JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
14 päivänä helmikuuta 2006 [1]

I Johdanto

1. Komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla kanteen, jolla se vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, ettei Portugali ole noudattanut yhteisön oikeuteen perustuvia velvoitteitaan, kun se on vaatinut Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (jäljempänä EMOTR) ohjausosaston myöntämien tukien saajia suorittamaan Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescasille (maa- ja kalatalouden kehitysrahoituksen ja -tuen instituutti, jäljempänä Ifadap) tuetun hankkeen kokonaistalousarvion perusteella määritettyjä maksuja, mikä vähentää EMOTR:n tukea.

2. Komission esittämien moitteiden ja vastaajan esittämien perustelujen tarkastelu nostaa esiin kolme kysymystä, jotka liittyvät EMOTR:n ohjausosaston tukien maksamista kokonaisuudessaan koskevan periaatteen toteutumiseen, tukien mahdolliseen vähenemiseen kyseisessä maassa maksun suorittamisen vuoksi ja maksun luonteeseen.

3. Asian kiinnostavuus piilee siinä, että yhteisöjen tuomioistuimella on nyt ensimmäisen kerran tilaisuus ottaa kantaa edellä mainittuun ohjausosastoon, vaikka se onkin tarkastellut useaan otteeseen EMOTR:n toista osastoa, tukiosastoa.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

4. Sopivan ratkaisun löytämiseksi esille tulleisiin ongelmiin tarvitaan oikeussääntöjen yksityiskohtaista tarkastelua, jotta voidaan tutkia EMOTR:n kahden haaran erityispiirteet ja selvittää tukiosastoa koskevan oikeuskäytännön soveltuvuus ohjausosastoon. Lisäksi täytyy syventyä Ifadap:a ja kansallista maksua koskeviin säännöksiin.

1 – Alkuperäinen kieli: espanja.

A *Yhteisön oikeussäännöt*

1. Maatalousrahastot

a) Tausta ja alkuvaiheen kehitys

5. Yhteisön tavoitteiden toteuttamiseen sisältyy EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan d alakohdan (josta on muutettuna tullut EY 3 artikla) mukaan "yhteinen maatalouspolitiikka".

6. Kyseisen politiikan tavoitteiden saavuttamiseksi on EY:n perustamissopimuksen 40 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 34 artikla) mukaan luotava yhteinen markkinajärjestely, jolloin on mahdollista perustaa "yksi tai useampi maatalouden ohjaus- ja tukirahasto".

7. Jo komission ensimmäisissä ehdotuksissa pidettiin tarpeellisena kahden rahaston perustamista: toinen olisi markkinoita varten ja sisältäisi tuoteryhmäkohtaisia itsenäisiä alaosastoja, ja toinen luotaisiin rakenteiden parantamiseksi. [2]

8. Neuvosto ei hyväksynyt tätä ehdotusta, vaan se perusti yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 4 päivänä huhtikuuta 1962 antamallaan asetuksella N:o 25 [3] yhden ainoan välineen, EMOTR:n, joka sisältää tukiosaston ja ohjausosaston.

9. On syytä korostaa, että nimestä huolimatta kyse ei ole varsinaisesta "rahastosta", sillä EMOTR:lla ei ole omia varoja, jotka vaikuttaisivat menojen määrään, eikä se ole taloudellisesti itsenäinen. [4] Se kuuluu yhteisön talousarvioon, [5] ja siihen sovelletaan tietyin edellytyksin varainhoitoasetuksia.

b) EMOTR:n osastot

10. EMOTR:n kumpikin haara tukee taloudellisesti maatalouspolitiikkaa, mutta niiden erot tulevat selvimmin esiin katsottaessa niiden toiminta-alueita.

2 – André, C., "La section Orientation du FEOGA", *Revue du Marché commun*, nro 170, 1973, s. 454 ja 455.

3 – EYVL 1962. P 30, s. 99. Sitä on muutettu viimeksi asetuksella (ETY) N:o 728/70 (EYVL L 94, s. 9).

4 – "Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole", *Le droit et les affaires*, nro 123, 29.1.1968, asiakirja VI, s. 2.

5 – Asetuksen N:o 25 1 artiklan toinen kohta.

i) Tukiosasto

11. Tukiosastosta suoritetaan yhteisten markkinajärjestelyjen ja hintajärjestelmän soveltamisesta aiheutuvat maksut. Siitä on vuonna 1993 toteutetusta maatalouspolitiikan uudistuksesta lähtien myös rahoitettu kokonaan tai osittain muita toimia, kuten kesannointia, tulotukia tai ympäristönsuojelua.

12. Tukiosastosta maksetaan sovittujen toimien luonteen mukaisesti vientitukia, hintainterventioita ja suoria tukia, [6] joista viimeksi mainittuja on määrältään ylivoimaisesti enemmän kuin muita tukia. [7]

13. Tukiosastosta suoritetaan näin ollen pakollisia ja vaikeasti ennakoitavissa olevia maksuja, joten arvioita joudutaan mukauttamaan todellisiin tarpeisiin kunkin varainhoitovuoden aikana.

6 – Teoksessa Fernández del Hoyo, J. J., *La política agraria común (PAC) y sus reformas*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 1994, s. 22–31, esitetään täsmällisesti ja selkeästi tukiosastoon sisältyvät tukimekanismit.

7 – Vuoden 1998 tietojen mukaan suorien tukien osuus menoista oli 82 prosenttia, vientitukien osuus 12 prosenttia ja hintainterventioiden osuus 6 prosenttia (lähde: Euroopan parlamentti, Faktatietoja, 4.1.4 EMOTR – tukiosasto).

14. Tukiosasto on osoittautunut siltä osin merkityksellisemmäksi kuin ohjausosasto, että siitä on olemassa laaja oikeuskäytäntö.

ii) Ohjausosasto

15. Ohjausosasto kuuluu Euroopan sosiaalirahaston, Euroopan aluekehitysrahaston ja kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineen ohella unionin rakennerahastoihin; niillä tuetaan jäsenvaltioiden aloitteita kohti taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, [8] jonka lujittaminen Euroopan yhtenäisasiakirjalla [9] johti kyseisiä rahastoja koskevaan uuteen sääntelyyn neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2052/88, [10] sellaisena kuin se on

8 – Artikkelissa Tió Saralegui, C., "La reforma del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA)", *Revista de Instituciones Europeas*, nide 16, 1989-2, s. 383 ja 384, muistutetaan seuraavaa: "Euroopan yhtenäismarkkinoiden toteuttaminen saattaa lisätä alueellista eriarvoisuutta yhteisössä. Kilpailun lisääntyminen on toistaiseksi hyödyttänyt lähinnä kilpailukykyisimpiä yrityksiä ja alueita, joilla on paras infrastruktuuri ja suurin suhteellinen kilpailuetu." Siksi vahvistetaan sellaisten heikommin menestyneiden maiden asemaa, jotka tavoittelevat samalla entistä suurempaa yhteenkuuluvuutta.

9 – Euroopan yhtenäisasiakirjalla (EYVL 1987, L 169, s. 1) EY:n perustamissopimukseen lisätyssä 130 a artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 158 artikla) ja 130 b artiklassa (josta on tullut EY 159 artikla) taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus määritetään yhtenäismarkkinoiden saavuttamisessa välttämättömäksi liitännäispolitiikaksi. Ns. Agenda 2000 -uudistuksessa tukiosastoon on tavoite 1 -alueita lukuun ottamatta siirretty kaikki voimassa olevat rakenne- ja maaseututoimet.

