# JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
# F. G. JACOBS
## 12 päivänä heinäkuuta 2001 [1]

Sisällys


Johdanto ..... I-3010

Asiaa koskevat oikeussäännöt ..... I-3011

Oikeudelliset säännökset ..... I-3011

Komission suuntaviivat ..... I-3013

Peltokasvien tuki ..... I-3014

Oikeudelliset säännökset ..... I-3014

Yhteenveto asianosaisten väitteistä ja niiden perusteluista ..... I-3016

Asian arviointi ..... I-3018

Kesannoinnin tuki ..... I-3020

Oikeudelliset säännökset ..... I-3020

Yhteenveto asianosaisten väitteistä ja niiden perusteluista ..... I-3021

Asian arviointi ..... I-3023

Naudanlihan erityispalkkiot ja emolehmäpalkkiot ..... I-3024

Oikeudelliset säännökset ..... I-3024

Yhteenveto asianosaisten väitteistä ja niiden perusteluista ..... I-3025

Asian arviointi ..... I-3027

Lehmänmaidon tuottajien tai ostajien maksettava lisämaksu ..... I-3028

Oikeudelliset säännökset ..... I-3028

Kantajan vaatimukset ..... I-3029

a) Lisämaksu ..... I-3030

— Yhteenveto asianosaisten väitteistä ja niiden perusteluista ..... I-3030

— Asian arviointi ..... I-3030


1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

b) Lisämaksusta perittävä korko ..... I-3032
— Yhteenveto asianosaisten väitteistä ja niiden perusteluista ..... I-3032
— Asian arviointi ..... I-3033
Oliiviöljyn tuotantotuki ..... I-3034
Oikeudelliset säännökset ..... I-3034
Yhteenveto asianosaisten väitteistä ja niiden perusteluista ..... I-3038
Asian arviointi ..... I-3039
a) Perusteiden ensimmäinen ryhmä ..... I-3039
b) Perusteiden toinen ryhmä ..... I-3042
Viini ..... I-3043
Oikeudelliset säännökset ..... I-3043
Yhteenveto asianosaisten väitteistä ja niiden perusteluista ..... I-3043
Asian arviointi ..... I-3044
Kuitupellava ja hamppu ..... I-3045
Oikeudelliset säännökset ..... I-3045
Asianosaisten väitteiden ja niiden perustelujen yhteenveto ja arviointi ..... I-3046
Myöhässä suoritetut maksut eri tuotannonaloilla ..... I-3048
Loppuhuomautukset ..... I-3049
Ratkaisuehdotus ..... I-3050

1. Käsiteltävänä olevassa asiassa Espanja vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa osittain Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta maksettavien jäsenvaltioiden tiettyjen menojen jättämisestä yhteisörahoituksen ulkopuolelle 3 päivänä helmikuuta 1999 tehdyn komission päätöksen 1999/186/EY [2] ja Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta varainhoitovuonna 1995 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä 3 päivänä helmikuuta 1999 tehdyn komission päätöksen 1999/187/EY. [3] Sen kanne liittyy komission kieltäytymiseen kaikkiaan 16 015 560 464 Espanjan pesetan (ESP) suuruisten menojen rahoituksesta.

2 — EYVL L 61, s. 34.

3 — EYVL L 61, s. 37.

## Johdanto

2. Päätöksen 1999/187/EY 1 artiklasta ja liitteestä käy ilmi, että vuoden 1995 tilien tarkastamisen ja hyväksymisen alaiset menot, joille kantaja haki rahoitusta Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston tukiosastosta (jäljempänä rahasto) olivat yhteensä 858 256 394 837 ESP. Komissio hyväksyi tästä 833 321 278 217 ESP maksettavaksi rahastosta, jättäen siten 24 935 116 620 ESP Espanjan kannettavaksi. Kantajan mukaan tämä summa sisältää useita määriä, jotka komission olisi pitänyt hyväksyä rahastosta maksettaviksi:

— 1 471 398 749 ESP peltokasvien tuen maksamisesta aiheutuneita menoja

— 215 011 390 ESP kesannointituen maksamisesta aiheutuneita menoja

— 1 393 983 000 ESP naudanlihan erityispalkkioiden ja emolehmäpalkkioiden maksamisesta aiheutuneita menoja

— 4 484 785 615 ESP lehmänmaidon tuottajien tai ostajien maksettavaan lisämaksuun liittyviä menoja

— 4 317 179 696 ESP oliiviöljyn tuotantotuen maksamisesta aiheutuneita menoja

— 730 638 679 ESP viiniin liittyviä menoja

— 42 616 276 ESP kuitupellavan ja hampun tuen maksamisesta aiheutuneita menoja

— 3 362 203 596 ESP useilla tuotannonaloilla myöhässä suoritettuihin maksuihin liittyviä menoja.

3. Kantaja sai tiedon komission kantajan tileihin suunnittelemista rahoituskorjauksista ennen päätöksen 1999/187/EY tekemistä käydyissä kahdenvälisissä keskusteluissa. Tehtyjen korjausten perusteet on esitetty EMOTR:n tukiosaston varainhoitovuoden 1995 tilien tarkastamiseksi ja hyväksymiseksi tehtyjen tarkastusten tuloksista laaditussa yhteenvetokertomuksessa VI/6462/98 (jäljempänä yhteenvetokertomus), jonka otteita on liitetty komission vastineeseen.

4. Päätöksellä 1999/186/EY komissio jätti rahastosta suoritettavan rahoituksen ulkopuolelle jäsenvaltioiden tiettyjä menoja. Espanjan osalta komissio ei hyväksynyt varainhoitovuoden 1996 tilien tarkastamisen ja hyväksymisen alaisia 5 754 750 215 ESP:n menoja, jotka olivat aiheutuneet oliiviöljyn tuotantotuen maksamisesta. Kantaja kiistää tämän rahoittamatta jättämisen laillisuuden.

5. Ennen Espanjan hallituksen kysymyksessä oleviin kahdeksaan tuotannonalaan liittyvien väitteiden ja yksityiskohtaisten perustelujen tarkempaa tutkimista, saattaa olla hyödyllistä esittää yhteisen maatalouspolitiikan rahoitusta ja rahaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevan lainsäädännön tärkeimmät piirteet.

