JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

PAOLO MENGOZZI

10 päivänä tammikuuta 2008 [1]

1. Esillä olevalla valituksella Belgian kuningaskunta (jäljempänä myös valittaja) vaatii kumottavaksi Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen 25.7.2006 antamaa tuomiota (jäljempänä valituksenalainen tuomio), [2] jolla tuomioistuin hylkäsi valittajan kanteen, jossa vaadittiin ensisijaisesti 4.2.2004 tehdyn komission päätöksen 2004/136/EY [3] kumoamista siltä osin kuin siinä säädetään valittajan osalta 2 prosentin suuruisesta kiinteämääräisestä alennuksesta Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosaston rahoitusta varten varainhoitovuosina 2000–2002 ilmoitettuihin menoihin, tai toissijaisesti rahoituksen ulkopuolelle jätettyjen menojen määrän alentamista.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Yhteisen maatalouspolitiikan rahoitusta säätelevien yhteisön säännösten mukaan [4] EMOTR:n tukiosasto rahoittaa erityisesti maatalousmarkkinoiden vakauttamiseen tarkoitettuja interventioita, jotka on toteutettu maatalouden yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevien yhteisön sääntöjen mukaisesti. [5] Mikäli komissio katsoo, ettei joitakin menoja ole suoritettu yhteisön sääntöjen mukaisesti, se päättää yhteisörahoituksen ulkopuolelle jäävistä menoista. [6] Jäsenvaltioiden puolestaan on kansallisten lainsäädännöllisten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin tarkistaakseen, ovatko EMOTR:n rahoittamat toimenpiteet todellisia ja asianmukaisia, jotta sääntöjenvastaisuudet voitaisiin ehkäistä ja käsitellä ja jotta tällaisten sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien seurauksena menetetyt summat voidaan periä takaisin. [7]

1 – Alkuperäinen kieli: italia.

2 – Asia T-221/04, Belgia v. komissio (ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

3 – Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta maksettavien jäsenvaltioiden tiettyjen menojen jättämisestä yhteisörahoituksen ulkopuolelle tehty päätös (EUVL L 40, s. 31).

4 – Tässä tapauksessa nousevat esiin yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21.4.1970 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 729/70 (EYVL L 94, s. 13) sekä myöhemmin kuin 1.1.2000 suoritettujen maksujen osalta yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 17.5.1999 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1258/1999 (EYVL L 160, s. 103). Nämä säädökset eivät ole enää voimassa, vaan 1.1.2007 lähtien on sovellettu yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21.6.2005 annettua neuvoston asetusta (EY) N:o 1290/2005 (EUVL L 209, s. 1).

5 – Ks. asetuksen N:o 729/70 1 artiklan 2 kohdan b alakohta ja 3 artiklan 1 kohta sekä asetuksen N:o 1258/1999 1 artiklan 2 kohdan b alakohta ja 2 artiklan 2 kohta.

6 – Ks. asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohta ja asetuksen N:o 1258/1999 7 artiklan 4 kohta.

7 – Ks. asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohta ja asetuksen N:o 1258/1999 8 artiklan 1 kohta.

3. Tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevasta yhdennetystä hallinto- ja valvontajärjestelmästä 27.11.1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3508/92 [8] 1 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan perustamaan tällainen yhdennetty järjestelmä, jota kasvituotannon alalla on sovellettava erityisesti tiettyjen peltokasvien tuottajia koskevaan tukijärjestelmään.

4. Saman asetuksen 2 artiklan mukaisesti ”yhdennetty järjestelmä sisältää seuraavat osat:

a) tietokonepohjainen tietokanta;

b) aakkosnumeerinen viljelylohkojen tunnistejärjestelmä;

c) aakkosnumeerinen eläinten tunnistamista ja rekisteröintiä koskeva järjestelmä;

d) tukihakemukset;

e) yhdennetty valvontajärjestelmä”.

Sittemmin 17.7.2000 annetulla ja 28.7.2000 voimaan tulleella neuvoston asetuksella (EY) N:o 1593/2000, jolla muutettiin asetusta N:o 3508/92, [9] viimeksi mainitun asetuksen 2 artiklan b ja c alakohdasta poistettiin sana aakkosnumeerinen.

5. Asetuksessa N:o 3508/92 ”viljelylohkolla” tarkoitetaan 1 artiklan 4 kohdan määritelmän mukaan ”yhtenäistä maapalaa, jolla yhtä kasvustoa hoitaa yksi tuottaja”.

6. Asetuksen N:o 3508/92 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Aakkosnumeerinen viljelylohkojen tunnistejärjestelmä perustuu maarekisterikarttoihin ja -asiakirjoihin, muihin kartta-aineistoihin tai ilmavalokuviin tai satelliittikuviin tai

8 – EYVL L 355, s. 1. Kyseinen asetus, jota oli muutettu useita kertoja, kumottiin yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (ETY) N:o 2019/93, (EY) N:o 1452/2001, (EY) N:o 1453/2001, (EY) N:o 1454/2001, (EY) N:o 1868/94, (EY) N:o 1251/1999, (EY) N:o 1254/1999, (EY) N:o 1673/2000, (ETY) N:o 2358/71 ja (EY) N:o 2529/2001 muuttamisesta 29.9.2003 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1782/2003 (EUVL L 270, s. 1).

9 – EYVL L 182, s. 4.

muuhun vastaavaan tukiaineistoon tai useisiin näistä tekijöistä.”

Asetuksen N:o 1593/2000 nojalla kyseisen artiklan teksti on korvattu seuraavasti:

”Viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmä perustuu maarekisterikarttoihin ja -asiakirjoihin tai muuhun kartta-aineistoon. On käytettävä hyväksi tietokoneistettua maantieteellistä tietojärjestelmätekniikkaa, johon on toivottavaa sisällyttää ilmaortokuvaus tai satelliittiortokuvaus ja joka sisältää tasalaatuisen standardin, joka takaa vähintään mittakaavaltaan 1:10 000 olevia karttoja vastaavan tarkkuuden.”

7. Asetuksen N:o 3508/92 7 artiklan mukaan ”yhdennetty valvontajärjestelmä koskee kaikkia jätettyjä tukihakemuksia, erityisesti hallinnollisen valvonnan, paikalla tehtävien tarkastusten ja tarvittaessa ilmasta tai avaruudesta tehtävien kaukohavaintotarkastusten osalta”.

8. Saman asetuksen 8 artiklassa puolestaan säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltion on tehtävä tukihakemuksia koskeva hallinnollinen valvonta.

2. Hallinnollista valvontaa on täydennettävä paikalla tehtävillä tarkastuksilla, jotka koskevat otosta maatiloista. Jäsenvaltion on laadittava kaikkia näitä tarkastuksia koskeva otantasuunnitelma.

3. Kunkin jäsenvaltion on nimettävä viranomainen vastaamaan tässä asetuksessa säädettyjen tarkastusten yhteen sovittamisesta.

4. Kansalliset viranomaiset voivat, myöhemmin vahvistettavilla edellytyksillä, käyttää kaukohavainnointia viljelylohkojen pinta-alan määrittämiseen niiden käytön ja kunnon tarkastamiseksi.

_ _”

9. Asetuksen N:o 3508/92 13 artiklan 1 kohdan nojalla, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksen (ETY) N:o 3508/92 muuttamisesta 17.12.1996 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 2466/96, [10] kaikkia kyseisen asetuksen 2 artiklassa tarkoitetun yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän osia tuli soveltaa Belgiassa viimeistään 1.1.1997.

10 – EYVL L 335, s. 1.

Asetuksella N:o 1593/2000 edellä mainittuun 13 artiklan 1 kohtaan on myöhemmin lisätty c alakohta, jossa säädetään, että eri jäsenvaltioissa on viimeistään 1.1.2005 sovellettava ”4 artiklassa tarkoitetun viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän maantieteellistä osaa”.

10. Tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevan yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 23.12.1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3887/92, [11] sellaisena kuin se on muutettuna 29.7.1998 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 1678/98, [12] 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Hallinnolliset ja paikalla tehtävät tarkastukset on tehtävä siten, että varmistetaan tukien ja palkkioiden myöntämistä koskevien edellytysten noudattaminen.

2. Asetuksen (ETY) N:o 3508/92 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin hallinnollisiin tarkastuksiin on kuuluttava erityisesti seuraavat:

a) ilmoitettujen lohkojen ja eläinten ristiintarkastukset sen varmistamiseksi, että tukea ei myönnetä ilman perusteita kahteen kertaan samana kalenterivuonna,

b) – –. [13]

3. Paikalla tehtävien tarkastusten on koskettava merkittävää otosta hakemuksista. Tämän otoksen on edustettava vähintään:

– –

– 5:tä prosenttia pinta-alatukihakemuksista; tämä osuus vähennetään kuitenkin 3 prosenttiin niiden pinta-alatukihakemusten osalta, joita on enemmän kuin 700 000 jäsenvaltiota ja kalenterivuotta kohti.

Jos paikalla tehtävissä tarkastuksissa ilmenee merkittäviä epäsäännönmukaisuuksia yhdellä alueella tai osalla siitä, toimivaltaisten viranomaisten on tehtävä lisätarkastuksia kyseisenä vuonna ja lisättävä seuraavana vuonna tarkastettavien hakemusten määrää tämän alueen tai alueen osan osalta.

4. Toimivaltaisen viranomaisen on määritettävä hakemukset, joita paikalla tehtävät tarkastukset koskevat, erityisesti riskinarvioinnin ja jätettyjen hakemusten edustavuuden

11 – EYVL L 391, s. 36.

12 – EYVL L 212, s. 23.

13 – Koskee vain nautaeläimiä koskevia tarkastuksia.

perusteella. Riskinarvioinnissa on otettava huomioon:

– tukien määrät,

– lohkojen määrä ja hakemuksen kohteena oleva ala tai eläinten määrä,

– kehitys verrattuna edelliseen vuoteen,

– aikaisempien vuosien tarkastusten yhteydessä tehdyt havainnot,

– muut jäsenvaltioiden myöhemmin määrittelemät tekijät,

– asetuksen (EY) N:o 820/97 [14] rikkomiset.

– –

7. Viljelylohkot on määritettävä toimivaltaisen viranomaisen määrittelemillä aiheellisilla keinoilla, jotka takaavat mittaukselle vähintään vastaavan tarkkuuden, kuin kansallisissa säännöksissä vaaditaan virallisilta mittauksilta. Kyseisen viranomaisen on määritettävä myös poikkeama ottaen huomioon erityisesti mittaukseen käytetty tekniikka, käytettävissä olevien virallisten asiakirjojen tarkkuus, sijainti (esimerkiksi kaltevuus tai lohkojen muoto) ja seuraavan alakohdan säännökset.

– –”

11. Edellä mainitun 6 artiklan 2 kohta on 1.1.2000 alkaen korvattu asetuksen N:o 3887/92 muuttamisesta 21.12.1999 annetulla komission asetuksella N:o 2801/1999 [15] seuraavasti:

”Asetuksen (ETY) N:o 3508/92 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu hallinnollinen valvonta käsittää erityisesti seuraavat tarkastukset:

14 – Nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän sekä naudanlihan ja naudanlihatuotteiden merkitsemisen käyttöönottamisesta 21.4.1997 annettu neuvoston asetus (EYVL L 117, s. 1).

15 – EYVL L 340, s. 29.

a) ilmoitettujen lohkojen ja eläinten ristiintarkastukset sen varmistamiseksi, että samaa tukea ei myönnetä useampaan kertaan samana kalenterivuonna/markkinointivuonna ja pinta-alailmoitukset käsittävien yhteisön tukijärjestelmien mukaisesti myönnetyn tuen perusteettoman kumuloitumisen estämiseksi;

b) – –; [16]

c) – –” [17]

Lisäksi asetuksella N:o 2801/1999 asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 3 kohdan toinen luetelmakohta on korvattu seuraavasti:

”– 5:tä prosenttia pinta-alatukihakemuksista”.

12. Asetuksen N:o 3887/92 7 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos jäsenvaltio päättää tarkastaa kaukohavaintojen avulla 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun otoksen tai osan siitä, sen on tehtävä:

– satelliittikuvien tai ilmavalokuvien kuvatulkinta kasvustojen tunnistamiseksi ja kaikkien tarkastettavien lohkojen pinta-alan mittaamiseksi,

– niiden hakemusten fyysinen tarkastus, joiden osalta kuvatulkinta ei salli ilmoituksen tarkkuuden toteamista toimivaltaisen viranomaisen edellyttämällä tavalla.”

13. Asetuksen N:o 3887/92 9 artiklan 2 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna 6.7.1995 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 1648/95, [18] säädetään seuraavaa:

”Jos todetaan, että pinta-alatukia koskevassa hakemuksessa ilmoitettu pinta-ala on suu-

16 – Koskee vain nautaeläimiä koskevia tarkastuksia.

17 – Koskee vain nautaeläimiä koskevia tarkastuksia.

