa.

Ensiksi jäsenvaltioiden ja komission on mukautettava oman toimivaltansa käyttö perustamissopimuksen 5 artiklan määräyksiin sekä hyvän hallinnon periaatteeseen ja oikeusvarmuuden periaatteeseen, sellaisina kuin yhteisöjen tuomioistuin on ne määritellyt ja niitä kehittänyt. Sillä alueella, jota tarkasteluni koskee, näet edellytetään järjestelmää, joka — yhteisöjen tuomioistuimen sanoja lainatakseni — "perustuu luottamukseen" [17], ja 5 artikla on välttämätön viitemääräys, jonka perusteella voidaan määritellä, mitkä velvoitteet koskevat toisaalta yhteisöä ja toisaalta jäsenvaltioita. Kansallisten viranomaisten on noudatettava yhteisön oikeussääntöjen sanamuotoa — nimenomaista tai implisiittistä — ja otettava asianmukaisesti huomioon niiden koko ulottuvuus voidakseen saavuttaa ne tavoitteet, joihin oikeussäännöillä pyritään [18]. Toisaalta yhteistyön periaate merkitsee molemminpuolisia toimintavelvoitteita; muu ei olisi mahdollistakaan. Sekä yhteisön antamalla palkkion myöntämistä koskevalla asetuksella että jäsenvaltioiden sen täytäntöönpanemiseksi toteuttamilla toimenpiteillä pyritään päämäärään, joka on markkinoiden yhteinen organisoiminen kyseisellä alalla. Tämän vuoksi toimivalta on jaettu kahden hallinnon tason välillä, joiden on tehtävä yhteistyötä. Kuten muutkaan, komissio ei siten voi ylittää niitä rajoja, jotka sen asioihin puuttumiselle on asetettu. On lisättävä, että esillä olevassa asiassa yhteistyöperiaate yhdistyy myös hyvän hallinnon ja oikeusvarmuuden periaatteisiin. Silloin kun jäsenvaltioiden antamat oikeussäännöt tai jäsenvaltioiden toiminta ovat

15 — Ks. asia 54/81, Fromme, tuomio 6.5.1982 (Kok. 1982, s. 1449, 5 kohta): "Edellä mainitussa asetuksen N:o 729/70 8 artiklassa, jossa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta toteuttaa kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti toimenpiteet, jotka ovat tarpeen sellaisten summien takaisinperimiseksi, jotka on menetetty sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien seurauksena, vain vahvistetaan nimenomaisesti jo perustamissopimuksen 5 artiklan 5 kohdan mukaisen yhteistyöperiaatteen perusteella jäsenvaltioille kuuluva velvollisuus. Ks. julkisasiamies Capotortin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa 146/81, 192/81 ja 193/81, BayWA, tuomio 6.5.1982 (Kok. 1982, s. I-1503).

16 — Ks. viimeksi asia C-476/93, Nutral SpA v. komissio, tuomio 23.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4125), ei vielä ilmestynyt oikeustapauskokoelmassa. Ks. asia C-48/91, Alankomaat v. komissio, tuomio 10.11.1993 (Kok. 1993, s. I-5611, 11 kohta): "EMOTR:n rahoituksen toteuttaminen kuuluu pääasiallisesti kansallisille hallintoviranomaisille, joiden tehtävänä on valvoa, että yhteisön sääntöjä noudatetaan tarkasti —— *vain jäsenvaltio näet voi tuntea ja määritellä tarkasti EMOTR:n tilien laatimiseksi tarpeelliset tiedot, kun taas komissio ei ole riittävän lähellä taloudellisia toimijoita, jotta se voisi saada tarvitsemansa tiedot*" (kursiivi kirjoittajan); ks. yhdistetyt asiat 89/86 ja 91/86, Étoile commerciale ja CNTA v. komissio, tuomio 7.7.1987 (Kok. 1987, s. 3005).

17 — Ks. edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Alankomaat v. komissio, tuomion 11 kohta.

18 — Tältä osin — Saksan liittotasavallan esittämän huomautuksen johdosta, jossa väitettiin, että lypsylehmäkarjan pitoa koskevan palkkiojärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöksistä 19 päivänä toukokuuta 1982 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1244/82 osalta ei ollut olemassa velvollisuutta toteuttaa tiettyjä toimenpiteitä palkkion myöntämisen sääntelemiseksi — yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "on syytä katsoa tältä osin, että yhteisön oikeussääntöihin, vaikka niissä ei määrätäkään jäsenvaltioiden noudatettavaksi yksityiskohtaisia ja jäykkiä alaa koskevia sääntöjä, *sisältyy kuitenkin velvollisuus ottaa käyttöön joukko johdonmukaisia toimenpiteitä, joihin sisältyy niille toimenhaltijoille, joiden tehtävänä on tehdä tarkastuksia paikan päällä, osoitetut konkreettiset suuntaviivat*" (kursivointi kirjoittajan), edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Saksa v. komissio, erityisesti tuomion 36—38 kohta.

hyvän hallinnon periaatteen mukaisia, voidaan katsoa, että ne ovat samalla myös yhteistyöperiaatteesta johtuvien velvoitteiden mukaisia ja että niissä on siten noudatettu asianmukaisesti yhteisön oikeussääntöjä [19]. Oikeusvarmuuden periaate tulee erityisen merkitykselliseksi silloin, kun kyse on hallinnon sellaisesta toiminnasta, jolla on taloudellisia seurauksia. Tarvitaan näet täsmällisiä säännöksiä päätettäessä sen rahoituksen määrästä, jota kyseinen toiminta edellyttää, ja sen myöntämisen säännönmukaisuudesta. Tässä tapauksessa yhteistyön periaate yhdistyy oikeusvarmuuden periaatteeseen: paitsi että säädetyt maksut on määriteltävä niiden määrän osalta tarkasti ja että niitä on toteutettava sääntöjenmukaisesti, maksut eivät myöskään saa olla liian raskaita yhteisön ja jäsenvaltion kannalta [20].

10. Niitä periaatteita, joihin edellä on vedottu, on sovellettava nyt käsiteltävällä alalla jättämättä huomiotta sitä, että yhteisön hallintoelimet — jotka pyrkivät valvomaan menoja, rajoittamaan kohtelun eroavuuksia ja vähentämään taloudellista tukea koskevaan järjestelmään liittyvistä petoksista järjestelmälle aiheutuvien vääristymien vaaraa — valvovat tarkasti sitä tapaa, jolla kansalliset hallintoviranomaiset käyttävät niille annettua täytäntöönpanoa koskevaa toimivaltaa [21].

Yhteisön lainsäätäjä ja yhteisöjen tuomioistuin itse ovat ymmärtäneet täysin tämän näkökulman. On riittävää muistuttaa toisaalta siitä painoarvosta, joka oikeussäännöissä annetaan tarkastuksille ja jäsenvaltioiden suoralle taloudelliselle vastuulle todetuista sääntöjenvastaisuuksista [22], ja toisaalta niistä erittäin tiukoista arviointiperusteista, jotka on jäsenvaltion toiminnan valvonnan osalta määritelty oikeuskäytännössä useita kertoja: valvonnan tunnusluvut [23], todistustaakka [24] ja sääntöjenvastaisuuksien valvon-

19 — Hyvän hallinnon periaatteen käsite, johon tässä vetoan, liittyy erityisesti hallinnon toiminnan perinpohjaisuuden vaatimukseen, josta seuraa, että "silloin, kun viranomainen ratkaisee asian — — sen on otettava huomioon kaikki ne seikat, jotka voivat vaikuttaa sen päätökseen"; ks. asia T-14/91, Weyrich v. komissio, yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräys 7.6.1991 (Kok. 1991, s. II-235); toisaalta ja yleisemmin yhteisöjen tuomioistuin viittaa hallinnon toiminnan järkevyyteen: ks. asia C-10/88, Italia v. komissio, tuomio 27.3.1990 (Kok. 1990, s. I-1229, 13 kohta): "hyvän hallinnon periaate edellyttää, että määräaika ilmoitetaan ajoissa"; ks. myös asia 14/88, Italia v. komissio, tuomio 14.11.1989 (Kok. 1989, s. 3677) ja asia C-34/89, Italia v. komissio, tuomio 11.10.1990 (Kok. 1990, s. 3603), jonka mukaan joutuisuutta koskeva velvollisuus "merkitsee sitä, että jäsenvaltioiden on toteutettava nopeasti toimenpiteet, joiden tarkoituksena on korjata sääntöjenvastaisuudet" (12 kohta).

20 — Ks. asia C-30/89, komissio v. Ranska, tuomio 13.3.1990 (Kok. 1990, s. I-691).

21 — Ks. edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Alankomaat v. komissio. Ks. myös julkisasiamies Van Gervenin asiassa C-55/91, Italia v. komissio (Kok. 1993, s. I-4834) 3.3.1993 esittämään ratkaisuehdotukseen sisältyvä esitys alalla voimassa olevasta organisaatiojärjestelmästä; ks. erityisesti ratkaisuehdotuksen ensimmäinen osa "Alustavat yleiset huomautukset".

22 — Ks. edellä mainitun asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 2 kohta: "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".

23 — Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että "jäsenvaltioiden on organisoitava hallinnollisesta valvonnasta ja paikan päällä toteutettavista tarkastuksista koostuva kokonaisuus, jonka perusteella voidaan *varmistaa, että kyseisten palkkioiden myöntämistä koskevia aineellisia ja muodollisia edellytyksiä on asianmukaisesti noudatettu* (kursivointi kirjoittajan); edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Saksa v. komissio.

24 — Komission on esitettävä näyttöä vakavista ja järkevistä (eli perustelluista) epäilyistä, jotka koskevat kansallisten hallintoviranomaisten toiminnan mahdollisia sääntöjenvastaisuuksia, kun taas jäsenvaltioiden on esitettävä päinvastaiset todisteet; edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Alankomaat v. komissio, erityisesti tuomion 15— 18 kohta; edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Saksa v. komissio, tuomio 12.6.1990. Toisesta näkökulmasta ks. asia 49/83, Luxemburg v. komissio, tuomio 12.7.1984 (Kok. 1984, s. 2931); asia 55/83, Italia v. komissio, tuomio 27.2.1985 (Kok. 1985, s. 683) ja asia 56/83 Italia v. komissio, tuomio 27.2.1985 (Kok. 1985, s. 703) (EMOTR voi maksaa vain ne kulut, joiden todenmukaisuuden ja joita koskevien toimien säännönmukaisuuden jäsenvaltio näyttää toteen.).

taan liittyvät yksityiskohtaiset tekniset säännöt [25].

Edellä esitetyt huomiot ovat hyödyllisiä — kuten jäljempänä käy ilmi — tarkasteltaessa kantajan kumoamisvaatimuksensa tueksi esittämiä eri perusteluja.

Riittävän valvonnan puute

11. Tämän Saksan osavaltioiden suorittaman valvonnan riittämättömyyttä koskevan ensimmäisen näkökohdan perusteella on esitetty useita väitteitä. Väitteet koskevat tarkemmin sanottuna seuraavia seikoja: 1) hallinnollisen valvonnan tarkoituksenmukaisuus; 2) nautaeläinten iän ilmoittamisen valvonta; 3) perusteet, jotka koskevat hakijoiden valintaa paikan päällä tilalla tehtäviin tarkastuksiin; 4) käytössä olevat tunnistusjärjestelmät; 5) eläinten ikää ja vaadittuja asiakirjoja koskevien tarkastusten suorittamistapa.

25 — Tarkastusten keventämiseksi ja sanktioiden uhan tehostamiseksi yhteisöjen tuomioistuin totesi lainmukaiseksi menetelmän, jossa tulokset saadaan ekstrapoloimalla erittäin pienen näytteen perusteella jäsenvaltion koko hallinnollisesta järjestelmästä tai toimivaltaisesta paikallishallinnosta niissä tapauksissa, joissa, kuten esillä olevassa tapauksessa, toimivalta on annettu alueelliselle tasolle; ks. asia C-413/92, Saksa v. komissio, tuomio 9.8.1994 (Kok. 1994, s. I-3792, 11 kohta).