## Asiaa koskevat oikeussäännöt

*Oikeudelliset säännökset*

6. Yhteisen maatalouspolitiikan rahoitusta koskevat perussäännökset on annettu asetuksella N:o 729/70,[4] jonka mukaan rahasto rahoittaa yhteiset toimet, joista on päätetty EY:n perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdan a alakohdassa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi ja joihin sisältyvät yhteisön sääntöjen mukaisesti maatalouden yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä viennille kolmansiin maihin myönnetyt vientituet[5] ja maatalousmarkkinoiden säätelemiseen tähtäävät interventiot.[6]

7. Asetuksen N:o 729/70 5 artiklassa säädetään kyseisten menojen suorittajiksi hyväksyttyjen kansallisten toimielinten (maksajana toimivat toimielimet) toimittamien tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä. Tämän säännöksen, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1287/95,[7] 2 kohdan c alakohdassa myönnetään nimenomaisesti komissiolle valta jättää yhteisörahoituksen ulkopuolelle menot, joita ei ole suoritettu yhteisön sääntöjen mukaisesti. Tällainen ulkopuolelle jättäminen voidaan tehdä joko vuosittaisessa tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätöksessä[8] — jonka komissio tekee

4 — Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 729/70 (EYVL L 94, s. 13), jota on muutettu useita kertoja, viimeksi 22.5.1995 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1287/95 (EYVL L 125, s. 1). Asetus N:o 729/70 on korvattu yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 17 päivänä toukokuuta 1999 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1258/1999 (EYVL L 160, s. 103), jota sovelletaan 1.1.2000 alkaen aiheutuneisiin menoihin.

5 — Asetuksen 2 artiklan 1 kohta.

6 — Asetuksen 3 artiklan 1 kohta.

7 — Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun asetuksen (ETY) N:o 729/70 muuttamisesta 22 päivänä toukokuuta 1995 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1287/95 (EYVL L 125, s. 1). Sen 2 artiklan 2 kohdan mukaan kyseisellä asetuksella asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohtaan tehdyt muutokset koskevat menoja, jotka kohdistuvat 16.10.1992 alkaneen varainhoitovuoden jälkeisiin varainhoitovuosiin.

8 — Asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan b alakohta, sellaisena kuin se on muutettuna. Rahaston varainhoitovuosi alkaa 16.10. ja päättyy 15.10. seuraavana vuonna.

ennen kyseistä varainhoitovuotta seuraavan vuoden 30 päivää huhtikuuta — tai erillisessä "sääntöjenmukaisuuspäätöksessä", joka kattaa tietyt määrät ja joka liittyy yhteen tai useampaan varainhoitovuoteen. [9] Komissio arvioi ulkopuolelle jätettävät menot ottaen huomioon todetun sääntöjenvastaisuuden merkittävyyden ja erityisesti rikkomuksen laadun ja vakavuuden sekä yhteisölle aiheutetun taloudellisen vahingon.

8. Asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on ryhdyttävä toimenpiteisiin rahastosta rahoitettavien toimien asianmukaisuuden varmistamiseksi, sääntöjenvastaisuuksien estämiseksi ja niiden seurauksena menetettyjen summien takaisinperimiseksi. Useimmilla maatalouden tuotannonaloilla on erityisillä yhteisön säädöksillä määritelty yksityiskohtaisesti ne toimenpiteet, joihin jäsenvaltioiden on ryhdyttävä täyttääkseen 8 artiklan 1 kohdan mukaiset yleiset velvollisuutensa. Tässä suhteessa asetus N:o 3508/92, [10] jolla otetaan käyttöön yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä (jäljempänä IACS), on erityisen merkittävä. Tässä järjestelmässä, jota sovelletaan useilla maatalouden tuotannonaloilla, jäsenvaltioita vaaditaan suorittamaan hallinnollista valvontaa, paikalla tehtäviä tarkastuksia ja tarvittaessa ilmasta tai avaruudesta tehtäviä kaukohavaintotarkastuksia. [11] Kuitenkin siinäkin tapauksessa, että asetuksessa N:o 3508/92 tai yhteisön erityissäädöksissä ei ole nimenomaisesti säädetty tiettyjen valvontatoimenpiteiden toteuttamisesta, asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa — joka on ilmaisu EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 10 artikla) mukaisista jäsenvaltioiden velvollisuuksista [12] — asetetaan jäsenvaltioille yleinen velvollisuus toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet, jotka ovat tarpeen rahastosta rahoitettavien toimien tosiasiallisen toteuttamisen ja niiden asianmukaisuuden varmistamiseksi, sääntöjenvastaisuuksien estämiseksi ja niihin kohdistuvien seuraamusten toteuttamiseksi sekä sellaisten summien takaisinperimiseksi, jotka on menetetty sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien seurauksena. [13]

9. Asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 2 kohdan mukaan silloin, kun takaisinperintä ei ole täydellinen, yhteisö vastaa sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien rahoituksellisista seuraamuksista, lukuun ottamatta "jäsenvaltioiden hallintoelinten tai toimielinten aiheuttamista sääntöjenvastaisuuksista tai laiminlyönneistä aiheutuvia rahoituksellisia seuraamuksia". Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan asetuksessa N:o 729/70 "annetaan komissiolle oikeus hyväksyä EMOTR:sta maksettavaksi ainoastaan sellaiset menot, jotka on maksettu eri maataloustuotteita koskevien säännösten mukaisesti, sekä jättää jäsenvaltioiden vastattaviksi kaikki muut menot". [14] Jos jäsenvaltio epäonnistuu vastoin asetuksen

9 — Asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohta, sellaisena kuin se on muutettuna.

10 — Tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevasta yhdennetystä hallinto- ja valvontajärjestelmästä 27 päivänä marraskuuta 1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3508/92 (EYVL L 355, s. 1).

11 — Ks. erityisesti asetuksen 7 artikla.

12 — Asia C-209/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 1.10.1998 (Kok. 1998, s. I-5655, 43 kohta).