18 – EYVL L 156, s. 27.

rempi kuin määritetty pinta-ala, tuen määrä lasketaan tarkastuksessa tosiasiallisesti määritetyn pinta-alan perusteella. Ylivoimaista estettä lukuun ottamatta, tosiasiallisesti määritetystä pinta-alasta vähennetään kuitenkin:

– todettu ylitys kaksinkertaisena, jos se on enemmän kuin 3 prosenttia tai 2 hehtaaria [mutta vähemmän kuin] 20 prosenttia määritetystä pinta-alasta.

Jos todettu ylitys on enemmän kuin 20 prosenttia määritetystä pinta-alasta, pinta-alaperusteista tukea ei myönnetä.

– –”

15. Asetuksen N:o 2419/2001 31 artiklan 2 kohdassa (säännös, joka vastaa asetuksen N:o 3887/92 9 artiklan 2 kohdan 1 alakohdan ensimmäistä virkettä) säädetään seuraavaa:

”Jos jonkin viljelykasviryhmän pinta-alailmoituksessa ilmoitettu ala on suurempi kuin hallinnollisessa tai paikalla tehdyssä tarkastuksessa sille määritetty pinta-ala, tuki lasketaan kyseiselle viljelykasviryhmälle määritetyn pinta-alan perusteella, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 32–35 artiklan mukaisten vähennysten ja poissulkemisten soveltamista.”

II Oikeudenkäynnin taustalla olevat tosiseikat

14. Asetus N:o 3887/92 on kumottu 11.12.2001 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 2419/2001,[19] jossa säädetään yhdennetystä hallinto- ja valvontajärjestelmästä annetun asetuksen N:o 3508/92 soveltamista koskevista uusista säännöistä ja jota sovelletaan sen 54 artiklan nojalla tukihakemuksiin, jotka liittyvät 1.1.2002 alkaviin markkinointivuosiin tai palkkiokausiin.

16. Belgian viranomaiset ovat vuodesta 1996 lähtien käyttäneet viljelylohkojen tunnistusjärjestelmää, joka perustuu tietoteknisestä paikkatietojärjestelmästä (GIS)[20] saatuihin ilmavalokuviin. Viljelijät merkitsivät viljelylohkot ilmakuviin käsin, minkä jälkeen hallinto tallensi nämä merkinnät graafisesti paikkatietojärjestelmään.

19 – Tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevasta yhdennetystä hallinto- ja valvontajärjestelmästä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3508/92 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annettu asetus (EYVL L 327, s. 11).

20 – Kyseessä on tietotekninen työkalu, jota käytetään maan pinnalla olevien tai tapahtuvien asioiden paikkatiedon esittämiseen ja analysointiin. Maantieteellinen tieto eli sijaintitieto perustuu yhteiseen paikkatietojärjestelmään.

17. Belgiassa toukokuussa 2001 tehdyissä tarkastuksissa EMOTR:n tilintarkastuksesta vastaavat komission yksiköt havaitsivat poikkeavuuksia Belgian viranomaisten peltokasvien alalla suorittamassa valvonnassa.

18. Komissio hyväksyi 30.9.2003 yhteenvetokertomuksen, jossa se katsoi erityisesti, ettei Belgian kuningaskunta ollut satovuosina 1999–2001 noudattanut asetuksen N:o 3508/92 8 artiklaa eikä asetuksen N:o 3887/92 6 ja 9 artiklaa, ensinnäkin siksi, ettei Belgian kuningaskunta ollut alentanut tukihakemuksen kohteena olevien viljelylohkojen ilmoitettua pinta-alaa eikä ollut suorittanut paikalla tehtäviä tarkastuksia tapauksissa, joissa hallinnollisessa valvonnassa ilmeni, että ilmoitettu pinta-ala oli suurempi kuin paikkatietojärjestelmään tallennettu pinta-ala (jäljempänä GIS-pinta-ala), ja toiseksi siksi, että Belgian kuningaskunta oli suorittanut viljelylohkojen graafisen tallennuksen paikkatietojärjestelmään viiveellä, minkä seurauksena joitakin hakemuksia ei ollut otettu huomioon riskinarvioinnissa. Komissio päätteli, ettei Belgian kuningaskunta ollut tehnyt toissijaisia tarkastuksia asianmukaisella tai sovellettavien sääntöjen mukaisella tavalla.

19. Komissio teki 4.2.2004 päätöksen 2004/136 (jäljempänä riidanalainen päätös), jossa säädetään erityisesti 2 prosentin suuruisesta kiinteämääräisestä alennuksesta (yhteensä 9 322 809 euroa) menoihin, jotka Belgian kuningaskunnan nimeämät maksajavirastot ovat maksaneet ja ilmoittaneet EMOTR:n tukiosastolle peltokasvien osalta varainhoitokausina 2000–2002, toissijaisten tarkastusten tehokkuudessa olleiden puutteiden vuoksi.

III Asian käsittely ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

20. Belgian kuningaskunta vaati yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 13.4.2004 jättämällään kannekirjelmällä, joka otettiin käsiteltäväksi asianumerolla C-176/04, riidanalaisen päätöksen kumoamista niiltä osin, kuin siinä säädetään edellä mainitusta kiinteämääräisestä alennuksesta, tai toissijaisesti rahoituksen ulkopuolelle jätettävien menojen alentamista 1 079 814 euroon.

21. Yhteisöjen tuomioistuin palautti 8.6.2004 antamallaan määräyksellä asian ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäväksi yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 51 artiklan mukaisesti sellaisena, kuin se on Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan 51 ja 54 artiklan muuttamisesta 26.4.2004 tehdyssä neuvoston päätöksessä 2004/407/EY. [21]

22. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa asianumerolla T-221/04 kirjattu kanne perustui kolmeen valitusperustee-

21 – EUVL L 132, s. 5.

seen. Ensimmäisessä valitusperusteessa valittaja esitti, ettei se ollut rikkonut asetuksen N:o 3508/92 8 artiklaa eikä asetuksen N:o 3887/92 6 ja 9 artiklaa. Toisessa valitusperusteessa, joka on ensimmäiseen nähden toissijainen, vedottiin siihen, että komissio oli rikkonut 23.12.1997 laatimassaan asiakirjassa nro VI/5330/97 nimeltä ”Toimintaohjeet EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevan päätöksen valmisteluun liittyvää taloudellisten seurausten laskentaa varten” [22] (jäljempänä toimintaohjeet) asettamiaan ehtoja sekä viime kädessä asetuksen N:o 729/70 [23] 5 artiklan 2 kohdan c alakohtaa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1287/95, [24] ja asetuksen N:o 1258/99 [25] 7 artiklan 4 kohtaa. Kolmannessa valitusperusteessa, joka on kahteen ensimmäiseen nähden toissijainen, vedottiin suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen komission suorittaman oikaisun määrän määrittämisessä.

23. Valituksenalaisessa tuomiossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi kanteen kokonaisuudessaan ja tuomitsi valittajan maksamaan oikeudenkäyntikulut sekä totesi viran puolesta, että toissijainen vaatimus, joka koski oikaisun määrän alentamista, oli jätettävä tutkimatta, koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei katsonut itsellään olevan kumoamiskanteen yhteydessä valtuuksia valituksenalaisen päätöksen muuttamiseen tai korvaamiseen toisella päätöksellä. [26]

24. Asiakysymyksen osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ensinnäkin tarkasteli yhteisesti ensimmäistä valitusperustetta ja toisen valitusperusteen ensimmäistä osaa, jossa väitettiin, ettei toimintaohjeiden mukainen ehto merkittävästä puutteesta yhteisön määräysten soveltamisessa käsiteltävänä olevassa asiassa toteutunut, ja hylkäsi ne.

25. Mitä tulee komission laatimassa yhteenvetokertomuksessa Belgian kuningaskuntaa vastaan esitetyistä väitteistä ensimmäiseen, joka koski Belgian viranomaisten riittämätöntä puuttumista poikkeavuuksiin, jotka oli todettu paikkatietojärjestelmän avulla hallinnollisen valvonnan yhteydessä, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi ensinnäkin edellä mainitun kertomuksen perusteella, että tukia oli maksettu ilman Belgian viranomaisten lisätutkimuksia muutamissa sellaisissa tapauksissa, joissa tukihakemuksessa ilmoitettu pinta-ala oli enemmän kuin 5 prosenttia GIS-pinta-alaa suurempi, ja kaikissa sellaisissa tapauksissa, joissa ilmoitettu pinta-ala oli vähemmän kuin 5 prosenttia sitä suurempi. [27]

26. Kyseinen tuomioistuin huomautti, että ”kun paikkatietojärjestelmästä käy hallinnollisessa valvonnassa ilmi, että tukihakemuksessa ilmoitettu pinta-ala on suurempi kuin GIS-pinta-ala, tämä ero on hakemuksen mahdollista säännönvastaisuutta ilmaiseva poikkeavuus (jäljempänä poikkeavuus)”. Kyseinen tuomioistuin totesikin, että ”jos GIS-pinta-ala vastaa pikemminkin todellista kuin tukihakemuksessa ilmoitettua pinta-

22 – Ranskankielisen oikeudenkäyntiasiakirjan epävirallinen käännös.

23 – Ks. alaviitteet 4 ja 6.

24 – Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun asetuksen (ETY) N:o 729/70 muuttamisesta 22.5.1995 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1287/95 (EYVL L 125, s. 1).

25 – Ks. alaviitteet 4 ja 6.

26 – Valituksenalaisen tuomion 26–28 kohta.

27 – Valituksenalaisen tuomion 45 kohta.

alaa, on tuen maksaminen ilmoitetun pinta-alan perusteella siinä tapauksessa aiheeton maksu hakijan hyväksi ja niin ollen tappio EMOTR:lle". Se siis hylkäsi valittajan väitteen, jonka mukaan paikkatietojärjestelmästä ilmenevien, lohkojen pinta-alaa koskevien tietojen, jotka oli saatu merkitsemällä pinta-alat käsin osittain jopa vanhoihin valokuviin, epätarkkuus sai aikaan sen, että edellä mainitut poikkeavuudet menettivät merkitystään. Tuomioistuimen mukaan tästä epätarkkuudesta seuraa, ettei "riskiä EMOTR:lle koituvasta tappiosta voida sulkea pois". Sen mukaan on niin, että "jos paikkatietojärjestelmän tiedot olisivat tarkkoja, kyseinen tappio olisi varma", mutta "tietojen epätarkkuuden vuoksi ei tiedetä, onko tappio todellinen vai ei", joten "poikkeavuudet kertovat EMOTR:lle koituvan tappion riskistä". [28]

27. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että vaikka tosiseikkojen tapahtuma-aikaan voimassa olleet säännöt eivät velvoittaneetkaan jäsenvaltioita käyttämään paikkatietojärjestelmää, niissä kuitenkin sallittiin sen käyttö, ja näin Belgian viranomaiset olivat hankkimalla käyttöönsä paikkatietojärjestelmän, ennen kuin se tuli pakolliseksi, täten varustautuneet "valvontavälineellä, jolla voitiin saada merkityksellisiä tietoja laajemmin kuin asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 2 kohdassa nimenomaisesti edellytettiin". Tuomioistuimen mielestä komissio ei siten voinut "jättää huomiotta tällaista tekijää, joka antoi aihetta vakavaan ja perusteltuun epäilyyn ja merkitsi tappion riskiä EMOTR:lle, vain sillä perusteella, ettei poikkeamia havainnut järjestelmä ollut pakollinen tai ettei sitä ollut tarkoitettu tällaiseen tehtävään". Tämän vuoksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että komissio oli oikeuskäytännön mukaisesti [29] esittänyt näyttöä vakavista ja perustelluista epäilyistään viljelijöiden ilmoittamien pinta-alojen tarkkuuden osalta ja siten myös Belgian viranomaisten suorittamien tarkastusten tehokkuuden ja heidän toimittamiensa tietojen säännönmukaisuuden osalta. [30]

28. Lisäksi hylättiin valittajan väite, jonka mukaan komissio vaatiessaan Belgian viranomaisia näiden poikkeavuuksien takia ryhtymään paikalla tehtäviin tarkastuksiin, pinta-alan alentamiseen tai muihin hallinnollisiin tarkastuksiin yritti asettaa velvoitteita, jotka oli otettu käyttöön vasta asiaa koskevien tosiseikkojen jälkeen annetulla lainsäädännöllä. Tältä osin tuomioistuin huomautti, että kyseiset velvollisuudet "johtuivat, joskin ehkä implisiittisesti, siitä tosiasiasta, että [asiaa koskevan] lainsäädännön perusteella jäsenvaltioiden tehtävänä on organisoida tarkastus- ja valvontajärjestelmä". Tuomioistuin totesi asetuksen N:o 3508/92 8 artiklan ja asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 1 kohdan ja 9 artiklan 2 kohdan perusteella erityisesti, että "jäsenvaltioilla on velvollisuus järjestää hallinnollisia ja paikalla tehtäviä tarkastuksia, joilla voidaan taata, että tukien maksamisen aineellisia ja muodollisia edellytyksiä on asianmukaisesti noudatettu". Lisäksi ensim-

28 – Valituksenalaisen tuomion 47–48 kohta. Kaikki tässä ratkaisuehdotuksessa esitetyt lainaukset valituksenalaisesta tuomiosta ovat epävirallisia käännöksiä.

29 – Asia C-54/95, Saksa v. komissio, tuomio 21.1.1999 (Kok. 1999, s. I-35, 34 kohta).

