JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

L. A. GEELHOED

14 päivänä lokakuuta 2004 [1]

I Johdanto

1. Käsiteltävänä olevassa asiassa Helleenien tasavalta vaatii Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta maksettavien jäsenvaltioiden tiettyjen menojen jättämisestä yhteisörahoituksen ulkopuolelle 5 päivänä marraskuuta 2002 tehdyn komission päätöksen 2002/881/EY [2] kumoamista. Kanne koskee komission kieltäytymistä yhteensä 36 761 035,91 euron summan korvaamisesta Helleenien tasavallalle.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Oikeussääntöjä, jotka koskevat yhteisön maatalouspolitiikan rahoittamista ja EMOTR:a koskevien laskujen hyväksymistä, on käsitelty toistuvasti ja kattavasti useissa eri ratkaisuehdotuksissa ja tuomioissa. Nämä oikeussäännöt on esitetty muun muassa julkisasiamies Jacobsin 22.1.2004 antamassa ratkaisuehdotuksessa ja asiassa Saksa vastaan komissio annetussa tuomiossa. [3]

III Asian tosiseikat

3. Komissio päätti päätöksellä 2002/881 jäsenvaltioiden tiettyjen menojen jättämisestä EMOTR:n yhteisörahoituksen ulkopuolelle. Kuten päätöksen 2002/881 1 artiklasta ja liitteestä käy ilmi, yhteisörahoituksen ulkopuolelle jätettiin Helleenien tasavallan osalta seuraavat menot:

— 2 438 896,91 euroa hedelmien ja vihannesten alalta varainhoitovuosilta 1997–2001

1 — Alkuperäinen kieli: hollanti.

2 — EYVL L 306, s. 26.

3 — Julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus 22.1.2004 asiassa C-332/01, Kreikka v. komissio, tuomio 9.9.2004 (Kok. 2004, s. I-7699, ratkaisuehdotuksen 4–9 ja 18–22 kohta) ja asia C-344/01, Saksa v. komissio, tuomio 4.3.2004 (Kok. 2004, s. I-2081, 2–14 kohta).

— 11 352 868 euroa eläinpalkkioiden alalta varainhoitovuosilta 1999–2001

— 22 969 271 euroa eläinpalkkioiden alalta varainhoitovuosilta 1998–1999.

4. Helleenien tasavalta jätti 3.1.2003 yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon EY 230 artiklan 1 kohtaan perustuvan kanteen, jossa se vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa riidanalaisen päätöksen tai ainakin muuttaa sitä siltä osin kuin se koskee hedelmien ja vihannesten alalle myönnettyä tukea ja eläinpalkkioiden osalta sovellettuja kiinteämääräisiä oikaisuja.

IV Hedelmien ja vihannesten alalle myönnetty tuki

A *Asian tosiseikat ja oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely*

5. Komissio totesi tarkastuskäynneillään Kreikkaan 23.–26.2.1999 ja 22.–24.3.1999 laiminlyöntejä ja merkittäviä puutteita sitrushedelmäalan tukien hallinnossa ja tarkastuksissa etenkin seuraavissa seikoissa:

— tuottajaorganisaation tekemä 3 prosentin pidätys maksetusta tuesta

— tuki on maksettu tuensaajille sekeillä

— tuottajajärjestö "Dalamanares" ei ole maksanut kaikille jäsenilleen vuodeksi 1997/1998 myönnettyä tukea

— tiettyjen sitrushedelmien toimituksia ei ole valvottu riittävän hyvin

— toimitettujen tuotteiden määrää koskevia asiakirjoja — niin sanottuja punnitustodistuksia — ei ole säilytetty.

6. Komission yksiköt antoivat 24.10.2001 Kreikan viranomaisille virallisesti tiedoksi, että komissio aikoo tehdä seuraavat korjaukset:

a) appelsiinien käsittelylle myönnetystä tuesta 3 prosenttia varainhoitovuosilta 1997–2000, koska tuensaajille maksettavasta tuesta oli pidätetty 3 prosenttia

b) Helleenien tasavallan varainhoitovuosina 1997–1999 tekemistä hakemuksista 2 prosenttia Helleenien tasavallan riittämättömän valvonnan vuoksi.

7. Kreikan viranomaiset pyysivät 18.12.2001 päivätyllä kirjeellä asian käsittelemistä sovitteluelimessä.

8. Sovitteluelin katsoi 17.4.2002 päivätyssä loppukertomuksessaan, että osapuolten näkemyksiä ei ollut mahdollista lähentää menettelylle varatussa ajassa.

3 prosentin pidätys

9. Kreikan viranomaiset vaativat päätöksen 2002/881 mitätöintiä siltä osin kuin sillä jätetään rahaston rahoituksen ulkopuolelle 1 815 511,16 euron summa. Tämä summa vastaa 3 prosentin korjausta syyskuun 1997 ja joulukuun 2000 välisenä aikana appelsiinien käsittelylle haetusta tuesta. Yhteenvetokertomuksesta käy ilmi, että komissio on määrännyt korjauksen siitä syystä, ettei Kreikan hallitus ollut 1.1.2001 mennessä lopettanut tuottajaorganisaatioiden käytäntöä pidättää 3 prosenttia tuesta vakuutusmaksuna.