Ratkaisuehdotuksen tarkoituksenmukaisen etenemisen varmistamiseksi katson, että asian käsittely on aloitettava kaikkein yleisluontoisimpia kohtia vastaavista perusteluista. Tarkastelen siten tiettyjä kumoamista puoltavia perusteluita ottaen huomioon edellä esitetyt päätelmät. Ne perustelut, joista aloitan, edellyttävät tiettyjä yleisluontoisia huomautuksia hallinnollisen valvonnan ja tarkastusten välisestä erosta, jotta päästään selville siitä tavasta, jolla valvontatoiminta on palkkion myöntämismenettelyssä organisoitu.

Hallinnollisen valvonnan riittämättömyys ja tarkastuskohteiden valintaperusteet

12. Asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Kunkin jäsenvaltion nimeämät toimivaltaiset viranomaiset suorittavat hallinnollista valvontaa sekä tekevät tarkastuksia paikan päällä tarkastaakseen, onko erityispalkkiojärjestelmää koskevia säännöksiä noudatettu. Näiden tarkastusten on koskettava vähintään —— määrää tiloja. Valvonta koskee erityisesti:

a) tuottajan hoitamalla tilalla olevien niiden sonnien määrää, joita hakemus koskee, tai, mikäli asetuksen (ETY) N:o 468/87 4 artiklaa sovelletaan, vuosittaisen ja

tilakohtaisen 90 eläimen rajoituksen noudattamista,

b) säädettyjen ilmoitusten paikkansapitävyyttä ja tuottajan tekemien sitoumusten noudattamista,

c) 7 artiklassa tarkoitettujen tunnistamista tai merkitsemistä koskevien säännösten noudattamista." *

13. Yhteenvetokertomukseen sisältyvä arvostelu koskee välittömästi hallinnollista valvontatoimintaa. Komission mielestä tapa, jolla osavaltioiden toimivaltaiset viranomaiset suorittivat valvontaa, ei vastannut yhteisön oikeussääntöjä. Komissio arvioi näin sen vuoksi, että valvonnalla pyrittiin vain tarkastamaan se, että palkkiohakemuslomakkeet oli täytetty oikein ja että palkkiohakemusten enimmäismäärä vastasi asetuksessa säädettyä määrää.

14. Kantaja väittää näitä huomautuksia vastaan, että hallinnollisella valvonnalla on ymmärrettävä "hakemusten uskottavuuden tehokasta tarkastamista" — sellaisena kuin siitä oli säädetty ja kuin se oli pantu täytäntöön — eikä yhteisön oikeussäännöissä säädettyjen edellytysten noudattamisen "lopullista" valvontaa, jota sitä vastoin suoritetaan vain tarkastusten välityksellä. Palkkiohakemuksia on aina verrattu (Baijerissa elektronisesti ja Baden-Württembergissä manuaalisesti) aikaisempia vuosia koskeviin tietoihin; toimivaltaisten maatalousviranomaisten henkilökunta, jolla on korkea ammattitaito sekä alueen olosuhteiden ja tilojen hyvä tuntemus, varmistaa, että sääntöjen mukainen valvonta toteutetaan tehokkaasti. Tämän toiminnan tehokkuus on (kantajan mukaan) todettu muun muassa EMOTR:n virkamiesten tekemissä tarkastuksissa, joissa todettiin hyvin pieni prosentuaalinen osuus sääntöjenvastaisuuksia (alle 1 %). Lopuksi kantaja esittää vastauksessaan, että Baijerin elintarvike-, maa- ja metsätalousministeriön 12.9.1991 tekemän palkkiovaatimusten sääntöjenmukaisuuden tarkastamiseksi tarkoitettujen toimenpiteitä koskeneen tutkimuksen tulokset todistavat sen, että osavaltioissa säädetyn valvonnan taso oli tyydyttävä.

15. Vaikka hallinnollinen valvonta poikkeaakin tarkastuksista, siinä ei komission käsityksen mukaan pidä tämän vuoksi rajoittua tarkastamaan toiminnan sääntöjenmukaisuutta pintapuolisesti, kuten esillä olevassa asiassa. Kantajan väitteen mukaisen tuloksia koskevan vertailun osalta vastaaja väittää, ettei näyttöä ole tältä osin esitetty. Vastaajan mukaan tällaisella vertailulla on joka tapauksessa vain suhteellista arvoa hakemusten uskottavuuden arvioinnissa ja muutoinkin ainoastaan paikan päällä tehtävissä tarkastuksissa. Maatalousministeriön virkamiesten väitetyn ammattitaidon ja heidän valvonnan alaisia tapauksia koskevan erityistuntemuksensa kaltaisia seikkoja ei ole näytetty toteen

* Tässä ja jäljempänä esitetyt lainaukset asetuksesta (ETY) N:o 714/89 suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa.

lainkaan; komission mukaan jopa hakemusten määrän sekä niiden virkamiesten määrän, jotka ovat hakemuksia tutkineet, välinen suhde ei tue sitä näkemystä, että kyse olisi perusteellisesta valvonnasta. Lopuksi valvonnassa todettujen sääntöjenvastaisuuksien vähäinen määrä ei johdu tehokkuudesta, kuten kantaja väittää, vaan päinvastoin valvontajärjestelmän riittämättömyydestä ja erityisesti eläinten tunnistamisjärjestelmän puutteista, jotka komissio on pannut merkille. Vastauksessaan komissio väittää, että yhteisöjen tuomioistuin ei voi ottaa huomioon ministeriön suorittaman tutkimuksen tuloksiin nojautuvaa perustelua asiaan sovellettavien yhteisön oikeussääntöjen [26] vuoksi eikä myöskään yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 42 artiklan 1 ja 2 kohdan vuoksi, koska perustelu on esitetty liian myöhään.

16. Katson, että kysymys on ratkaistava asetuksen mukaisen hallinnollisen valvonnan käsitteen täsmällisen määritelmän perusteella. Kuten olen jo todennut, kantaja ja vastaaja esittävät tältä osin erilaisia väitteitä. Itse katson, että vastaajan väitettä on pidettävä perustellumpana. Tämän kohdan selventämiseksi muistutan, että yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt jäsenvaltioille uskotun valvontatoiminnan olennaisen sisällön. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan kansallisten viranomaisten on toteutettava tätä toimintaa siten, että voidaan *"varmistaa*, että palkkion myöntämisen aineellisia ja muodollisia edellytyksiä — — noudatetaan asianmukaisesti" (kursiivi kirjoittajan) [27].

Sekä hallinnollinen valvonta että tarkastukset paikan päällä ovat tutkimus- ja tiedonhankintakeinoja, joiden avulla pyritään saavuttamaan oikeuskäytännössä määritelty tavoite. Molemmilla välineillä on sama toiminnallinen tarkoitus, ja ne on siten käsitettävä ja niitä on käytettävä yhteisön oikeussääntöihin sisältyvien periaatteiden ja niiden vaatimusten mukaisesti, joita niillä pyritään täyttämään. Saksan järjestelmässä hallinnollinen valvonta on rajoitettu vain palkkiohakemusten uskottavuuden muodolliseen tarkastamiseen. Asetuksessa kuitenkin annetaan tälle valvonnalle sellainen ulottuvuus ja merkitys, joka näyttää voivan sisältää paljon muutakin. Asetuksessa tämä valvonta käsitetään keinoksi — joka on paikan päällä tehtäviin tarkastuksiin rinnastettava, mutta ei kuitenkaan niitä tehottomampi — edellä todettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Valvontatoiminnan on näet oltava sellaista, että sen perusteella voidaan varmistaa palkkion myöntämistä koskevien säännösten noudattaminen, riippumatta valvonnan täytäntöönpanemiseksi valitusta tavasta. Tämä merkitsee sitä, että valvonta täyttää sille annetun tehtävän vain, jos se on organisoitu ja sitä harjoitetaan palkkion myöntämistä koskevan menettelyn kokonaisuuden asettamien vaatimusten mukaisesti eikä yksinomaan niiden erityissäännösten mukaisesti, joissa säädetään nautaeläinten määrästä ja tunnistamisesta, palkkiota hakevien tuottajien ilmoitusten paikkansapitävyydestä sekä tuottajien tekemiensä sitoumusten noudattamisesta. Toisin sanoen ollakseen yhteisön oikeudessa

26 — Ks. 6.11.1992 tehty komission päätös C/92/2645, joka on tehty 26.7.1972 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1723/72 1 artiklan 3 kohdan nojalla (EYVL L 186, s. 1).

27 — Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Saksa v. komissio, tuomio 12.6.1990, 20 kohta.

tarkoitetulla tavalla tarkoituksenmukainen jäsenvaltiolle delegoidun valvonnan — sekä hallinnollisen valvonnan että paikan päällä toteutettavien tarkastusten — on täytettävä perinpohjaisuuden vaatimus siten, että se kattaa edellytetyssä määrin sen alueen, jolla valvontaa voidaan suorittaa. Toisaalta, kuten olen jo todennut, valvonnan tunnusluvut ovat pääteltävissä säännösten perusperiaatteiden perusteella, joita ovat komission ja jäsenvaltioiden välinen yhteistyö, hyvä hallinto ja oikeusvarmuus. Tulkitsijan on täsmennettävä, miten nämä periaatteet soveltuvat konkreettiseen tilanteeseen määriteltäessä valvontatyyppiä ja sen toteuttamistapaa.

Kuten olen edellä todennut, pelkästään palkkiohakemusten uskottavuuden tarkastaminen perustuu hallinnollista valvontaa koskevaan yksinkertaistettuun käsitykseen, joka edellä esitettyjen syiden vuoksi ei vastaa yhteisön oikeussäännöissä tarkoitettua käsitystä. Kantaja esittää lisäperusteluja vakuuttaakseen päinvastaista. Jotkut niistä liittyvät sellaisiin olosuhteisiin ja seikkoihin, jotka kuuluvat subjektiivisen arvioinnin alaan — kuten Saksan hallintovirkamiesten ammatilliset ominaisuudet — ja joita yhteisöjen tuomioistuimen on käsittääkseni vaikea arvioida. Kannan ottamiseksi toimivaltaisten hallintoviranomaisten toimintaan riittää huomion kiinnittäminen tarkastettavien tilojen valintaperusteita koskevaan kysymykseen. Jo tämän näkökohdan tutkiminen näet mahdollistaa palaamisen Saksan järjestelmässä sovellettavaan valvontatapaan ja, mikä on tärkeätä tässä, sen arvioimisen, vastaavatko tiedonhankintavälineet niitä käytännössä sovellettaessa niille asetettuja tavoitteita, sellaisena kuin tavoitteista on säädetty yhteisön oikeussäännöissä.

17. Tämän toisen näkökohdan osalta on arvioitava, onko se Saksan järjestelmässä käyttöön otettu valintaperuste tyydyttävä, jonka mukaan tarkastettavat tilat valitaan "sattumanvaraisesti". Komissio on katsonut, että tämä ratkaisu on epäasianmukainen yhteisön oikeussäännöissä edellytetyn valvonnan varmistamiseksi, koska se ei nojaudu järkiperäisiin perusteisiin.

18. Kantaja on kirjelmissään ja suullisessa käsittelyssä vastustanut tätä väitettä valitun järjestelmän käytännön tehokkuuden perusteella. Kantaja väittää, että kukaan palkkion saajista ei ole turvassa mahdollisilta tarkastuksilta ja että sitä vastoin kaikki tilat voivat joutua tarkastettaviksi jopa useana vuonna peräkkäin. Sattumanvarainen valvonta kuuluu kantajan mukaan kohdennettuihin toimenpiteisiin, jotka voidaan perustella objektiivisin seikoin, ja Saksan viranomaiset ovat täysin tietoiset täsmällisen valvonnan suorittamisen välttämättömyydestä. Kantaja lainaa tältä osin kahden osavaltion toimivaltaisten ministeriöiden kannanottoja, joissa todetaan, että useammin toistuvien tarkastusten tekeminen on välttämätöntä, jos vuoden aikana todetaan sääntöjenvastaisuuksien määrän lisääntyneen. Kantaja arvioi toisaalta, että tarkastustavan valinta kuuluu sen harkintavallan piiriin, joka Saksan hallintoviranomaisilla on pantaessa yhteisön oikeussääntöjä täytäntöön; lisäksi komissio on myöntänyt itse 9.8.1991 päivätyssä kirjeessä, että tätä harkintavaltaa on käytetty oikein. Kantaja esittää myös kaksi muuta väitettä: järjestelmässä "ulkopuolisista säästöistä", jotka liittyvät samojen hallintoviranomaisten maataloustukia koskevaan kansalliseen lainsää-

däntöön kohdistuvaan valvontatoimintaan [28], ja osavaltioiden hallintoviranomaiset ovat nimenomaisesti kehottaneet paikallisviranomaisia tarkastamaan säädetty määrä tiloja [29].