30 – Valituksenalaisen tuomion 30 kohta ja 49–50 kohta.

mäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi oikeuskäytännön [31] perusteella, että ”paikalla tehtäviä tarkastuksia edeltävä hallinnollinen valvonta on suoritettava siten, että kansalliset viranomaiset pystyvät tekemään kaikki tarvittavat johtopäätökset, olivatpa ne varmaa tietoa tai epäilyjä, tukien maksamista koskevien ehtojen noudattamisesta”. [32]

29. Todettuaan, että Belgian viranomaisten olisi pitänyt puuttua paikkatietojärjestelmästä ilmenneisiin poikkeavuuksiin, [33] ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin selvitti, oliko kyseisten viranomaisten tätä tarkoitusta varten suorittama valvonta ollut tehokasta. Tätä valvontaa kuvataan valituksenalaisen tuomion 58 kohdassa seuraavasti:

”Määritettäessä asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun riskinarvioinnin yhteydessä sitä, mitä hakemuksia paikalla tehtävät tarkastukset koskevat, Belgian viranomaiset ovat itse ottaneet arviointiperusteiden joukkoon myös edellä mainitut poikkeavuudet. Kun hakemukset koskivat yhtä viljelykasviryhmää, jossa oli tiettyä poikkeamaa suurempia positiivisia tai negatiivisia poikkeavuuksia, mainitut viranomaiset tarkastivat paikkatietojärjestelmästä ilmenevät graafiset tiedot ja totesivat, että joissakin tapauksissa poikkeavuudet heidän tarkistustensa myötä poistuivat. Muissa tapauksissa viranomaiset valitsivat hakemukset paikalla tehtävien tarkastusten kohteiksi. Belgian hallitus väittää – eikä kukaan ole riitauttanut tätä seikkaa –, että se on kohdistanut tällaisia tarkastuksia 10 prosenttiin hakemuksista, mikä edustaa merkittävää osuutta niistä hakemuksista, jotka viranomaiset ovat riskinarvioinnin yhteydessä valinneet poikkeavuuksia koskevan arviointiperusteen nojalla (52 prosenttia vuonna 1999, 24 prosenttia vuonna 2000 ja 28 prosenttia vuonna 2001).” [34]

30. Tältä osin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin varmistettuaan, että edellä mainittu poikkeama oli ollut 5 prosenttia, [35] totesi, ettei poikkeaman käyttö hallinnollisessa tarkastuksessa ollut hyväksyttävää, koska se vääristi tarkastusta. Se totesi tältä osin seuraavaa:

”Kyseisen tarkastuksen tavoitteena on nimittäin tarkistaa tukihakemuksen tiedot. Jos merkit sääntöjenvastaisuudesta tässä vaiheessa poistetaan – nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ottamalla huomioon ainoastaan poikkeavuudet, jotka ylittävät 5 prosentin rajan –, tämä estää kyseeseen tulevien hakemusten kattavan ja tehokkaan tarkastuksen. Lisäksi tällaiset poistot riskinarviointivaiheessa estävät sen, että poikkeavuudet, mahdollisesti yhdistettyinä muihin arviointiperusteisiin, johtaisivat tarkastusten jatkamiseen. Sitä paitsi vaikka paikalla tehtävissä tarkastuksissa ja eritoten satelliittien avulla tehdyssä kaukokartoituksessa poikkeama voidaankin hyväksyä mittauslaitteen teknisten rajoitusten vuoksi, ei sellaisen käyttöä hallinnollisissa tarkastuksissa voida samoilla syillä perustella.

31 – Asia C-41/94, Saksa v. komissio, tuomio 3.10.1996 (Kok. 1996, s. I-4733, 17 kohta) ja asia C-468/02, Espanja v. komissio, tuomio 14.4.2005 (40 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

32 – Valituksenalaisen tuomion 51–54 kohta.

33 – Valituksenalaisen tuomion 57 kohta.

34 – Valituksenalaisen tuomion 58 kohta.

35 – Valituksenalaisen tuomion 59 kohta.

Tältä osin on huomattava, etteivät poikkeavuudet ilmennä paikkatietojärjestelmän epätarkkuudesta johtuvaa mittausvirhettä, johon Belgian hallitus vetoaa, vaan ilmoitettujen tietojen ja Belgian viranomaisten käytettävissä olleiden hallinnollisten tietojen välistä ristiriitaa” [36].

31. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin lisäsi kuitenkin, että ”5 prosentin poikkeaman käyttö ei millään tavalla horjuta epäilyjä, jotka kohdistuvat Belgian viranomaisten toimittamien lukujen tarkkuuteen ainakin 5 prosentin osalta, eikä vaikuta epäilyihin, jotka nousevat sääntöjenvastaisia hakemuksia koskevien seuraamusten puuttumisesta”. Niin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi komission tavoin, että ”Belgian viranomaisten tekemät tarkastukset eivät riitä estämään sitä, että tukia maksetaan ilman lisätutkimuksia joidenkin sellaisten hakemusten osalta, joissa on yli 5 prosentin poikkeavuus, ja kaikkien sellaisten hakemusten osalta, joissa on alle 5 prosentin poikkeavuus”. [37]

32. Mitä puolestaan tulee yhteenvetokertomuksessa esitettyyn väitteeseen, joka koski viivettä graafisessa tallennuksessa, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin nosti ensinnäkin mainitusta kertomuksesta esiin sen, että elokuun lopussa tietojen viennistä paikkatietojärjestelmään oli tehty vuonna 1999 vasta 60 prosenttia, vuonna 2000 70 prosenttia ja vuonna 2001 87 prosenttia. Tämän tosiseikan perusteella komissio oli päätellyt, että merkittävää määrää hakemuksia ei ollut voitu ottaa riskinarvioinnissa huomioon eikä valita paikalla tehtävään tarkastukseen. [38]

33. Tältä osin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi komission aivan oikein väittäneen, ettei hallinnollisia tarkastuksia näin myöhäisen tallennuksen vuoksi ollut mahdollista tehdä riittävän ajoissa, mikä puolestaan esti paikalla tehtävät tarkastukset. Erityisesti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätteli, että ”koska Belgian hallitus ei ole esittänyt olennaisia tekijöitä, joilla komission väitteet paikalla tehtävien tarkastusten puuttumisesta myöhäisen tallennuksen seurauksena voitaisiin kiistää”, ”tietty määrä hakemuksia on jäänyt tarkastusten ulottumattomiin”. [39]

34. Se tosiseikka, ettei missään EMOTR:a koskevassa määräyksessä säädetty graafiselle tallennukselle määräajaksi kunkin vuoden elokuun 31. päivää, ei ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mielestä ole ristiriidassa tämän päätelmän kanssa, koska toisaalta ”nimenomaisesti säädettyjen velvollisuuksien puute ei voi hälventää paikalla tehtävien tarkastusten puuttumisen synnyttämiä epäilyjä”, ja toisaalta, ”koska kyseinen viive johtaa tarkastusten puuttumiseen, se sotii tarkastuksen suorittamisen mahdollisuutta koskevaa yleistä velvollisuutta vastaan”. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin piti epäolennaisena sitä tosiasiaa, että paikalla tehtävät tarkastukset tehtiin elokuun 31. päivän jälkeen ja että ne johtivat oikaisui-

36 – Valituksenalaisen tuomion 60 kohta.
37 – Valituksenalaisen tuomion 61 kohta.
38 – Valituksenalaisen tuomion 65 kohta.
39 – Valituksenalaisen tuomion 67 ja 69 kohta.

hin. Tämä ei nimittäin sen mielestä tarkoita, ”että kaikkiin tarvittaviin tarkastuksiin olisi ryhdytty, eikä osoita, että nuo paikalla tehdyt tarkastukset olisivat olleet seurausta tehokkaasta, elokuun 31. päivän jälkeen tehdystä riskinarvioinnista”.[40]

35. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi myös toisen valitusperusteen toisen osan, jossa esitettiin, ettei todellista EMOTR:lle koituvan tappion riskiä, joka on lisäedellytys toimintaohjeiden mukaiselle rahoituksen oikaisulle, todellisuudessa ollut, sekä kolmannen valitusperusteen, joka koski suhteellisuusperiaatteen loukkaamista.

IV Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

36. Valittaja valitti edellä mainitusta tuomiosta yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 13.10.2006 jättämällään kirjelmällä.

37. Osapuolten edustajia kuultiin 21.6.2007 pidetyssä istunnossa.

40 – Valituksenalaisen tuomion 70 kohta.

38. Valittaja vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion sekä hyväksyy ensimmäisessä oikeusasteessa esitetyn kanteen ja siten kumoaa riidanalaisen päätöksen

– toissijaisesti kumoaa valituksenalaisen tuomion ja käyttämällä täyttä oikeudellista harkintavaltaansa alentaa riidanalaisessa päätöksessä valittajalle määrätyn oikaisun 1 491 085 euroon

– ainakin kumoaa valituksenalaisen tuomion ja palauttaa asian ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäväksi

– tuomitsee komission korvaamaan sekä valitusprosessin että ensimmäisen oikeusasteen oikeudenkäynnin kulut.

39. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

– hylkää valituksen

– tuomitsee valittajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

V Oikeudellinen arvio

A *Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiosta tehty valitus*

40. Valittaja esittää valituksensa tueksi neljä valitusperustetta. Ensimmäinen perustuu väitteeseen tosiasioiden vääristelystä. Toinen perustuu asetuksen N:o 3508/92 8 artiklan ja asetuksen N:o 3887/92 6 ja 9 artiklan rikkomiseen ja perusteluvelvollisuuden laiminlyömiseen. Kolmas perustuu suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen. Neljäs perustuu oikeudelliseen virheeseen, joka koskee yhteisöjen tuomioistuinten täyttä harkintavaltaa tarkasteltavana olevassa asiassa.

1. Ensimmäinen valitusperuste, joka perustuu väitteeseen tosiasioiden vääristelystä

41. Valittaja esittää, että sen käytössä vuodesta 1996 lähtien ollut viljelylohkojen tunnistusjärjestelmä, eli paikkatietojärjestelmä, ei ollut käsiteltävänä olevien tosiseikkojen tapahtumahetkellä pakollinen, vaan muuttui sellaiseksi vasta vuonna 2005 asetuksen N:o 1593/2000 nojalla. Paikkatietojärjestelmä oli lisäksi täsmällisempi ja tehokkaampi kuin muiden jäsenvaltioiden käytössä olleet järjestelmät, koska se pohjautui yksittäisiin viljelylohkoihin (eikä siis lohkoryhmiin) ja perustui ilmavalokuviin (eikä karttoihin tai maarekistereihin). Paikkatietojärjestelmän piti viljelylohkojen tunnistamisen ohella mahdollistaa tukihakemusten hallinnollisen valvonnan yhteydessä toteutettavat ristiintarkastukset, joilla olisi pyritty havaitsemaan ja estämään lohkojen päällekkäisyydet ja varmistamaan, ettei samalle lohkolle maksettaisi useita tukia. Sitä vastoin satovuosina, joita valituksenalainen päätös koskee (1999–2001, jäljempänä käsiteltävänä oleva ajanjakso), Belgian viranomaiset eivät väitteensä mukaan koskaan pitäneet paikkatietojärjestelmää viljelylohkojen tarkan pinta-alan mittausvälineenä. GIS-pinta-ala on heidän mukaansa epätarkka, koska se ei perustu maastossa tai kaukokartoituksella suoritettuihin mittauksiin, vaan lasketaan viljelijöiden ilmavalokuviin käsin merkitsemien lohkojen perusteella. Käsin tehdyssä merkinnässä tai sen viemisessä paikkatietojärjestelmään saattoi viljelijöille tai Bureau provincialin työntekijöille tapahtua virheitä tai epätarkkuuksia, joilla saattoi vähäisinäkin olla olennainen vaikutus pinta-alojen laskentaan, kun otetaan huomioon, että valokuvien mittakaava on 1:10 000. Lisäksi käsiteltävänä olevana ajanjaksona GIS-pinta-ala ei välttämättä vastannut maaston tilannetta siksikään, että käsin tehdyt merkinnät oli tehty valokuviin, jotka saattoivat olla viisikin vuotta vanhoja, kun taas pinta-ala 25–30 prosentissa viljelylohkoista muuttui joka vuosi sen mukaan, mitä niillä kulloinkin viljeltiin. Valittajan mukaan paikkatietojärjestelmä siis mahdollisti vain pinta-alojen likimääräisen arvioinnin, kun taas tarkka pinta-ala laskettiin ja voitiin laskea – Belgiassa niin kuin muissakin jäsenvaltioissa ainoastaan ammattitaitoisten henkilöiden paikalla tekemien mittausten avulla tai satelliitin välityksellä saatujen kuvien kuvatulkinnan avulla (kaukokartoitus).