10 – Rakennerahastojen päämääristä ja tehokkuudesta ja niiden toiminnan yhteensovittamisesta keskenään sekä Euroopan investointipankin toiminnan ja muiden rahoitusvälineiden kanssa 24.6.1988 annettu asetus (EYVL L 185, s. 9).

muutettuna neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2081/93 [11] (jäljempänä asetus N:o 2052/88, sellaisena kuin se on muutettuna).

16. Tätä säädöstä täydentää neuvoston asetus (ETY) N:o 4253/88, [12] jonka säännöksiä on tosin tarkasteltava tässä asiassa sellaisina kuin ne ovat muutettuina neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2082/93 [13] (jäljempänä asetus N:o 4253/88, sellaisena kuin se on muutettuna).

17. Tässä säädöskokonaisuudessa vahvistetaan, että EMOTR:n ohjausosasto tukee EY:n perustamissopimuksen 39 artiklan (josta on tullut EY 33 artikla) 1 kohdan a alakohdan tavoitteiden saavuttamiseksi toteutettuja toimia ja edistää ensisijaisen tavoitteen 1, "kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden kehityksen ja rakenteelli[s]en sopeuttamisen edistäminen", sekä ensisijaisen tavoitteen 5, "maaseudun kehityksen edistäminen a) nopeuttamalla yhteistä maatalouspolitiikkaa uudistettaessa maatalouden rakenteiden mukauttamista, b) helpottamalla maaseutumaisten seutujen kehitystä ja rakenteellista mukauttamista", saavuttamista. [14]

18. Ohjausosaston tehtävänä on erityisesti vahvistaa ja uudelleenorganisoida edellä mainittuja rakenteita, korvata luonnonoloista johtuvien haittojen vaikutuksia, uudistaa maataloustuotantoa ja edistää maataloudessa työskenteleville tarkoitettuja täydentäviä toimintamuotoja sekä varmistaa maatalousväestölle kohtuullinen elintaso. Sen avulla kannustetaan myös maaseudun sosiaalisen rakenteen kehittämistä, ympäristönsuojelua ja maaseudun säilyttämistä. Lisäksi siitä katetaan tekninen apu ja tiedonvälitys, sen avulla laaditaan maatalouden rakenteiden mukauttamista koskevia tutkimuksia ja pilottihankkeita, ja se edistää kehitystä yhteisössä. [15]

19. Ohjausosastolla on paljon vaatimattomammat määrärahat kuin tukiosastolla, [16] vaikka olennaista ei olekaan ohjausosaston suppea talousarvio vaan se, ovatko ohjausosastosta siirretyt varat riittäviä ongelmiin, jotka sen on tarkoitus ratkaista. [17]

2. EMOTR:n ohjausosaston toiminta

20. Ohjausosasto "täydentää vastaavaa kansallista toimintaa" [18] korvaamatta kuiten-

11 – 20.7.1993 annettu asetus (EYVL L 193, s. 5).

12 – Rakennerahastojen päämääristä ja tehokkuudesta ja niiden toiminnan yhteensovittamisesta keskenään sekä Euroopan investointipankin toiminnan ja muiden rahoitusvälineiden kanssa annetun asetuksen (ETY) N:o 2052/88 soveltamisesta 19.12.1988 annettu asetus (EYVL L 374, s. 1).

13 – 20.7.1993 annettu asetus (EYVL L 193, s. 20).

14 – Asetuksen N:o 2052/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 2 artiklan 1 kohta luettuna yhdessä 1 artiklan kanssa.

15 – Asetuksen N:o 2052/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 3 artiklan 3 kohta.

16 – Ohjausosaston tuet olivat 6,7 prosenttia tukiosaston tuista vuonna 2001 (lähde: Euroopan parlamentti, Faktatietoja, 4.1.6 YMP:n rahoitus: EMOTR).

17 – Fernández del Hoyo, J. J., em. teos, s. 172.

18 – Asetuksen N:o 2052/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 4 artiklan 1 kohta.

kaan "jäsenvaltion julkisia rakenteellisia menoja tai tällaisia vastaavia menoja" [19] ja rajoittuu "kiinteisiin neuvotteluihin komission, asianomaisen jäsenvaltion ja tämän kansallisella tasolla nimeämien toimivaltaisten kansallisten, alueellisten, paikallis- tai muiden viranomaisten ja toimielinten välillä"; näihin neuvotteluihin "kuuluvat valmistelu, rahoitus sekä toiminnan ennakkoarviointi, seuranta ja jälkiarviointi" siten, että kunnioitetaan "kaikkien osapuolien institutionaalista, oikeudellista sekä varainhoitoon liittyvää toimivaltaa". [20] Eri osapuolten osallistuminen yhteistyöhön on siten oleellinen osa järjestelyä. [21]

21. Yhteisön varat jaetaan suorien ja välillisten toimien avulla. Suorat toimet ovat näistä vanhempia ja tarkoittavat määrärahojen myöntämistä valtioiden toteuttamiin ja komission etukäteen hyväksymiin kansallisiin tai alueellisiin investointihankkeisiin. Välilliset toimet ovat hyvin monimuotoisia ja kattavat monia tilanteita, joten ne ovat sopiva väline silloin, kun on suuri määrä taloudellisesti vähämerkityksisiä hankkeita, joihin valtio itse antaa luvan.

22. Tuet myönnetään monivuotisiin ohjelmiin sovellettavassa menettelyssä siten, että valtiot esittävät aluksi kustakin yhteisön määrittämästä ensisijaisesta tavoitteesta kehittämissuunnitelman, [22] jonka perusteella komissio yhteisymmärryksessä kansallisen hallinnon nimeämien henkilöiden kanssa laatii "yhteisön tukikehyksen", jossa vahvistetaan tavoitteet, toimintatavat ja menojen korvaamista koskeva alustava suunnitelma. [23] Viimeksi mainitun asiakirjan perusteella kunkin maan neuvottelukumppani tekee ehdotukset konkreettisiksi toimenpideohjelmiksi noudattaen tiettyjä tukiperiaatteita, joiden mukaisia hankkeiden täytyy olla, jotta ne saisivat yhteisön tukea, [24] ja yhteisön tuen määrä puolestaan vaihtelee alueen ja kyseessä olevan toiminnan mukaan. [25]

23. Suostumuksen saatuaan kansallinen, alueellinen tai paikallinen toimielin maksaa tuen joko ennakkona tai lopullisina maksuina, [26] ja tällöin "maksut on suoritettava lopullisille edunsaajille ilman sellaisia vähennyksiä tai pidätyksiä, jotka saattavat vähentää sen taloudellisen tuen määrää, johon kyseisillä edunsaajilla on oikeus". [27]

19 – Asetuksen N:o 4253/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artikla.

20 – Asetuksen N:o 2052/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 4 artiklan 1 kohta.

21 – Delgado De Miguel, J. F., *Derecho agrario de la Unión Europea*, Editorial Thebook, Oviedo, 1996, s. 142 ja sitä seuraavat sivut.

22 – Asetuksen N:o 2052/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 8 artiklan 4 kohta ja 11 a artiklan 5 kohta sekä asetuksen N:o 4253/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 5–7 artikla.

23 – Asetuksen N:o 2052/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 8 artiklan 5 kohta ja 11 a artiklan 6 ja 7 kohta sekä asetuksen N:o 4253/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 8–13 artikla.

24 – Asetuksen N:o 4253/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 14–16 artikla.

25 – Yhteisön osuus suhteutetaan asetuksen N:o 2052/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 13 artiklassa sekä asetuksen N:o 4253/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 17 ja 18 artiklassa vahvistettujen perusteiden mukaan.

26 – Asetuksen N:o 4253/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 21 artiklan 1 kohta.

27 – Asetuksen N:o 4253/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 21 artiklan 3 kohdan toinen alakohta.