10. Kreikan hallitus perustelee vaatimustaan seuraavasti. Se katsoo ensinnäkin, että 3 prosentin vakuutusmaksun pidättämisen osalta kyseessä on pelkästään yksittäistapaus, joka johtuu eräiden paikallisten veroviranomaisten tekemästä direktiivin virheellisestä tulkinnasta. Toiseksi se on ryhtynyt useisiin toimenpiteisiin pidätyskiellon saattamisesta asianosaisten tietoon.

11. Kreikan hallitus lisää toissijaisesti, että ajanjakso, jota korjaus koskee, on rajattava päättymään maaliskuussa 1999, koska komissio ei ole esittänyt todisteita sitä myöhemmältä ajalta.

B *Asian arviointi*

12. Kreikan hallituksen perusteluja ei voida mielestäni hyväksyä.

13. Kreikan hallitus ei ole kiistänyt sitä, että tietyt tuottajaorganisaatiot ovat pidättäneet 3 prosenttia tuesta vakuutusmaksuna. Tämä on asetuksen N:o 1169/97 [4] 15 artiklan 2 kohdan vastaista. Kreikan hallitus tosin kiistää tämän käytännön yleisyyden. Kuten komissio on oikeutetusti huomauttanut, Kreikan hallituksen maksun pidättämistä koskevat yleiset päätökset viittaavat kuitenkin siihen, että kyseessä on yleinen käytäntö. Mikäli kyseessä olisi pelkästään yksittäistapaus, Kreikan hallitus olisi voinut kohdistaa toimenpiteensä vain kyseisiin paikallisiin veroviranomaisiin. Kreikan hallitus ei myöskään ole esittänyt tosiseikkoja, jotka osoittaisivat, että kyseessä olisi vain yksittäistapaus. Esitetyistä yleisistä asiakirjoista ei käy ilmi, että pidätyskäytäntö olisi tosiasiassa päättynyt tai että pidätetyt summat olisi palautettu tuensaajille.

14. Mitä tulee Kreikan hallituksen väitteeseen siitä, että pidätyskäytäntö olisi päättynyt maaliskuun 1999 lopussa, on todettava, että yhteenvetokertomuksesta käy ilmi, että tilintarkastustuomioistuimen maaliskuussa 2000 tekemä tarkastus osoittaa päinvastaista.

15. Katson näin ollen, ettei kantaja ole pystynyt osoittamaan, että komissio olisi toiminut virheellisesti tehdessään hedelmien ja vihannesten alalle myönnettyyn tukeen 3 prosentin korjauksen.

2 prosentin pidätys

16. Kreikan hallitus vaatii päätöksen 2002/881 kumoamista siltä osin kuin siinä jätetään rahaston rahoituksen ulkopuolelle 623 385,75 euron summa. Tämä summa vastaa 2 prosentin kiinteämääräistä oikaisua vuosina 1997/1998 ja 1998/1999 maksetun tuen määrään.

17. Kreikan hallitus esittää pääasiassa seuraavat perustelut. Se väittää ensinnäkin, ettei tuen maksaminen sekillä aiheuta EMOTR:lle vaaraa varojen suorasta tai epäsuorasta häviämisestä. Se vetoaa tältä osin asetuksen

4 — Tiettyjen sitrushedelmien tuottajien tukijärjestelmästä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2202/96 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 26 päivänä kesäkuuta 1997 annettu komission asetus (EY) N:o 1169/97 (EYVL L 169, s. 15).

N:o 1663/95 [5] liitteeseen, jossa annetaan mahdollisuus suorittaa maksu sekillä. Toiseksi tuen maksamatta jättämisellä oli vain vähäinen vaikutus, koska se koski vain neljää tuottajaa. Kolmanneksi Kreikan hallitus ihmettelee sitä, että komission päätös korjauksen tekemisestä perustuu muun muassa epäilyyn siitä, että kuormien hyväksynnässä on epäselvyyksiä. Kreikan hallitus huomauttaa lopuksi, että punnitustodistuksia ei ole säädetty säilytettäväksi yhteisön säännöksissä.

20. Kuten komissio huomauttaa, asetuksen N:o 1169/97 15 artiklan 2 kohdan tarkoituksena on taata, että tukisumma, johon tuensaaja on oikeutettu, tosiasiassa maksetaan tuensaajalle. Säännöstä on noudatettava kirjaimellisesti, sillä sen tarkoituksena on estää petokset ja luvaton käyttö. Näin ollen säännöksen noudattamatta jättämistä ei ole mahdollista oikeuttaa teon laajuudella. Näitä perusteluja ei olekaan mahdollista hyväksyä.

21. Pidän sen sijaan Kreikan hallituksen kolmatta ja neljättä perustelua onnistuneempina.

C *Asian arviointi*

18. Mielestäni Kreikan hallituksen kahta ensimmäistä väitettä ei ole mahdollista hyväksyä.

22. Kreikan hallitus esittää kolmannessa perustelussaan periaatteellisen kysymyksen siitä, voiko komissio tehdä yksittäisen satunnaisen olosuhteen esiintymisen perusteella laajan johtopäätöksen, ettei kyseessä ole luotettava ja toimiva tarkastusjärjestelmä.

19. Kantaja ei kiistä oleellisilta osin komission havaintoja, jotka koskevat sekillä suoritettuja maksuja taikka toteamusta siitä, että vuoden 1997/1998 tukea ei ole maksettu kaikille Dalamanares-tuottajaorganisaation jäsenille.

23. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komission on silloin, kun se kieltäytyy rahoittamasta tiettyjä menoja EMOTR:sta siitä syystä, että jäsenvaltio on rikkonut yhteisön säännöksiä, pystyttävä todistamaan säännösten rikkominen. [6] Komissio on toisin

5 — Neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastamisen ja hyväksymisen osalta 7 päivänä heinäkuuta 1995 annettu komission asetus (EY) N:o 1663/95 (EYVL L 158, s. 6).

6 — Ks. erityisesti asia C-281/89, Italia v. komissio, tuomio 19.2.1991 (Kok. 1991, s. I-347, 19 kohta); asia C-55/91, Italia v. komissio, tuomio 6.10.1993 (Kok. 1993, s. I-4813, 13 kohta) ja asia C-253/97, Italia v. komissio, tuomio 28.10.1999 (Kok. 1999, s. I-7529, 6 kohta).

sanoen velvollinen perustelemaan päätöksensä, jolla se toteaa asianomaisen jäsenvaltion harjoittaman valvonnan puuttuvan täysin tai olevan puutteellista. [7]

24. Komission ei kuitenkaan tarvitse näyttää tyhjentävästi kansallisten viranomaisten suorittamien tarkastusten riittämättömyyttä tai niiden esittämien lukujen sääntöjenvastaisuutta, vaan sen on esitettävä näyttö vakavasta ja perustellusta epäilyksestä näiden tarkastusten tai lukujen suhteen. [8]

25. Näin ollen on jäsenvaltion asiana näyttää toteen, että komission epäämän rahoituksen saamisen edellytykset täyttyvät. [9] Asianomainen jäsenvaltio ei toisin sanoen pysty kumoamaan komission päätelmiä pelkillä väitteillä, joiden tueksi se ei esitä selvitystä luotettavan ja toimivan valvontajärjestelmän olemassaolosta. Jollei jäsenvaltio pysty osoittamaan komission päätelmiä virheellisiksi, päätelmät saattavat antaa aiheen perusteltuihin epäilyksiin siitä, onko valvonta- ja tarkastustoimista muodostuvaa asianmukaista ja tehokasta kokonaisuutta otettu käyttöön. [10]

26. Tällainen komission todistustaakan huojennus selittyy sillä, että juuri jäsenvaltio voi parhaiten kerätä ja tarkistaa EMOTR:n tilien tarkastamista ja hyväksymistä varten tarvittavat tiedot ja juuri jäsenvaltion asiana on siten esittää tarkat ja täydelliset todisteet tarkastustensa tai ilmoittamiensa lukujen todenmukaisuudesta ja tarvittaessa komission toteamusten virheellisyydestä. [11]

27. Kuten edellä esitetystä oikeuskäytännöstä käy ilmi, komission ei tarvitse esittää epäilyjensä tueksi tyhjentävää näyttöä. Sen on kuitenkin esitettävä yhteenveto samaan suuntaan osoittavista tosiseikoista, josta käy ilmi, että komissiolla on tarkastusten suhteen

7 — Ks. erityisesti asia C-8/88, Saksa v. komissio, tuomio 12.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2321, 23 kohta); asia C-278/98, Alankomaat v. komissio, tuomio 6.3.2001 (Kok. 2001, s. I-1501, 39 kohta) ja asia C-349/97, Espanja v. komissio, tuomio 8.5.2003 (Kok. 2003, s. I-3851, 46 kohta).

8 — Ks. erityisesti asia C-48/91, Alankomaat v. komissio, tuomio 10.11.1993, (Kok. 1993, s. I-5611, 17 kohta); asia C-54/95, Saksa v. komissio, tuomio 21.1.1999, (Kok. 1999, s. I-35, 35 kohta); asia C-28/94, Alankomaat v. komissio, tuomio 22.4.1999 (Kok. 1999, s. I-1973, 40 kohta); edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Alankomaat v. komissio, tuomio 6.3.2001, 40 kohta, asia C-263/98, Belgia v. komissio, tuomio 20.9.2001 (Kok. 2001, s. I-6063, 36 kohta) ja edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Espanja v. komissio, tuomio 8.5.2003, 47 kohta.

9 — Ks. erityisesti asia 347/85, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 24.3.1988 (Kok. 1988, s. 1749, 14 kohta); edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Alankomaat v. komissio, tuomio 10.11.1993, 16 kohta ja edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Belgia v. komissio, tuomio 20.9.2001, 36 kohta.

10 — Ks. edellä alaviitteessä 6 mainittu asia Italia v. komissio, tuomio 28.10.1999, 7 kohta ja edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Espanja v. komissio, tuomio 8.5.2003, 48 kohta.

11 — Ks. erityisesti edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Alankomaat v. komissio, tuomio 10.11.1993, 17 kohta; edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Saksa v. komissio, tuomio 21.1.1999, 35 kohta; asia C-59/97, Italia v. komissio, tuomio 18.3.1999 (Kok. 1999, s. I-1683, 55 kohta); edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Alankomaat v. komissio, tuomio 6.3.2001, 41 kohta; edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Belgia v. komissio, tuomio 20.9.2001, 37 kohta; asia C-118/99, Ranska v. komissio, tuomio 24.1.2002 (Kok. 2002, s. I-747, 37 kohta) ja edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Espanja v. komissio, tuomio 8.5.2003, 49 kohta.

vakava ja perusteltu epäilys. Tosiseikkojen välillä on oltava sellainen keskinäinen yhteys, että johtopäätös sääntöjen rikkomisesta voidaan tehdä.