13 — Asia C-8/88, Saksa v. komissio, tuomio 12.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2321, 16 ja 17 kohta).

14 — Asia 11/76, Alankomaat v. komissio, tuomio 7.2.1979 (Kok. 1979, s. 245, 8 ja 9 kohta) ja viimeksi asia C-278/98, Alankomaat v. komissio, tuomio 6.3.2001, (Kok. 2001, s. I-1501, 38 kohta).

8 artiklan 1 kohtaa tai muuta tarkempaa säännöstä tarpeellisiin toimenpiteisiin ryhtymisessä sen varmistamiseksi, että rahastosta rahoitettavat toimet on tosiasiallisesti toteutettu ja että ne ovat asianmukaisia, komissio voi tästä syystä kieltäytyä asettamasta rahaston maksettavaksi kyseisten tapahtumien yhteydessä aiheutuneita menoja joko kokonaan tai osittain. [15]

10. Komissiolla on oikeus asetuksen N:o 729/70 9 artiklan mukaan ryhtyä useisiin toimenpiteisiin tarkastaakseen ja täydentääkseen jäsenvaltioiden viranomaisten esittämiä tietoja ja asiakirjoja. Se voi esimerkiksi suorittaa paikalla tehtäviä tarkastuksia, sillä on pääsy kaikkiin tilikirjoihin ja muihin rahastosta rahoitettaviin menoihin liittyviin asiakirjoihin ja se voi tehdä selvityksiä tai tarkastuksia tai sopia jäsenvaltioiden kanssa niiden tekemisestä.

*Komission suuntaviivat*

11. Komissio laati vuonna 1993 rahoitusta koskevien tarkistusten tai korjausten laskemista koskevat suuntaviivat, joita se soveltaa, kun jäsenvaltio ei ole noudattanut asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdan yleistä säännöstä tai muita tarkempia säännöksiä, kuten niitä, jotka sisältyvät asetukseen N:o 3508/92. Näiden suuntaviivojen, jotka on esitetty Belle-ryhmän raporttina tunnetussa asiakirjassa, [16] keskeinen periaate on, että rahoituskorjauksen tulee perustua jäsenvaltion yhteisön sääntöjen noudattamista koskevaan laiminlyöntiin, jolla on ollut vaikutus yhteisön menoihin. Sovellettavan korjauksen määrä valitaan riskin arvioinnin perusteella. Jos mahdollista, komissio laskee vähennykset ekstrapoloimalla edustavan otoksen tarkastuksen tulokset. Jos ekstrapolaation suorittamiseksi ei ole käytettävissä riittävästi tietoa, komissio soveltaa kiinteämääräistä korjausta, jonka määrä on suhteessa jäsenvaltiossa havaittujen puutteiden vakavuuteen ja rahastolle aiheutuneen riskin suuruuteen. Kiinteämääräisiä korjauksia on kolmen tasoisia: kymmenen prosentin korjausta sovelletaan, "jos puute liittyy valvontajärjestelmän tai -toimenpiteiden kokonaisuuteen tai niiden perustavaa laatua oleviin osiin, jotka ovat olennaisia menojen sääntöjenmukaisuuden takaamiseksi, siten että voidaan päätellä, että EMOTR:n kohtaama tappioriski oli erittäin suuri ", viiden prosentin korjausta, "jos puute liittyy valvontajärjestelmän tai valvontatoimenpiteiden tärkeisiin osiin, jotka ovat merkittäviä menojen sääntöjenmukaisuuden takaamiseksi, siten että voidaan päätellä, että EMOTR:n tappioriski oli huomattava" ja 2 prosentin korjausta, "jos puute rajoittuu valvontajärjestelmän tiettyihin merkityksettömämpiin osiin tai valvontatoimenpiteisiin, jotka eivät ole olennaisia menojen sääntöjenmukaisuuden takaamisen kannalta, siten että voidaan

15 — Asia 347/85, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 24.3.1988 (Kok. 1988, s. 1749, 13 kohta) ja asia C-238/96, Irlanti v. komissio, tuomio 1.10.1998 (Kok. 1998, s. I-5801, 36 kohta).

16 — Asiakirja VI/216/93, 3.6.1993.

päätellä, että EMOTR:n tappioriski oli vähäinen". [17]

12. Komission suuntaviivoja tarkistettiin vuonna 1997. [18] Vaikka uusissa suuntaviivoissa on säilytetty perusperiaatteet, niiden olosuhteiden määritelmiä, joissa 2, 5 ja 10 prosentin korjauksia sovelletaan, on tarkistettu, ja suuntaviivoissa on nyt nimenomaisesti mahdollistettu 25 prosentin korjaus silloin, kun jäsenvaltio ei sovella valvontajärjestelmää lainkaan tai kun se on huomattavan puutteellinen.

13. Yhteisöjen tuomioistuin on tutkinut kiinteämääräisten korjausten soveltamiselle komission suuntaviivoissa asetettuja arviointiperusteita useita kertoja. Tämän oikeuskäytännön perusteella on selvää, että yhteisöjen tuomioistuin pitää näitä kriteereitä pätevinä, ja näyttää myös siltä, ettei komissio voi yksittäistapauksessa olla soveltamatta suuntaviivoja, paitsi mahdollisesti silloin, jos se voi näyttää, että tällainen soveltamatta jättäminen voidaan perustella asian erityisillä olosuhteilla. [19]

17 — Ks. asia C-242/97, Belgia v. komissio, tuomio 18.5.2000 (Kok. 2000, s. I-3421, 21 kohta).

18 — Asiakirja VI/5330/97, 23.12.1997.

19 — Ks. asia C-61/95, Kreikka v. komissio, tuomio 29.1.1998 (Kok. 1998, s. I-207, 21 kohta); asia C-242/96, Italia v. komissio, tuomio 1.10.1998 (Kok. 1998, s. I-5863, 43—44 ja 66 kohta) ja edellä alaviitteessä 17 mainittu asia Belgia v. komissio, tuomion 19—21, 113, 120 ja 121 kohta. Ks. myös julkisasiamies Fennellyn 14.3.1996 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-50/94, Kreikka v. komissio, tuomio 4.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3331, ratkaisuehdotuksen 39—42 kohta) ja julkisasiamies Geelhoedin 6.3.2001 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-375/99, Espanja v. komissio, tuomio 13.9.2001 (Kok. 2001, s. I-5983, s. I-5986, ratkaisuehdotuksen 17—25 kohta).