24. Valtiot ovat siten monessakin mielessä keskeisessä asemassa. Yhtäältä ne ovat tärkeitä hyödynnettäessä EMOTR:n tarjoamia mahdollisuuksia, jotka ovat sitä parempia, mitä tehokkaampi niiden hallinto on. [28] Näin ollen "toimielimen, joka vastaa sellaisen toiminnan täytäntöönpanosta, johon on myönnetty yhteisön taloudellista tukea, on huolehdittava siitä, että toimintaa mainostetaan asianmukaisesti, jotta mahdolliset edunsaajat ja ammattijärjestöt olisivat tietoisia toiminnan tarjoamista mahdollisuuksista". [29]

25. Toisaalta valtioilla on suuri merkitys jälkiarvioinnissa, sillä niiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet "voidakseen säännöllisesti todentaa, että yhteisön rahoittamat toimenpiteet toteutetaan oikein", "ehkäistäkseen epäkohtia ja ryhtyäkseen toimenpiteisiin niitä vastaan" sekä "periäkseen takaisin varat, jotka on menetetty väärinkäytön tai laiminlyönnin vuoksi". [30] Komission virkamiehet tai muut sen henkilökuntaan kuuluvat voivat kuitenkin tehdä tarkastuksia "paikalla, erityisesti pistokokein". [31] Joka tapauksessa edellytyksenä on, että "kaikki aiheelliset tiedot suoritettujen tarkastusten tuloksista" toimitetaan puolin ja toisin viipymättä. [32]

28 – Ohjelmien valmisteluun ja käyttöönottoon tarvitaan toisinaan varsin mittavaa teknistä ja byrokraattista infrastruktuuria; Tió Saralegui, C., em. teos, s. 384.

29 – Asetuksen N:o 4253/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 32 artiklan 2 kohta.

30 – Asetuksen N:o 4253/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 23 artiklan 1 kohta.

31 – Asetuksen N:o 4253/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 23 artiklan 2 kohdan ensimmäinen alakohta.

32 – Asetuksen N:o 4253/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 23 artiklan 2 kohdan neljäs alakohta. Komissio tosin kiisti suullisessa käsittelyssä tämän velvoitteen olleen voimassa ennen vuotta 2001.

3. Loppuhuomautus

26. Rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä 21 päivänä kesäkuuta 1999 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1260/1999 [33] kumottiin 1.1.2000 alkaen asetukset N:o 2052/88 ja N:o 4253/88. [34]

27. Näin ollen

– asetukset N:o 2052/88 ja N:o 4253/88 koskevat alkuperäisessä sanamuodossaan ohjelmakautta 1989–1993

– ohjelmakaudella 1994–1999 eli tässä riita-asiassa merkityksellisenä ajanjaksona oli noudatettava asetuksia N:o 2052/88 ja N:o 4253/88, sellaisina kuin ne ovat muutettuina

– ohjelmakaudella 2000–2006 sovelletaan asetusta N:o 1260/1999.

33 – EYVL L 161, s. 1. Tätä asetusta on muutettu 28.6.2001 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1447/2001 (EYVL L 198, s. 1), 26.5.2003 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1105/2003 (EUVL L 158, s. 3) ja 24.1.2005 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 173/2005 (EUVL L 29, s. 3).

34 – Asetuksen N:o 1260/1999 54 artikla.

28. Näiden täsmennysten lisäksi on todettava, että EMOTR:n kehittyessä on osoittautunut järkeväksi antaa itsenäinen asema sen kummallekin haaralle, kuten komissio oli alusta alkaen ehdottanut.

29. Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä kesäkuuta 2005 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1290/2005 [35] kumotaan asetus N:o 25, asetus (EY) N:o 723/97 [36] ja asetus (EY) N:o 1258/1999 [37] sekä korvataan EMOTR Euroopan maatalouden tukirahastolla (maataloustukirahasto), josta rahoitetaan markkinatoimenpiteitä, ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastolla (maaseuturahasto), josta rahoitetaan kehittämisohjelmia. [38]

30. Näihin kahteen uuteen rahastoon sovellettavan uuden asetuksen 11 artiklassa säädetään, että "tässä asetuksessa säädettyyn rahoitukseen liittyvät maksut tai maaseudun kehittämisohjelmien julkiseen rahoitukseen liittyvät määrät maksetaan kokonaisuudessaan edunsaajille, jollei yhteisön lainsäädännöstä muuta johdu".

B *Portugalin lainsäädäntö*

1. Ifadap

31. Ifadap:lle vahvistettiin 23.12.1993 annetulla asetuksella (decreto-lei) nro 414/93 [39] perussääntö, joka sisältää sen nimeä, luonnetta, sovellettavia sääntöjä ja toimipaikkaa (luku I), tehtäviä (luku II), toimielimiä (luku III), varainhoitoa ja taloushallintoa (luku IV) sekä henkilöstöä (luku V) koskevat säännöt.

32. Säädöksen perusteluissa todetaan, että Ifadap on perustettu vuonna 1977 hallinnoimaan määrärahaeriä maatalouden, metsätalouden, karjatalouden ja kalatalouden tukemiseksi ja että se toimii EMOTR:n ohjausosaston yksinomaisena neuvottelukumppanina.

35 – EUVL L 209, s. 1.

36 – Jäsenvaltioiden toimintaohjelmien toteuttamisesta EMOTR:n tukiosaston menojen valvonnan osalta 22 päivänä huhtikuuta 1997 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 723/97 (EYVL L 108, s. 6).

37 – Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 17 päivänä toukokuuta 1999 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1258/1999 (EYVL L 160, s. 103).

38 – 2 artiklan 1 kohta. Maataloustukirahastosta, johon sovelletaan 12–21 artiklaa, rahoitetaan 3 artiklassa tarkoitetut menot yhteistyöllä valtioiden kanssa (1 kohdassa tarkoitetut menot) tai keskitetysti (2 kohdassa tarkoitetut menot); maaseuturahastosta, jota käsitellään 22–28 artiklassa, korvataan yhteisön rahoitusosuus 4 artiklan mukaisissa ohjelmissa. Kummastakin rahastosta voidaan rahoittaa 5 artiklassa lueteltuja toimia.

39 – Diário da República I, A-sarja, nro 298, 23.12.1993, s. 7132.

33. Kyseessä on julkisoikeudellinen elin, joten sillä on oikeushenkilöllisyys, itsenäinen hallinto ja talousarvio sekä oma varallisuus,[40] ja se toimii maatalousministerin alaisuudessa.[41]

34. Ifadap:iin sovelletaan edellä mainittua perussääntöä ja toissijaisesti julkisia yrityksiä koskevia säädöksiä lukuun ottamatta suhteita kolmansiin, jolloin sen on noudatettava yksityisoikeudellisia säännöksiä, paitsi jos se toimii "viranomaiselle suoduin erioikeuksin".[42]

35. Ifadap:n tehtävänä on edistää maataloutta ja kalataloutta suorien tai välillisten taloudellisten tukijärjestelyjen avulla.[43] Sen on etenkin

– varmistettava maataloutta ja kalataloutta koskevien yhteisön tai kansallisten tukijärjestelmien toiminta osallistumalla suunnitelmien valmisteluun ja toteutukseen sekä toimimalla EMOTR:n ohjausosaston ja muiden yhteisön rahoituslaitosten ainoana neuvottelukumppanina erityisesti ennakkomaksuhakemusten, palautusten, oikaisujen ja tilitysten osalta[44]

– maksettava kansalliset ja yhteisön tuet ohjelmien ja hankkeiden tukemiseksi tai tähän tarkoitukseen myönnettyjen lainojen korkojen alentamiseksi[45] siten, että voidaan taata näiden ohjelmien tai hankkeiden seuranta, tarkastus ja valvonta[46]

– osallistuttava EMOTR:n ohjausosaston ja muiden yhteisön välineiden puitteissa toteutettujen toimien arviointiin toimittamalla määrällisiä ja laadullisia tietoja tällaisten toimien tehokkuudesta.[47]

36. Ifadap:n yhtenä tulonlähteenä on tavaroiden ja palvelujen myynnistä saatava tuotto.[48]

40 – Perussäännön 1 §.
41 – Perussäännön 2 §.
42 – Perussäännön 3 §.
43 – Perussäännön 5 §:n 1 momentti.
44 – Perussäännön 5 §:n 2 momentin b kohta.
45 – Perussäännön 5 §:n 2 momentin d kohta.
46 – Perussäännön 5 §:n 2 momentin e kohta.
47 – Perussäännön 5 §:n 2 momentin f kohta.
48 – Perussäännön 20 §:n 1 momentin b kohta.