28. Mikäli siis komissio pystyy esittämään tosiseikat, jotka viittaavat järjestelmällisiin laiminlyönteihin EMOTR:n rahoittamien toimenpiteiden valvonnassa, jäsenvaltion on toimitettava todisteet siitä, että komission havainnot ovat virheellisiä.

29. Käsiteltävänä olevassa asiassa komissio perustelee vakavaa ja perusteltua epäilystään tarkastusten suhteen seuraavilla tosiseikoilla. Ensinnäkin kyseisen viljelykauden aikana oli hylätty vain kaksi tarjottua hedelmäerää, joista toinen hylättiin juuri komission tarkastajien ollessa paikalla. Toiseksi Kreikan viranomaiset ilmoittivat paikalla tehdyn tarkastuksen aikana komissiolle, että särkyneiden hedelmien sallittu määrä oli 5 prosenttia ja mädäntyneiden hedelmien vastaavasti 1 prosenttia.

30. Näistä tosiseikoista ei seuraa, etteivät kyseisen jäsenvaltion tekemät tarkastukset olisi perusteellisia ja täydellisiä. Mikään ei viittaa epäselvyyksiin. Toisin sanoen riittävänä todisteena ei voida pitää pelkästään joitakin tosiseikkoja, jotka myöskään keskinäisessä yhteydessä tarkasteltuna eivät anna aihetta olettaa, että EMOTR:n rahoittamien toimenpiteiden valvonnassa olisi järjestelmällisiä puutteita. Tällaisessa tapauksessa jäsenvaltion, tässä tapauksessa Kreikan hallituksen, ei tarvitse toimittaa todisteita siitä, että komission havainnot ovat virheellisiä.

31. Komissio ei myöskään ole esittänyt perusteluita sille, miksi sen mukaan on erittäin epätodennäköistä, että vain kaksi erää hylätään. Se ei ole esittänyt myöskään muita perusteluita laiminlyöntiepäilystensä tueksi.

32. Näin ollen on katsottava, ettei komissio ole täyttänyt velvollisuuttaan esittää näyttöä vakavasta ja perustellusta epäilyksestä tarkastusten suhteen, joten se ei ole täyttänyt EMOTR:n tilien hyväksyntää koskevaa todistustaakkaansa.

33. Kreikan hallituksen neljäs väite koskee punnitustodistusten säilyttämisvelvollisuutta.

34. Yhteenvetokertomuksesta ja komission muistiosta käy ilmi, että valtaosa käsittelyyrityksistä ei ollut säilyttänyt punnitustodistuksia viljelykaudella 1997/1998. Komission yksiköiden mukaan kyseinen asiakirja parantaa mahdollisuuksia valvoa toimitettuja mää-

riä. Komissio väittää punnitustodistuksia koskeva epäilyksensä huomioon ottaen, että punnitustodistukset olisivat olleet hyödyllinen apuväline tarkastusten luotettavuuden arvioinnissa.

35. Pelkästään se, että tietty toimenpide olisi voinut yksinkertaistaa tarkastusten suorittamista, ei kuitenkaan tee siitä pakollista. Punnitustodistuksia ei ole selvästi säädetty säilytettäviksi yhdessäkään yhteisön tai kansallisen lainsäädännön säädöksessä. Komissio ei ole myöskään esittänyt tuekseen mitään yhteisön säännöksiä, joiden perusteella voitaisiin päätellä, että tällainen velvoite olisi olemassa. Näin ollen komissio ei voi väittää, että punnitustodistukset olisi pitänyt säilyttää. Tämän oletetun säilytysvelvollisuuden noudattamatta jättämiseen ei myöskään ole mahdollista kytkeä mitään seurauksia, jotka koskevat suoritettujen tarkastusten riittävyyttä.

36. Komissio ei myöskään ole pystynyt osoittamaan, että punnitustodistuksia tarvittaisiin kuljetettujen hedelmäerien varmentamiseen. Se ei selitä, mitä lisäarvoa nämä punnitustodistukset toisivat verrattuna asetuksen N:o 1169/97 10 artiklan 2 kohdan ja 18 artiklan 3 kohdan a alakohdan perusteella pakollisiin toimitustodistuksiin nähden, joissa ilmoitetaan muun muassa kuljetettavien erien brutto- ja nettopainot.

37. Pidän näin ollen myös tätä Kreikan hallituksen väitettä perusteltuna.

38. Yhteenvetokertomuksen mukaan 2 prosenttia hakemuksista on jätetty yhteisön rahoituksen ulkopuolelle, koska Kreikan hallitus ei ole suorittanut riittäviä tarkastuksia. Koska tällaista puutetta ei ole todettu kahden kohdan osalta, päätös 2002/881 on todettava mitättömäksi siltä osin kuin se koskee 2 prosentin jättämistä yhteisön rahoituksen ulkopuolelle vuosina 1997–1999, koska tätä koskevat perustelut eivät ole riittävät.

V Naudanlihapalkkiojärjestelmä

A *Asian tosiseikat ja oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely*

39. Komissio totesi Kreikkaan 10.–14.4.2000 tekemällään tarkastuskäynnillä seuraavat vakavat puutteet, jotka koskevat naudanlihapalkkiojärjestelmän valvontaa ja tarkastuksia:

— valtion alueellisilla viranomaisilla ei ollut riittäviä tietoja yhdennetyn hal-

linto- ja valvontajärjestelmän (jäljempänä IACS) täytäntöönpanomääräysten muutoksista

— tietokantaa ei ollut saatettu valmiiksi eikä se ollut käytössä [12]

— nautakarjojen rekisterit eivät olleet riittävät

— suuria määriä nuoria eläimiä ei ollut merkitty eikä niiden syntymää ollut merkitty rekistereihin

— nautapasseja ei ollut myönnetty.