19. Komission mukaan sellainen tarkastettavien tilojen valintatapa, joka perustuu yksinomaan sattumanvaraiseen otokseen, ei ole loogisten tutkimusperusteiden mukainen eikä yhteisön tasolla säädetyn, valvontatoiminnan todellista tehokkuutta koskevan ja siihen välttämättä liittyvän tunnusluvun mukainen. Kansallisille viranomaisille annetun harkintavallan käytössä ei komission mukaan ole siten otettu huomioon asetuksen tavoitteita. Komissio esittää joitakin täsmennyksiä; ne komission kirjeet, joihin kantaja on vedonnut, on päivätty 13.8.1990, eivätkä ne koskeneet kyseistä ajanjaksoa. Komissio arvioi joka tapauksessa, että kirjeillä ei ole ollut käytännössä merkitystä, sillä huolimatta edellisenä vuonna tilastoitujen hylkäysten määrän kasvusta tarkastusten määrää ei lisätty vastaavasti vuonna 1990. Komissio väittää seuraavaksi, että sen 9.8.1991 päivätyn kirjeen sanamuodolla ei voida missään tapauksessa perustella sitä, että tarkastukset ovat kokonaisuudessaan sattumanvaraisia. Komissio väittää, että kirjeessä myönnettiin tosiasiassa vain olevan välttämätöntä, että valvonta perustui Saksassa käyttöön otetun, otoksiin perustuvan valvontamenetelmän ohella objektiivisille ja järkiperäisille perusteille.

Lisäksi komissio katsoo, että se tukia koskevan kansallisen lainsäädännön ja nyt käsiteltävinä olevien hallinnollisten toimenpiteiden rinnakkaisuudesta koituvia "ulkopuolisia säästöjä" koskeva kantajan perustelu ei ole asiaankuuluva. Komission mukaan tämä perustelu ei liity pääasiaan eli tarkastettavien tilojen valintaan.

20. Kantajan väite ei saa minua vakuuttuneeksi. "Todennäköisyyttä" koskeva väite, johon on vedottu, on tietyllä tavalla (mielestäni lähinnä matemaattisesti) johdonmukainen, mutta väite ei vakuuta, kun sitä tarkastellaan alaa koskevien oikeussääntöjen yhteydessä ja suhteessa niissä tarkoitettujen valvontavälineiden keskinäiseen täydentävyyteen. Mitä tällä täydentävyydellä sitten tarkoitetaan? Hallinnollinen valvonta ja tarkastukset paikan päällä ovat erilaisia tiedonhankintavälineitä, mutta niillä on edellä kuvatulla tavalla yhteinen toiminnallinen päämäärä. Jos turvaudutaan toiseen näistä välineistä, on siis selvitettävä, miten se voidaan panna täytäntöön yhdessä toisen kanssa. Vain tällä tavoin valvontajärjestelmä on kokonaisuudessaan täydellinen ja tehokas, ja juuri tämä malli, jossa hallinnollinen valvonta ja tarkastukset täydentävät toisiaan vastavuoroisesti, olisi pitänyt ottaa käyttöön esillä olevassa asiassa. Tämän todettuani on syytä täsmentää tätä kohtaa tarkemmin. Sattumanvarainen valvonta ei välttämättä ole järjenvastainen tai hyvän hallinnon periaatetta loukkaava menetelmä. Esillä olevassa asiassa siitä kuitenkin tulee sellainen, koska asiassa luotetaan yksinkertaiseen tilastolliseen olettamukseen. On oletettu, että kaikilla niillä tiloilla, jotka periaatteessa voivat joutua tarkastusten kohteeksi, noudatettujen menettelyjen sääntöjenvastaisuuksien todennäköisyys on erotuksetta sama. Oltaisiin kuitenkin voitu määrätä, että tarkastettavien tilojen

28 — Toimivaltaiset viranomaiset näet saavat kantajan mukaan kokemusta palkkioita koskevasta valvonnasta harjoittaessaan valvontaa Saksan lainsäädännön perusteella.

29 — Velvollisuus tehdä säädetty määrä tarkastuksia oli asetettu kahdessa osavaltiossa viittaamalla nimenomaisesti velvollisuuteen toimia yhteisön oikeussääntöjen mukaisesti (13.8.1990 annettu Baijerin elintarvike-, maa- ja metsätalousministeriön toimintaohje, 7.6.1989 annettu Baden-Württembergin maaseutu-, elintarvike-, maa- ja metsätalousministeriön toimintaohje sekä 29.3.1989 annettu saman ministeriön kiertokirje.

prosentuaalinen osuus valitaan sattumanvaraisuuden sijasta asianmukaisen hallinnollisen valvonnan tulosten perusteella, eli niihin tapauksiin kohdistuvan ensimmäisen seulonnan perusteella, joiden kohdalla sääntöjenvastaisen menettelyn todennäköisyys on suurempi, tarkoituksena edelleen luonnollisesti palkkion myöntäminen asianmukaisesti [30]. Kuten komissio asiantuntijansa välityksellä toteaa, tämä olisi ollut asetuksen säännösten mukainen, eriytetympi ja järkevämpi tarkastustapa. Tällaisesta kahden tietojenhankintavälineen käytöstä ei näy merkkiäkään Saksan järjestelmässä sen paremmin oikeussäännöissä kuin käytännössäkään [31]. Sattumanvaraiselle valvonnalle on annettu etusija ja muiden perusteiden käyttö on suljettu pois. Ei ole määrätty, että tämän järjestelmän pitäisi väistämättä toimia yhteydessä johonkin sellaisen hallinnollisen valvonnan muotoon, joka tukisi puhtaasti ja yksinomaan sattumaan perustuvaa valvontaa järkevällä tavalla.

21. Tältä osin esitän vielä yksinkertaisen huomion hallinnollisen valvonnan osalta. Saksan järjestelmässä se olettamus, johon tarkastettavien tilojen valintaperusteet perustuvat, nojautuu itse yksinkertaisesti kaikkien mahdollisten palkkion saajien menettelyyn liittyvien sääntöjenvastaisuuksien *todennäköisyyden* yhtäläisyydelle ja, kuten sanottu, erottelematta tapauksia mitenkään toisistaan. Mielestäni kuitenkin tämä on epäsuora mutta tärkeä vahvistus sille seikalle, että asianomaisissa osavaltioissa säädetty ja harjoitettu hallinnollinen valvonta on puutteellista; valvonta on vain valvontaa "paperilla" — kuten yhteenvetokertomuksen loppuosassa täsmennetään — eikä sitä käytetä tarkastettavien tilojen valitsemiseen minkäänlaisen riskitekijöiden aikaisemman arvioinnin perusteella. Tarkastusta näet edeltää vain muodollinen palkkiohakemuksen uskottavuuden tarkastaminen, ja tähän tarkastukseen ei kuulu itse pääasian tutkiminen, joka liittyisi palkkiota hakevien toimijoiden harjoittamaan tilojen hoitotapaan.

Siten Saksan järjestelmässä tehty valinta ei ole yhteisön oikeussääntöjen eikä hyvän hallinnon periaatteen mukainen.

30 — Ks. ehdotetun tulkinnan tueksi tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevan yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 23 päivänä joulukuuta 1992 annettu komission asetus (ETY) N:o 3887/92 (EYVL L 391, s. 36) erityisesti siltä osin, kun kyse on tarpeesta yhdistää tarkastus ja hallinnollinen valvonta 6 artiklan 4 kohta: "Toimivaltaisen viranomaisen on määritettävä hakemukset, joita paikalla tehtävät tarkastukset koskevat, erityisesti riskinarvioinnin ja jätettyjen hakemusten edustavuuden perusteella."

31 — Sitä vastoin paikan päällä tehtävien tarkastusten osalta 12.2.1990 annetuissa Baijerin elintarvike-, maa- ja metsätalousministeriön toimintaohjeissa, jotka koskevat naudanlihantuottajille maksettavaa erityispalkkiota koskevan järjestelmän täytäntöönpanoa (nro T-6-7463.2-511), täsmennetään jopa nimenomaisesti, että "tarkastukset paikan päällä tehdään *sattumanvaraisesti* (vähintään 10 %), mutta niiden on katettava koko alue" (8.2.2 artikla, kursivointi kirjoittajan).

22. On vielä tutkittava muita kantajan esittämiä perusteluja. Niistä ensimmäinen koskee "positiivista arviointia", jonka komission oletetaan tehneen käyttöön otetuista valintaperusteista. Myös tältä osin on mahdotonta yhtyä kantajan näkemykseen. Edellä mainitun komission kirjeen sisältö on näet selvä: Erdingin ja Leonbergin toimistoissa tehdyissä tarkastuksissa todetun valintaperusteiden täydellisen puuttumisen vuoksi komissio

katsoo, että "valvonnan osuus on täysin mielivaltainen ja siten epäedustava ja tehoton". Samoin komission asiantuntijan väite, jota ei ole kiistetty ja jonka mukaan paikallisviranomaisilta olisi nimenomaan tiedusteltu tästä tarkastuksen aikana, osoittaa, että Saksan hallintoviranomaiset olivat tietoisia tämän valintamenettelyn puutteista.

Kantajan niitä "ulkopuolisia säästöjä" koskevia perusteita, jotka saavutetaan tukia koskevan kansallisen lainsäädännön soveltamiseksi suoritetun valvonnan ansiosta, sekä kantajan muita väitteitä, jotka koskevat viranomaisten paikallisviranomaisille osoittamia valvontatoimintaa koskevia kirjeitä, on pidettävä asiaankuulumattomina. Molemmissa tapauksissa kantaja jättää käsittelemättä kysymyksen, joka koskee hallinnon valvontatoiminnan objektiivisten suuntautumisperusteiden puuttumista. Kansallisessa lainsäädännössä säädetyn järjestelmän yhteensopivuudesta yhteisön oikeussääntöjen kanssa ei mainita mitään. Edellä mainituissa kirjeissä viitataan ainoastaan tarkastettavien tilojen määrään, mikä seikka ei ole riidanalainen. Kantajan vastauksen yhteydessä toimitettujen tutkimustulosten osalta katson, että yhteisöjen tuomioistuin ei voi ottaa niitä huomioon. Komissio on vedonnut ajoissa, oikeudenkäyntimenettelyn kuluessa siihen, että yhteisön oikeussääntöjä on rikottu. Kantajan piti siten esittää nämä asiakirjat 15.12.1992 mennessä; komissio asetti tämän määräajan EMOTR:n menojen tunnustamista koskevan, 26.7.1972 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1723/72 1 artiklan 3 kohdan perusteella 6.11.1992 tekemällään päätöksellä. [32] Näytön esittämistä myöhässä ei voida perustella myöskään yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 42 artiklan 1 kohdan nojalla. Kantaja näet ei sano sanaakaan syystä, "miksi näyttöön ei ole vedottu aikaisemmin"; työjärjestyksen määräyksessä vaaditaan nimenomaisesti tällaista perustelua.

Eläinten ikää koskevat ilmoitukset

23. Asetuksen N:o 714/89 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Palkkiohakemuksiin — — sisältyy — —:

— asianomaisten eläinten ikää koskevat ilmoitukset".

Tältä osin kanteen kohteena oleva päätös perustuu havaintoon, jonka mukaan Saksan hallintoviranomaiset eivät vaatineet täsmällisiä perinpohjaisia tietoja nautaeläinten iästä vaan ainoastaan karjankasvattajien ilmoituk-

32 — Ks. asia C-54/91, Saksa v. komissio, tuomio 22.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3399) ja julkisasiamies Tesauron asiaa koskeva ratkaisuehdotus.

sen, jossa eläinten todettiin olevan vähintään kuuden kuukauden ikäisiä. Kyse on tunnistamismenetelmästä, jonka heikkoudet näytettiin toteen EMOTR:n virkamiesten tekemissä tarkastuksissa, sillä hyvin suurta nautaeläinten joukkoa koskeviin asiakirjoihin ei sisältynyt minkäänlaista ikää koskevaa ilmoitusta. Tämä seikka yhdessä järjestelmään sisältyvien piirteiden kanssa (ja, kuten suullisessa käsittelyssä korostettiin, erityisesti sen seikan kanssa, että järjestelmää "hoitavat asianosaiset itse") aiheutti suuria ongelmia eläinten iän tarkastamisessa sekä hallinnollisen valvonnan että paikan päällä tehtävien tarkastusten tasolla.