2. Maksu

37. Portugalin valtiovarainministeri sekä maatalouden, maaseudun kehittämisen ja kalatalouden ministeri allekirjoittivat 28.5.1996 yhteisen asetuksen,[49] jossa Ifadap:lle annettiin perussäännön 5 §:n 2 momentin a kohdan ja 20 §:n 1 momentin b kohdan nojalla lupa veloittaa "korvausluonteinen maksu", joka on enintään 0,9 prosenttia sille esitettävien hankkeiden kokonaisarvosta tai enintään 0,45 prosenttia, jos hankkeisiin ei liity analysointi- tai päätöstehtäviä.

III Tosiseikat ja oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

38. Komissio havaitsi vuonna 1993 tehdyissä tarkastuksissa, että EMOTR:n ohjausosaston edunsaajat olivat sopimuksen perusteella velvollisia maksamaan Ifadap:lle 1,5 prosenttia hankkeen talousarviosta.

39. Tämän jälkeen komissio ilmoitti Portugalin viranomaisille, että kyseiset maksut olivat yhteisön lainsäädännön vastaisia, sekä kehotti niitä poistamaan maksut ja palauttamaan aiheettomasti perityt määrät.

49 – Diário da República I, A-sarja, nro 136, 14.6.1996, s. 7871.

40. Vastaajana oleva valtio myönsi 20.1.1999 päivätyssä kirjeessä maksujen sääntöjenvastaisuuden 3.8.1993 ja 31.12.1994 välisen ajanjakson osalta ja suostui maksujen palautukseen.

41. Se ryhtyi viimeksi mainitusta päivämäärästä alkaen soveltamaan tukien maksamista kokonaisuudessaan koskevaa järjestelmää vuoden 1996 yhteisessä asetuksessa tarkoitetun menettelyn mukaisesti, mutta Ifadap:lle suoritettiin maksuja korvauksena sen suorittamista palveluista.

42. Kyseisten maksujen periminen lopetettiin vuonna 1999, jolloin kansallinen tukiohjelma maatalouden ja metsien uudenaikaistamiseksi päättyi ja asetus N:o 1260/1999 tuli voimaan.

43. Komissio epäili vuosina 1995–1999 noudatetun järjestelyn yhteensopivuutta ja teki maahan tarkastuskäynnin 9.–17.3.2000. Se päätteli hankkimistaan tiedoista, että edunsaaja sai tukisopimuksen yhteydessä lomakkeen, jolla sen piti hyväksyä maksua vastaavan määrän veloittaminen tililtään vastikkeena "Ifadap:n kyseisen sopimuksen yhtey-

dessä suorittamista palveluista". Maksun vapaaehtoisuus ja valinnaisuus tuotiin ilmeisesti esille kansallisen toimielimen ja edunsaajien välisissä keskusteluissa.

44. Komissio lähetti 25.7.2001 virallisen huomautuksen, jossa todettiin, että 1.1.1995 aloitetun käytännön muodollisuuksista aiheutui aiempien maksujen kaltaisia pakollisia maksuja, jotka eivät olleet korvausta edunsaajille suoritetuista palveluista.

45. Komissio ei pitänyt saamaansa vastausta vakuuttavana, joten se antoi 13.11.2002 perustellun lausunnon ja nosti sen jälkeen yhteisöjen tuomioistuimessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen EY 226 artiklan nojalla.

IV Asian käsittelyn vaiheet yhteisöjen tuomioistuimessa

46. Kannekirjelmässä, joka kirjattiin saapuneeksi yhteisöjen tuomioistuimeen 20.2.2004, vaaditaan toteamaan, että Portugalin hallitus on rikkonut sille asetuksen N:o 4253/88 ja EY 10 artiklan nojalla kuuluvia velvoitteita, koska se on antanut Ifadap:n ottaa käyttöön ja pitää voimassa yhteisön rakennerahastojen tukien myöntämistä koskevan menettelyn, joka sisältää merkittäviä vaatimuksia sellaisten maksujen suorittamisesta, jotka eivät ole vapaaehtoisia eivätkä valinnaisia ja joita ei makseta korvauksena palveluista vaan valtiolle tavanmukaisesti annetuista tehtävistä. Lisäksi kannekirjelmässä vaaditaan, että vastaaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

47. Vastaaja vaatii 30.4.2004 saapuneessa vastineessaan, että kanne hylätään perusteettomana ja että komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

48. Menettelyn kirjallinen vaihe päätettiin kantajan ja vastaajan jätettyä vastauksensa.

49. Kumpikin osapuoli oli läsnä vastaajana olevan hallituksen aloitteesta 12.1.2006 pidetyssä suullisessa käsittelyssä.

V Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen tarkastelu

A *Lähtökohta*

50. Komission mielestä Portugali rikkoo yhteisön oikeutta, kun se vähentää järjestelmällisesti EMOTR:n ohjausosaston myöntämiä määriä ja vaatii edunsaajia suorittamaan maksuja määrärahaerien hallinnoinnista vastaavalle toimielimelle. Se katsoo, että tämä käytäntö rikkoo tukien maksamista kokonaisuudessaan koskevaa sääntöä, joka sisältyy kaikkiin rakennerahastotoimien toteuttamista sääntéleviin teksteihin ja joka on johdettavissa asetuksen N:o 4253/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 21 artiklan 3 kohdasta, ja että se loukkaa EY 10 artiklassa tarkoitettua lojaalin yhteistyön periaatetta.

51. Portugalin tasavalta katsoo, että Ifadap:n suorittamistaan palveluista perimä maksu on yhteisön sääntöjen mukainen, asianmukainen ja oikeasuhteinen ja ettei se vaikuta millään tavoin yhteisön tukiin. Se on kantajan kanssa eri mieltä oikeuskäytännöstä, johon asiassa on vedottu, ja se väittää kantajan loukanneen EY 5 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettua toissijaisuusperiaatetta asetuksen N:o 2052/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 4 artiklassa tarkoitetun yhteistyön osalta.

52. Kannekirjelmästä ilmenee, että kyse on jäsenvaltion järjestelystä tiettyjen yhteisen maatalouspolitiikan tukien kanavoimiseksi kaudella 1995–1999.

53. Perusteellinen tarkastelu edellyttää kuitenkin riidan kohteen rajaamista kahdesta suunnasta.

54. Yhtäältä neuvoston asetuksilla säännellään yhteisön tukia koskevaa menettelyä säätämällä yhteistyöstä kolmen osapuolen – komission, valtion ja kyseisen valtion nimeämien viranomaisten tai toimielinten – välillä.

55. Toisin sanoen Ifadap:n sovellettavia sääntöjä, toimivaltaa, organisaatiota tai toimintaa ei tule kyseenalaistaa, jollei niillä ole vaikutusta yhteisön tukiin.