40. Komission yksiköiden tekemässä toisessa tarkastuksessa todettiin lisäksi seuraavat puutteet:

— sama virkamies, joka valvoi tuen hallintoa, myöskin valitsi hakijat paikalla tehtäviä tarkastuksia varten ja sen jälkeen itse suoritti paikalla tehtävän tarkastuksen

— eri viranomaisten välinen yhteistyö ei ollut riittävää

— osuuskuntia ei valvottu lainkaan

— riittävää riskianalyysia ei ollut tehty

— tarkastuksia ja rangaistusseuraamuksia koskevat tilastotiedot olivat virheelliset ja poikkesivat niissä prefektuureissa luovutetuista tiedoista, joilla vierailtiin.

41. Kreikan viranomaiset vaativat päätöksen 2002/881 mitätöintiä siltä osin kuin sillä jätetään rahaston rahoituksen ulkopuolelle 11 352 868 euron summa. Tämä summa vastaa 10 prosentin korjausta emolehmäpalkkioille, urospuolisista nautaeläimistä myönnettävälle erityispalkkiolle ja laajaperäistämispalkkiolle haetusta tuesta vuosina 1998 ja 1999. Yhteenvetokertomuksesta käy ilmi, että komissio on määrännyt korjauksen

12 — Nautaeläinten numeroita ei ollut tarkastettu elektronisesti.

siitä syystä, että se oli todennut merkittäviä puutteita nautaeläinten palkkiojärjestelmän hallinnossa ja valvonnassa. 10 prosentin kiinteämääräistä oikaisua koskevat Kreikan hallituksen vastaväitteet voidaan jakaa kolmeen ryhmään.

Ensimmäisen ryhmän väitteet

42. Helleenien tasavalta esittää pääasiassa seuraavat perustelut. Kreikan hallitus luettelee ensinnäkin lukuisia toimenpiteitä, joita se on toteuttanut täytäntöönpanomääräysten saattamiseksi asianosaisten tietoon. Se myöntää, ettei tietokantaa ollut otettu käyttöön, joten nautaeläinten numeroiden elektronista tarkastusta ei ollut tehty, mutta käsin kirjoitetut käyttörekisterit sisältävät nautaeläimen tietokantaan rekisteröimiseksi tarvittavat tiedot. Rekisterit täyttävät direktiivin 92/102/ETY [13] vaatimukset. Kolmanneksi, merkitsemättömien nuorten eläinten osuus ei ollut edes viittä prosenttia. Lopuksi Kreikan hallitus toteaa, että passit oli kylläkin kirjoitettu käsin, mutta kyseessä olivat viralliset asiakirjat, jotka sisälsivät kaikki asetuksessa N:o 2629/97 [14] säädetyt tiedot.

43. Kreikan hallitus lisää näihin perusteluihin vielä sen, että vaikka yhteisön asetukset säätävätkin IACS:n ja nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän perustamisen pakolliseksi 1.1.1997 alkaen, tämä ei kuitenkaan muuta sitä, että todellista toteutusta, täydellistä kehittämistä ja välittömästi alkavaa toimintaa on vaikeuttanut Kreikan erityistilanne eli se, että maa on pääosin vuoristoa ja että maanviljelijät asuvat kaukana kaupungeista, jolloin karjatilallisten koulutus ja opastus IACS:n käyttöön vaatii enemmän aikaa.

B *Asian arviointi*

44. En pidä Kreikan hallituksen esittämiä perusteluja vakuuttavina.

13 — Eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä 27 päivänä marraskuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/102/ETY (EYVL L 355, s. 32–36).

14 — Yksityiskohtaisista säännöistä neuvoston asetuksen (EY) N:o 820/97 täytäntöönpanemiseksi korvamerkkien, tilarekisterien ja passien osalta nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän puitteissa 29 päivänä joulukuuta 1997 annettu komission asetus (EY) N:o 2629/97 (EYVL L 354, s. 19–22).

45. Kuten komissio muistiossaan aivan oikein toteaa, kiertokirjeet tarkastuksissa noudatettavien menetelmien muutoksia koskevista yksityiskohtaisista ohjeista lähetettiin tarkastajille vasta kahden ja neljän kuukauden kuluttua asetuksen voimaantulosta. Kreikan hallituksen huomautus siitä, että tarvittavat tiedot oli annettu tarkastajille jo ennen voimaantulopäivää pidetyssä seminaarissa, vaikuttaa minusta epäuskottavalta eikä sinänsä anna takeita siitä, että tarkastajat olisivat todellisuudessa tehneet tarkastukset uuden asetuksen mukaisesti.

46. Kreikan hallitus ei myöskään ole noudattanut asetukseen N:o 820/97 [15] perustuvia velvollisuuksiaan. Kuten komissio on painottanut, tietokantaa ei ollut otettu käyttöön eivätkä nautaeläinten rekisteröintimääräykset olleet asetuksen N:o 820/97 mukaisia. Myöskään nautaeläinten rekisterit tai myönnetyt passit eivät täyttäneet säädettyjä vaatimuksia. Kaikki eläimet olisi pitänyt varustaa korvamerkillä 20 päivän kuluessa niiden syntymästä.