24. Kantaja puolestaan kiistää komission esittämän arvostelun. Kantaja katsoo, että eläinten ikää koskevia täsmällisiä yhteisön oikeussääntöjä ei ole annettu. Noudatettu käytäntö eli se, että karjankasvattajat vain vahvistavat eläimen saavuttaneen vähimmäisiän, olisi siten perusteltu erityisesti niiden vaikeuksien vuoksi, joita nautaeläimen iän täsmällinen määrittely aiheuttaa. Kanteessaan kantaja on myös esittänyt pääasiaa koskevan perustelun. Asianomaisissa osavaltioissa käyttöön otetussa järjestelmässä on määrätty hakemuksen jättämisen ajankohdasta riippuen erilaisten merkkien tekemisestä. Kantajan mukaan tämä merkitsemistapojen vaihtelu estää palkkion myöntämisen kahteen kertaan ja takaa koko tukimekanismin sääntöjenmukaisuuden, koska sillä erotetaan toisistaan ne eläimet, joita koskevat palkkiohakemukset on tehty eri aikoina. Kantajan mukaan eläinten tilalla pitäminen siihen asti, kunnes sama merkki on jälleen käytössä, olisi näet maanviljelijän kannalta taloudellisesti kannattamaton valinta [33].

25. Vastaaja katsoo, että "iän ilmoittaminen" on käsitettävä yhteisön lainsäädännön ja sen tavoitteiden mukaisesti, jotta se saa oikein arvon valvontajärjestelmän kokonaisuudessa. Vastaajan väitteiden mukaan eräissä muissa oikeusjärjestyksissä valvontajärjestelmässä edellytetään kirjasta, jolla kohtuullisella varmuudella todistetaan muun muassa kunkin sellaisen eläimen ikä, josta palkkio on maksettu. Komission mukaan Saksan merkintäjärjestelmä, joka perustuu tehtävien merkkien vaihtumiseen, on itsessään "takuu" palkkioon liittyvien toimien sääntöjenmukaisuudesta vain, jos eläinten tunnistusjärjestelmä ja eläinten iän ilmoittaminen, mille järjestelmä perustuu, on tehokas. Vastaaja on sitä vastoin kuitenkin päätöksessään arvostellut tätä järjestelmää.

26. On siten ratkaistava, miten eläinten ikä on yhteisön oikeussääntöjen mukaan ilmoitettava. Kansallisten hallintoviranomaisten vaatimilla tiedoilla on joka tapauksessa pyrittävä tarkoituksenmukaisen valvonnan toteut-

33 — Tässä järjestelmässä näet niille eläimille, joita koskeva palkkiohakemus on jätetty tietyn ajanjakson aikana, tehdään merkki korvaan, kun taas niille eläimille, joita koskeva hakemus tehdään seuraavan ajanjakson aikana kahdeksan kuukautta myöhemmin, tehdään merkki toiseen korvaan. Kantajan mukaan tällä vältetään se, että niistä eläimistä, joista on maksettu palkkio ensin mainitun ajanjakson aikana, voitaisiin maksaa palkkio toisen ajanjakson aikana, ja tämä tekee kantajan mukaan järjestelmästä "luotettavan". Selitys on seuraava: koska eläinten vähimmäisikä on 6 kuukauden ikä, ne saavuttaisivat 22 kuukauden vähimmäisiän (6 kuukautta + ensimmäisen ajanjakson 8 kuukautta + toisen ajanjakson 8 kuukautta) kolmannen ajanjakson alkaessa, mikä on enemmän kuin kannattava enimmäisikä (18 kuukautta).

tamiseen. Kuten edellä mainitsin, eräiden muiden jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä edellytetään kirjasta jokaisesta eläimestä, josta palkkio on maksettu ja jonka ikä on näin todistettu asiakirjalla kohtuullisella varmuudella. Tämä ei kuitenkaan ole ainoa mahdollinen ratkaisu. Tärkeätä on kuitenkin se, että yhteisön oikeussäännöissä tarkoitetut "ilmoitukset" kansallisella tasolla vastaavat täysin asetuksen tarkoituksen mukaista sisältöä. Nyt esillä olevassa asiassa näin ei kuitenkaan ole. Saksassa käytössä oleva ajanjaksoihin jakamiseen perustuva järjestelmä ei todista olennaisesti mitään niistä seikoista, jotka ovat nyt esillä olevassa asiassa merkityksellisiä, ja joka tapauksessa sillä ei voida osoittaa vääräksi komission esittämää epäilystä, joka koskee kahdessa osavaltiossa nautaeläinten iän määrittelemiseksi käyttöön otetun menettelyn tehokkuutta.

28. Ovatko osavaltioissa käytössä olevat tunnistusjärjestelmät "hyvin näkyviä ja pysyviä" ja siten omiaan estämään palkkion maksamisen kahteen kertaan? Komissio katsoo, että ne eivät ole. Komissio väittää, että hakijat tekevät itse merkit ilman virallista valvontaa ja että merkit eivät tarjoa riittävää varmuutta. EMOTR:n virkamiesten tekemät tarkastukset ovat komission mukaan näet osoittaneet, että reiät umpeutuvat helposti ja että merkit voidaan helposti poistaa. Saksan viranomaisten hylkäämien hakemusten suuri määrä sitä paitsi johtuisi siitä tosiseikasta, että eläimiin tehtävät merkit eivät olleet tarkoituksenmukainen eläinten tunnistamisen keino.

Tarkastukset: eläinten tunnistaminen

27. Asetuksen N:o 714/89 7 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Ne eläimet, joita —— palkkiohakemus koskee, on varustettava hyvin näkyvällä ja pysyvällä tunnisteella ——. Tämä tunniste on eläimen korvaan tehtävä pysyvä merkki, joko korvalehden lävistäminen tai merkin kiinnittäminen tai loven tekeminen korvaan."

29. Kantaja sitä vastoin väittää, että käytössä oleva järjestelmä on "teknisesti riittävä" ja että komission esille tuomat merkkien poistamista ja reikien umpeutumista koskevat tapaukset olisivat epätodennäköisiä ja harvinaisia.[34] Tämän väitteen tueksi kantaja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle näyttönä merkkien laatua koskevan asiantuntijalausunnon. Kantajan mukaan muun muassa Saksan hallintotuomioistuimissa vireillä olevat oikeusriidat, jotka koskevat palkkion myöntämättä jättämistä eläinten tunnistamisessa todettujen laiminlyöntien vuoksi, juuri osoittavat valvonnan tarkoituksenmukaisuuden eivätkä suinkaan kumoa sitä. Kantaja toteaa lisäksi, että komissio on implisiittisesti hyväksynyt osavaltioissa käyttöön otetun järjestelmän; kantaja perustelee väitettään toisaalta sillä tosiseikalla, että yhteisö on ottanut käyttöön samanlaisia tunnistusjärjes-

34 — Kantaja lisää liittovaltion tasolla säädetyn, että mikäli tunnisteet ovat puutteellisia, eläimet oli varustettava tunnisteella uudelleen.

telmiä eräissä muissa tapauksissa (ja erityisesti eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annetussa direktiivissä 92/102/ETY [35]), ja toisaalta sillä, että saatuaan asetuksen mukaisesti ilmoituksen Saksassa käyttöönotetusta järjestelmästä komissio antoi siitä positiivisen arvion [36].

30. Komissio puolestaan esittää useita väitteitä. Sekä tarkastus että yhteisön virkamiesten saksalaisilta karjankasvattajilta keräämät lausunnot osoittavat komission mukaan sovellettavan tunnistusjärjestelmän heikkoudet: komission asiantuntijan suullisessa käsittelyssä esittämän väitteen mukaan eläimissä oli "useita" lävistysmerkkejä, mikä teki oikean tunnistamisen vaikeaksi ellei mahdottomaksi.

Toiseksi komissio väittää, että kantajan väite, joka koskee edellä mainittua kirjettä ja säännöstöä, on esillä olevan asian kannalta merkityksetön. Komissio huomauttaa, että säädös, johon on vedottu, koskee toista tilannetta ja on joka tapauksessa annettu vasta myöhemmin ja että toisaalta 23.11. päivätyssä kirjeessä arvioitiin sovellettua tunnistusjärjestelmää vain yleisesti eikä siinä kiinnitetty huomiota koko merkintäjärjestelmän, sellaisena kuin järjestelmästä on säädetty ja sitä käytännössä sovelletaan, yhteensopivuuteen yhteisön oikeussäännöissä asetettujen vaatimusten kanssa.

31. Asianosaisten väitteet ovat tällaisia. Mielestäni ratkaiseva merkitys on annettava sille seikalle, että eläinten tunnistaminen oli tosiasiassa vaikeaa — mikä kävi ilmi EMOTR:n virkamiesten tekemissä tarkastuksissa ja minkä komission asiantuntija suullisessa käsittelyssä vahvisti — sen vuoksi, että eläimiin oli tehty erilaisia merkkejä, reikiä ja lovia. Ensimmäinen seikka, jota mielestäni on syytä korostaa, on se, että kyseisissä osavaltioissa karjankasvattajat tekevät tunnisteet itse. Hallintoviranomaiset eivät välittömästi valvo heitä. Eläinten tunnistaminen on kuitenkin palkkion myöntämisen ja siihen liittyvän valvonnan sääntöjenmukaisuuden keskeisin osa [37]. Oikeussääntöihin sisältyvä logiikka ja niiden sanamuoto puhuu tämän tulkinnan puolesta [38]. Se seikka, että karjankasvattajille, jotka itse ovat palkkion saajia, on delegoitu tehtävä, jolla on näin merkittävät seuraukset, on vastoin valvonnan perinpohjaisuuden ja huolellisuuden vaatimuksia, joiden on katsottava asetetun jäsenvaltioille hyvän hallinnon periaatteen noudattamiseksi. Jos merkintöjen tekeminen haluttiin jättää karjankasvattajien tehtäväksi, tätä toimintaa olisi voitu ja olisi pitänyt suorittaa hallintoviranomaisten välittömän valvonnan alaisuudessa.

32. Haluan lisätä tähän yleiseen arvioon toisen perustelun. Kantaja toteaa väitteensä tueksi, että palkkion myöntämiseen liittyvää lopullista valvontaa suoritetaan: se toteaa, että jos merkki ei ole sääntöjenmukainen, palkkiota ei myönnetä, minkä kantajan

35 — EYVL L 355, s. 32.

36 — 23.11.1989 päivätty kirje ja aikaisempi 2.7.1987 päivätty teleksi (jäljempänä mainittu koskee edellä mainitun asetuksen N:o 859/87 6 artiklan 1 kohdassa säädettyä samankaltaista järjestelmää).

37 — Ks. tältä osin tilintarkastustuomioistuimen vuosittaisessa kertomuksessaan tekemät päätelmät, jotka koskevat varainhoitovuotta 1991 (EYVL C 330, s. 91, 3.76 kohta).

38 — Ks. asetuksen N:o 714/89 seitsemäs perustelukappale.

mukaan osoittaa se, että alalla on vireillä runsaasti hallinnollisia oikeusriitoja. Näin asiaa ajatellen kuitenkin unohdetaan se seikka, että esillä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuinta on pyydetty arvioimaan nimenomaisesti ja yksinomaan tunnistusjärjestelmän teknistä tarkoituksenmukaisuutta eli sen yhteensopivuutta merkkien "pysyvyyttä" ja "hyvää näkyvyyttä" koskevien edellytysten kanssa. Laiminlyönti ottaa käytäntöön järjestelmä, joka vastaa näitä ominaisuuksia, merkitsee yhteisön oikeuden säännösten noudattamatta jättämistä. Juuri tämä seikka — eikä mikään muu — oli näytettävä toteen nyt esillä olevassa asiassa kanteen tämän kohdan yhteydessä. Sen selvittämisellä, miten sisäisessä oikeusjärjestyksessä on myöhemmin voitu suhtautua säädetyn järjestelmän soveltamiseen mahdollisesti liittyviin sääntöjenvastaisuuksiin, on vähäinen merkitys. Palkkiohakemusten hylkäämispäätökset ja niistä johtuneet hallintotuomioistuimissa vireillä olevat oikeusriidat eivät muuta sitä tosiseikkaa, että tunnistamisjärjestelmää ei ole organisoitu siten kuin yhteisön oikeussääntöjen mukaan olisi pitänyt. Kuten komissio toteaa, jos nämä oikeusriidat — jotka ovat syntyneet juuri sen vuoksi, että nautaeläinten merkitsemistä ja tunnistamista koskevista riittävistä menettelytavoista ei asetuksen vastaisesti ollut säädetty — todistavat mitään, ne vahvistavat epäsuorasti ne epäilyt, joita EMOTR:n virkamiesten tosiasialliset huomiot herättävät.