42. Kun otetaan huomioon nämä Belgian viranomaisten käytössä olleen paikkatieto-

järjestelmän ominaisuudet, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin oli vääristellyt tosiasioita katsoessaan valituksenalaisen tuomion 47 kohdassa, että GIS-pinta-ala oli lähempänä todellisuutta kuin viljelijöiden tukihakemuksissaan ilmoittama pinta-ala. Tuomioistuin oli lisäksi tulkinnut virheellisesti paikkatietojärjestelmän toimintaa katsoessaan yhtäältä, että hallinnollisessa tarkastuksessa havaittu GIS-pinta-alan ja ilmoitetun pinta-alan välinen ero on hakemuksen mahdollista säännönvastaisuutta ilmaiseva poikkeavuus, ja toisaalta, että GIS-pinta-alan epätarkkuus estää määrittämästä, kärsikö EMOTR todellista tappiota, ja että paikkatietojärjestelmällä pystytään hallinnollisen valvonnan yhteydessä tunnistamaan selvästi EMOTR:lle koituvan tappion riskejä. Valituksenalainen tuomio perustuu valittajan mukaan kokonaisuudessaan siihen virheelliseen olettamukseen, että paikkatietojärjestelmä soveltuisi ilmoitetuissa pinta-aloissa esiintyvien poikkeavuuksien havaitsemiseen.

43. Komissio sulkee pois mahdollisuuden, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin olisi vääristellyt tosiasioita. Se väittää, ettei tuomioistuin suinkaan katsonut, että paikkatietojärjestelmä oli mittausväline, vaan ainoastaan, että vastaavuuden puute GIS-pinta-alan ja ilmoitetun pinta-alan välillä antaa aihetta vakaviin epäilyihin ilmoitetun pinta-alan osalta. Lisäksi toisin kuin valittaja esitti, paikkatietojärjestelmän tavoitteena ei komission mukaan voinut olla pelkästään viljelylohkojen tunnistaminen, niiden päällekkäisyyksien toteaminen ja kaksinkertaisten ilmoitusten havaitseminen. Komissio tuo tältä osin esiin, että asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 2 kohdan nojalla hallinnollinen valvonta muodostuu ”erityisesti”, ei siis pelkästään, ilmoitettuja lohkoja koskevista ristiintarkastuksista, jotta vältettäisiin perusteeton tukien myöntäminen, ja muistuttaa, että saman artiklan 1 kohdassa säädetään, että hallinnolliset ja paikalla tehtävät tarkastukset on tehtävä siten, että varmistetaan tukien ja palkkioiden myöntämistä koskevien edellytysten noudattaminen.

44. Omasta puolestani en huomaa valituksenalaisessa tuomiossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen vääristelleen tosiasioita.

45. Valituksenalaisen tuomion 47 kohdassa ei väitetä, että GIS-pinta-ala kuvaa viljelylohkojen todellista pinta-alaa, tai että se vastaa todellista pinta-alaa paremmin kuin ilmoitettu pinta-ala. Mainitun kohdan toinen virke, jossa todetaan, että ”jos GIS-pinta-ala vastaa pikemminkin todellista kuin tukihakemuksessa ilmoitettua pinta-alaa, on tuen maksaminen ilmoitetun pinta-alan perusteella siinä tapauksessa aiheeton maksu hakijan hyväksi ja niin ollen tappio EMOTR:lle”, on laadittu hypoteettiseksi (sehän alkaakin ”jos”-sanalla); toisin sanoen sillä halutaan sanoa, että silloin, kun GIS-pinta-ala on pienempi kuin ilmoitettu pinta-ala, tuen maksaminen viimeksi mainitun perusteella aiheuttaa EMOTR:lle tappion *olettaen, että* todellinen pinta-ala vastaa pikemminkin GIS-pinta-alaa kuin ilmoitettua pinta-alaa.[41]

41 – Edellä esitetyn virkkeen muotoilu on tosin epäonnistunut, koska siinä ilmaistaan tarpeettoman monimutkaisesti se itsestään selvä ajatus, että EMOTR kärsii tappiota silloin, kun tukea maksetaan ilmoitetun pinta-alan perusteella ja ilmoitettu pinta-ala on todellista pinta-alaa suurempi.

46. Toisaalta saman 47 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen sisältyvä väite – ”kun paikkatietojärjestelmästä käy hallinnollisessa valvonnassa ilmi, että tukihakemuksessa ilmoitettu pinta-ala on suurempi kuin GIS-pinta-ala, tämä ero on hakemuksen mahdollista säännönvastaisuutta ilmaiseva poikkeavuus” – vaikuttaa minusta tuomioistuimen omalta arviolta eikä tosiasioiden toteamiselta. Valituksenalainen tuomio osoittaa selvästi, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on ottanut huomioon ”paikkatietojärjestelmän tietojen epätarkkuuden” [42] eikä ole pitänyt niitä absoluuttisena totuutena. Kysymys siitä, voidaanko edellä mainittua eroa pätevästi pitää ”hakemuksen mahdollista säännönvastaisuutta ilmaisevana poikkeavuutena”, ei siis mielestäni liity tosiasioiden selvittämiseen.

47. Koskeeko tämä kysymys tosiseikkojen arviointia, jota ei voida ottaa valituksen yhteydessä tarkasteltavaksi, vai kyseisten tosiseikkojen oikeudellista luokittelua, joka puolestaan voi mahdollisesti olla yhteisöjen tuomioistuimen moitteen kohteena?

48. Minusta vaikuttaa, että kysymys koskee pohjimmiltaan merkitystä, joka edellä mainitulle erolle halutaan antaa suhteessa jäsenvaltioihin ja niiden viranomaisiin kohdistuviin velvollisuuksiin. Minusta näyttää, että viime kädessä kyse on jäsenvaltioiden tarkastus- ja valvontajärjestelmän organisoimista koskevan velvollisuuden laajuudesta, [43] ja erityisesti asetuksen N:o 3508/92 8 artiklan ja asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 1 kohdan ja 9 artiklan 2 kohdan mukaisen, tukien maksamisen aineellisten ja muodollisten edellytysten asianmukaisen noudattamisen takaavien hallinnollisten ja paikalla tehtävien tarkastusten järjestämistä koskevan velvollisuuden laajuudesta. Kyse on siis oikeuskysymyksestä, jonka osalta yhteisöjen tuomioistuin on valituksen yhteydessä toimivaltainen ja jonka valittaja on esittänyt tarkemmin ja tyhjentävämmin toisessa valitusperusteessaan, jota tarkastellaan seuraavaksi.

2. Toinen valitusperuste, joka perustuu asetuksen N:o 3508/92 8 artiklan ja asetuksen N:o 3887/92 6 ja 9 artiklan rikkomiseen sekä perusteluvelvollisuuden loukkaamiseen

49. Toinen valitusperuste, sellaisena kuin se on valituksessa muotoiltuna, jakaantuu viiteen osaan. Ensimmäisissä kolmessa osassa moititaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arvioita, jotka koskivat Belgian viranomaisten riittämätöntä puuttumista paikkatietojärjestelmän välityksellä hallinnollisen valvonnan yhteydessä havaittuihin poikkeavuuksiin. Neljäs osa koskee tuomioistuimen arvioita, jotka koskevat graafisen tallennuksen viivettä. Viidennessä osassa vedo-

42 – Ks. esim. valituksenalaisen tuomion 48 kohta, jossa todetaan, että ”paikkatietojärjestelmän tietojen epätarkkuudesta ei seuraa, että ne olisivat merkityksettömiä”.

43 – Asia C-8/88, Saksa v. komissio, tuomio 12.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2321, 16 kohta) ja edellä alaviitteessä 31 mainittu asia Espanja v. komissio, tuomion 35 kohta.

taan perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiin tietyissä valituksenalaisessa tuomiossa käsitellyissä kysymyksissä.

50. Koska valituksenalaisen tuomion perustelujen väitetyt puutteellisuudet, joita käsiteltävänä olevan valitusperusteen viides osa koskee, eivät siinäkään tapauksessa, että niitä olisi todella esiintynyt, estä yhteisöjen tuomioistuinta arvioimasta sisällöllisesti valitusperusteen ensimmäisissä neljässä osassa esitettyjä väitteitä, aloitan tarkastelun näistä viimeksi mainituista.

a) Valitusperusteen kolme ensimmäistä osaa (epäily, joka koski Belgian viranomaisten riittämätöntä puuttumista paikkatietojärjestelmän välityksellä hallinnollisen valvonnan yhteydessä havaittuihin poikkeavuuksiin)

i) Asianosaisten lausumat

– Ensimmäinen osa, joka koskee asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 7 kohdan rikkomista viljelylohkojen pinta-alojen määrittämisessä aiheellisten keinojen määrittelyn osalta

51. Valittaja esittää, että pitäessään valituksenalaisen tuomion 49 kohdassa paikkatietojärjestelmää ”valvontavälineenä, josta voitiin saada merkityksellisiä tietoja laajemmin kuin asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 2 kohdassa nimenomaisesti edellytettiin” ja välineenä, jolla voitiin tunnistaa EMOTR:lle koituvan tappion riski, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin rikkoi saman asetuksen 6 artiklan 7 kohtaa. Kyseisessä säännöksessä nimittäin viljelylohkojen pinta-alan määrittämisessä aiheellisten keinojen määrittely jätetään kansallisten viranomaisten tehtäväksi. Belgian viranomaiset olivat päättäneet, että viljelylohkojen pinta-ala oli määritettävä joko maanmittarin tai muun ammattitaitoisen henkilön paikalla tekemillä mittauksilla tai satelliittikuvien kuvatulkinnan (kaukokartoitus) avulla, eikä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voinut kytkeä paikkatietojärjestelmään sellaista viljelylohkojen pinta-alan mittausvälineen ominaisuutta, jota Belgian viranomaiset eivät sillä olleet tunnustaneet olevan.

52. Komissio pitää asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 7 kohtaa käsiteltävänä olevassa asiassa epäolennaisena, koska sen mielestä kyseinen säännös, jossa käsitellään viljelylohkojen mittaamista, koskee paikalla tehtäviä tarkastuksia eikä hallinnollisia tarkastuksia. Joka tapauksessa komissio huomauttaa, että Belgian viranomaiset ovat vuodesta 1996 lähtien vapaasti valinneet käyttöönsä viljelylohkojen tunnistusjärjestelmän – ja siten hallinnollisen valvonnan järjestelmän –, joka perustuu ilmavalokuviin, vaihtoehto, joka asetuksen N:o 3508/92 4 artiklassa nimenomaisesti sallitaan, minkä vuoksi ne olivat velvollisia tekemään tarvittavat johtopäätökset siinä tapauksessa, että ilmoitetun pinta-alan ja GIS-pinta-alan välillä oli ero, ja toimimaan sen edellyttämällä tavalla.

– Toinen ja kolmas osa, jotka koskevat asetuksen N:o 3508/92 8 artiklan ja asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 1 kohdan ja 9 artiklan 2 kohdan rikkomista

53. Valittaja esittää, ettei sitä toimintatapaa, jota Belgian viranomaisten olisi komission yhteenvetokertomuksen mukaan pitänyt noudattaa havaittuaan, että ilmoitettu pinta-ala oli suurempi kuin GIS-pinta-ala (paikalla tehty tarkastus tai pinta-alan alentaminen ilmoitettuun pinta-alaan nähden, jäljempänä myös käyttämättä jätetyt keinot), voida pitää pakollisena sillä perusteella, että se on implisiittisesti johdettavissa asetuksen N:o 3508/92 8 artiklan ja asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 1 kohdan ja 9 artiklan 2 kohdan mukaisesta yleisestä velvollisuudesta organisoida tehokas tarkastus- ja valvontajärjestelmä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on valittajan mukaan soveltanut kyseisiä säännöksiä virheellisesti katsoessaan, että Belgian viranomaisten olisi niiden nojalla pitänyt ottaa käyttöön käyttämättä jätetyt keinot.

54. Valittaja korostaa ensinnäkin, että jäsenvaltioilla on asetuksen N:o 3508/92 8 artiklan ja asetuksen N:o 3887/92 6 ja 7 artiklan nojalla laaja harkintavalta sen suhteen, miten ne järjestävät yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmänsä, ja että komission on kunnioitettava tätä hankintavaltaa. Selvittäessään, olivatko Belgian viranomaiset tätä harkintavaltaa käyttäessään varmistaneet tehokkaan valvontajärjestelmän, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on erheellisesti jättänyt huomiotta sen, että näiden käyttämä valvontajärjestelmä oli huomattavasti laajempi kuin yhteisön lainsäädännössä edellytettiin: Belgian viranomaisilla oli käytössään riskinarviointijärjestelmä, joka perustui kolmeentoista arviointiperusteeseen eikä ainoastaan asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 4 kohdassa nimenomaisesti säädettyihin neljään arviointiperusteeseen, sekä viljelylohkojen tunnistusjärjestelmä, joka pohjautui yksittäiseen lohkoon eikä lohkoryhmiin.