47. Muun muassa asetukseen N:o 820/97 perustuvat säännökset on tehty noudatettaviksi. Asetuksen N:o 820/97 säännöksiä on tulkittava täsmällisesti ja noudatettava. Säännösten tavoitteena on muun muassa eläinten jäljitettävyyden parantaminen, jolloin tautien puhjetessa pystytään suojelemaan paremmin kansanterveyttä ja eläinten terveyttä. Säännösten noudattamatta jättämistä ei myöskään ole mahdollista oikeuttaa mahdollisesti toteutetuilla muilla toimenpiteillä. Helleenien tasavallan perustelut onkin hylättävä näiden syiden vuoksi.

Toisen ryhmän väitteet

48. Kreikan hallitus esittää pääasiassa seuraavat perustelut. Se katsoo ensinnäkin, että hallinnolliset tarkastukset ja riskianalyysit tekevät toiset tarkastajat kuin paikalla tehtävät tarkastukset. Toiseksi tarkastusraporttien vaihtaminen maatalouden kehittämisestä vastaavien viranomaisten ja eläinlääkintäviranomaisten välillä ei ollut mahdollista vuoteen 1999 saakka, mutta vuodesta 2000 alkaen vaihto on toiminut paremmin. Lisäksi eri toimielimet ovat laatineet yhteisen kiertokirjeen. Kolmanneksi Kreikan hallitus toteaa, että valvontaa ei puuttunut. Tukihakemukset annetaan kylläkin maatalousosuuskuntien yhdistysten hoidettavaksi, mutta interventioista ja tuista vastaavat nomokset valvovat niitä aina tiukasti ja tekevät tarkastuksia. Neljänneksi Helleenien tasavalta väittää, ettei riskianalyysia ole tehty tietokoneella mutta että manuaalisesti tehty

15 — Nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän sekä naudanlihan ja naudanlihatuotteiden merkitsemisen käyttöönottamisesta 21 päivänä huhtikuuta 1997 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 820/97 (EYVL L 117, s. 1–8).

analyysi täyttää asetuksen N:o 3887/92 [16] ja kansallisen lainsäädännön edellytykset. Kreikan hallitus painotti käsittelyssä, että tilastotietoihin liittyy teknisiä ongelmia, mutta kokonaistiedot ovat siitä huolimatta oikein.

C *Asian arviointi*

49. Mielestäni Kreikan hallituksen esittämiä perusteluja ei ole mahdollista hyväksyä.

50. Komission palvelujen kertomuksista käy selvästi ilmi, että henkilöstöpulan vuoksi Thessalonikin ja Larissan nomoksissa yksi ja sama ihminen vastasi useista tarkastukseen liittyvistä tehtävistä. Kreikan hallitus ei sen sijaan ole osoittanut päinvastaista tai esittänyt näyttöä päinvastaisesta tilanteesta.

51. Tällaista näyttöä ei ole myöskään eri viranomaisten välisestä yhteistyöstä. Sitä, että viranomaiset ovat laatineet yhteisen kiertokirjeen, ei voida sinänsä pitää takeena riittävästä yhteistyöstä. Näin on varsinkin, kun otetaan huomioon, että Kreikan hallitus on itsekin myöntänyt, ettei tarkastusraporttien vaihtaminen eri viranomaisten välillä ollut mahdollista vuoteen 1999 saakka. Kreikan hallitus ei myöskään ole pystynyt esittämään todisteita siitä, että maatalousosuuskuntien yhdistyksiä käytännössä valvotaan. Kuten komissio toteaa esittämissään asiakirjoissa, se Kreikan toimielin, joka viime kädessä on vastuussa EMOTR:lle ja jonka tulisi tarkastaa ja varmentaa kaikki hakemuksia koskevat tiedot, ei ole pystynyt esittämään mitään tietoja, jotka osoittaisivat, että hakemukset on tarkastettu.

52. Kreikan viranomaiset ovat vahvistaneet, että riskianalyysin toteutus oli puutteellinen. Komissio väitti vastinekirjelmässään, että tilanteen olisi voinut korjata osittain tarkastamalla paikalla kaikki tukihakemukset. Koska tarkastettujen hakemusten osuus oli vuonna 1998 vain 65 prosenttia ja vuonna 1999 75 prosenttia, on todettava, että Kreikan hallitus ei ole pystynyt korjaamaan tätä puutetta.

53. Olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että Kreikan hallituksen väitteitä virheellisistä tilastotiedoista on vaikea ymmärtää. Kreikan hallitus ei nimittäin kokonaisuudessaan selvennä millään tavalla, miten se tarkastaa, varmentaa ja suodattaa tilastotietoja. Tarkastuksia koskevien luotettavien tietojen puuttuminen tuottaa merkittävän vaaran yhteisön varojen häviämisestä.

16 — 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. 36–45).

54. Edellä esitetyt perustelut huomioon ottaen on todettava, että Kreikan hallituksen esittämiä väitteitä ei ole mahdollista hyväksyä.

Kolmannen ryhmän väitteet

55. Kreikan hallitus esittää pääasiassa seuraavat perustelut. Kreikan hallitus moittii komissiota siitä, ettei se ole ottanut arviossaan huomioon suuntaviivoja, jotka perustuvat 23.12.1997 päivättyyn asiakirjaan nro VI/5330/97. Komission on tehtävä rahoituskorjaus ainoastaan siinä tapauksessa, että sääntöjen soveltamisessa on vakava puute ja kyseisen puutteen johdosta EMOTR:lle aiheutuvan tappion riski on todellinen. Kreikan hallituksen mukaan tätä tulkintaa tukee myös asetuksen N:o 729/70, [17] sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1287/95, [18] 5 artiklan 2 kohdan c alakohdan sanamuoto.