33. Samaa ajatuslinjaa seuraten voidaan lisätä toinen huomautus. Paikan päällä tehtävistä tarkastuksista on säädetty siten, että tarkastukset koskevat vain pientä prosenttiosuutta tiloista. Kuitenkin tarkastuksissa todettujen sääntöjenvastaisuuksien määrä on suuri. Voidaan olettaa, että merkintöjä koskevia sääntöjenvastaisuuksia olisi voitu todeta samassa suhteessa myös niissä tapauksissa, joissa tarkastusta ei ole tehty ja jotka edustavat 90 prosenttia tiloista. Tämä oletettavissa oleva tosiseikka on yhdistettävä nautaeläinten tunnistusjärjestelmän tehottomuutta tai puutteellisuutta koskevaan arvosteluun.

34. Seuraavaksi tarkastelen väitettä, joka koskee komissiolla Saksan järjestelmästä ollutta tietoa ja järjestelmän implisiittistä hyväksyntää. Komissio myöntää hyväksyneensä aikanaan periaatteellisesti Saksassa käyttöön otetun järjestelmän yhteensopivuuden yhteisön oikeussääntöjen kanssa. Komissio täsmentää kuitenkin, ettei sen tarkoituksena ollut sulkea pois mahdollisuutta tulla asiassa päinvastaiseen tulokseen sen jälkeen, kun järjestelmää olisi käytännön soveltamisen kautta tarkkaan tutkittu. Joka tapauksessa sekä nautaeläinten tunnistamista koskevaa, riitautettua järjestelmää koskevien säännösten että niiden käytännön soveltamisen arviointi kuuluu nyttemmin yhteisöjen tuomioistuimelle. Olen jo esittänyt käsitykseni siitä ratkaisusta, joka olisi tehtävä. Lisään vain, että kantajan direktiiviin 92/102 tekemä viittaus ei ole esillä olevan asian kannalta merkityksellinen. Tämä säädös on annettu riidanalaisten tosiseikkojen tapahtumisen jälkeen eikä liity niihin tai ole omiaan selventämään sitä kysymystä, joka on riidan kannalta keskeinen ja joka koskee tunnistamiskeinojen käytännön soveltamista. Katson, että yhteisöjen tuomioistuin ei voi ottaa kantajan vastauksessa esitettyä asiantuntijalausuntoa huomioon. Tältä osin viittaan 22 kohdassa tekemiini huomautuksiin.

Tarkastukset: asiakirjojen ja rekisterien puuttuminen

35. Riidanalaisessa päätöksessä todetaan, että tunnisteiden sääntöjenmukaisuuden varmistettuaan kansalliset tarkastajat tutkivat vain, vastasiko tilalla olevien eläinten määrä palkkiohakemuksissa ilmoitettua määrää. Saksan hallintoviranomaiset eivät ole toteuttaneet minkäänlaisia toimenpiteitä, joilla pyrittäisiin varmistumaan eläinten tilalla olon pysyvyydestä ja eläinten ikää koskevan edellytyksen noudattamisesta.

36. Kantaja vastaa seuraavilla tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevilla perusteluilla: virkamiesten ammattitaito takaa valvontatoiminnan tehokkuuden; tarkastuslomakkeessa asetetaan tarkastajille nimenomaisesti velvollisuus tarkastaa, onko nautaeläimen tilalla oloa koskevaa vähimmäisaikaa noudatettu.

Oikeusjärjestykseen liittyvä perustelu on se, että kantajan mukaan yhteisön oikeussääntöihin ei sisälly säännöksiä, joiden perusteella kantajalla olisi velvollisuus vaatia täydentäviä asiakirjoja. Kantaja väittää, että asetuksen 7 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetty vaatimus koskee ainoastaan niitä jäsenvaltioita, jotka ottavat käyttöön tunnistusjärjestelmiä "muun kuin nimenomaan erityispalkkion osalta".

37. Komissio muistuttaa, että sen esittämä arvostelu ei johdu sellaisten säännösten puuttumisesta, joissa säädettäisiin täydentävistä asiakirjoista, vaan yksinkertaisesti kansallisella tasolla toteutetun valvontatoiminnan tosiasiallisesta riittämättömyydestä. Vastaajan käsityksen mukaan EMOTR:n tarkastajat totesivat, että toimivaltaisten viranomaisten tarkastajat tarkastivat ainoastaan tilalla olevien eläinten lukumäärän esittämättä karjankasvattajille niitä kysymyksiä, joita lomakkeessa vaadittiin, ja tekemättä perusteellista tutkimusta sen tarkastamiseksi, että säännöksissä säädettyjä edellytyksiä noudatetaan.

38. Mielestäni tarkastukset ovat kuitenkin kaikkein kehittyneimpiä ja tehokkaimpia välineitä palkkioihin liittyvien toimien säännönmukaisuutta tarkastettaessa. Paikan päällä tehtävän tarkastuksen on siten oltava perusteellinen, kuten sille kuuluva tehtävä edellyttää. Tarkastusten rajoittaminen tiettyyn prosenttiosuuteen palkkiota saavista tiloista on perusteltua kyseisessä organisaatiojärjestelmässä ainoastaan tällä edellytyksellä. Jos kaikkia säädösten piiriin kuuluvia tiloja koskevasta tämäntyyppisestä tutkimuksesta olisi säädetty, tällainen valvonta heikentäisi kannattavuutta ja estäisi tuotteiden asianmukaista myyntiä, mikä lopulta vaikuttaisi jopa markkinoiden toimintaan. Tästä näkökulmasta katsoen tarkastuksen tarkoituksena on varmistaa täyttä varmuutta mahdollisimman lähellä olevalla todennäköisyydellä palkkion myöntämisen objektiivisten ja subjektiivisten edellytysten noudattaminen. Hallinnollinen valvonta ei ole — kuten totesin — pelkästään muodollista valvontaa. Siinä tarkastetaan, että säädetyt edellytykset ovat todellisuudessa ja täydellisesti täyttyneet. Siten voidaan helposti ymmärtää, että se vaatimustaso, joka valvonnan on täytettävä, on korkea ja että vaatimustaso on vielä

korkeampi erityisen tutkimusvälineen osalta. Kuten totesin, jäsenvaltioilla on velvollisuus harjoittaa niille delegoitua valvontaa hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti. Päämääränä — mistä on syytä muistuttaa vielä kerran — on *varmuus* tai ainakin *kohtuullinen vakuuttuneisuus* siitä, että kaikkia palkkion myöntämiseen liittyviä säännöksiä noudatetaan. Ottaen huomioon ne epäilyt, joita EMOTR:n virkamiesten suorittamassaan tarkastuksessa tekemät tosiasialliset havainnot herättävät, kantaja ei perusteluillaan onnistu näyttämään toteen sitä, että tarkastustoimintaa olisi suoritettu välttämättömällä tarkkuudella.

39. Kanteessa esitettyjen eri perustelujen tarkasteleminen osoittaa, että kyseisissä kahdessa osavaltiossa täytäntöönpannun valvontatoiminnan ei voida kokonaisuutena tarkasteltuna katsoa olevan tyydyttävä. Ensinnäkin ne tosiasialliset toteamukset, joihin tarkastuksissa on päädytty, ovat osoittaneet nautaeläinten ikää koskevien ilmoitusten puuttumisen ja käytettyjen tunnistamiskeinojen puutteellisuuden sekä paikan päällä suoritettavan tarkastustoiminnan pintapuolisuuden. Toisaalta kantajan omaksuma tulkinta asetuksen säännöksistä sekä hallinnollisen valvonnan käsitteen että eläinten tunnistamista koskevien sääntöjen osalta poikkeaa niistä periaatteellisista kannoista, jotka voidaan päätellä itse asetuksesta. Kaikki nämä seikat sekä järjestelmän tehottomuudesta saadut viitteet — kuten merkintävaiheen aikaisia sääntöjenvastaisuuksia koskevien hallinnollisten kanteiden huomattava määrä — tukevat komission esittämää, Saksan hallinnon toiminnan sääntöjenmukaisuutta koskevaa "vakavaa ja kohtuullista" epäilyä. Mielestäni Saksa ei ole antanut riittävää vastausta tähän epäilyyn. Katson siten, että niiden komission toteuttamien toimenpiteiden, jotka perustuvat esillä olevan kohdan yhteydessä esitettyihin syihin, ei voida katsoa olevan lainvastaisia.

Niiden eläinten tuonti ja vienti, joista palkkio on jo maksettu

40. Niiden eläinten viennin osalta, joista palkkio on jo maksettu, asetuksessa asetetaan erityinen sääntö, joka sisältyy 7 artiklan yleisempiin säännöksiin. Artiklan toisessa alakohdassa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus käyttää

"—— tunnistusjärjestelmiä, joita käytetään —— muutoin kuin juuri erityispalkkion osalta —— niiden eläinten tunnistamiseksi, joista palkkio voidaan maksaa, kunhan kukin eläin voidaan tunnistaa näiden järjestelmien avulla. Tässä tapauksessa asianomaisille eläimille annettujen numeroiden on sisällyttävä palkkiohakemukseen, ja tämä hakemus on voitava vahvistaa

— joko sellaisella asiakirjalla, joka seuraa eläintä koko sen elinajan ——,

— tai —— sellaisen rekisterin avulla, jossa eläin on rekisteröity tietyllä numerolla ja

jota pitävät toimivaltaiset viranomaiset taikka tuottajat, jos kansallisissa oikeussäännöissä ja hallinnollisissa määräyksissä niin säädetään tai määrätään, yhteisymmärryksessä komission kanssa."

Kolmannen alakohdan sanamuoto on seuraava:

"Ne tällä tavalla tunnistetut eläimet, jotka lähetetään palkkion maksamisen jälkeen toiseen jäsenvaltioon, on kuitenkin merkittävä erityisellä tavalla niiden lähettämisen yhteydessä."

Yhteenvetoraporttiin sisältyvä arvostelu koskee sellaisten asianmukaisten toimenpiteiden puuttumista, joiden avulla voitaisiin välttää se, että Belgiasta ja Ranskasta tuoduista eläimistä sekä Italiaan viedyistä eläimistä maksetaan palkkio kahteen kertaan.

41. Nautaeläinten tuonti- ja vientivalvonta liittyy tarkastelemamme aineiston ongelmallisimpaan osuuteen. Eläinten liikkuminen yhteismarkkinoilla voi aiheuttaa vaaran palkkion myöntämisestä useaan kertaan. Asetuksen mukainen järjestelmä perustuu puolestaan poikkeuksettomaan sääntöön, jonka mukaan palkkio voidaan myöntää vain kerran samasta nautaeläimestä. Jos eri kansallisia markkinoita koskevia sellaisia asianmukaisia yhteensovittamissääntöjä, joilla voitaisiin taata palkkion maksaminen yhteen kertaan, ei ole olemassa, tällaiset säännöt on lailla (de lege ferenda) ehdottomasti annettava.

Yhteisöjen tuomioistuimen tarkasteltavaksi saatettu kysymys koskee kuitenkin yksinomaan jäsenvaltioiden velvollisuuksia sovellettaessa voimassa olevaa asetusta. Mikä oli se edellytys, jota kantajan oli noudatettava ehkäistäkseen palkkion myöntämisen kahteen kertaan? Mielestäni kysymykseen liittyy kaksi näkökohtaa, jotka aivan ilmeisesti on erotettava toisistaan. Kyse on näet sellaisten nautaeläinten tunnistusjärjestelmässä, jotka ensimmäisessä tapauksessa on tuotu maahan (Belgiasta ja Ranskasta) ja toisessa viety maasta (Italiaan).