## Peltokasvien tuki

*Oikeudelliset säännökset*

14. IACS:in soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetussa asetuksessa N:o 3887/92 [20] on määritelty kriteerit ja tekniset menettelytavat hallinnollisille ja paikalla tehtäville tarkastuksille, joita jäsenvaltioiden on suoritettava eläin- ja pinta-alaperusteisten tukien osalta. Asetuksen 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 tarkoitettu hallinnollinen valvonta muodostuu erityisesti ilmoitettuja lohkoja ja eläimiä koskevista ristiintarkastuksista, jotta vältettäisiin perusteeton tukien myöntäminen kahteen kertaan samana kalenterivuonna.

20 — Tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevan yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 23 päivänä joulukuuta 1992 annettu komission asetus (ETY) N:o 3887/92 (EYVL L 391, s. 36).

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

— 10 prosenttia eläintukihakemuksista tai osallistumisilmoituksista,

— 5 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 seuraavan vuoden aikana 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 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.

5. Paikalla tehtävät tarkastukset on tehtävä ennalta ilmoittamatta ja niiden on koskettava kaikkia yhden (tai useamman) hakemuksen kohteena olevia viljelylohkoja tai eläimiä. Ehdottoman välttämättömään määräaikaan rajoitettu ennakkovaroitus voidaan kuitenkin antaa, jos tämä määräaika ei yleisesti ole enemmän kuin 48 tuntia.

Vähintään 50 prosenttia eläimiä koskevista vähimmäistarkastuksista on tehtävä pitoaikana. Pitoajan ulkopuoliset tarkastukset sallitaan ainoastaan, jos neuvoston direk-

tiivin 92/102/ETY[21] 4 artiklassa säädetty rekisteri on käytettävissä.

— — "

15. Asetuksen N:o 3887/92 12 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jokainen tarkastuskäynti on merkittävä kertomukseen, jossa ilmoitetaan erityisesti käynnin syyt, läsnäolijat, tarkastettujen ja mitattujen lohkojen määrä, käytetyt mittausmenetelmät, paikalla todettu eläinten määrä ja tarvittaessa niiden tunnistenumero.

Tuottajalla tai hänen edustajallaan on oltava mahdollisuus allekirjoittaa kertomus ja vakuuttaa joko olleensa läsnä tarkastuksessa tai ilmoittaa myös tekemistään huomioista."

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

*Yhteenveto asianosaisten väitteistä ja niiden perusteluista*

16. Espanjan hallitus vaatii päätöksen 1999/187/EY kumoamista niiltä osin kuin sille ei ole myönnetty rahaston rahoitusta 1 471 398 749 ESP:lle. Tämä summa vastaa 5 prosentin kiinteämääräistä korjausta Aragónin autonomisen alueen maksamaan peltokasvien tukeen. Yhteenvetokertomuksesta käy ilmi, että komissio teki tämän korjauksen sillä perusteella, että "vaikka Andalusiassa tilanne oli tyydyttävä, Aragónin vuoden 1994 satoa koskevat tarkastukset, jotka käsittelivät ainoastaan paikalla tehtävien tarkastusten laatua, nostivat esiin vakavia ongelmia". Tarkemmin sanoen komissio havaitsi IACS:ia sovellettavan Aragónissa neljällä tavalla virheellisesti. Ensinnäkin useimmat paikalla tehtävän tarkastuksen kohteeksi valitut tilat sijaitsivat alueilla, joilla maarekisteri oli äskettäin päivitetty, ja siten petosten ja virheiden riski oli alhaisempi kuin alueilla, joita koskevat rekisterit olivat vanhoja ja/tai puutteellisia. Valintamenettely ei siten perustunut riskinarviointiin, kuten asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 4 kohdassa edellytetään, eikä se myöskään ollut kyseisessä säännöksessä tarkoitetulla tavalla edustava. Toiseksi, vastoin asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 5 kohtaa, tarkastukset eivät kohdistuneet kaikkiin tukihakemuksessa ilmoitettuihin viljelylohkoihin edes siinä tapauksessa, että joidenkin lohkojen tarkastuksissa oli ilmennyt sääntöjenvastaisuuksia. Kolmanneksi viranomaiset eivät olleet laatineet valvontakertomuksia niistä tapauksista, joissa säännönvastaisuuksia ei ollut löytynyt. Tämä käytäntö oli ristiriidassa asetuksen

N:o 3887/92 12 artiklan kanssa. Lopuksi komission tarkastajien käydessä kahdellatoista Aragónin viranomaisten aikaisemmin tarkastamalla tilalla havaittiin säännönvastaisuuksia näistä kahdella, mikä asettaa epäilyksenalaiseksi paikalla tehtyjen tarkastusten yleisen laadun.

17. Espanjan hallitus pitää näitä väitteitä perusteettomina. Ensinnäkin 6 artiklan 4 kohdan espanjankielisessä versiossa todetaan, että hakemukset, joita paikalla tehtävät tarkastukset koskevat, on määritettävä *erityisesti* ("principalmente") riskinarvioinnin ja jätettyjen hakemusten edustavuuden perusteella, ja siinä on nimenomaisesti sallittu, että otetaan huomioon "muut jäsenvaltioiden myöhemmin määrittelemät tekijät". Aragónissa suoritettu valinta, jossa otettiin huomioon hakemusten lukumäärä ja myönnetyn tuen määrä sekä ajantasalla olevien maarekisterien alueilla suoritettavien tarkastusten helppouteen ja tehokkuuteen liittyvät käytännölliset seikat, oli siten asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukainen. Espanjan hallitus on joka tapauksessa sitä mieltä, että sääntöjenvastaisuuksien riski ei ole suurempi alueilla, joita koskevat maarekisterit ovat vanhoja tai puutteellisia. Lisäksi 32 prosentissa paikalla tehtävien tarkastusten kohteeksi valituista kunnista (*términos municipales*) maarekisterit oli laadittu ennen vuotta 1960; komission väite on myös tästä syystä perusteeton. Toiseksi, vaikka on totta, että Aragónin tarkastajat eivät systemaattisesti laatineet erillistä kertomusta kaikista vuonna 1994 paikalla tehdyistä tarkastuksista, jokaisesta tehdystä tarkastuksesta on kuitenkin käytettävissä tiedot. Se, että tuottajille ei annettu mahdollisuutta allekirjoittaa näitä tietoja, on epäolennaista, koska asetuksen N:o 3887/92 12 artiklan mukaan allekirjoittaminen on vapaaehtoista. Tuotantovuoden 1995 alusta lähtien suoritettuja tarkastuksia koskevien erillisten kertomusten laadinnasta on myös annettu ohjeet. Kolmanneksi, vaikka komission tarkastajien käynti paljastikin säännönvastaisuuksia kahdella kahdestatoista tilasta, nämä säännönvastaisuudet olivat merkitykseltään vähäisiä.