56. Kreikan hallitus väittää toissijaisesti, että kyseisen rahoituskorjauksen suuruus ei ole kohtuullinen, kun sitä arvioidaan suhteessa todettujen puutteiden vakavuuteen. Kreikan hallitus katsoo, että komission kaikki syytökset koskevat asiakirjassa nro VI/5330/97 tarkoitettua lisävalvontaa. Siten 10 prosentin tai 5 %:n korjaus ei olisi oikeutettu, vaikka olennaista valvontaa ei olisikaan tehty kaikilta osin, koska komission paikalla tekemissä tarkastuksissa ei tehty havaintoja, joiden johdosta EMOTR:lle aiheutuvan tappion riski on suuri. Näin ollen ehdotetut korjaukset on todettava mitättömiksi tai alennettava 2 prosenttiin.

D *Asian arviointi*

57. Kiinteämääräisiä korjauksia koskevat suuntaviivat on esitetty asiakirjassa nro VI/5330/97. Käytettävä korjausprosentti vaihtelee tarkastusten suorittamisessa todettujen puutteiden merkityksen mukaan. Komissio erottaa kaksi valvontaluokkaa seuraavasti:

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

17 — Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 729/70 (EYVL L 94, s. 13–18).

18 — Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun asetuksen (ETY) N:o 729/70 muuttamisesta 22 päivänä toukokuuta 1995 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1287/95 (EYVL L 125, s. 1–4).

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

58. Asiakirjan nro VI/5330/97 mukaan komissio noudattaa seuraavia kiinteämääräisiä korjausprosentteja: Kun yksi tai useampi olennainen tarkastus on jäänyt toteuttamatta tai ne on toteutettu niin puutteellisesti tai niin harvoin, että niiden perusteella ei voida määritellä maksuvaatimuksen tukikelpoisuutta tai ehkäistä sääntöjenvastaisuuksia, on perusteltua soveltaa 10 prosentin korjausta, koska on mahdollista todeta kohtuullisella varmuudella, että rahaston varoihin kohdistuva merkittävien tappioiden riski oli suuri. Kun kaikki olennaiset valvontatoimenpiteet on toteutettu mutta niitä ei ole sovellettu lukumäärän, toistuvuuden tai perusteellisuuden osalta asetuksissa edellytetyllä tavalla, on perusteltua soveltaa 5 prosentin korjausta, koska on mahdollista todeta kohtuullisen varmasti, että niiden perusteella ei saada riittävää varmuutta vaatimusten sääntöjenmukaisuudesta ja että rahastoon kohdistunut riski on ollut merkittävä. Kun jäsenvaltio on suorittanut olennaiset valvontatoimenpiteet asianmukaisesti mutta on täysin laiminlyönyt yhden tai useamman lisävalvontatoimenpiteen toteuttamisen, on perusteltua soveltaa 2 prosentin korjausta ottaen huomioon, että rahastoon kohdistunut riski on vähäisempi ja sääntöjenvastaisuus ei ole ollut yhtä vakava.

59. Edellä 39 kohdasta alkaen esitetystä seuraa selvästi, että Kreikan hallitus ei ensinnäkään ole toteuttanut olennaisia tarkastuksia ja lisävalvontatoimenpiteitä tai on toteuttanut ne puutteellisesti. Toiseksi se ei ole pystynyt osoittamaan, että komission arvio olisi virheellinen tai että käytössä olisi ollut riittävä ja tehokas valvonta- ja tarkastusjärjestelmä. Kolmanneksi Kreikan hallitus ei ole näyttänyt, etteivät todetut puutteet olisi aiheuttaneet riskiä rahastolle tai että riski olisi ollut vain vähäinen. Katsonkin näin ollen, ettei komissio ole tehnyt virhettä soveltaessaan 10 prosentin korjausta nautaeläimille myönnettyyn tukeen.

60. Ehdotan täten, että Kreikan hallituksen vaatimus hylätään.

VI Lampaan- ja vuohenlihapalkkioiden korjaus

A *Asian tosiseikat ja oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely*

61. Komissio totesi Kreikkaan 10.–14.4.2000 tekemällään tarkastuskäynnillä seuraavat

vakavat puutteet, jotka koskevat lampaan- ja vuohenlihapalkkiojärjestelmää:

— lammas- ja vuohitietokannasta puuttui katraan liikkeiden jatkuva rekisteröintijärjestelmä

— tarkastuksia koskevat tilastotiedot olivat virheelliset ja poikkesivat niissä prefektuureissa luovutetuista tiedoista, joissa vierailtiin

— tietojen käsittelyssä oli viivettä

— riskianalyysia ei ollut tehty

— eläinten pitopaikkaa ei usein ollut ilmoitettu asianmukaisesti

— toimivaltaisella viranomaisella ei ollut tietoja kyseisten eläinten määrän vähenemisestä.

62. Komission palvelut olivat todenneet lampaan- ja vuohenlihapalkkiojärjestelmään liittyviä puutteita jo vuosina 1997 ja 1998. Huhtikuussa 2000 komissio lähetti tarkastajat Thessalonikiin ja Larissaan. Huhtikuussa 2001 tehtiin tarkastuksia Kozanissa ja lopuksi lokakuussa 2001 käytiin Rodopissa ja Dramassa. Tarkastajat eivät todenneet näissä paikalla tehdyissä tarkastuksissa mitään parannusta aiemmin todettuihin puutteisiin nähden.