42. Ensimmäisessä tapauksessa on kiinnitettävä erityistä huomiota yhteisön ja jäsenvaltioiden välisen yhteistyön periaatteeseen — tarkastelen näet molempien osapuolten asemaa. Komissio moittii Saksaa siitä, ettei Saksa ole toteuttanut asianmukaisia toimenpiteitä maahantuotujen nautaeläinten tunnistamiseksi, ja siitä, että se oli tyytynyt vaatimaan yhteisön puuttumista asiaan palkkion myöntämistä kahteen kertaan — määränpäänä olevassa maassa tai lähtömaassa — koskevan ongelman ratkaisemiseksi tarkoituksenmukaisella tavalla. Komission mielestä kantaja on laiminlyönyt ongelman vaikeuden edellyttämän huolellisuuden noudattamisen. Saksa sitä vastoin väittää, että juuri komissio on "katkaissut" yhteistyösuhteen kansallisen

viranomaisen kanssa, koska ainakaan sen varainhoitovuoden osalta, jota koskevien tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä on kyse, komissio ei ole vastannut niihin kiireellisiin pyyntöihin, jotka Saksa oli ongelman ratkaisemiseksi sille lähettänyt [39].

43. Yritän täsmentää kysymykseen liittyviä pääasiallisia näkökohtia. Komissio vaatii Saksalta lojaliteettivelvoitteen noudattamista yhteisöä kohtaan, ja sen olisi pitänyt esillä olevassa asiassa konkretisoitua teknisesti asianmukaisten nautaeläinten tunnistamista koskevien sääntöjen ja käytäntöjen käyttöön ottamisena kaksinkertaisen palkkion vaaran torjumiseksi, mutta ongelma on edelleen olemassa [40]. Vastaaja on kuitenkin itse ollut saamaton ratkaistavan ongelman suhteen. Se ei ole vastannut kantajan pyyntöihin, vaikka kantaja oli nimenomaisesti pyytänyt yhteisen edun mukaista puuttumista asiaan. Yhteistyön vaikeudet ratkaistaan kuitenkin siten, että asianosaiset ovat lojaaleja toisilleen ja tahtovat tehdä yhdessä kaikkensa asiaan liittyvien etujen turvaamiseksi. Lojaalin yhteistyön periaatetta — *Gemeinschaftstreue*, joka muistuttaa paljon "affectio foederis" -periaatetta (*Bundestreue*), josta juuri Saksan perustuslaillinen järjestelmä tarjoaa esimerkin — ei voida toteuttaa horjuvasti. Tätä ajatuskulkua yhteisöjen tuomioistuin on perustellusti seurannut laskiessaan perustan niille edellytyksille, jotka ohjaavat sekä yhteisön ja jäsenvaltioiden välistä että toimielinten keskinäistä suhdetta [41].

44. Esillä olevassa asiassa tarkasteltavana oleva asetus tai mikään muukaan yhteisön oikeuden säännös ei velvoita jäsenvaltioita merkitsemään maahantuotua eläintä erityisellä ja tavanomaisesta poikkeavalla tavalla. Kuten mainitsin, komission mukaan Saksan olisi pitänyt yhteisön oikeutta soveltaessaan täydentää asetuksen säännöksiä ottamalla käyttöön valvontamuotoja ja varmistuksia, joiden avulla voitaisiin välttää palkkion maksaminen maahantuoduista eläimistä kahteen kertaan. Katson kuitenkin, että tällaisesta velvollisuudesta ei voida katsoa säädetyn asetuksessa edes implisiittisesti. Kuten olen todennut, nautaeläinten liikkuminen yhteismarkkinoilla liittyy väistämättä kansallisten markkinoiden keskinäiseen yhteistoimintaan. Tältä osin tehokas järjestelmä voidaan luoda — kuten myöhemmin tapahtui — vain yhteisön tasolla annettavilla säännöksillä ja toteutettavilla toimenpiteillä. [42] Kyseisen ongelman sääntöleminen kuului siten ensisijaisesti komissiolle, mikä johtuu sekä ongelman "ylikansallisesta" luonteesta, jota asiassa on korostettu, että tosiasiallisista vaikeuksista, jotka koskevat hankittujen nautaeläinten alkuperän tarkastamista yhdenmukaisen merkintäjärjestelmän puuttuessa. Kun tilanne on tämä, kantaja ei ole syyllistynyt lainvastaiseen laiminlyöntiin eikä velvollinen vastaa-

39 — Saksan pyynnöt on esitetty kirjeissä (joulukuussa 1989 ja marraskuussa 1990), naudanlihakomiteassa käydyissä keskusteluissa (toukokuussa 1991), suullisissa ilmoituksissa marraskuussa 1989 ja EMOTR:n Baijerissa ja Baden-Württembergissä tekemien tarkastusten yhteydessä.

40 — Ks. edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Italia v. komissio, tuomio 11.10.1990.

41 — Ks. vastaavasti asiassa 94/87, komissio v. Saksa, tuomio 2.2.1989 (Kok. 1989, s. 175) valtion tuen osalta annetut yhteistyötä koskevat ilmoitukset.

42 — Tämä yhdenmukainen säännöstö annettiin, kuten olen todennut, vasta vuonna 1992 edellä tämän ratkaisuehdotuksen 29 kohdassa mainitulla direktiivillä 92/102.

maan niistä kuluista, jotka komissio on kieltäytynyt tunnustamasta [43].

45. Seuraavaksi tarkastelen kysymystä viennin yhteydessä tehtävästä erityisestä merkistä sekä sitä, miten kysymys on ratkaistava. Kuten totesin, asetuksen 7 artiklan ensimmäisessä alakohdassa säädetään täsmällisesti siitä, miten ne eläimet tunnistetaan, joita koskeva hakemus on tehty ja jotka täyttävät asetuksessa asetetut palkkion myöntämistä koskevat edellytykset.

Tunnisteen on oltava "hyvin näkyvä ja pysyvä", ja se on eläimen korvaan tehtävä pysyvä merkki, joko korvalehden lävistäminen tai merkin kiinnittäminen tai loven tekeminen korvaan. Tämän tyyppinen merkki koskee koko yhteisön aluetta; se on *vakio*-merkki. Kuitenkin samassa 7 artiklassa säädetään sen seuraavissa alakohdissa, että jäsenvaltiot voivat käyttää muutakin järjestelmää, joka poikkeaa edellä mainitusta, kunhan ne tältäkin osin noudattavat asetuksessa säädettyjä teknisiä säännöksiä — eläimen korvaan tehtävä merkki tai numero taikka asiakirja tai rekisterin pito tapauksesta riippuen — kunkin sellaisen eläimen tunnistamiseksi, josta palkkio voidaan myöntää. Heti näiden viimeksi mainittujen säännösten jälkeen 7 artiklassa säädetään sanatarkasti vielä seuraavaa: "Ne tällä tavoin tunnistetut eläimet, jotka lähetetään palkkion maksamisen jälkeen toiseen jäsenvaltioon, on kuitenkin merkittävä erityisellä tavalla niiden lähettämisen yhteydessä."

46. Komissio katsoo, että se erityinen merkki, josta tässä säännöksessä säädetään, koskee kaikkia 7 artiklan mukaan tunnistettavia nautaeläimiä, tunnistetaanpa eläin vakiojärjestelmän tai sellaisen muun merkintäjärjestelmän avulla, jonka käyttämistä jäsenvaltio pitää parempana. Tekstissä käytetään kuitenkin ilmaisua "tällä tavoin", ja on syytä katsoa, että yhteisön lainsäätäjän tarkoituksena on ollut antaa käyttämälleen ilmaisulle täsmällinen merkitys. Se seikka, että on käytetty ilmaisua "tällä tavoin" eikä mitään muuta ilmaisutapaa, merkitsee siten sananmukaisesti sitä, että velvollisuus tehdä erityinen täydentävä merkki nautaeläimeen, joka viedään maasta sen jälkeen, kun siitä on maksettu palkkio, koskee vain yhtä tapausta eli sitä, jossa eläimeen ei ole tehty ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua merkkiä, vaan se on merkitty asetuksessa hyväksytyn jonkin muun järjestelmän mukaisesti.

47. Tämä kantajan ehdottama oikeussäännön tulkitsemistapa on perusteltu ei vain 7 artiklan sanamuodon vaan myös sen loogisen rakenteen nojalla. Ensimmäisen alakohdan mukaisessa vakiojärjestelmässä luotetaan merkinnän pysyvyyteen ja sen hyvään näkyvyyteen. Niitä järjestelmiä koskevia säännöksiä, joita jäsenvaltiot voivat soveltaa asetuksen mukaisen järjestelmän sijaan, koskevat sitä vastoin ainoastaan nautaeläimeen tehtävää pienimpää mahdollista viiltoa, ja niissä

43 — Katson myös, että on syytä muistuttaa kahdesta oikeussäännöstä, jotka koskevat yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavia petoksia ja jotka, vaikka ne on annettu esillä olevan asian tosiseikkojen tapahtumisen jälkeen, tukevat oikeaksi katsomaani ratkaisua. Maastrichtin sopimukseen sisältyvässä 209 a artiklan toisessa alakohdassa (toisessa virkkeessä) määrätään, että sen toiminnan yhteensovittamiseksi, jonka tarkoituksena on yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen petolliselta menettelyltä, jäsenvaltiot "komission avulla järjestävät toimivaltaisten hallintoyksikköjensä kiinteän ja säännöllisen yhteistoiminnan". Samalla tavoin ja vielä täsmällisemmin sääntöjenvastaisuuksista ja yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksen yhteydessä aiheettomasti maksettujen summien takaisinperimisestä 4 päivänä maaliskuuta 1991 annettuun neuvoston asetukseen (ETY) N:o 595/91 (EYVL L 67, s. 11) sisältyvissä säännöksissä liitetään petosten torjunta nimenomaan jäsenvaltioiden ja komission tiiviiseen yhteistoimintaan (ks. toinen perustelukohta). Näihin oikeussääntöihin sisältyvien säännösten valossa katson sen toimettomuuden, joka esillä olevassa asiassa on ollut tyypillistä komission käyttäytymiselle, olevan erityisen merkityksellisen, sillä se esti kantajan toistuvilla pyynnöillään nimenomaisesti vaatiman yhteistyön toteutumisen.

säädetään sen sijaan, että palkkiohakemus voidaan todeta eläimen mukana seuraavista asiakirjoista. Kun eläin tässä tapauksessa viedään yhteisön toiseen jäsenvaltioon ja kun on olemassa vaara, että myös vastaanottavassa maassa maksetaan palkkio, on säädettävä erityisestä merkistä, joka tehdään eläimeen kansallisen järjestelmän mukaisesti jo tehtyjen tunnisteiden lisäksi. Tämä säännös perustuu siten itse asetuksen logiikkaan, jota hallitsee periaate palkkion myöntämisestä vain kerran.

48. Voidaanko tämä velvollisuus ulottaa kuitenkin myös niihin nautaeläimiin, jotka on jo merkitty vakiojärjestelmän mukaisesti? Vastaukseni on kielteinen. Kyseisen täydentävän merkinnän ominaisuuksia ei näet ole täsmennetty. On syytä katsoa, että merkintöjen on oltava pysyviä ja tunnistettavissa olevia; nämä vaatimuksethan ovat ominaisia vakiomerkinnälle. Voidaanko samoin merkinnöin kahteen kertaan merkitsemistä pitää kuitenkaan hyvän hallinnon ja hallintotoiminnan tehokkuuden periaatteiden mukaisina? Miten se voisi osaltaan vähentää vaaraa palkkion maksamisesta kahteen kertaan maasta viedyn eläimen osalta? Mielestäni se oikeussääntöä koskeva tulkinta on oikeampi, jonka mukaan jäsenvaltioiden mahdollisesti käyttämät muut tunnistusjärjestelmät ovat ainoat, joita pitää täydentää erityisellä merkillä, joka tehdään palkkion myöntämisen perusteella ja josta on säädetty eläimen maastaviennin varalta. Sitä vastoin ei tarkoiteta vakiojärjestelmän mukaista merkkiä siinä erityisessä tapauksessa, josta tässä on kyse, ja tähän on olemassa selitys. Tämä järjestelmä on organisoitu asetuksessa siten, että ilmeisenä ajatuksena on ollut se, että nautaeläin voitaisiin korvaan tehtyjen merkkien, lävistysten tai lovien avulla tunnistaa yhteisön palkkiojärjestelmän kaikkien mahdollisten päämäärien toteutumiseksi, muun muassa palkkion myöntämistä vain kerran koskevan päämäärän varmistamiseksi. Vakiojärjestelmän mukaisesti merkitystä eläimestä on siis katsottava koko yhteisön alueella palkkio jo saaduksi, ja siten myös siinä maassa, johon se on tuotu, eikä palkkiota voida maksaa uudestaan. Kantajan väite on perusteltu [44].