18. Espanjan hallitus esittää lisäperusteluna sen, että Aragónin autonominen alue noudatti täysin asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 3 kohdassa esitettyä vaatimusta, jonka mukaan viisi prosenttia kaikista pinta-alatukihakemuksista on tarkastettava, ja että komissio on itse todennut valvontajärjestelmän kokonaisuutena kattavan alueet ja tukihakemukset hyvin.[22] Tämä järjestelmä takasi siten sen, että tukien ja palkkioiden myöntämistä koskevien edellytysten noudattaminen varmistettiin tehokkaasti asetuksen 3887/92 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Lopuksi se huomauttaa, että sovitteluelin, jonka käsiteltäväksi Espanjan hallitus saattoi asian, suositteli, että hallituksen esittämien perustelujen valossa komission tulisi harkita viiden prosentin korjausta uudelleen.[23] Vastoin tätä suositusta komissio pysyi päätöksessään.

22 — Espanjan hallitus viittaa 3.3.1995 päivättyyn kirjeeseen nro 10/199, joka on kanteen liitteenä.

23 — Suositus annettiin Espanjan hallitukselle tiedoksi 19.1.1999 päivätyllä kirjeellä, joka on kanteen liitteenä.

*Asian arviointi*

19. Espanjan hallituksen esittämiä perusteluja ei mielestäni voida hyväksyä.

20. Asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 4 kohdan sanamuodon perusteella on selvää, että tilojen valinnan paikalla tehtäviin tarkastuksiin on perustuttava kahteen kriteeriin: riskinarviointi ja hakemusten edustavuus. Mielestäni — ja tältä osin olen samaa mieltä Espanjan hallituksen kanssa — nämä eivät ole ainoat kriteerit, joita jäsenvaltiot voivat soveltaa. Tätä ei voida kuitenkaan perustella sillä, että 6 artiklan 4 kohdassa on mainittu "muut jäsenvaltioiden myöhemmin määrittelemät tekijät", koska sanamuodon perusteella on selvää, että muiden tekijöiden on oltava suoraan merkityksellisiä suoritettavan riskinarvioinnin kannalta. Mahdollisuutta muiden tekijöiden kuin riskin ja edustavuuden huomioonottamiseen tukevat kuitenkin asetuksen tanskan, hollannin, suomen, ranskan, kreikan, italian, portugalin ja espanjan kieliset versiot, joiden mukaan valinta on suoritettava *erityisesti* ("navnlig", "met name", "erityisesti", "notamment", "κυρίως", "in particolare", "designadamente", "principalmente") riskinarvioinnin ja jätettyjen hakemusten edustavuuden perusteella. Se, ettei englannin, saksan ja ruotsin kielisissä versioissa ole vastaavaa sanaa, ei mielestäni ole ratkaisevaa. Tilojen valintaan käytettävät tekijät eivät kuitenkaan voi olla ristiriidassa asetuksen tarkoituksen kanssa. Tekijät, joilla on vähentävä vaikutus siihen todennäköisyyteen, että suoritetut tarkastukset paljastavat säännönvastaisuuksia, ovat siten joka tapauksessa lainvastaisia.

21. Aragónin viranomaiset ovat — ottamalla huomioon suoritettavien tarkastusten hallinnollisen helppouden päivitettyjen maarekisterien alueilla, joilla tukien myöntämiseen liittyvien virheiden riski on epäilemättä pienempi kuin vanhojen ja/tai puutteellisten maarekisterien alueilla — soveltaneet valintatekijää, joka vähentää säännönvastaisuuksien löytymisen todennäköisyyttä. Se, että keskittyminen näille alueille on saattanut mahdollistaa Aragónin viranomaisille tarkastusten kokonaismäärän kasvattamisen, on merkityksetöntä, kuten komissio painottaa. Merkitystä ei ole suoritettujen tarkastusten määrällä vaan niiden laadulla ja siten valvontajärjestelmän kyvyllä paljastaa säännönvastaisuuksia.

22. Paikalla tehtyjä tarkastuksia koskevien yksittäisten kertomusten laatimisen laiminlyönti on myös mielestäni vastoin asetuksen N:o 3887/92 12 artiklaa. Ainoastaan sisäisten rekisterien laatiminen on riittämätöntä, koska nämä eivät tarjoa viljelijöille mitään mahdollisuutta asiakirjan lukemiseen ja allekirjoittamiseen ja koska komissio ei voi niiden perusteella varmistaa suoritettujen tarkastusten tehokkuutta.

23. Espanjan hallitus ei myöskään kiistä sitä, että paikalla tehdyt tarkastukset eivät kaikissa tapauksissa kattaneet kaikkia merkityksellisiä lohkoja tai sitä, että komission tarkastajat löysivät säännönvastaisuuksia kahdella niistä kahdestatoista tilasta, jotka Aragónin viranomaiset olivat aikaisemmin tarkastaneet.