56. Toisaalta EMOTR:n kahden osaston välillä on selviä eroja, sillä niillä vaikutetaan eri aloihin: markkinoihin tai maatalouden rakenteisiin. EMOTR:n eri haarojen erityispiirteet ovat kuitenkin toissijaisia verrattuna

siihen yhteiseen seikkaan, että kumpikin saa varoja yhteisön talousarviosta voidakseen rahoittaa niillä piiriinsä kuuluvia toimia.

57. Täytyy siis ratkaista monta kysymystä: onko EMOTR:n ohjausosaston tuki pääsääntöisesti maksettava edunsaajille kokonaisuudessaan; miten Portugalissa on menetelty Ifadap:lle suoritetun maksun voimassaoloaikana; ja, mikäli vähennys todetaan aiheettomaksi, voidaanko tätä mitenkään perustella.

B *Yhteisön tukien maksamista kokonaisuudessaan koskeva periaate*

58. Tukien, lainsäädännön ja oikeuskäytännön erityispiirteiden tarkastelu osoittaa, että EMOTR:n ohjausosaston tuet on maksettava "kokonaisuudessaan", jollei nimenomaisesti toisin säädetä.

1. Tukien tavoitteet ja ominaispiirteet

59. Yhteisön toiminta täydentää jäsenvaltioiden toimintaa, ja jäsenvaltioiden on jatkettava niille muutenkin kuuluvien tehtävien toteuttamista. Olen tältä osin Portugalin hallituksen kanssa samaa mieltä siitä, että yhteisön varat ovat luonteeltaan "ylimääräisiä" suhteessa valtion itsensä myöntämiin varoihin. Tämä tosiasia ei mielestäni kuitenkaan sulje pois tukien maksamista kokonaan. Edellä mainitut seikat eivät ole keskenään ristiriitaisia, sillä ne ovat sisällöltään erilaisia.

60. Jos kansallisten viranomaisten annettaisiin suoraan tai välillisesti vaikuttaa yhteisön antaman tuen lopulliseen määrään, järjestelmä vaarantuisi ja lakkaisi olemasta yhtenäinen, sillä mikä tahansa maa saattaisi periä maksun, jonka suuruuden ne voisivat itse määrätä.

61. Syrjintääkin esiintyisi. Ensinnäkin sitä esiintyisi valtioiden välillä, sillä valtiot, joissa olisi eniten tuettuja hankkeita, saisivat vastaavasti eniten yhteisön varoja muiden toimintojen kattamiseen tarkoitetun kanavan kautta, jolloin syntyisi eriarvoisuutta maksun suuruuden mukaan. [50] Toiseksi sitä esiintyisi edunsaajien välillä, sillä maksujen erilaisuus heijastuisi myönnettyyn määrään siten, että

50 – Kunkin maan erityispiirteet otetaan huomioon valmisteltaessa ja hyväksyttäessä monivuotisia ohjelmia ja kehittämisvälineitä.

jotkin edunsaajat saisivat samanlaisissa olosuhteissa enemmän tukea – samassa maassa tai eri maissa – kuin toiset, mikä voitaisiin hyväksyä vain, jos tähän on erityinen peruste.

62. Myös tukien alkuperästä saadaan edellä mainitun suuntaisia perusteluja. Niinpä vuoden 1977 varainhoitoasetuksen [51] 2 artiklassa säädettiin määrärahojen käytöstä moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti, ja tämä periaate pitää sisällään taloudellisuuden ja tehokkuuden periaatteet. Nimenomaan viimeksi mainittu periaate edellyttää, että varoilla saavutetaan parhaat tulokset, [52] ja tässä onnistutaan silloin, kun edunsaajat voivat käyttää kokonaan niille myönnetyn määrän siirtämättä siitä mitään osuutta muiden menojen kattamiseen, jollei lainsäätäjä siis ole tätä erikseen sallinut.

2. Lainsäädäntö

63. Asetuksen N:o 4253/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 21 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa todetaan, että maksut on suoritettava "ilman – – vähennyksiä tai pidätyksiä".

64. Siinä ei viitata maksun suorittamiseen "kokonaisuudessaan", kuten asetuksessa N:o 1290/2005, [53] mutta poisjätöstä ei voida päätellä, että kyse olisi vastakkaisista käsitteistä, sillä käytetyt sanat ilmaisevat saman ajatuksen.

65. Vastaajana olevan valtion toiminta tukee tätä käsitystä, sillä se ei perinyt maksua ohjelmakaudella 2000–2006 asetuksen N:o 1260/1999 ollessa voimassa; kyseisen asetuksen 32 artiklan 1 kohdan viimeinen virke oli sanamuodoltaan samankaltainen kuin edellä mainittu asetuksen N:o 4253/88 säännös. [54]

66. Vastaavanlaisia ilmauksia käytetään EMOTR:n tukiosastoa koskevissa säännöksissä, joista osa jopa edeltää ajallisesti asetusta N:o 4253/88, sellaisena kuin se on muutettuna. [55]

51 – Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettava 21 päivänä joulukuuta 1977 annettu varainhoitoasetus (EYVL L 356, s. 1).

52 – Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 25 päivänä kesäkuuta 2002 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 (EYVL L 248, s. 1), jolla korvataan vuoden 1977 varainhoitoasetus, 3 ja 27 artikla. Rakennerahastojen menoihin sovelletaan edellä mainittuja säännöksiä 155 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

53 – Asetuksen N:o 1290/2005 11 artikla.

54 – "Maksuviranomainen huolehtii siitä, että lopulliset edunsaajat saavat rahastoista maksettavan osuuden mahdollisimman nopeasti ja kokonaisuudessaan. Niihin ei saa kohdistua vähennyksiä, pidätyksiä tai lisäkustannuksia, jotka vähentäisivät näitä määriä."

55 – Esim. naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 27 päivänä kesäkuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 805/68 (EYVL L 148, s. 24) 30 a artiklassa, joka on lisätty siihen 30.6.1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2066/92 (EYVL L 215, s. 49), säädetään, että "tämän asetuksen mukaan maksettavat summat maksetaan kokonaan edunsaajille"; vastaavasti tukijärjestelmästä tiettyjen peltokasvien viljelijöille 30 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1765/92 (EYVL L 181, s. 12) 15 artiklan 3 kohdassa todetaan, että "tässä asetuksessa tarkoitetut korvaukset on kokonaisuudessaan maksettava edunsaajille".

67. Vaikka EMOTR:n kaksi haaraa ovatkin aivan erilaisia, ne ovat peräisin samasta lähteestä: yhteisön talousarviosta. Tulojen yhteisen alkuperän vuoksi tuen maksamiseen sovelletaan samankaltaista järjestelyä, johon kuuluu esimerkiksi myönnettyjen ja saatujen määrien vastaavuutta koskevia sääntöjä.

3. Oikeuskäytäntö

68. Yhteisöjen tuomioistuin on käsitellyt useaan otteeseen EMOTR:n tukiosaston tukien suorittamista "kokonaisuudessaan" koskevaa kysymystä, ja sen käyttämät perustelut voidaan määrärahojen yhteisen alkuperän vuoksi siirtää ongelmitta koskemaan myös ohjausosastoa, jota se ei aiemmin ole tarkastellut.