55. Toiseksi Belgian viranomaisiin kohdistettu velvollisuus käyttää käyttämättä jätettyjä keinoja ei valittajan mukaan ole yhteensopiva johdetun yhteisöoikeuden kanssa. Yhtäältä tällainen velvollisuus on valittajan mukaan ristiriidassa asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 3 kohdan kanssa, jossa säädetään, että paikalla tehtävien tarkastusten on koskettava merkittävää, 5 prosentin suuruista otosta tukihakemuksista. Jos käyttämättä jätettyjen keinojen käyttämistä koskeva velvollisuus asetettaisiin, se merkitsisi käytännössä sitä, että kaukokartoitusmenetelmästä tehtäisiin hallinnollisen valvonnan vaiheessa pakollinen, kun todellisuudessa kaukokartoitus on eräs paikalla tehtävien tarkastusten muoto. Toisaalta kyseinen velvollisuus on valittajan mukaan ristiriidassa asetuksen N:o 3887/92 9 artiklan 2 kohdan kanssa, jossa säädetään ilmoitetun pinta-alan alentamisesta siinä tapauksessa, että ilmoitettu pinta-ala on suurempi kuin ”tosiasiallisesti määritetty” pinta-ala, toisin sanoen niin sanotun Agrargenossenschaft Pretzsch -tapauksen [44] mukaisesti paikalla tehdyssä tarkastuksessa määritetty pinta-ala. Velvollisuus alentaa pinta-alaa siinä tapauksessa, että ilmoitettu pinta-ala on suurempi kuin hallinnollisessa tarkastuksessa määritetty pinta-ala, on valit-

44 – Asia C-417/00, Agrargenossenschaft Pretzsch eG, tuomio 28.11.2002 (Kok. 2002, s. I-11053, 48 kohta).

tajan mukaan otettu käyttöön vasta satovuodesta 2002 lukien asetuksen N:o 2419/2001 31 artiklan nojalla.

56. Kolmanneksi velvollisuus käyttää käyttämättä jätettyjä keinoja ei valittajan mukaan ole yhteensopiva myöskään yhteisön oikeusjärjestyksen yleisten periaatteiden kanssa, kuten oikeusvarmuuden syrjintäkiellon ja periaatteen kanssa. Yhtäältä näin päädyttäisiin rankaisemaan viljelijöitä myös ilman paikalla tehtyä tarkastusta, vaikka tällainen mahdollisuus ei ollut pääteltävissä selvistä ja nimenomaisista säännöistä eivätkä viljelijät siis voineet sellaista ennakoida. Toisaalta kyseinen velvollisuus johtaisi siihen, että Belgian kuningaskuntaa syrjittäisiin suhteessa kaikkiin muihin jäsenvaltioihin, jotka eivät käyttäneet yksittäiseen viljelylohkoon perustuvaa paikkatietojärjestelmää vaan hallinnollisen valvonnan kannalta huomattavasti epätarkempia ja tehottomampia järjestelmiä.

57. Neljänneksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on virheellisesti katsonut, ettei poikkeamaan vetoaminen hallinnollisessa valvonnassa ollut hyväksyttävää. Poikkeaman käyttö on nimenomaisesti sallittua asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 7 kohdan nojalla ja myös hallinnollista valvontaa silmällä pitäen jopa komission itsensä antamissa suosituksissa, [45] sekä sitä suuremmalla syyllä oikeutettua nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa, koska paikkatietojärjestelmästä saadut viljelylohkojen pinta-alatiedot eivät olleet erityisen luotettavia.

58. Komissio väittää, että velvollisuus käyttää käyttämättä jätettyjä keinoja sisältyy olemassa olevaan lainsäädäntöön, jossa säädetään erityisesti, että jäsenvaltioiden on tehtävä kaikkia tukihakemuksia koskeva hallinnollinen valvonta (asetuksen N:o 3508/92 8 artiklan 1 kohta) ”varmistaakseen” tukien myöntämistä koskevien edellytysten noudattamisen (asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 1 kohta). Havaittuaan ilmoitetun pinta-alan ylittävän GIS-pinta-alan Belgian viranomaiset eivät komission mukaan voineet olla toimimatta ja siten riistää yhteisöoikeuden mukaiselta hallinnolliselta valvonnalta sen tehokasta vaikutusta.

59. Komissio sulkee pois mahdollisuuden, että edellä mainitun velvollisuuden olemassaoloa koskevasta väitteestä voitaisiin johtaa velvollisuus käyttää kaukokartoitusmenetelmää hallinnollisen valvonnan vaiheessa. Se muistuttaa, että ilmavalokuvien käyttö hallinnollisessa valvonnassa on Belgian viranomaisten valittavissa oleva vaihtoehto ja poikkeaa kaukokartoituksen avulla tehdystä fyysisestä tarkastuksesta.

60. Niin sanotusta Agrargenossenschaft Pretzsch -tapauksesta, johon edellä viitat-

45 – Valittaja viittaa tutkimuksen pääosaston asiakirjaan ”Teknisiä suosituksia satovuodelle 2000” nro OL/I04/M2066/2000 ja maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston asiakirjan nro VI/8388/94 liitteeseen.

tiin, komissio huomauttaa, että luettaessa kyseisen tuomion 48 kohtaa, johon valittaja vetoaa, on otettava huomioon se tosiseikka, että kyseisessä tuomiossa tarkastellussa tapauksessa todettu rikkomus voitiin havaita ainoastaan paikalla tehdyn tarkastuksen avulla. Komissio kiinnittää huomiota siihen, ettei yhteisöjen tuomioistuin kyseisen tuomion 40 kohdassa tee eroa hallinnollisten tarkastusten ja paikalla tehtävien tarkastusten välillä, kun se toteaa, että ”ilmoitetun ja toimivaltaisten viranomaisten suorittamissa tarkastuksissa tosiasiassa määritetyn pinta-alan välisen eron toteaminen aiheuttaa sellaisenaan seuraamuksen soveltamisen”. Toisaalta asetuksen N:o 2419/2001 31 artiklan 2 kohta sen mukaan vain täsmentää sitä, mitä asetuksen N:o 3887/92 9 artiklan 2 kohdassa epäsuorasti jo tarkoitetaan.

61. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tulkinta kyseisistä säännöksistä ei komission mukaan ole oikeusvarmuuden ja syrjintäkiellon periaatteiden vastainen. Mainittu tuomioistuin on yhtäältä muistuttanut tuomiossaan, että Belgian viranomaisilla oli mahdollisuus suorittaa paikalla tehtäviä tarkastuksia. Toisaalta Belgian viranomaisten on tietyn tarkastusmenetelmän valittuaan pitänyt pitäytyä siinä ja asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti varmistaa tarkastusten tehokkuus.

62. Lopuksi komission mielestä asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 7 kohdassa tarkoitettu poikkeama koskee ainoastaan paikalla tehtyjä tarkastuksia. Komission antamissa suosituksissa, joihin valittaja vetoaa, tosin mainitaan poikkeaman käytöstä pinta-alatietojen hallinnollisessa valvonnassa, mutta ainoastaan sellaisten tietojen osalta, jotka on saatu alun perin luotaessa lohkojen tunnistusjärjestelmää ortokuvien perusteella, eikä siis muissa vaiheissa saatujen tietojen osalta.

ii) Arviointi

63. Toisen valitusperusteen kolmessa ensimmäisessä osassa esitettyjä väitteitä voidaan käsitellä yhteisesti, koska niillä kaikilla pyritään osoittamaan, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on valituksenalaisessa tuomiossa virheellisesti katsonut, että asetuksen N:o 3508/92 8 artiklaa ja asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 1 kohtaa ja 9 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että nyt käsiteltävänä olevan kaltaisessa tilanteessa niissä olisi velvoitettu Belgian viranomaiset ottamaan käyttöön käyttämättä jätetyt keinot. Tämän väitteensä tueksi valittaja esittää kyseisiin säännösteksteihin perustuvien väitteiden lisäksi myös muihin asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan säännöksiin sekä yhteisöoikeuden yleisiin periaatteisiin perustuvia väitteitä.

64. Ennen kuin ryhdyn tarkastelemaan lähemmin näitä väitteitä, muistutan – kuten myös ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin valituksenalaisessa tuomiossaan teki –, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan

silloin, kun komissio kieltäytyy hyväksymästä tiettyjä menoja EMOTR:sta rahoitettavaksi sillä perusteella, että ne ovat aiheutuneet yhteisön säännösten rikkomisesta, johon jäsenvaltio on syyllistynyt, komission ei tarvitse tyhjentävästi näyttää toteen kyseisen jäsenvaltion tekemien tarkastusten riittämättömyyttä tai sen lähettämien lukujen sääntöjenvastaisuutta, vaan riittää, että komissio osoittaa, että sillä on vakavia ja perusteltuja epäilyjä kansallisten viranomaisten suorittamien tarkastusten tai voimassa olevan yhteisön lainsäädännön oikean soveltamisen osalta. 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 yksityiskohtainen ja tyhjentävä näyttö tekemiensä tarkastusten todenmukaisuudesta ja tarvittaessa komission väitteiden virheellisyydestä. [46]

65. Tästä seuraa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on syystä kohdistanut arvionsa sen selvittämiseen, olivatko komission tekemien tarkastusten tulokset sellaisia, että ne herättivät komissiossa vakavia ja perusteltuja epäilyjä Belgian viranomaisten suorittamien tarkastusten tehokkuuden osalta nyt käsiteltävänä olevassa asiassa. Tältä osin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätyi komission yhteenvetokertomuksessaan esittämän ensimmäisen väitteen osalta myönteiseen vastaukseen, kun se otti huomioon ensinnäkin sen, että se, että ilmoitettu pinta-ala oli suurempi kuin GIS-pinta-ala, oli ”hakemuksen mahdollista säännönvastaisuutta ilmaiseva poikkeavuus”, johon Belgian viranomaisten olisi pitänyt asianmukaisesti puuttua, ja toiseksi sen, että kyseisten viranomaisten suhtautuminen mainittuun poikkeavuuteen ei ollut tällaista asianmukaista puuttumista, jollaisen taas olisi pitänyt käsittää käyttämättä jätettyjen keinojen käyttö.

66. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin myönsi valituksenalaisen tuomion 52 kohdassa, ettei käsiteltävänä olevalla ajanjaksolla voimassa ollut yhteisön lainsäädäntö nimenomaisesti velvoittanut Belgian viranomaisia käyttämään käyttämättä jätettyjä keinoja havaittujen poikkeavuuksien yhteydessä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin johti kuitenkin kyseisen velvollisuuden epäsuorasti asetuksen N:o 3508/92 8 artiklasta ja asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 1 kohdasta ja 9 artiklan 2 kohdasta.

67. Toisen valitusperusteen kolmesta ensimmäisestä osasta nouseva ydinkysymys on pohjimmiltaan se, eikö ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin näin tehdessään tulkinnut virheellisesti edellä mainituilla säädöksillä jäsenvaltioille asetettujen velvollisuuksien laajuutta.

68. On totta, että sen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan, johon ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin vetosi, velvollisuus käyttää tiettyjä valvontakeinoja ja tarkastustapoja, joita yhteisön lainsäädännössä ei nimenomaisesti ole asetettu

46 – Asia C-335/03, Portugali v. komissio, tuomio 14.4.2005 (Kok. 2005, s. I-2955, 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

jäsenvaltioille tarkasteltavana olevalla alalla, voi johtua epäsuorasti siitä tosiseikasta, että kyseessä olevan lainsäädännön nojalla jäsenvaltioilla on velvollisuus soveltaa palkkio- ja tukijärjestelmiä ja organisoida tehokas tarkastus- ja valvontajärjestelmä. [47]

69. Asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdan ja vastaavan, asetuksen N:o 1258/99 8 artiklan 1 kohdan ohella, joissa jäsenvaltioille asetetaan yleinen velvollisuus toteuttaa toimenpiteet, jotka ovat tarpeen EMOTR:sta rahoitettavien toimien tosiasiallisen toteuttamisen ja niiden säännönmukaisuuden varmistamiseksi, sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemiseksi ja käsittelemiseksi ja sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien vuoksi menetettyjen summien takaisin perimiseksi, on erityisesti huomattava asetuksen N:o 3508/92 8 artiklan 1 ja 2 kohta, joissa jäsenvaltiot velvoitetaan tekemään tukihakemusten hallinnollinen valvonta, jota täydennetään paikalla tehtävillä tarkastuksilla, jotka koskevat otosta maatiloista, sekä asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 1 kohta, jonka mukaisesti hallinnolliset ja paikalla tehtävät tarkastukset on tehtävä siten, että varmistetaan tukien ja palkkioiden myöntämistä koskevien edellytysten noudattaminen.

70. Kun näitä säännöksiä tarkastellaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 10 artiklassa säädetyn yhteistyövelvoitteen valossa, niistä käy erityisesti yhteisön varojen asianmukaisen käytön osalta ilmi, että jäsenvaltioilla on velvollisuus järjestää hallinnollisia ja paikalla tehtäviä tarkastuksia, joilla voidaan taata, että kyseessä olevien tukien maksamisen aineellisia ja muodollisia edellytyksiä on asianmukaisesti noudatettu. [48]

71. Mielestäni ei vaikuta siltä, että tästä velvollisuudesta voitaisiin nyt käsiteltävänä olevassa asiassa johtaa Belgian viranomaisiin nähden ne seuraamukset, jotka komissio ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ovat siitä päätelleet.