24. Mielestäni kantaja ei siten ole onnistunut näyttämään toteen, että Aragónissa vuonna 1994 käytössä ollut valvontajärjestelmä olisi ollut asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 4 kohdan ja 12 artiklan mukainen ja että komissio ei siten olisi ollut oikeutettu tarkistamaan rahastosta maksettavaksi hyväksyttävän rahoituksen määrää. Se, että Aragónin viranomaiset ovat mahdollisesti täyttäneet asetuksen muiden säännösten — kuten 6 artiklan 1 ja 3 kohdan — mukaiset velvollisuutensa ei voi, vastoin kantajan mielipidettä, vaikuttaa komission oikeuteen tehdä tämä korjaus. Sovitteluelimen suositusten noudattamista koskevan väitetyn komission laiminlyönnin osalta riittää sen toteaminen, että päätöksen 94/442/EY [24] 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan kyseisen elimen suositukset eivät sido komissiota. [25]

25. Kun nyt on todettu, että komissiolla oli oikeus tehdä korjaus, on kysyttävä, oliko sen soveltama viiden prosentin korjaus liian suuri, kuten Espanjan hallitus esittää. Komission vastineen mukaan IACS:in soveltamisessa havaitut virheet kokonaisuutena osoittavat, että yhteisön talousarvioon kohdistuva tappioriski oli huomattava, ja vähennys oli siten täysin oikeutettu. Tällainen tosiseikkojen arviointi saattaa vaikuttaa ankaralta, kun otetaan huomioon sovitteluelimen suositus ja se, että rahaston tarkastajien kahdella kahdestatoista tilasta havaitsemat säännönvastaisuudet olivat Espanjan hallituksen yksityiskohtaisten selvitysten mukaan merkitykseltään vähäisiä.

26. En kuitenkaan ole sitä mieltä, että yhteisöjen tuomioistuimen tulisi kumota komission korjaus. Vaikka vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komission velvollisuutena on näyttää toteen, että maatalouden yhteisen markkinajärjestelyn sääntöjä on rikottu, niin jäsenvaltion tulee osoittaa, että komissio on tehnyt virheen rikkomisen perusteella sovellettavien rahoituksellisten seuraamusten osalta. [26] Kuten julkisasiamies Fennelly on todennut

24 — Sovittelumenettelyn perustamisesta osaksi Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä 1 päivänä heinäkuuta 1994 tehty komission päätös 94/442/EY (EYVL L 182, s. 45).

25 — Asia C-44/97, Saksa v. komissio, tuomio 21.10.1999 (Kok. 1999, s. I-7177, 18 kohta).

26 — Ks. erityisesti edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomion 14—16 kohta. Ks. myös asia C-281/91, Italia v. komissio, tuomio 19.2.1990 (Kok. 1991, s. I-347, 19 kohta); asia C-48/91, Alankomaat v. komissio, tuomio 10.11.1993 (Kok. 1993, s. I-5611, 19 kohta) ja viimeksi edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Alankomaat v. komissio, tuomion 41 kohta.

asiassa Kreikka vastaan komissio [27] esittämässään ratkaisuehdotuksessa, että "koska jokaisella on todistustaakka omasta toiminnastaan (actori incumbit probatio -periaate), [28] jäsenvaltion, jolle on tehty vastainen päätös, on ainakin kohtuullisella varmuudella todistettava, [29] että komissio on erehtynyt".

27. Tässä tapauksessa kantaja ei ole esittänyt mitään todisteita siitä, että komissio olisi nojautunut virheellisiin tosiseikkoihin, eikä se myöskään ole osoittanut, että Aragónin alueella havaituilla säännönvastaisuuksilla ei ollut vaikutusta yhteisön talousarvioon tai että niillä oli komission arvioimaa vaikutusta merkittävästi vähäisempi vaikutus. Kantaja ei siten mielestäni ole onnistunut osoittamaan, että komissio on tehdessään viiden prosentin korjauksena peltokasvien tukeen soveltanut lainsäädäntöä väärin.

28. Johtopäätöksenäni totean, että Espanjan hallituksen kanneperuste, joka koskee peltokasvien tuesta aiheutuneiden menojen hyväksymättä jättämistä, tulisi hylätä.

27 — Edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Kreikka v. komissio, julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 16 kohta.

28 — Julkisasiamies Mischo mainitsi tämän periaatteen edellä alaviitteessä 26 mainitussa asiassa Italia v. komissio esittämänsä ratkaisuehdotuksen 18 kohdassa.

29 — Ks. julkisasiamies Gandin esittämä ratkaisuhdotus asiassa 8/65, Acciaierie e Ferriere Pugliesi, tuomio 8.2.1966 (Kok. 1966, s. 12).

## Kesannoinnin tuki

### *Oikeudelliset säännökset*

29. Asetuksella N:o 1765/92 [30] on perustettu tasausmaksujen tai -tukien järjestelmä peltokasvien viljelijöitä varten. Viljelijät voivat hakea tällaisia tukia alueille, jotka on kesannoitu asetuksen 7 artiklan mukaisesti. [31] Kesannoiduilla alueilla ei normaalisti kasvateta mitään. Asetuksen 7 artiklan 4 kohdassa säädetään kuitenkin seuraavaa:

"Tuotannosta poistettua alaa voidaan käyttää sellaisten yhteisössä valmistettavien teollisuustuotteiden raaka-aineiden tuottamiseen, joita ei ole tarkoitettu suoraan ihmis- tai eläinravinnoksi, edellyttäen että niihin sovelletaan tehokkaita valvontajärjestelmiä."

30. Asetuksessa N:o 334/93 annetaan tämän säännöksen soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt. [32] Tämän ase-

30 — Tukijärjestelmästä tiettyjen peltokasvien viljelijöille 30 päivänä kesäkuuta 1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1765/92 (EYVL L 181, s. 12).

31 — Ks. asetuksen I osasto, erityisesti 2 artiklan 2 kohta.