Katson siten, että minun on ehdotettava, että yhteisöjen tuomioistuin hyväksyy kannepe-

44 — Lisäksi kyseisen säännöksen "lainsäädännöllinen syntyhistoria" vahvistaa lopullisesti parhaimpana pitämäni käsityksen perusteltavuuden. Naudanlihantuottajien erityispalkkiojärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 25 päivänä maaliskuuta 1987 annetun komission asetuksen (EYVL L 82, s. 25) 6 artiklan 2 kohdassa (ETY) N:o 859/87 säädettiin alun perin, että "eläimet, joista tehdään palkkiohakemus, — — merkitään niiden lähettämisen yhteydessä pysyvällä tavalla. Merkinnän on oltava erilainen kuin (vakio)tunniste näiden kahden järjestelmän välisen sekaannuksen välttämiseksi". Myöhemmin 23 päivänä huhtikuuta 1987 annetussa komission asetuksessa (ETY) N:o 1120/87 (EYVL L 109, s. 11), jolla muutettiin edellistä asetusta, otettiin käyttöön — sanamuodolla, joka myöhemmin säilytettiin asetuksessa N:o 714/89 ja sen yhdessä ainoassa alakohdassa — poikkeava tunnistusjärjestelmä ja erityisen merkin tekemistä eläimen lähettämisen yhteydessä koskeva velvollisuus niiden eläinten osalta, jotka kuuluvat järjestelmän soveltamisalaan. Näin määriteltyä järjestelmää, jonka mukaan kahden järjestelmän soveltamisalaan kuuluviin eläimiin oli tehtävä erityinen merkki lähetettäessä niitä toiseen jäsenvaltioon ja joka vahvistettiin olennaisilta osiltaan 11 päivänä elokuuta 1987 annetulla asetuksella (ETY) N:o 2430/87 (EYVL L 224, s. 10), on täsmennetty lopullisesti asetuksella N:o 714/89. Viimeksi mainitulla asetuksella on kumottu säännökset, joissa säädettiin niihin nautaeläimiin tehtävästä erityisestä — ja "erilaisesta" — merkistä, jotka on tunnistettu vakiojärjestelmän mukaisesti, mutta sitä vastoin pidetty voimassa velvollisuus tehdä erityinen merkki niihin eläimiin, jotka kuuluvat poikkeusjärjestelmän soveltamisalaan. Tämä lainsäädäntöä koskeva sivuhuomautus osoittaa kaksi seikkaa. Ensinnäkin se osoittaa sen, että yhteisön lainsäätäjä on nimenomaisesti kumonnut säädetyn, niihin eläimiin tehtävän erityisen ja "erilaisen" merkin, jotka tunnistetaan vakiojärjestelmän mukaisesti. Toiseksi se osoittaa, että asetuksen N:o 714/89 7 artiklan kyseisen alakohdan alkuperä liittyy välittömästi ja yksinomaisesti niihin nautaeläimiin, jotka tunnistetaan poikkeusjärjestelmän mukaisesti. Tässä on kyse kahdesta seikasta, jotka mielestäni kiistatta tukevat sitä ajatusta, jonka mukaan vain tähän toiseen ryhmään kuuluvat nautaeläimet on merkittävä erityisellä tavalla maastaviennin yhteydessä, ottaen huomioon, että toisen merkin tekeminen sellaisiin eläimiin, jotka on jo tunnistettu "hyvin näkyvällä ja pysyvällä" tavalla asetuksen mukaisesti, on turhaa.

rusteet ja väitteet, jotka koskevat eläinten tuontia Belgiasta ja Ranskasta ja niiden vientiä Italiaan.

— että eläimet teurastetaan tai viedään johonkin kolmanteen maahan ennen 3.9.1989.

Siirtymäsäännösten soveltaminen

Kyseisissä eläimissä on oltava hyvin näkyvä ja pysyvä tunniste."

49. Siirtymäjärjestelmästä säädetään yksityiskohtaisesti asetuksen 11 artiklan 2 ja 3 kohdassa, joiden sanamuoto on seuraava:

"jäsenvaltiot —— voivat määrätä siirtymäajan hakemusten jättämisen määräajan alkavaksi 3.4.— 4.6.1989 välisenä aikana niiden eläinten osalta, joiden lihottaminen on lähes päättynyt.

Tässä tapauksessa tuottajan on ilmoitettava hakemuksessaan:

— että kyseiset eläimet ovat vähintään 12 kuukauden ikäisiä hakemuksen jättämispäivänä,

— että tuottaja pitää niitä tilallaan vähintään yhden kuukauden ajan ja

50. Siirtymäjärjestelmää soveltaen maksettujen menojen hyväksymättä jättäminen liittyy seuraaviin seikkoihin: 4 prosenttia (379 140 DEM) liittyy EMOTR:n virkamiesten asiakirjoissa todettuihin seikkoihin, joista kävi ilmi, että palkkio oli myönnetty sääntöjenvastaisesti 5,6 prosentissa palkkiohakemuksista (tämä prosenttiosuus on Saksan menettelyn aikana toimittamien tietojen perusteella laskenut 4 prosenttiin), ja 10 prosentissa (957 850 DEM) kyse oli kahdessa osavaltiossa käyttöön otetun järjestelmän yleisemmistä puutteista. Hyväksymättä jättäminen perustuu palkkion maksamisessa todettuihin täsmällisiin sääntöjenvastaisuuksiin. Komission 29.9.1992 päivätyssä kirjeessä ilmoitetaan näet, että 36 sellaisen palkkiohakemuksen yhteydessä, joiden osalta palkkio on myönnetty, oli todettu seuraavia sääntöjenvastaisuuksia: eläimen myynti tai teurastaminen ennen säädettyä päivämäärää, todisteina toimivien asiakirjojen puuttuminen, muutosten tekeminen tositeasiakirjoihin. Tätä erityistä arvostelua, josta kantaja on kuitenkin osoittanut olleensa tietoinen (ks. kantajan vastauksen 18 kohta), ei ole suoranaisesti kiistetty. Siten on syytä katsoa, että nämä seikat on myönnetty.

51. Näin ei sitä vastoin ole niiden kulujen tunnustamatta jättämisen osalta, jotka liittyvät siirtymäjärjestelmän toiminnan yleisiin puutteellisuuksiin. Vaikka asianomaisissa säännöksissä poiketaan nimenomaisesti yleisestä järjestelmästä, niissä säädetään myös täyskasvuisia nautaeläimiä koskevista tietyistä täsmällisistä edellytyksistä — sekä valvonnan että eläinten tunnistamisen osalta — joiden tarkoituksena on edelleen ehkäistä tapauksia, joissa palkkio maksetaan kahteen kertaan. Kanteen kohteena oleva päätös perustuu näiden edellytysten väitetylle noudattamatta jättämiselle. Yhteenvetokertomuksessa tarkemmin sanottuna väitetään, että: a) eläinten merkinnät eivät ole lainsäädännön mukaisia, b) palkkio on myönnetty kahteen kertaan tietyissä tapauksissa, c) teurastusta koskevat tositteet ovat olleet sääntöjenvastaisia ja d) valvonta on ollut riittämätöntä. Tarkastelen näitä kohtia järjestyksessä a), c), b) ja lopuksi d).

52. Aluksi tarkastelen ensimmäistä väitettä. Kahdeksannen perustelukappaleen mukaan pelkkä pään tai selän värjäämistä tarkoittava merkki hyväksyttiin niiden eläinten osalta, jotka kuuluivat siirtymäjärjestelmän piiriin.[45] Valvonnan aikana oli todettu, että suurimmassa osassa eläimiä ei ollut yhteisön oikeussääntöjen mukaisia merkkejä. Kuten komission asiantuntija täsmensi suullisessa käsittelyssä, käytettäviä värejä koskevien hallintoviranomaisten täsmällisten ohjeiden puuttuminen oli erityisesti pantu merkille, sillä käytettävät värit ovat olennainen seikka tehokkaan valvontatoiminnan kannalta.

53. Tämän täsmällisen havainnon osalta kantaja ei ole antanut kelvollista vastausta kirjallisen käsittelyn tai suullisen käsittelyn kuluessa. Merkintätapaa perustellakseen ja vakuuttaakseen siitä, että merkinnät olivat asetuksen mukaan riittäviä, kantaja on näet tyytynyt väittämään, että se ajanjakso, jonka ajan nautaeläinten piti pysyä tilalla merkkien tekemisen jälkeen, oli rajoitettu.

Kantaja ei ole kuitenkaan lausunut mitään väitteen perustasta eli komission esiin tuomasta toimivaltaisten ministeriöiden suorittaman, käytössä olleita eri värejä koskevan koordinoinnin puuttumisesta. Komission asiantuntija on näet todennut, että tarkastusten avulla ollaan voitu todeta, että eläimet oli merkitty eri tiloilla eri tavoin ja, mikä on vielä vakavampaa, että kansalliset tarkastajat eivät olleet perillä eri tiloilla käytetyistä merkitsemiskäytännöistä. Komission mukaan tämä tilanne osoittaa toiminnan tosiasiallisen epätarkoituksenmukaisuuden tehokkaan valvonnan näkökulmasta katsottuna. Kantaja ei ole kiistänyt tätä kantaa.

54. Uskon, että komission esittämä arvostelu on tarkastusten tulosten vuoksi perusteltua, ja katson, että se on riittävää, jotta sen perusteella voidaan päätellä, että poikkeusjärjestelmän yhteydessä käyttöön otettu tunnistusjärjestelmä ei ole asetuksen mukainen.

45 — Asetuksen N:o 714/89 kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan, että "Sellaisten sonnien myyntiin, joita tuottajat pitävät tilalla tämän asetuksen voimaantuloon asti, liittyvien vaatimusten vuoksi on perusteltua tehdä siirtymäajan poikkeus siitä vaatimuksesta, joka koskee tilalla pitämistä tietyn ajanjakson ajan hakemuksen jättämisen jälkeen, edellyttäen kuitenkin, että kyseiset nautaeläimet ovat edellytetyn ikäisiä ja että niitä on lihotettu tilalla vähintään kahden kuukauden ajan; *on muun muassa syytä säätää näiden nautaeläinten osalta, joita on ikänsä vuoksi vaikea käsitellä, poikkeus säädetystä merkintäjärjestelmästä*" (kursiivi kirjoittajan).

Koska toimivaltaiset ministeriöt eivät ole määränneet yhdenmukaistamisesta, ministeriöiden toiminta ei täytä hyvän hallinnon vaatimuksia, vaan sitä vastoin osoittaa mielenkiinnon puutetta täytäntöönpantavan valvonnan tavoitteita kohtaan, mikä yhdessä harjoitettuun toimintaan liittyvien tosiseikkojen kanssa oikeuttaa päättelemään, että valvontajärjestelmän organisointi on paikallisella tasolla riittämätöntä, kuten julkisasiamies Van Gerven huomautti nyt esillä olevan asian kaltaisessa tapauksessa [46].

55. Yhteenvetokertomuksen toinen huomio koskee asetusta koskevan kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön soveltamisen yhteydessä ilmenneitä sääntöjenvastaisuuksia. Saksassa annetuissa säännöksissä säädettiin, että niiden tuottajan ilmoitusten yhteydessä, jotka oli liitettävä palkkiohakemukseen, oli myös annettava ilmoitus, joka koski eläinten teurastusta asian kannalta merkityksellisen ajanjakson aikana [47].

Yhteenvetokertomuksesta käy ilmi, että EMOTR ei voinut tarkastaa, oliko teurastus todella suoritettu, koska teurastusta koskevat asiakirjat olivat puutteellisia. [48] Komissio on kiinnittänyt erityisesti huomiota puutteisiin ja epätarkkuuksiin, jotka koskevat tukkukauppiaiden elävinä hankkimien eläinten teurastamisen aikaa ja paikkaa koskevia ilmoituksia, eläimiä koskevia selkeitä määritelmiä, eläinten hintaa ja painoa koskevia täsmällisiä ilmoituksia sekä palkkion hakijan tai tukkukauppiaan nimeä. Lisäksi tukkukauppiaat olivat laatineet suurimman osan todistuksista, eikä niissä ollut teurastamon merkintöjä. Nämä puutteellisuudet tekivät mahdottomaksi tarkastaa varmuudella, olivatko ne eläimet, joista oli maksettu palkkiota, todella teurastettu ennen säädettyä päivämäärää tai olivatko teurastetut eläimet nimenomaan niitä, joita koskeva palkkiohakemus oli jätetty.