72. Asetuksilla N:o 3508/92 ja N:o 3887/92 luodulla yhdennetyllä hallinto- ja valvontajärjestelmällä (jäljempänä yhdennetty järjestelmä) pyritään yhteisöjen tuomioistuimen mukaan ”hallinto- ja valvontakoneiston tehokkuuden parantamiseen”. Tätä varten se perustuu ennen kaikkea viljelijöiden tukihakemuksissaan antamiin ilmoituksiin. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että ”tehokkaan menettelyn edellytys on, että ne tiedot, jotka tuenhakijan on annettava, ovat täydellisiä ja pitävät paikkansa heti alusta lähtien, jotta tuenhakija voi esittää asianmukaisen tukihakemuksen ja välttää seuraamukset”. [49]

47 – Edellä alaviitteessä 43 mainittu asia Saksa v. komissio, tuomion 16 kohta ja edellä alaviitteessä 31 mainittu asia Espanja v. komissio, tuomion 35 kohta.

48 – Ks. edellä alaviitteessä 43 mainittu asia Saksa v. komissio, tuomion 20 kohta ja edellä alaviitteessä 31 mainittu asia Espanja v. komissio, tuomion 36 kohta.

49 – Asia C-63/00, Schilling ja Nehring, tuomio 16.5.2002 (Kok. 2002, s. I-4483, 34 kohta).

73. Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi korostanut, että yhdennetyn järjestelmän ”mukaisesti myönnettyjen tukien suorittamisessa ovat kyseessä menettelyt, jotka koskevat suurta määrää hakemuksia”, ja että tästä syystä ”yhteisön taloudellisten etujen tehokas suojaaminen tällaisessa tilanteessa edellyttää, että tuensaajat osallistuvat aktiivisesti kyseisten menettelyjen asianmukaiseen toimeenpanoon ja ottavat vastuun siitä, että heille [yhdennetyn järjestelmän yhteydessä] myönnetyt määrät ovat perusteltuja”. [50]

74. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan asetusten N:o 3508/92 ja N:o 3887/92 säännöksistä käy ilmi, että ”kansallisilla viranomaisilla ei ole velvollisuutta eikä etenkään mahdollisuutta tehdä tarkastuksia kaikkien niille esitetyissä tukihakemuksissa mainittujen tietojen todenperäisyyden varmistamiseksi”. [51] Erityisesti kun kyse on asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuista paikalla tehtävistä tarkastuksista, yhteisöjen tuomioistuin onkin korostanut eläintukihakemuksia koskeneessa asiassa, että kyseiset tarkastukset ”kohdistuvat merkittävään otokseen hakemuksista”, mutta että ”tämä otos voi olla vain 10 prosenttia tuottajien tekemistä [hakemuksista]”; [52] tämä prosenttiosuus on edellä mainitun säännöksen ensimmäisessä luetelmakohdassa mainittu osuus, joka saman säännöksen toisen luetelmakohdan mukaisesti laskee 5 prosenttiin pinta-alatukihakemusten osalta.

75. Asetuksilla N:o 3508/92 ja N:o 3887/92 suunnitellussa järjestelmässä paikalla tehtävät tarkastukset, myös tukihakemuksissa ilmoitettujen pinta-alojen oikeellisuuden tarkastamisen yhteydessä, on siis tarkoitettu rajoitetusti (otantaperiaatteella) sovellettavaksi tarkastuskeinoksi, jota sääntelee joukko määräyksiä. Näillä määräyksillä säädetään tarkastusten suorittamistavasta (asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 7 kohta ja 7 artiklan 1 kohta), mutta lisäksi myös täsmennetään tarkasti tarkastusten edellytykset. Mainitun asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa säädetään tältä osin, että toimivaltaisen kansallisen viranomaisen on määritettävä tuki- tai palkkiohakemukset, joita paikalla tehtävät tarkastukset koskevat, ”riskinarvioinnin ja jätettyjen hakemusten edustavuuden perusteella”.

76. Se, että tiettyyn hakemukseen kohdistetaan paikalla tehtäviä tarkastuksia, edellyttää siis tässä järjestelmässä, että kyseinen hakemus on valittu kaikkiin toimitettuihin hakemuksiin kohdistuneen riskinarvioinnin perusteella ja että riskinarviointi on perustunut asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 4 kohdassa nimenomaisesti lueteltuihin tekijöihin, muihin tekijöihin, jotka jäsenvaltio saman säädöksen mukaisesti voi itse määrittää, ja mahdollisesti muihin tekijöihin, joiden käyttöä pidetään valvontajärjestelmän tehokkuuden varmistamiseksi tarpeellisena, kuten yhteisöjen tuomioistuimen mukaan ”kulu-

50 – Edellä alaviitteessä 44 mainittu asia Agrargenossenschaft Pretzsch, tuomion 45 kohta.

51 – Edellä alaviitteessä 49 mainittu asia Schilling ja Nehring, tuomion 37 kohta ja alaviitteessä 45 mainittu asia Agrargenossenschaft Pretzsch, tuomion 52 kohta.

52 – Edellä alaviitteessä 49 mainittu asia Schilling ja Nehring, tuomion 37 kohta.

van satovuoden hallinnollisten tarkastusten tuloksiin”. [53]

77. Mitä asetuksen N:o 3887/92 8 artiklan 1 kohdan mukaisiin hallinnollisiin tarkastuksiin tulee, on totta – kuten komissio toteaa –, että kun otetaan huomioon asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 2 kohdassa esiintyvä ”erityisesti”-sana, niiden kohde ei välttämättä rajoitu siihen, mitä viimeksi mainitussa säännöksessä on sanottu, toisin sanoen pinta-alatukihakemusten osalta lohkoja koskeviin ristiintarkastuksiin, jotta vältettäisiin perusteeton tukien myöntäminen. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin valituksenalaisessa tuomiossa korosti, yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että ”paikalla tehtäviä tarkastuksia edeltävä hallinnollinen valvonta on suoritettava siten, että kansalliset viranomaiset pystyvät tekemään kaikki tarvittavat johtopäätökset, olivatpa ne sitten varmaa tietoa tai epäilyjä, tukien maksamista koskevien ehtojen noudattamisesta”. [54]

78. En kuitenkaan ensinnäkään ole lainkaan vakuuttunut siitä, että tukihakemuksessa ilmoitetun pinta-alan tarkkuutta olisi pidettävä tuen myöntämisen edellytyksenä. Asetuksen N:o 3887/92 9 artiklan 2 kohdassa säädetään nimittäin, että jos ilmoitettu pinta-ala on suurempi kuin ”määritetty” pinta-ala, tuki evätään (tai peruutetaan) ainoastaan siinä tapauksessa, että ylitys on enemmän kuin 20 prosenttia määritetystä pinta-alasta. Toiseksi huomautan, että yhteisöjen tuomioistuin on myös todennut, että ”yhteisön lainsäätäjä on suunnitellut hallinnollisen valvonnan ja paikalla tehtävät tarkastukset kahdeksi valvontavälineeksi, jotka ovat tosin erillisiä, mutta täydentävät vastavuoroisesti toisiaan”, [55] mikä tarkoittaa selvästi sitä, ettei niiden tule olla toistensa kopioita.

79. Minusta ei varsinkaan vaikuta siltä, että voitaisiin katsoa, että jäsenvaltioiden olisi käsiteltävänä olevalla ajanjaksolla pitänyt järjestää hallinnollinen valvonta siten, että ne olisivat voineet varmistua muun muassa tukihakemuksessa ilmoitetun pinta-alan oikeellisuudesta. Komissio ei vastineessaan mennytkään niin pitkälle, että olisi väittänyt tällaista edellytystä olevan, eikä sellaista sitä paitsi ole väitetty myöskään valituksenalaisessa tuomiossa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen omaksuma ja komission puolustama kanta on pikemminkin ollut se, että kun Belgian viranomaiset kerran olivat hankkineet käyttöönsä paikkatietojärjestelmän, työkalun, joka ei ollut pakollinen ja jota ei ollut suunniteltu viljelylohkojen pinta-alan mittaamiseen mutta jolla kuitenkin voitiin saada tietoja tästä pinta-alasta, niin niiden olisi pitänyt myös tehdä kyseisistä tiedoista asianmukaiset päätelmät.

53 – Edellä alaviitteessä 31 mainittu asia Espanja v. komissio, tuomion 34–41 kohta, jossa yhteisöjen tuomioistuin mm. toteaa, ettei asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 4 kohdan mukainen riskinarvioinnissa huomioon otettavien tekijöiden luettelo ole luonteeltaan tyhjentävä.

54 – Edellä alaviitteessä 31 mainitut asiat Saksa v. komissio, tuomion 17 kohta ja Espanja v. komissio, 40 kohta, joihin valituksenalaisen tuomion 54 kohdassa vedotaan.

55 – Edellä alaviitteessä 31 mainitut asiat Saksa v. komissio, tuomion 43 kohta ja Espanja v. komissio, tuomion 38 kohta.

80. Jos siis käsiteltävänä olevalla ajanjaksolla voimassa olleista määräyksistä ei voida johtaa Belgian viranomaisia koskevaa velvollisuutta selvittää viljelylohkojen tarkka pinta-ala jo hallinnollisen valvonnan yhteydessä, katson, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on virheellisesti kiistänyt paikkatietojärjestelmästä saatujen pinta-alatietojen epätarkkuuden, joka on asiassa riidaton, merkityksen. [56] Belgian hallitus on laajasti selvittänyt – ensin hallinnollisen menettelyn yhteydessä, sitten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja lopuksi vielä yhteisöjen tuomioistuimessa – syitä, joiden vuoksi GIS-pinta-ala ei välttämättä kuvannut täsmällisesti viljelylohkojen todellista pinta-alaa. Se on tuonut esiin ongelmia, jotka liittyivät lohkojen *käsin* tehtyyn merkitsemiseen, tällaisen merkinnän puutteelliseen graafiseen tallentamiseen paikkatietojärjestelmään sekä osittain jopa hyvinkin vanhojen ilmavalokuvien käyttöön. Komissio ei ole millään tavalla riitauttanut näitä ongelmia, eikä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ole todennut niitä perättömiksi.

81. Vaikka Belgian viranomaisten olisikin pitänyt tehdä paikkatietojärjestelmästä ilmenneistä tiedoista asianmukaiset päätelmät, nähdäkseni pitää myös paikkansa, etteivät kyseiset viranomaiset voineet olla ottamatta huomioon kyseisten tietojen luonnetta ja niin ollen myös niiden epätarkkuutta. Paikkatietojärjestelmä oli otettava sellaisena kuin se oli, kun otetaan huomioon, ettei Belgian viranomaisten syyksi voida lukea – eikä ole luettukaan – sitä, että järjestelmän olisi pitänyt olla toisenlainen kuin se oli.

82. Tältä osin olen siis samaa mieltä Belgian hallituksen kanssa, kun se katsoo, ettei tämän epätarkkuuden huomioon ottaen sitä, että ilmoitettu pinta-ala oli GIS-pinta-alaa suurempi, sellaisenaan voitu pitää sellaisena ”hakemuksen mahdollista säännönvastaisuutta ilmaisevana poikkeavuutena”, joka olisi joka tapauksessa edellyttänyt joko tuen määrän laskemista GIS-pinta-alan perusteella tai paikalla tehtävää tarkastusta.

83. Tuen määrän laskeminen ilmoitettua pinta-alaa pienemmän pinta-alan perusteella on keino, jollaista tarkoitettiin käsiteltävänä olevalla ajanjaksolla asetuksen N:o 3887/92 9 artiklan 2 kohdassa. Sen ensimmäisen alakohdan ensimmäisen virkkeen mukaan tuen määrä lasketaan tarkastuksessa tosiasiallisesti määritetyn pinta-alan perusteella, mikäli tämä on pienempi kuin tukihakemuksessa ilmoitettu pinta-ala. Kuten Belgian hallitus totesi, on kuitenkin niin, että yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa Agrargenossenschaft Pretzsch annetun tuomion 48 kohdassa todennut, että ”asetuksen N:o 3887/92 9 artiklan 2 kohdan ensimmäisellä ja toisella alakohdalla on tarkoitettu ottaa käyttöön tukihakemuksessa esitettyjen ilmoitusten ja *paikalla tehtyjen* [57] tarkastusten tulosten välinen vertailu”. Tämä viittaus näyttää tarkentavan sitä yleisempää viittausta ”toimivaltaisten viranomaisten suorittamiin

56 – Ks. valituksenalainen tuomio, 48 kohta.

57 – Kursivointi tässä.

tarkastuksiin", joka esiintyy saman tuomion 40 kohdassa, johon komissio vetosi ja jonka mukaan "ilmoitetun ja toimivaltaisten viranomaisten suorittamissa tarkastuksissa tosiasiassa määritetyn pinta-alan välisen eron toteaminen aiheuttaa sellaisenaan seuraamuksen soveltamisen".

84. Minusta vaikuttaa siis siltä, että kuten Belgian hallitus on väittänyt, asetuksen N:o 3887/92 9 artiklan 2 kohdan nojalla tuen määrän laskeminen ilmoitettuun pinta-alaan nähden alennetun pinta-alan perusteella on mahdollista vain siinä tapauksessa, että pinta-ala on mitattu paikalla tehdyssä tarkastuksessa.