32 — Yksityiskohtaisista säännöistä kesannointimaan käytön soveltamisesta yhteisössä valmistettavien tuotteiden raaka-aineiden tuottamiseen ensisijaisesti muihin tarkoituksiin kuin elintarvikkeiksi tai eläinten ravinnoksi 15 päivänä helmikuuta 1993 annettu komission asetus (ETY) N:o 334/93 (EYVL L 38, s. 12).

tuksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan, että "valvontasyistä on tarpeen vaatia, että viljeltävästä raaka-aineesta tehdään sopimus maataloustuottajan, jota nimitetään hakijaksi, ja ensimmäisen jalostajan tai keräilijän välillä ennen kyseisen raaka-aineen kylvämistä" ja että "tämän sopimuksen on oltava merkittävä väline tasapainoisten markkinoiden toteuttamisessa".

31. Tämän johdanto-osassa esitetyn toteamuksen kanssa yhdenmukaisesti asetuksen N:o 334/93 3 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Hakijan on toimitettava kaikki korjattu raaka-aine, ja keräilijän tai ensimmäisen jalostajan on otettava se vastaan ja taattava saman raaka-ainemäärän käyttö yhden tai useamman liitteessä II tarkoitetun lopullisen tuotteen valmistukseen yhteisössä."

32. Asetuksen N:o 334/93 6 artiklan 1 kohdan mukaan "hakijan on esitettävä hakemuksensa tueksi oman jäsenvaltionsa toimivaltaiselle [kansalliselle] viranomaiselle kyseisestä raaka-aineesta hänen itsensä joko keräilijän tai ensimmäisen jalostajan kanssa ennen kylvämistä tekemä sopimus". Tässä sopimuksessa on oltava tiettyjä eriteltyjä tietoja, joihin e alakohdan mukaan sisältyy "kunkin raaka-ainelajin ja -lajikkeen odotettavissa oleva määrä ja kaikki sen toimittamiseen vaikuttavat olosuhteet. Määrän on vastattava vähintään toimivaltaisen viranomaisen kyseiselle raaka-aineelle edustavaksi sadoksi arvioimaa määrää. Edustavan määrän arvioinnissa on otettava huomioon kyseiselle alueelle vahvistettu keskimääräinen sato, jos sellainen on olemassa".

33. Asetuksen 7 artiklan 2 ja 3 kohdan asian kannalta merkityksellisissä osissa säädetään seuraavaa:

"2. Jos hakija ei kykene toimittamaan sopimuksessa tarkoitettua raaka-ainetta, sopimusta voidaan mukauttaa tai se voidaan mitätöidä. Tästä on ilmoitettava ennakolta kummankin osapuolen toimivaltaisille viranomaisille, jotta ne voivat toteuttaa tarvittavat valvontatoimenpiteet.

— —

3. Hakijan on ilmoitettava omalle toimivaltaiselle viranomaiselleen korjatun raaka-aineen kokonaismäärä ja osapuoli, jolle tämä raaka-aine on toimitettu."

*Yhteenveto asianosaisten väitteistä ja niiden perusteluista*

34. Kantajan päätöstä 1999/187/EY koskeva kumoamisvaatimus liittyy

215 011 390 ESP:n jättämiseen yhteisön rahoituksen ulkopuolelle, mikä vastaa viiden prosentin kiinteämääräistä korjausta menoihin, jotka ovat aiheutuneet tietyillä Espanjan alueilla suurille tuottajille myönnetyistä kesannointituista.[33] Yhteenvetokertomuksen mukaan komissio sovelsi tätä korjausta, koska se oli havainnut useita puutteita Espanjassa käytössä olleessa valvontajärjestelmässä. Toimivaltaiset viranomaiset eivät olleet määritelleet edustavia satoja raaka-aineille, joita tuotettiin kesannoidulla maalla, eivätkä ne myöskään olleet tarkistaneet hakijoiden ja keräilijöiden/jalostajien välisissä sopimuksissa ennustettujen määrien järkevyyttä ja vastaavuutta edustavien satojen kanssa. Lisäksi viranomaiset eivät olleet tarkastaneet paikalla tehtävien tarkastusten avulla sitä, olivatko hakijat itse asiassa toimittaneet ennustetut määrät keräilijöille/jalostajille. Komissio on katsonut, kuten sen vastineessa on esitetty, ettei Espanja näiden syiden perusteella ole toteuttanut asetuksen N:o 1765/92 7 artiklan 4 kohdassa edellytettyjä "tehokkaita valvontajärjestelmiä" eikä noudattanut asetuksen N:o 334/93 6 ja 7 artiklan mukaisia erityisiä velvollisuuksiaan. Näiden laiminlyöntien takia suuri määrä kesannoiduilla maalla tuotettua raaka-ainetta oli — vastoin asetuksen N:o 1765/92 tarkoitusta — kulkeutunut ihmis- tai eläinravinnon raaka-aineiden markkinoille. Tämä havainto on vahvistettu erityisesti rahaston tarkastajien Andalusian alueen jalostusyritykseen tekemässä tarkastuksessa ja Espanjan muissa osissa kesannointisopimusten mukaisesti toimitettujen raaka-aineiden määriä koskevien tietojen, joista osan oli toimittanut Espanjan hallitus, perusteella.

35. Kantaja esittää näiden syiden kiistämiseksi neljä perustetta. Ensinnäkin asetuksen N:o 334/93 6 artiklan 1 kohdan e alakohdassa ei aseteta velvollisuutta määrittää edustavia satoja; jäsenvaltiot ovat velvollisia valvomaan hakijoiden ja keräilijöiden/jalostajien välisten sopimusten mukaisten odotettavissa olevien määrien uskottavuutta ainoastaan tapauskohtaisesti. Toiseksi asetuksessa N:o 334/93 ei nimenomaisesti edellytetä paikalla tehtävien tarkastusten suorittamista kesannoidulla alueilla toimitettujen määrien tarkistamiseksi. Asetuksen 7 artiklan 2 kohdan mukaan valvontatoimenpiteitä on toteutettava vain silloin, kun sopimusta mukautetaan tai se mitätöidään. Kolmanneksi komission tekemä korjaus perustuu yksinomaan rahaston tarkastajien yhteen jalostusyritykseen tekemään tarkastukseen, ja siinä ei otettu huomioon vuoden 1994 kuivuutta, joka johti kesannoitujen alueiden satojen pienenemiseen. Lopuksi Espanjan hallitus väittää, että vaikka Espanjan maanviljelijät eivät olisikaan toimittaneet ennustettuja määriä keräilijöille/jalostajille, se ei olisi aiheuttanut mitään taloudellista vahinkoa rahastolle.