69. Asiassa Jensen ja Korn- og Foderstofkompagniet [56] oli kyse tapauksesta, jossa Tanskan viranomaiset kuittasivat yhteisön tuilla kansallisia verovelkoja, [57] mutta kyseisellä korvauksella ei vähennetty tukia. [58] On myös syytä korostaa, että vaikka tuomiossa tunnustetaankin laaja sisäinen harkintavalta yhteisön myöntämien tukien hallinnoinnissa, sillä on rajansa; tällaisen rajan muodostaa "yhteisön oikeuden yhdenmukaisen soveltamisen tar[ve], mikä on välttämätöntä taloudellisten toimijoiden eriarvoisen kohtelun välttämiseksi". [59]

70. Viimeksi mainittua seikkaa korostettiin yhdistetyissä asioissa Kellinghusen ja Ketelsen annetussa tuomiossa, [60] jossa viitattiin asetukseen N:o 805/68 ja asetukseen N:o 1765/92, [61] joskin ongelmat liittyivät tuolloin asian käsittelykuluihin. [62] Tässä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa kanteessa on korostettava useita tuohon tuomioon sisältyviä seikkoja: ensinnäkin, jos jäsenvaltioiden sallittaisiin pienentää maksumääriä hallintokulujen kattamiseksi, saman maan ja eri maiden maanviljelijöitä kohdeltaisiin asetusten tarkoituksen vastaisesti eri tavalla, mikä haittaisi yhteisön sääntöjen yhtenäistä soveltamista; [63] toiseksi siinä poiketaan asiassa Denkavit Futtermittel annetusta tuomiosta, [64] joka perustui asetukseen N:o 1725/79, [65] jossa ei – toisin kuin

56 – Asia C-132/95, tuomio 19.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2975).

57 – Jensenille ilmoitettiin, että 33 563 Tanskan kruunun suuruinen tuki käytettäisiin tämän arvonlisäverovelan kattamiseen; myöskään Korn- og Foderstofkompagniet ei saanut mitään siksi, että tuesta luopuneella Stenholtilla oli velvoitteita valtiota kohtaan.

58 – Asiassa Jensen ja Korn- og Foderstofkompagniet annetun tuomion 61 kohta.

59 – Saman tuomion 49 kohta, jossa mainitaan yhdistetyissä asioissa 205/82–215/82, Deutsche Milchkontor ym., 21.9.1983 annettu tuomio (Kok. 1983, s. 2633).

60 – Yhdistetyt asiat C-36/97 ja C-37/97, tuomio 22.10.1998 (Kok. 1998, s. I-6337).

61 – Ks. alaviite 55.

62 – Kellinghusenilta laskutettiin 788 DEM ja Ketelseniltä 214 DEM.

63 – Yhdistetyissä asioissa Kellinghusen ja Ketelsen annetun tuomion 20 kohta.

64 – Asia 233/81, tuomio 15.9.1982 (Kok. 1982, s. 2933).

65 – Rehuseoksiksi jalostetulle rasvattomalle maidolle ja vasikoiden rehuksi tarkoitetulle rasvattomalle maitojauheelle myönnettävää tukea koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 26 päivänä heinäkuuta 1979 annettu komission asetus (EYVL L 199, s. 1 (ETY) N:o 1725/79).

edellä mainituissa asetuksissa – viitattu määrien suorittamiseen kokonaisuudessaan tai kielletty perimästä tarkastusten kustannuksia;[66] lopuksi siinä huomautetaan, ettei tukien maksamista kokonaan koskevia säännöksiä ole mahdollista tulkita sellaisten säännösten valossa, joihin ei sisälly tällaista sääntöä.[67]

71. Nämä kolme lausumaa sisällytettiin asiassa Kreikka vastaan komissio annettuun tuomioon,[68] jossa torjuttiin paitsi asiassa Denkavit Futtermittel myös asiassa Bussone annettuun tuomioon perustuva oikeuskäytäntö;[69] viimeksi mainitussa tuomiossa oli sallittu valtioiden mahdollisuus asettaa rahasuoritusten ehdoksi tiettyjä vastikkeita, mutta tämän taustalla oli se, että säännöksissä ei sanottu mitään tarkastusten kulujen korvaamisesta.[70]

72. Merkityksellisenä ei lisäksi voida pitää asiassa Samvirkende Danske Landboforeninger annettua tuomiota,[71] johon Portugalin hallitus vetoaa näkemyksensä tueksi kahden viimeksi mainitun tuomion ohella, sillä siinä on kyse eri tilanteesta kuin tässä kanteessa. Yhteiseen maatalouspolitiikkaan vaikuttava Tanskan kiinteistöveron väliaikainen korottaminen, joka on ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen kanssa siltä osin kuin se vaikuttaa hinnanmuodostukseen tai muuttaa maatilarakennetta ja näin haittaa yhteisten markkinajärjestelyjen toimintaa.

C Yhteisön tuen määrän vähentäminen Portugalissa

1. Vähennyksen olemassaolo

73. Asetuksen N:o 4253/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 21 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että yhteisön tuet on maksettava edunsaajille kokonaisuudessaan, mikä tarkoittaa, että vähennykset ovat kiellettyjä tukia maksettaessa. Vähennyskiellon on katsottava koskevan kaikkia tukiin välittömästi ja erottamattomasti liittyviä maksuja.[72]

66 – Em. yhdistetyissä asioissa Kellinghusen ja Ketelsen annetun tuomion 22 ja 23 kohta.

67 – Saman tuomion 27 kohta.

68 – Asia C-247/98, tuomio 11.1.2001 (Kok. 2001, s. I-1).

69 – Asia 31/78, tuomio 30.11.1978 (Kok. 1978, s. 2429).

70 – Tietyistä munien pitämiseen kaupan sovellettavista vaatimuksista annetun asetuksen (ETY) N:o 1619/68 soveltamisesta 17 päivänä tammikuuta 1969 annettu komission asetus (ETY) N:o 95/69 (EYVL L 13, s. 13) ja tietyistä munien pitämiseen kaupan sovellettavista vaatimuksista 29 päivänä lokakuuta 1975 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2772/75 (EYVL L 282, s. 56) eivät sisältäneet tällaista vaatimusta. Ks. em. asiassa Kreikka v. komissio annetun tuomion 28 kohta.

71 – Asia 297/82, tuomio 26.10.1983 (Kok. 1983, s. 3299, Kok. Ep. VII, s. 319).

72 – Julkisasiamies Jacobs esitti tämän ajatuksen em. yhdistetyissä asioissa Kellinghusen ja Ketelsen antamansa ratkaisuehdotuksen 13 kohdassa.

74. Portugalin tilanne on syytä tutkia tästä lähtökohdasta käsin.

75. Vastaajana oleva hallitus väittää, että koska EMOTR:n ohjausosaston osuus on pääsääntöisesti 75–85 prosenttia hankkeen arvosta ja loppuosa eli 15–25 prosenttia tulee valtiolta, maksun suuruuden määrittäminen kokonaistalousarvion perusteella ei merkitse, että edunsaaja suorittaisi maksun yhteisön varoista, jotka tämä saa kokonaisuudessaan; edellä mainittua säännöstä ei siten ole sen mielestä rikottu.

76. Tämä väite on hylättävä, sillä koko maksu ei ole kohdistettavissa jompaankumpaan edellä mainitusta rahoituslähteestä. [73]

77. Jos Ifadap:n maksujen suuruus määräytyy lopullisten kustannusten mukaan, se vaikuttaa samassa suhteessa ja lainkaan erottelematta näiden kustannusten kattamiseksi myönnettyihin määriin. Jos valtio esimerkiksi antaa 20 yksikköä ja yhteisö 80 yksikköä arvoltaan 100 yksikön toimintaan, lopputulokseksi saadaan, että valtio maksaa vaaditusta 0,9 prosentin maksusta 0,18 ja yhteisö 0,72 prosenttia, jonka verran yhteisön tuki siis alenee.

73 – Näin väitetään vastineen 97 kohdassa, sillä sen mukaan rakennerahastojen tuet vähenisivät vain silloin, jos maksu ylittäisi 15 prosenttia – tai 25 prosenttia – hankkeen arvosta.