85. Tämä kysymys voidaan kuitenkin tässä menettelyssä jättää avoimeksi. Vaikka katsottaisiinkin, että kyseinen säännös käsittäisi myös oletuksen pinta-alan tosiasiallisesta määrittämisestä hallinnollisen tarkastuksen yhteydessä, ei GIS-pinta-alaa mielestäni kerta kaikkiaan voida pitää kyseessä olevassa säännöksessä tarkoitettuna "tosiasiallisesti määritettynä pinta-alana", kun otetaan huomioon Belgian viranomaisten käsiteltävänä olevalla ajanjaksolla käyttämän paikkatietojärjestelmän todelliset ominaisuudet ja käyttötarkoitukset, jotka olivat silloin voimassa olleen yhteisön lainsäädännön mukaisia.

86. Huomautan sitä paitsi, että se ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tukema komission kanta, jonka mukaan havaittuaan ilmoitetun pinta-alan ja GIS-pinta-alan välillä eron siten, että edellinen on jälkimmäistä suurempi, Belgian viranomaisten olisi pitänyt joko alentaa pinta-alaa tai suorittaa paikalla tehtävä tarkastus, sisältää itsessään selvän ristiriidan. Jos nimittäin GIS-pinta-alaa pidetään asetuksen N:o 3887/92 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna "tosiasiallisesti määritettynä pinta-alana", tällainen ero voisi kyseisen säännöksen nojalla antaa aihetta ainoastaan pinta-alan (ja siten tuen määrän) alentamiseen, mutta ei paikalla tehtävään tarkastukseen. Jos sen sijaan paikalla tehtävän tarkastuksen vaihtoehtoa pidetään hyväksyttävänä todellisen pinta-alan selvittämiseksi, se merkitsee, että GIS-pinta-alalta epäsuorasti kielletään "tosiasiallisesti määritetyn pinta-alan" arvo.

87. Sitä paitsi sikäli kuin katson, ettei se, että ilmoitettu pinta-ala oli GIS-pinta-alaa suurempi, sinänsä edellyttänyt Belgian viranomaisilta käyttämättä jätettyjen keinojen käyttöä, pidän myös perusteltuina Belgian hallituksen ensimmäisen oikeusasteen tuomiosta esittämiä väitteitä, joiden mukaan Belgian viranomaisten puuttuminen kyseiseen eroon oli joka tapauksessa epäasianmukaista.

88. On ensinnäkin muistettava, että – kuten valituksenalaisen tuomion 58 kohdassa todetaan – käsiteltävänä olevalla ajanjaksolla Belgian viranomaiset käyttivät paikalla tehtävien tarkastusten kohteeksi otettavien hakemusten valitsemiseksi tehdyssä riskinarvioinnissaan yhtenä arviointiperusteena ilmoitetun pinta-alan ja GIS-pinta-alan välistä eroa. Bel-

gian hallitus tarkensi, että tällä arviointiperusteella oli merkittävä painoarvo riskinarvioinnissa. Kuten valituksenalaisen tuomion 58 kohdasta käy ilmi, on kiistatonta, että käsiteltävänä olevalla ajanjaksolla paikalla tehtävät tarkastukset koskivat 10:tä prosenttia pinta-alatukihakemuksista, mikä on kaksinkertainen prosenttiosuus asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 3 kohdassa edellytettyyn nähden.

89. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei kuitenkaan pitänyt hyväksyttävänä sitä, että riskinarvioinnissa otettiin kyseisen arviointiperusteen nojalla huomioon ainoastaan ne hakemukset, joissa mainittujen pinta-alojen välinen ero (kumman tahansa pinta-alan hyväksi) ylitti 5 prosentin poikkeaman rajan. [58]

90. Tältä osin olen yhtä mieltä Belgian hallituksen kanssa, kun se huomauttaa, että jos poikkeaman käyttö oli asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 7 kohdan mukaisesti sallittua viljelylohkojen paikalla tehtävässä mittauksessa, ei mikään estänyt Belgian viranomaisia käyttämästä poikkeamaa myös hallinnollisessa valvonnassa, joka viranomaisten vapaan ja moitteettoman valinnan mukaisesti perustui pinta-alatietoihin, jotka saatiin tietyn sellaisen järjestelmän (nimittäin paikkatietojärjestelmän) välityksellä, jossa oli pinta-alojen mittaamisen kannalta kiistattomia teknisiä rajoituksia. [59] Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen huomautus, jonka mukaan ”poikkeavuudet eivät ilmennä paikkatietojärjestelmän epätarkkuudesta johtuvaa mittausvirhettä, johon Belgian hallitus vetoaa, vaan ilmoitettujen tietojen ja Belgian viranomaisten käytettävissä olleiden hallinnollisten tietojen välistä ristiriitaa” ei mielestäni riitä kumoamaan edellä esitettyä kantaa. Olennaista on kaiken aikaa se, että näihin tietoihin, jotka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin luokittelee ”hallinnollisiksi”, oli todellisuudessa suhtauduttava varauksella, koska ne eivät välttämättä olleet luotettavia, niin että ne jopa tarkistettiin erikseen. On näet niin, että kuten Belgian hallitus jo ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle selitti, useissa sellaisissa tapauksissa, joissa ilmoitettu pinta-ala oli GIS-pinta-alaa suurempi, tietojen tarkistaminen tarkastamalla ilmavalokuviin käsin tehdyistä merkinnöistä saadun pinta-alan graafisen tallennuksen tarkkuus johti tietojen oikaisuun siten, että pinta-alojen välinen ero kokonaan poistui. [60]

91. Näin ollen olen sitä mieltä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan käsiteltävänä olevassa asiassa asetuksen N:o 3508/92

58 – Valituksenalainen tuomio, 60 ja 61 kohta.

59 – Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin korosti valituksenalaisen tuomion 60 kohdassa, että yhteisön lainsäädännössä nimenomaisesti sallittu poikkeaman käyttö paikalla tehtävissä mittauksissa on perusteltua ”mittausvälineen teknisten rajoitusten vuoksi.”

60 – Ks. erityisesti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen jätetyn kannekirjelmän 45 ja 61 kohta sekä valituksenalaisen tuomion 58 kohta. Poikkeaman käyttö hallinnollisessa tarkastuksessa vaikuttaa sitä paitsi sitäkin ongelmattomammalta, kun – kuten Belgian hallitus ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa totesi komission sitä kiistämättä – otetaan huomioon, että Belgian ilmoittama kokonaispinta-ala käsiteltävänä olevalla ajanjaksolla oli joka tapauksessa kokonais-GIS-pinta-alaa pienempi.

8 artiklan ja asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 1 kohdan ja 9 artiklan 2 kohdan nojalla sekä komission valittajaa vastaan esittämistä kahdesta väitteestä ensimmäisen osalta, että kyseinen toimielin oli esittänyt riittävästi näyttöä vakavista ja perustelluista epäilyistään Belgian viranomaisten käsiteltävänä olevalla ajanjaksolla suorittamien tarkastusten tehokkuuden osalta.

92. Valituksenalainen tuomio tulisi näin ollen mielestäni tältä osin kumota.

b) Valitusperusteen neljäs osa (joka perustuu tietojen graafisen tallennuksen viivettä koskevaan väitteeseen)

i) Osapuolten lausumat

93. Valittajan mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin rikkoi asetuksen N:o 3508/92 8 artiklaa ja asetuksen N:o 3887/92 6 ja 9 artiklaa myös katsoessaan kyseisten säännösten nojalla, ettei Belgian viranomaisten käyttämä valvontajärjestelmä ollut tehokas tietojen graafisen tallennuksen viiveen vuoksi.

94. Valittaja huomauttaa, että toisin kuin valituksenalaisen tuomion 68 kohdassa esitetään, ne väitteet, jotka se esitti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa kumotakseen graafista tallennusta koskevan väitteen, eivät rajoittuneet mainitussa kohdassa lainattuun muotoiluun, jonka mukaan ”riskinarviointi oli tehty kaikkien muiden arviointiperusteiden paitsi viivästyneen graafisen tallennuksen perusteella, ja niiden osalta, joihin riski liittyi, suoritettiin nopeutettu graafinen tallennus ennen elokuun 31. päivää”. [61]

95. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa käydyssä oikeudenkäynnissä valittaja esitti kuitenkin myös muita väitteitä kyseistä väitettä vastaan.

96. Ensinnäkin valittaja sanoo korostaneensa, että elokuun 31. päivän jälkeen tehty riskinarviointi oli yhtä tehokas kuin kyseistä päivää aiemmin tehty arviointikin ja etteivät Belgian viranomaiset sitä paitsi huomioineet kyseistä päivämäärää, koska siitä ei ollut säädetty missään säännöksessä. Silloinkin, kun lohkojen graafinen tallennus paikkatietojärjestelmään tapahtui elokuun 31. päivän jälkeen, verrattiin ilmoitettua pinta-alaa kaikkien hakemusten osalta GIS-pinta-alaan, ja

61 – Tämä tuomion kohta ei ole välittömästi ymmärrettävissä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen jätetyn kannekirjelmän 57 ja 67 kohdan luettuaan ymmärtää kuitenkin vaivattomasti, että ”viivästyneen graafisen tallennuksen” arviointiperuste, johon tässä tuomion kohdassa epäasianmukaisesti viitataan, on ymmärrettävä ilmoitetun pinta-alan ja GIS-pinta-alan välisen eron arviointiperusteeksi. Lisäksi samassa tuomion kohdassa esiintyvän ”niiden”-pronominin on ymmärrettävä viittaavan tukihakemuksiin eikä riskinarvioinnissa käytettyihin arviointiperusteisiin.

ne viljelykasviryhmiä koskevat hakemukset, joissa pinta-alojen välinen ero oli suurin, otettiin tämän arviointiperusteen nojalla huomioon riskinarvioinnissa ja valittiin tarvittaessa paikalla tehtävien tarkastusten kohteiksi.

97. Toiseksi valittaja sanoo esittäneensä ilman, että komissio olisi tätä riitauttanut, ettei elokuun 31. päivän ajankohdalla ollut mitään merkitystä paikalla tehtyjen fyysisten tarkastusten kannalta, koska kyseisen ajankohdan jälkeen tehdyt tarkastukset olivat olleet yhtä tehokkaita kuin ne, jotka oli tehty sitä ennen. Valittajan mukaan kyseiset tarkastukset voidaan asianmukaisesti suorittaa vielä syys- ja lokakuussa, koska vaikka sato on monien viljelykasvien osalta silloin jo korjattu, ei viljelylohkojen maata useimpien viljelykasvien osalta silloin ole vielä muokattu tai niillä on joka tapauksessa vielä jäänteitä viljelykasveista; toisten viljelykasvien (erityisesti maissin, joka on eräs Belgian tärkeimmistä viljelykasveista) osalta sadonkorjuu puolestaan tapahtuu loka-marraskuun vaihteessa.

98. Joka tapauksessa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on valittajan mukaan rikkonut perusteluvelvollisuuttaan jättäessään valituksenalaisessa tuomiossa vastaamatta näihin väitteisiin ja ilmoittamatta syytä, jonka vuoksi elokuun 31. päivän jälkeen tehtyä graafista tallennusta tai riskinarviointia olisi pidettävä viivästyneenä.

99. Komissio muistuttaa, että yhteenvetokertomuksen mukaan graafisten tietojen tallentamisessa esiintyneiden viiveiden vuoksi ”vaadittuja tietokonepohjaisia ristiintarkastuksia ei voitu nopeasti suorittaa koko populaation osalta, eikä monia hakemuksia voitu ottaa huomioon riskinarvioinnissa eikä siten valita paikalla tehtävien tarkastusten kohteeksi”.[62] Moite ei siis sen mukaan koske paikalla tehtyjen tarkastusten myöhäistä suorittamista vaan sitä, ettei hallinnollisia tarkastuksia graafisen tallennuksen viiveen vuoksi ollut voitu suorittaa ajoissa, mikä puolestaan on estänyt suorittamasta paikalla tehtäviä lisätarkastuksia asianmukaisella tavalla. Komissio korostaa, että Belgian viranomaiset ovat itse myöntäneet, että kyseinen viive vaikutti tukihakemusten valintaan riskinarvioinnin yhteydessä.

ii) Arviointi

100. Kyseisen valitusperusteen neljännessä osassa valittaja vetoaa muihin oikeudellisiin virheisiin, joita ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on sen mukaan tehnyt tulkitessaan asetuksen N:o 3508/92 8 artiklaa ja asetuksen N:o 3887/92 6 ja 9 artiklaa siten, että Belgian viranomaiset olisi niissä velvoitettu suorittamaan tietojen graafinen tallennus paikkatietojärjestelmään kunkin vuoden elokuun 31. päivään mennessä, tai laiminlyödessään tuomioiden perusteluvelvollisuutta.

62 – Ote yhteenvetokertomuksesta, epävirallinen käännös.

101. Väite, joka koski viivettä edellä mainitussa graafisessa tallennuksessa – toisin sanoen Bureau provincialin työntekijän suorittamassa, viljelijöiden käsin ilmavalokuviin piirtämien viljelylohkojen viemisessä paikkatietojärjestelmään –, sellaisena kuin tämä väite on komission yhteenvetokertomuksessa ja sittemmin valituksenalaisen tuomion 65 kohdassa toistettuna, perustui seuraavaan päättelyyn: niitä hakemuksia, joiden osalta graafista tallennusta ei elokuun loppuun mennessä ollut vielä tehty, ei voitu ottaa huomioon riskinarvioinnissa eikä valita paikalla tehtävää tarkastusta varten.