63. Kreikan viranomaiset vaativat päätöksen 2002/881 mitätöintiä siltä osin kuin sillä jätetään rahaston rahoituksen ulkopuolelle 22 969 271,00 euron summa. Tämä summa vastaa 5 prosentin korjausta lampaan- ja vuohenlihapalkkioille (vuoristo- tai epäsuotuisilla alueilla) haetusta tuesta vuosina 1998 ja 1999. Yhteenvetokertomuksesta käy ilmi, että komissio on määrännyt korjauksen siitä syystä, että se oli todennut runsaasti puutteita (katso 61 kohta) lampaan- ja vuohenlihapalkkiojärjestelmässä. [19]

Perustelut

64. Kreikan hallitus esittää pääasiassa seuraavat perustelut. Kreikan hallitus ensinnäkin kiistää komission väitteen siitä, ettei

19 — Lammas- ja vuohieläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönottamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1782/2003 ja direktiivien 92/102/ETY ja 64/432/ETY muuttamisesta 17 päivänä joulukuuta 2003 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 21/2004 (EYVL L 5, s. 8–17).

hallinnossa ja valvonnassa olisi voitu todeta parannuksia. Se luettelee lukuisia tilanteen parantamiseksi toteutettuja toimenpiteitä.[20] Toiseksi Kreikan hallitus huomauttaa, että Kreikan tarkastajilla on erittäin paljon kokemusta ja erikoisosaamista, eikä väitettä eläinten laskennan laadusta voida hyväksyä. Kolmanneksi Kreikan hallitus väittää, että maaseudun kehittämisestä vastaavien viranomaisten valvontaa on pidettävä riittävänä.

B *Asian arviointi*

65. Kantajan tiettyjen lampaan- ja vuohenlihapalkkioihin liittyvien menojen hyväksymättä jättämistä vastaan esittämiä perusteluja ei mielestäni voida hyväksyä.

66. Kuten käy ilmi komission yhteenvetokertomuksesta, jota kantaja ei ole kommentoinut kirjelmässään, katraan liikkeiden jatkuva rekisteröintijärjestelmä mutaatioita varten ei ollut käytössä ainakaan vuosina 1995–1997. Tämä on ristiriidassa asetuksen N:o 2700/93[21] 4 artiklan 1 kohdan kanssa. Yhteenvetokertomuksesta käy myös ilmi, että eläinten laskentaa ei ole tehty täsmällisesti. En pidä pelkkää Kreikan hallituksen viittausta kreikkalaisten tarkastajien hyvään pätevyyteen vakuuttavana todisteena siitä, että eläinten laskenta olisi sujunut asianmukaisesti.

67. Lisäksi tietojen käsittelyssä oli viivettä, riittävää riskianalyysia ei ollut tehty, eläinten pitopaikkaa ei usein ollut ilmoitettu asianmukaisesti eikä toimivaltainen viranomainen saanut tietoja eläinten määrän vähenemisestä. Kreikan toistuva vetoaminen oikeutukseen ja mahdollisiin parannuksiin ei suinkaan vakuuta Kreikan hallituksen väitteiden pätevyydestä, pikemminkin päinvastoin. Parannukset eivät koske todettuja puutteita, kuten ei myöskään Kreikan hallituksen perustelu siitä, että Kreikan erityistilanne — se, että maa on pääosin vuoristoa ja että maanviljelijät asuvat kaukana kaupungeista — vaikeuttaa täytäntöönpanoa.

68. Näin ollen Helleenien tasavallan esittämät perustelut on mielestäni hylättävä.

20 — Kreikan viranomaiset ovat ensinnäkin antaneet karjatilallisille tiedon siitä, että niiden on pidettävä käyttörekisteriä ja täytettävä sitä koskevat edellytykset. Toiseksi on laadittu lakiluonnos niiden vuohi- ja lammastilallisten rangaistuksista, jotka eivät korvamerkitse eläimiään. Lisäksi Kreikan viranomaiset ovat alkaneet soveltaa uutta yritysrekisterimallia ja uutta vuohien ja lampaiden korvamerkkimallia, johon tulevaisuudessa merkitään jokaisen syntyneen eläimen rekisteröintinumero.

21 — Lampaan- ja vuohenlihan tuottajapalkkiota koskevista yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä 30 päivänä syyskuuta 1993 annettu komission asetus (ETY) N:o 2700/93 (EYVL L 245, s. 99).

VII Ratkaisuehdotus

69. Olen edellä katsonut, että kantajan väitteet tulisi hyväksyä vain yhden kohdan osalta. Koska kaikki muut väitteet on mielestäni hylättävä, kantaja on velvoitettava maksamaan oikeudenkäyntikulut.

70. Edellä esitetty huomioon ottaen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) kumoaa Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston EMOTR:n tukiosastosta maksettavien jäsenvaltioiden tiettyjen menojen jättämisestä yhteisörahoituksen ulkopuolelle 5 päivänä marraskuuta 2002 tehdyn komission päätöksen 2002/881/EY siltä osin kuin siinä jätetään hedelmä- ja vihannesalaa koskevista Helleenien tasavallan tukihakemuksista 2% yhteisön statuksen ulkopuolelle sillä perusteella, että tiettyjen sitrushedelmien toimituksia ei ole valvottu riittävän hyvin,

2) hylkää kanteen muulta osin,

3) velvoittaa kantajan maksamaan oikeudenkäyntikulut.