78. Ei siis voida väittää, että edunsaaja saisi kokonaan tälle luvatut varat, sillä summasta on vähennettävä edellä mainittu kustannus; tämän vuoksi on tutkittava kyseisen järjestelyn kehitystä.

2. Järjestelmän toiminta

79. Komission mukaan hakijalle toimitetaan asiaankuuluvien muodollisuuksien jälkeen tuen myöntämistä koskeva sopimus ja siihen oheistettuna 60 vuorokauden kuluessa palautettava lomake, jolla tämä valtuuttaa veloittamaan tililtään Ifadap:n laskuttaman määrän vastikkeena sen suorittamista palveluista; lomakkeessa ei kuitenkaan määritellä näitä suorituksia eikä huomauteta maksun oletetusta vapaaehtoisuudesta. Nämä seikat on komission mukaan todettu komission virkamiesten yhteistyössä kansallisen toimielimen kanssa 9.–13.3.2000 tekemällä tarkastuskäynnillä.

80. Portugalin hallitus vetoaa näyttötaakasta annettuun oikeuskäytäntöön riitauttaessaan kantajan väitteet, joita se luonnehtii pelkiksi oletuksiksi, ja torjuessaan tästä tarkastuksesta tehdyt päätelmät.

81. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeuden noudattamatta jättämisen toteaminen edellyttää laiminlyönnin näyttämistä toteen ja kaikkien tarvittavien seikkojen toimittamista yhteisöjen tuomioistuimelle, eivätkä tähän riitä pelkät olettamat. [74]

82. Kyseisessä oikeuskäytännössä on kuitenkin yksioikoisia tulkintoja karttaen myönnetty, että loogiseen ajatteluun, terveeseen järkeen ja kokemukseen perustuvassa, ihmismielen kulkua noudattelevassa ajatusprosessissa tosiseikkoja pidetään toteen näytettyinä, vaikka tiedot olisivatkin hajanaisia.

83. Kukaan tämän riidan osapuolista ei ole toimittanut liitteenä edunsaajille lähetettyjä asiakirjoja, ja tarkastuskertomuskin oheistettiin vasta kantajan vastaukseen (käsittelen tätä seikkaa tuonnempana), mutta kantajan kuvaamasta toiminnasta saadut tiedot riittävät kumoamaan epäilyt sen todenperäisyydestä.

84. Kertomuksessa selvitetään tarkastuksen olosuhteita, menetelmiä ja toimenpiteitä. Siinä yksilöidään tarkastuksen kohteena olleet edunsaajat – yhteensä 16 – ja hyväksytyt hankkeet – yhteensä 32 – sekä mainitaan niiden kirjausnumerot ja hyväksymispäivät, tukimäärät, valtion tai yhteisön osuudet ja suoritettavan maksun suuruus. [75]

85. Kertomukseen on myös koottu edunsaajien näkemyksiä Ifadap:n suorittamista palveluista ennen sopimuksen tekemistä ja sen jälkeen tai maksun vapaaehtoisuudesta ja valinnaisuudesta. Tältä osin haastateltavien kuvaukset kansallisen toimielimen toiminnasta vastaavat pääosin toisiaan ja muistuttavat kannekirjelmään sisältyvää kuvausta, joten järjestelmän on katsottava todella toimineen kantajan esittämällä tavalla.

86. Portugalin tapahtuneesta esittämä versio, jossa maksua väitetään valinnaiseksi, on vailla minkäänlaista todellisuuspohjaa.

87. Voidaan perustellusti moittia sitä, että kertomus toimitettiin vasta kantajan vastauksen mukana, että sen yksityiskohdat eivät tämän laiminlyönnin vuoksi olleet tiedossa ja että sen sisältöä ei selvitetty asianomaiselle valtiolle. Tällaiset seikat eivät kuitenkaan

74 – Mm. asia 96/81, komissio v. Alankomaat, tuomio 25.5.1982 (Kok. 1982, s. 1791, 6 kohta); asia C-404/00, komissio v. Espanja, tuomio 26.6.2003 (Kok. 2003, s. I-6695, 26 kohta) ja asia C-434/01, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 6.11.2003 (Kok. 2003, s. I-13239, 21 kohta).

75 – Kansallinen toimielin palautti summan niissä tapauksissa, joissa hanke oli hyväksytty aiemmin kuin 1.1.1995.

typistä oikeutta puolustautumiseen, sillä kannekirjelmässä on tuosta asiakirjasta täsmällisiä otteita,[76] jotka vastaaja sittemmin asiaankuuluvasti kiisti.[77] Lisäksi on korostettava, että Ifadap oli itse mukana Lissabonissa 9.3.2000 pidetyssä valmistelukokouksessa ja tarkastuskäynneillä.[78]

88. Vastaajan esittämän toisen moitteen osalta haastattelujen vähäinen lukumäärä ei liene ongelmallinen. Kattavuuden lisääminen aiheuttaisi huomattavia käytännön vaikeuksia; asetuksessa N:o 4253/88, sellaisena kuin se on muutettuna, puhutaan sitä paitsi "pistokokeista".[79]

89. "Maksusta" välittyy jo sananakin pakollisuuden ajatus, eikä vuoden 1996 yhteisen asetuksen sisällön perusteella voida ajatella, että maksun suorittaminen olisi vapaaehtoista sitten, kun maksu on vahvistettu.[80]

90. Lopuksi maksun väitetyn vapaaehtoisuuden ja Ifadap:n suorittamien palvelujen korvaamisen välillä on tietty ristiriita, sillä jos maksulla olisi tällainen ominaisuus, kaikille tarjotun avun kustannukset lankeaisivat ainoastaan niille, jotka suostuvat maksamaan siitä; jos taas maksu katsottaisiin vastikkeeksi eli "korvausluonteiseksi maksuksi", sen suuruus olisi laskettava tarjotun avun mukaan eikä soveltamalla kahta kiinteää prosenttilukua, joissa otetaan huomioon vain hankkeen arvo.[81]

D *Perustelun mahdollisuus*

91. Portugalin tasavallan käyttöön ottama järjestelmä, jossa yhteisön rakennetuet eivät päädy edunsaajille kokonaisuudessaan, on ristiriidassa asetuksen N:o 4253/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 21 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan kanssa. On kuitenkin vielä tutkittava, voidaanko tällaista rikkomista millään tavoin perustella.

92. Minun on aivan ensiksi muistutettava, että – kuten olen selvittänyt – sovellettavissa

76 – Kannekirjelmän 28, 58 ja 59 kohta. Kertomuksen päätelmät esitetään 56 ja 57 kohdassa.

77 – Vastineen 61–73 kohdassa käsitellään edellä mainittua tarkastuskäyntiä ja arvostellaan useita kyselyihin liittyviä seikkoja.

78 – Kertomuksen liite I sisältää luettelon kansallisen toimielimen edustajista kokouksessa ja tarkastuskäynneillä.

79 – Asetuksen N:o 4253/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 23 artiklan 2 kohdan ensimmäinen alakohta. Pistokokeella selvitetään jonkin kohderyhmän näkemys tietystä asiasta kyselyillä, jotka toteutetaan kokonaisuuden kannalta edustaviksi katsotuissa pienissä otoksissa.