102. Tältä osin valittaja oli tosiasiassa kuitenkin ensimmäisen oikeusasteen oikeudenkäynnissä [63] useaan otteeseen esittänyt, että myös niiden hakemusten osalta, joiden graafinen tallennus oli tehty vasta elokuun 31. päivän jälkeen, ilmoitettua pinta-alaa ja GIS-pinta-alaa oli verrattu keskenään ja että samoin kuin sellaisissa hakemuksissa, joiden graafinen tallennus oli tapahtunut ennen mainittua päivämäärää, ne viljelykasviryhmien hakemukset, joissa pinta-alojen välillä oli selvä ero, otettiin tarkasteltaviksi riskinarvioinnin yhteydessä ja valittiin tarvittaessa fyysisten, paikalla tehtävien tarkastusten kohteiksi.

103. Tällä väitteellään valittaja korosti, ettei elokuun 31. päivän jälkeen suoritettu graafinen tallennus ollut millään tavalla estänyt kyseisten hakemusten huomioon ottamista riskinarvioinnissa eikä paikalla tehtäviä tarkastuksia, vaikkakin kyseistä päivämäärää myöhemmin.

104. Valittaja oli myös täsmentänyt, että paikalla tehtävät tarkastukset voidaan suorittaa asianmukaisesti myös syys- ja lokakuun aikana, jopa sadonkorjuun jo tapahduttua, ja esittänyt perusteluja tämän väitteensä tueksi (ks. edellä 97 kohta). [64]

105. Valituksenalaisen tuomion 68 kohdassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin siis virheellisesti totesi – väittäessään, ettei hallinnollisia tarkastuksia ja siten paikalla tehtäviä tarkastuksia voitu suorittaa ajoissa graafisen tallennuksen viiveen vuoksi –, että valittaja ”oli ainoastaan väittänyt, että riskinarviointi oli tehty kaikkien muiden arviointiperusteiden [paitsi ilmoitetun ja GIS-pinta-alan välisen eron] perusteella [65] ja että niiden osalta, joihin riski liittyi, suoritettiin nopeutettu graafinen tallennus ennen elokuun 31. päivää”.

106. Edellä 102–104 kohdassa esitetyt väitteet, joihin ensimmäisen oikeusasteen tuo-

63 – Ks. kannekirjelmän 68 kohta ja vastauskirjelmän 35 ja 37 kohta.

64 – Ks. ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esitetyn kanteen 80 kohta.

65 – Ks. edellä alaviite 62.

mioistuin ei ottanut kantaa, nimittäin lisäävät tähän väitteeseen sen tiedon, että tosiasiassa riskinarviointi voitiin kuitenkin asianmukaisesti tehdä kaikkien niiden hakemusten osalta, joiden graafinen tallennus tapahtui elokuun 31. päivän jälkeen, soveltamalla arviointiperusteena ilmoitetun pinta-alan ja GIS-pinta-alan välistä eroa ja että tarvittavat paikalla tehtävät tarkastukset voitiin tehokkaasti suorittaa myös elokuun 31. päivän jälkeen.

107. Nämä samat väitteet, joita komissio ei ole perustellusti kiistänyt, siis kumoavat väittämän, jolle komissio perusti käsiteltävänä olevan moitteensa, toisin sanoen sen, että elokuun 31. päivän jälkeen tapahtunut graafinen tallennus esti ottamasta vastaavia hakemuksia riskinarvioinnissa huomioon ja siten valitsemasta niitä paikalla tehtävien tarkastusten kohteiksi.

108. Nämä väitteet vaikuttavat sitäkin vakuuttavammilta, kun otetaan huomioon, ettei elokuun 31. päivää ole säädetty kyseessä olevan graafisen tallennuksen tai riskinarvioinnin määräpäiväksi missään säädöksessä ja ettei komissio enää väitä, kuten se hallinnollisen menettelyn ensimmäisessä vaiheessa väitti, että väitetysti viivästyneen graafisen tallennuksen vuoksi mainitun päivämäärän jälkeen tapahtuneet paikalla tehtävät tarkastukset olisivat olleet tehottomia. [66]

109. Kahden oikeusasteen ja erityisesti komission edustajalle yhteisöjen tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa esitetyn erillisen kysymyksen jälkeen ei edelleenkään ole selvää, mistä syystä elokuun 31. päivän jälkeen tapahtunutta graafista tallennusta ja siten riskinarviointia olisi pidettävä viivästyneenä, kun otetaan huomioon valittajan esittämät näkökohdat ja se, ettei missään säädöksessä edellytetä kyseisen päivämäärän noudattamista. Komission edustajan viittaus asiassa Italia vastaan komissio [67] annetun tuomion 33–35 kohtaan, josta elokuun 31. päivän määräaika hänen mukaansa käy ilmi, ei vaikuta asiaankuuluvalta. Kyseisissä kohdissa yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi komission päätelmät, joiden mukaan Italian tasavallan syyskuussa suorittamat, paikalla tehdyt tarkastukset olivat epäluotettavia, koska ne suoritettiin sadonkorjuun jälkeen. Kyseinen yhteisöjen tuomioistuimen kannanotto koski kuitenkin paikalla tehtyjen tarkastusten viivästymistä, kun taas – kuten valituksenalaisesta tuomiosta (66 kohta) käy ilmi ja kuten komissio vastineessaan (56–57 kohta) vahvistaa – nyt tarkasteltavana olevassa asiassa Belgian kuningaskuntaa ei moitita paikalla tehtyjen tarkastusten viivästymisestä vaan paikalla tehtyjen tarkastusten puutteesta, joka olisi johtunut *väitetysti viivästyneestä graafisesta tallennuksesta*. Yhtei-

66 – Ks. valituksenalaisen tuomion 66 kohta, jossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin korostaa, että paikalla tehtyjen tarkastusten viivästyneisyyttä koskevasta moitteesta, joka esitettiin hallinnollisen menettelyn alkuvaiheessa, on yhteenvetokertomuksessa luovuttu.

67 – Asia C-307/03, tuomio 10.11.2005 (ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

söjen tuomioistuin ei sitä paitsi mainituissa kohdissa edes yleisesti maininnut elokuun 31. päivää paikalla tehtävien tarkastusten viimeisenä määräpäivänä vaan totesi ainoastaan, ettei Italian hallitus ollut esittänyt merkityksellisiä näkökohtia edellä mainittujen komission väitteiden kumoamiseksi. [68]

110. Katson siis, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on virheellisesti hyväksynyt komission väittämän, jonka mukaan graafisen tallennuksen suorittaminen elokuun 31. päivän jälkeen esti hallinnollisten tarkastusten suorittamisen ajoissa ja esti siten paikalla tehtävien tarkastusten toteuttamisen. Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei voinut hyväksyttävästi tulla siihen johtopäätökseen, että kyseinen väittämä riittäisi herättämään vakavia ja perusteltuja epäilyjä Belgian viranomaisten käsiteltävänä olevalla ajanjaksolla suorittamien tarkastusten tehokkuuden osalta.

111. Valituksenalainen tuomio tulisi näin ollen mielestäni kumota myös tältä osin.

68 – On sitä paitsi huomattava, että sadonkorjuun ajankohta voi vaihdella viljelykasvin ja maantieteellisen alueen mukaan: niinpä siinäkään tapauksessa, että katsottaisiin, että paikalla tehtävien tarkastusten on välttämättä tapahduttava ennen sadonkorjuuta, ei näille tarkastuksille voitaisi ajatella yhtä ainoaa, kaikkia viljelykasveja ja koko yhteisöä koskevaa määräaikaa.

3. Toisen valitusperusteen viidennen osan sekä kolmannen ja neljännen valitusperusteen tarkastelun tarpeettomuus

112. Kun toisen valitusperusteen ensimmäiset neljä osaa on edellä esitetyn mukaisesti hyväksytty, ei ole tarpeen tarkastella saman valitusperusteen viidettä osaa, jossa esitetään, että perusteluvelvollisuutta on tietyissä kohdissa laiminlyöty, eikä kolmatta ja neljättä valitusperustetta, jotka kohdistuvat sellaisiin valituksenalaisen tuomion osiin, joissa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on ottanut kantaa valittajan toissijaiseen vaatimukseen, jolla vaadittiin EMOTR:n rahoituksen ulkopuolelle jätettyjen menojen määrän alentamista. Valituksenalaisen tuomion kumoaminen toisen valitusperusteen viidennen osan taikka kolmannen tai neljännen valitusperusteen perusteella ei nimittäin olisi vaikutukseltaan laajempi kuin kumoaminen, joka perustuu edellä esitetyn mukaiseen, toisen valitusperusteen neljän ensimmäisen osan hyväksymiseen. [69]

113. Näistä syistä jätän tarkastelematta toisen valitusperusteen viidennen osan sekä kolmannen ja neljännen valitusperusteen, koska niiden tarkastelu on tarpeetonta niiden johtopäätösten valossa, joihin olen päätynyt tarkastelemalla toisen valitusperusteen neljää ensimmäistä osaa.

69 – Ks. yhdistetyt asiat C-83/01 P, C-93/01 P ja C-94/01 P, Chronopost ym. v. Ufex ym., tuomio 3.7.2003 (Kok. 2003, s. I-6993, 43 kohta).

B *Komission päätöstä koskeva muutoksenhaku*

114. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan mukaan silloin, jos muutoksenhaku todetaan aiheelliseksi, yhteisöjen tuomioistuin julistaa yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päätöksen mitättömäksi. Se voi joko ratkaista asian lopullisesti itse, jos asia on ratkaisukelpoinen, tai palauttaa asian yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

115. Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa asia on mielestäni ratkaisukelpoinen niin, että yhteisöjen tuomioistuin voi lopullisesti ratkaista valittajan esittämän kumoamiskanteen.

116. Kumoamiskanteen ensimmäisessä kanneperusteessa, joka oli muihin nähden ensisijainen, valittaja esitti komission rikkoneen asetuksen N:o 3508/92 8 artiklaa ja asetuksen N:o 3887/92 6 ja 9 artiklaa, koska kyseisistä säännöksistä ei sen mielestä käsiteltävänä olevassa asiassa voitu johtaa Belgian viranomaisille velvollisuutta käyttää käyttämättä jätettyjä keinoja eikä velvollisuutta suorittaa viljelylohkojen graafista tallennusta paikkatietojärjestelmään ennen elokuun 31. päivää.

117. Toisen valitusperusteen neljän ensimmäisen osan tarkastelusta, jonka olen esittänyt edellä 67–92 ja 100–111 kohdassa, käy ilmi, ettei komissio ole esittänyt soveltuvaa näyttöä vakavista ja perustelluista epäilyistään Belgian viranomaisten käsiteltävänä olevalla ajanjaksolla suorittamien tarkastusten tehokkuuden osalta toisaalta siltä osin, miten kyseiset viranomaiset ovat suhtautuneet ilmoitetun pinta-alan ja GIS-pinta-alan väliseen eroon, ja toisaalta siltä osin, millä aikataululla viljelylohkot piti graafisesti tallentaa paikkatietojärjestelmään.

118. Riidanalainen päätös on mielestäni näin ollen kumottava siltä osin kuin siinä säädetään Belgian kuningaskunnalle 2 prosentin suuruisesta kiinteämääräisestä alennuksesta EMOTR:n tukiosaston rahoitusta varten ilmoitettuihin menoihin.

119. Tämä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa nostetussa kanteessa esitetyn ensimmäisen kanneperusteen hyväksymisestä johtuva kumoaminen tekee tietenkin tarpeettomaksi niiden muiden kanneperusteiden tarkastelun, jotka on kanteessa esitetty ainoastaan toissijaisina.

C *Oikeudenkäyntikulut*

120. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 122 artiklan 1 kohdassa todetaan, että jos valitus on perusteltu ja yhteisöjen tuo-

mioistuin ratkaisee itse riidan lopullisesti, se päättää oikeudenkäyntikuluista. Lisäksi työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan, jota sovelletaan työjärjestyksen 118 artiklan mukaan yhteisöjen tuomioistuimessa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päätöstä vastaan vireille pantuun muutoksenhakumenettelyyn, asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

121. Koska ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hyväksyy sekä valittajan esittämän valituksen että kumoamiskanteen, ehdotan myös, että komissio, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan molempien oikeusasteiden oikeudenkäyntikulut siten kuin valittaja on sitä vaatinut.

VI Ratkaisuehdotus

122. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa seuraavaa:

1) Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-221/04, Belgia vastaan komissio, 25.7.2006 antama tuomio kumotaan.

2) Komission 4.2.2004 tekemä päätös 2004/136/EY kumotaan siltä osin kuin siinä säädetään Belgian kuningaskunnan osalta 2 prosentin suuruisesta kiinteämääräisestä alennuksesta Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosaston rahoitusta varten varainhoitovuosina 2000–2002 ilmoitettuihin menoihin.

3) Euroopan yhteisöjen komissio velvoitetaan korvaamaan sekä ensimmäisen oikeusasteen oikeudenkäynnistä että muutoksenhakumenettelystä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.