56. Kantaja väittää ensiksi, että EMOTR:n väite, jonka mukaan "lähes kaikki teurastusta koskevat todistukset" olivat tukkukauppiaiden täyttämiä, on virheellinen. Kantajan mukaan kyse on vain puolesta näistä todistuksista, ja tämä seikka johtuu siitä, että monet teurastamot olivat alun perin tukkukauppiaita ja että asiakirjoissa mainitaan siten vielä alkuperäinen nimike. Toiseksi kantaja väittää, että tukkukauppiaiden laskuissa olevien ilmoitusten perusteella voitiin päätellä, oliko se eläin, josta palkkio on maksettu, todella teurastettu asetetussa määräajassa. Kantajan mukaan ei näet olisi ollut taloudel-

46 — Ks. julkisasiamies Van Gervenin edellä alaviitteessä 5 mainitussa asiassa Saksa v. komissio antama ratkaisuehdotus, erityisesti 7 kohta ("ilmeinen mielenkiinnon puute liittovaltion tasolla tai osavaltioiden välillä paljastaa muita syitä — —, muun muassa Saksan liittotasavallan toimivaltaisten osavaltioiden antamien ja niiden kanssa yhteisymmärryksessä annettujen valvontaa koskevien sääntöjen riittämättömyyden ja niiden paikallisten virkamiesten suorittaman valvonnan riittämättömyyden, joiden tehtäväksi soveltaminen ja valvonta on annettu"; ks. myös tuomion 25—28 kohta.

47 — Pidän välttämättömänä kiinnittää huomiota siihen erityiseen merkitykseen, joka asiakirjoilla on siirtymäajan järjestelmässä. Sen säädetyn ajanjakson, jonka ajan eläintä on pidettävä tilalla (yksi kuukausi hakemuksen päiväyksestä lukien), ja tämän päivän ja eläimen teurastamisen tai maastaviennin välisen määräajan (enintään viisi kuukautta) rajallisuuden vuoksi asiakirjat ovat itse asiassa ainoa keino, jonka avulla yhteisön tuen myöntämisen sääntöjenmukaisuus voidaan tarkastaa.

48 — Saksan lainsäädännössä vaaditut asiakirjat ovat erittäin yksityiskohtaisia. Siinä säädetään muun muassa, että todisteet teurastuksen suorittamisesta annetaan seuraavilla tavoilla: terveystarkastus, teurastusta koskeva tarkastus (luurangon paino), teurastettavaa eläintä koskeva todistus (paino elävänä) sekä liiteasiakirjat, jotka todistavat, että teurastus on suoritettu; ks. Baden-Württembergin maaseutu-, elintarvike-, maa- ja metsätalousministeriön 29.3.1989 päivätyn kiertokirjeen 5 pykälä.

lisesti kannattavaa pitää eläimiä tilalla asetuksen mukaisen teurastuspäivän jälkeen. Kantajan mukaan oli aiheellista katsoa, että palkkion myöntämisen sääntöjenmukaisuuden edellytykset oli taattu edellä mainittujen seikkojen sekä toimivaltaisten ministeriöiden ammattitaidon ja hyvän paikallisten olosuhteiden tuntemuksen ansiosta.

57. Komissio ei hyväksy näitä perusteluja. Katson myös itse, että näillä perusteluilla ei voida osoittaa vääräksi väitteitä niiden asiakirjojen puutteellisuuksista, jotka koskevat niiden eläinten teurastusta, joista palkkio on maksettu, sillä kyseessä on tosiasiallinen ja muuttumaton tieto. On jälleen kerran syytä erottaa toisistaan säännökset ja niiden käytännön soveltaminen, kun tarkastellaan niitä tietoja koskevaa luetteloa, jotka karjankasvattajan on toimitettava kansallisten säännösten mukaan. Kuten olen jo todennut muiden perustelujen osalta, kyseisissä osavaltioissa voimassa olevan järjestelmän heikkoudet johtuvat, tapauksesta riippuen, oikeussääntöjen *käytännön soveltamisessa* tapahtuneista laiminlyönneistä ja muista sääntöjenvastaisuuksista, joita ei voida korjata sillä Saksan tiloja koskevalla erityisellä tuntemuksella, jota toimivaltaisilla ministeriöillä kantajan mukaan on, ja joita tämä tuntemus ei sitä paitsi ole korjannut.

58. Komission kolmanneksi esittämä arvostelu on yleisluontoisempaa. Komissio moittii kantajaa pääasiallisesti kahden järjestelmän välisen tehokkaan yhteensovittamisen puuttumisesta: tehottoman valvonnan, merkintäjärjestelmän puutteellisuuksien ja täysin muodollisten tarkastusten vuoksi kyseisistä puutteellisesti valvotuista eläimistä oli voitu maksaa palkkio kahteen kertaan, ensimmäisen kerran vakiojärjestelmän ja toisen kerran poikkeusjärjestelmän mukaisesti.

59. Juuri väitetyn siirtymäjärjestelmän ja vakiojärjestelmän välisen perustavanlaatuisen yhteyden vuoksi esitettyjä perusteluja ei voida erottaa siitä laajemmasta kokonaisuudesta, jossa valvontaa harjoitetaan, sellaisena, kuin olen tätä kokonaisuutta tarkastellut ja analysoinut kanteen ensimmäisen kohdan yhteydessä. Kantaja näet väittää, että kahdessa osavaltiossa harjoitettu valvonta kokonaisuudessaan (ja erityisesti tarkastukset paikan päällä) oli sellaista, että sillä voitiin ehkäistä palkkion kaksinkertainen myöntäminen. Muista yksityiskohtaisemmista perusteluista, joihin kantaja vetoaa ja joita on tässä vaiheessa käsiteltävä, voidaan esittää seuraava yhteenveto: siirtymäjärjestelmän piiriin kuuluvia eläimiä koskevissa tarkastuslomakkeissa määrättiin nimenomaisesti, että tarkastajien piti tarkastaa, oliko todennäköistä, että hakija olisi voinut jo saada palkkion; hallintoviranomaiset olivat itse useaan otteeseen ilmoittaneet, että palkkion myöntäminen kahteen kertaan oli lainvastaista; Saksan täytäntöönpanoasetuksessa säädettiin rekisterin pitämisestä palkkiohakemuksen jättämispäivästä teurastamispäivään asti.

60. Vastaaja esittää näitä toteamuksia vastaan väitteen siitä, että valvonnan konkreettinen täytäntöönpano oli puutteellista. Vastaajan mukaan hallinnollisen kiertokirjeen määräysten tai sen lomakkeen perusteella, johon sisältyivät ne kysymykset, jotka tarkastajien oli esitettävä, ei voitu välttää vaaraa palkkion maksamista kahteen kertaan, koska kierto-

kirje ja lomake eivät olleet perusteellisia. Vastaaja väittää lisäksi, että rekisteri ei todista mitään palkkion kahteen kertaan myöntämisen osalta, sillä vakiojärjestelmän yhteydessä rekisteri koskee tämän tuen mahdollisen saamisen jälkeistä ajanjaksoa.

61. Kuten voidaan huomata, nämä perustelut ovat varsin samankaltaisia kuin ne perustelut, jotka on esitetty vakiojärjestelmän yhteydessä suoritetun valvonnan osalta, ja voin siten palata niihin johtopäätöksiin, jotka olen tehnyt aiemmin vakiojärjestelmän osalta ja joihin on syytä lisätä ne johtopäätökset, jotka koskevat nyt tarkasteltavana olevan kysymyksen a ja c kohtia: siirtymäjärjestelmään ei sisältynyt kansallisella tasolla tapahtuvan valvontatoiminnan, sellaisena kuin se käsitetään yhteisön oikeussäännöissä, virheettömän täytäntöönpanon kannalta olennaisia seikkoja. Kaikkien niiden seikkojen perusteella, jotka on aikaisemmin mainittu valvontatoiminnan yhteydessä sekä vakiojärjestelmän että siirtymäjärjestelmän osalta, katson voivani tehdä sen johtopäätöksen, että riippumatta siitä, kumpi järjestelmä on kyseessä, lopputulos on sama, eli valvonnan toteuttaminen on puutteellista. Huolimatta lomakkeisiin sisältyvistä määräyksistä — jotka mielestäni ovat riittävän yksityiskohtaisia — EMOTR:n virkamiesten tekemien tarkastusten tuloksien perusteella voidaan epäillä valvonnan käytännön toteuttamisen perinpohjaisuutta ja täydellisyyttä; nämä ovat vaatimuksia, joita on ehdottomasti pidettävä, kuten olen aiemmin todennut, yhteisön oikeussääntöihin sisältyvinä. Juuri niitä väitteitä koskeva kokonaisanalyysi, jotka kuuluvat käsiteltävien kohtien yhteyteen, osoittaa, että siirtymäjärjestelmän yhteydessä omaksutut käytännöt vaikeuttivat niiden eläinten tunnistamista, joista palkkio oli jo maksettu, sekä tarkastuksia, jotka liittyivät teurastusta koskevien edellytysten noudattamiseen. Valvonta ei siis ole ollut sellaista, että sillä voitaisiin estää kyseisen tuen myöntäminen useaan kertaan.

62. Koska Baijerin ja Baden-Württembergin osavaltion viranomaiset ovat lisäksi jättäneet antamatta määräyksiä tai toimintaohjeita, näiden kahden osavaltion erittäin hajautettu hallintojärjestelmä on vastaajan mukaan myös seikka, joka on "pahentanut" niitä vaikeuksia, joita valvontatoiminnan suorittamisen yhteydessä on pantu merkille.

63. Tämä perustelu ei saa minua vakuuttuneeksi. Muistutettakoon siitä, mitä yhteisöjen tuomioistuin on katsonut eräässä toisessa yhteydessä, todetessaan, että "jäsenvaltioiden kaikkien viranomaisten velvollisuutena on, oli kyse valtion keskushallinnon viranomaisista, osavaltion viranomaisista tai muista alueellisista viranomaisista, varmistaa yhteisön oikeussääntöjen noudattaminen oman toimivaltansa piirissä. Komissiolle sitä vastoin ei kuulu lausua kunkin jäsenvaltion perustuslain mukaisesta toimivallan jaosta eikä niistä velvollisuuksista, jotka voivat kuulua liittovaltion viranomaisille ja osavaltioiden viranomaisille" [49]. On siten syytä katsoa, että toimivalta organisoin-

49 — Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Saksa v. komissio, tuomio 12.6.1990, 13 kohta. Ks. myös yhdistetyt asiat 51/71—54/71, International Fruit, tuomio 15.12.1971 (Kok. 1971, s. 1107, 4 kohta).

nista määräämisen osalta, ja erityisesti tehtävien jakaminen liittovaltion ja osavaltioiden välillä, ei kuulu komission suorittaman valvonnan piiriin; kyse on alueesta, joka kuuluu yksinomaan kansalliseen toimivaltaan.

Lisään vielä, että osavaltioiden antamat oikeussäännöt ovat mielestäni juuri sitä yhdenmukaistamista, jonka olemassaolon komissio kiistää. Kyse on usein varsin yksityiskohtaisten ja täsmällisten oikeussääntöjen antamisesta. Kuten totesin, yhteisön oikeuden näkökulmasta katsottuna suurimmassa osassa esitettyä arvostelua vain säännösten konkreettista soveltamista on pidettävä epätarkoituksenmukaisena.

Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ja ottaen huomioon tämän viimeksi mainitun täsmennyksen katson, että yhteisöjen tuomioistuimen ei ole syytä hyväksyä siirtymäjärjestelmää koskevia kantajan väitteitä.

Ratkaisuehdotus

Edellä esitetyn johdosta ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— kumoaa 25 päivänä marraskuuta 1993 tehdyn komission päätöksen 93/659/ETY 1 150 165 DEM:n suuruisen summan osalta, joka vastaa nautaeläinten tuonnista Ranskasta ja Belgiasta ja nautaeläinten viennistä Italiaan aiheutuneita hyväksymättä jätettyjä menoja,

— hylkää kantajan vaatimukset muilta osin.

— Koska kumpikin asianosainen on hävinnyt asian osittain, ehdotan, että oikeudenkäyntikulut korvataan työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan mukaisesti.