80 – On yllättävää, ettei vastaaja ole ehdottanut todistajaksi yhtään hakijaa, joka olisi kieltäytynyt maksusta, tai perännyt Ifadap:lta tietoja perityistä ja suorittamatta jääneistä maksuista. Kyse ei ole, kuten vastaajan edustaja ilmeisesti asian ymmärsi suullisessa käsittelyssä, "syyttömyyden" toteen näyttämisestä vaan siitä, että komission väitteiden paikkansapitämättömyys osoitetaan asiassa C-54/95, Saksa v. komissio, 21.1.1999 annetussa tuomiossa (Kok. 1999, s. I-35, 35 kohta); asiassa C-278/98, Alankomaat v. komissio, 6.3.2001 annetussa tuomiossa (Kok. 2001, s. I-1501, 41 kohta) ja asiassa C-300/02, Kreikka v. komissio, 24.2.2005 annetussa tuomiossa (Kok. 2005, s. I-1341, 36 kohta) tarkoitetulla tavalla.

81 – Yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti todennut maksujen osalta, että korvausluonteiset maksut on määritettävä kyseisistä menettelyistä aiheutuvien kustannusten perusteella (mm. asia C-188/95, Fantask ym., tuomio 2.12.1997, Kok. 1997, s. I-6783; asia C-134/99, IGI, tuomio 26.9.2000, Kok. 2000, s. I-7717 ja asia C-206/99, SONAE, tuomio 21.6.2001, Kok. 2001, s. I-4679).

säännöksissä on oikeuskäytännön mukaan erikseen ilmoitettava poikkeukset tukien maksamista kokonaan koskevasta säännöstä. [82]

93. Tässä asiassa merkityksellisissä yhteisön oikeussäännöissä ei tunneta minkäänlaisia poikkeamia. Vastaajana oleva valtio puolustelee kuitenkin maksua väittämällä, että sillä hyvitetään Ifadap:lle sen suorittamat toimet, jotka se erittelee sen perusteella, onko toimi toteutettu ennen tuen myöntämistä vai sen jälkeen. Se myös korostaa näiden toimien merkitystä [83] ja toteaa, että niihin sovelletaan yksityisoikeudellisia säännöksiä, koska se toteuttaa ne niin kuin mikä tahansa muu alan toimija. [84]

94. Tällainen tulkinta on keinotekoinen ja ristiriitainen. Ensinnäkään kiista ei koske Ifadap:n tehtäviä. On myös tarpeetonta erotella tehtäviä, jotka Ifadap toteuttaa EMOTR:n ohjausosaston neuvottelukumppanina, niistä tehtävistä, jotka se suorittaa yksityisenä toimijana, sillä jos edunsaajat eivät saa kaikkia yhteisön myöntämiä varoja, on samantekevää, katetaanko vähennyksellä hallintokuluja vai korvataanko sillä teknistä apua.

82 – Em. yhdistetyissä asioissa Kellinghusen ja Ketelsen ja asiassa Kreikka v. komissio annetut tuomiot sekä – toisin – asiassa Denkavit ja Bussone annettu tuomio.

83 – Vastineen 25 kohdassa todetaan, että noin 90 prosenttia hankkeista ei etenisi alkuvaiheesta ilman teknistä neuvontaa.

84 – Ifadap:n perussäännön 3 §:n 2 momentti ja 20 §:n 1 momentin b kohta.

95. Toiseksi olen jo perustellut, miksi on epäjohdonmukaista luonnehtia maksua yhtäaikaisesti korvausluonteiseksi ja vapaaehtoiseksi, sillä mahdollisuus välttyä maksulta sopii huonosti yhteen sen kanssa, että maksu suoritetaan vastikkeena tarjotusta avusta avoimeen kilpailuun perustuvassa järjestelyssä.

96. Kansallisten viranomaisten on rakennerahastojen tarkoituksen vuoksi silti perusteltua pyrkiä siihen, että oman maan kansalaiset saavat mahdollisimman paljon tukia, sillä tuet koituvat tuon maan hyödyksi. [85] Tämä tosiseikka ja yhteisön tukien täydentävyys edellyttävät ponnisteluja valtioilta itseltään, jolloin hallinnon tehostaminen merkitsee usein kulujen lisääntymistä, mutta tästä ei saa koitua seurauksia tukien toiselle rahoittajalle, jollei toisin säädetä.

E *Lojaalin yhteistyön periaate ja toissijaisuusperiaate*

97. Komissio vetoaa näkemyksensä tueksi lojaalin yhteistyön periaatteeseen, kun taas Portugali perustaa väitteensä toissijaisuusperiaatteeseen.

85 – Hyöty puolestaan heijastuu yhteisöön, joka voi tällaisten tukien avulla saavuttaa tavoittelemansa päämäärät.

1. Lojaali yhteistyö

98. Lojaalin yhteistyön periaate tunnustetaan EY 10 artiklassa, joka velvoittaa jäsenvaltioita toteuttamaan "kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tästä sopimuksesta tai yhteisön toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi".

99. Maksu vaikuttaa yhteisön tukeen ja rikkoo siten edellä mainittua määräystä, sillä edunsaajat eivät saa tukea ilman vähennyksiä tai pidätyksiä, vaikka asetuksessa N:o 4253/88, sellaisena kuin se on muutettuna, säädetään niin; tämän asetuksen rikkominen riittää sellaisenaan osoitukseksi edellä mainitun periaatteen loukkaamisesta yleensä.

2. Toissijaisuus

100. Tämä periaate kiteytetään yhteisön oikeudessa EY 5 artiklan toisessa kohdassa aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. [86]

86 – Tämä ajatus toistetaan Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitetyn, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan 3 kohdassa.

101. Vastaajana oleva valtio vetoaa periaatteeseen asetuksen N:o 2052/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 4 artiklan 1 kohdan yhteydessä; siinä edellytetään "yhteistyöhön osallistumista" komission, jäsenvaltion ja toimivaltaisten viranomaisten tai toimielinten kesken, koska toimet toteutetaan kansallisten toimien ohella. Se väittää tältä osin, etteivät Ifadap:n suorittamat palvelut ja sen vastasuoritus ole ristiriitaisia, sillä molemmilla edistetään mitä asianmukaisimmin ja tehokkaimmin osallistumista EMOTR:n ohjausosaston ohjelmiin.

102. Lienee kuitenkin selvää, että asetukset N:o 2052/88 ja N:o 4253/88, samoin kuin niiden muutokset, on annettu yhteisön toimivallan rajoja noudattaen, koska tavoiteltua päämäärää – yhteisön rakennetukijärjestelmän yhdenmukaisuuden takaamista – on mahdotonta saavuttaa tässä asiassa kyseessä olevien kaltaisten sisäisten toimien kautta, sillä ne johtavat eriarvoiseen kohteluun.

103. Tukien maksamista kokonaan koskevaa sääntöä sovelletaan sitä paitsi yhden yhteistyökumppanin osuuteen, joten se voi täysin vapaasti asettaa ehtoja tuelleen.

104. Lopuksi on enää lisättävä, ettei toissijaisuusperiaatteella ole mitään vaikutusta rakennetoimia varten suunniteltuun työnjakoon eikä siten myöskään kansallisen toimielimen toimintaan.

VI Oikeudenkäyntikulut

105. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista ja koska Portugalin tasavalta on hävinnyt asian, Portugalin tasavalta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

VII Ratkaisuehdotus

106. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut sille asetuksen (ETY) N:o 2052/88 soveltamisesta rakennerahastojen toiminnan yhteensovittamisen osalta toisaalta keskenään ja toisaalta Euroopan investointipankin toiminnan ja muiden rahoitusvälineiden kanssa 19 päivänä joulukuuta 1988 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4253/88, sellaisena kuin se on muutettuna 20.7.1993 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2082/93, 21 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan nojalla kuuluvia velvoitteita, koska se on ottanut käyttöön ja pitänyt voimassa Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston ohjausosaston tukien myöntämistä koskevan menettelyn, jossa on suoritettava sellaisia maksuja, jotka vähentävät perusteettomasti yhteisön tukea, ja

2) velvoittaa Portugalin tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.