33 — Alueet, joilla komissio oli havainnut kesannoidun maatalousmaan sadon olleen vähemmän kuin 70 prosenttia samanlaisen kesannoimattoman maan sadosta.

36. Näiden perusteiden nojalla kantaja pitää komission soveltamaa korjausta

lainvastaisena ja joka tapauksessa liiallisena.

*Asian arviointi*

37. Kantajan esittämät perustelut eivät mielestäni ole vakuuttavia.

38. Yhteenvetokertomuksesta käy ilmi, että komissio nojautui korjauksessaan useisiin perusteisiin. Yksi näistä perusteista oli, että Espanjan toimivaltaiset viranomaiset eivät vastoin kantajan väitteitä olleet tapauskohtaisesti tarkastaneet hakijoiden ja keräilijöiden/jalostajien välisiin sopimuksiin sisältyvien ennusteiden uskottavuutta. Kantaja ei ole esittänyt mitään näyttöä siitä, että tällaisia tarkastuksia tosiasiassa olisi tehty. Näin ollen voidaan todeta — ilman, että olisi tarpeen ratkaista sitä, voidaanko yleisien edustavien satojen määrittelyn väitettyä laiminlyöntiä pitää yhteisön oikeuden vastaisena —, että kantaja ei ole noudattanut asetuksen N:o 334/93 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisia velvollisuuksiaan.

39. Kantajan väitettä, jonka mukaan asetuksessa N:o 334/93 ei ole asetettu erityistä velvollisuutta suorittaa paikalla tehtäviä tarkastuksia, ei myöskään voida hyväksyä. Asetuksen 3 artiklan 3 kohdassa säädetään, että hakijan on toimitettava kaikki korjattu raaka-aine keräilijälle/jalostajalle ja tämän vaatimuksen toteutumisen varmistamiseksi hakijan on toimitettava ilmoitus toimivaltaisille viranomaisille.[34] Näiden sääntöjen, joiden tarkoituksena on varmistaa asetuksen N:o 1765/92 7 artiklan 4 kohdassa asetetun edellytyksen noudattaminen, tehokkuus kärsisi, jos toimivaltaiset viranomaiset eivät suorittaisi paikalla tehtäviä tarkastuksia silloin, kun maanviljelijöiden tekemät ilmoitukset luovat epäilyksen petoksista tai sääntöjenvastaisuuksista. Olen siten samaa mieltä komission kanssa siitä, että asetuksen N:o 334/93 mukainen järjestelmä kokonaisuutena edellyttää paikalla tehtävien tarkastusten suorittamista. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdan ja perustamissopimuksen 10 artiklan mukaan jäsenvaltioilla on yleinen velvollisuus toteuttaa toimenpiteet, jotka ovat tarpeen että EMOTR:sta rahoitettavien toimien tosiasiallisen toteuttamisen ja niiden säännönmukaisuuden varmistamiseksi, vaikka yhteisön tietyssä yksittäisessä säädöksessä ei nimenomaisesti edellytettäisikään minkään tietyn valvontamenetelmän käyttöön ottamista.[35] Mielestäni Espanjan viranomaiset eivät ole osoittaneet täyttäneensä tätä yleistä velvollisuutta.

40. Mitä tulee väitteeseen, jonka mukaan komission päätös perustui yhteen Andalu-

34 — Ks. myös asetuksen N:o 334/93 johdanto-osan kuudes perustelukappale.

35 — Ks. erityisesti edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Saksa v. komissio, tuomion 16 ja 17 kohta ja edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Italia v. komissio, tuomion 114 kohta.

sian alueen jalostusyritykseen tehtyyn tarkastukseen, on muistettava, että oikeuskäytännön mukaan merkityksellistä ei ole komission pistokokeina suorittamien tarkastusten määrä vaan jäsenvaltion vastuulla olevien tarkastusten toteuttamistiheys ja tehokkuus.[36] Joka tapauksessa yhteenvetokertomuksesta ja komission vastineesta käy ilmi, että päätös viiden prosentin korjauksen soveltamisesta ei perustunut Andalusiassa suoritetun tarkastuksen tulosten ekstrapolaatioon ja että komissio otti huomioon raaka-aineiden toimituksia koskevat tiedot useilla Espanjan alueilla ja viittasi tarkastukseen vain esimerkinomaisesti. Komission päätökseen ei ole vaikuttanut myöskään se, että osa Espanjaa kärsi kuivuudesta viljelyvuoden 1994 aikana. Yhteenvetokertomuksen yksityiskohtaisista perusteluista käy ilmi, että komissio otti kyseisen seikan huomioon, ja kuten komissio huomauttaa, kuivuus ei missään tapauksessa voi selittää huomattavia eroja kesannoidun maan keskiarvosatojen ja muunlaisen maan satojen välillä.

41. Lopulta kantajan väitettä, jonka mukaan asianmukaisten tarkastusten puuttuminen Espanjassa ei aiheuttanut mitään taloudellisen vahingon riskiä rahastolle, ei myöskään voida hyväksyä. Asianmukaisten tarkastusten toteuttamatta jättäminen on antanut tuottajille mahdollisuuden ohjata kesannoidulla maalla tuotetut raaka-aineet elintarvikkeiden raaka-aineiden tuottoisammille markkinoille. Tämä puolestaan heikensi yhteisön sääntöjen avulla tapahtuvaksi tarkoitetun markkinoiden sääntelyn mahdollisuutta, loi tuottajien välisen kilpailun vääristymiä ja, mikä kenties on merkittävintä, johti kesannointituen maksamiseen olosuhteissa, joissa tällaista tukea ei olisi pitänyt myöntää, koska asetuksen N:o 1765/92 7 artiklan 4 kohdan mukaista raaka-aineiden käyttöä koskevaa vaatimusta ei ollut noudatettu.

42. On todettava, että Espanjan hallitus ei ole osoittanut, että komission kesannointitukeen soveltama 5 prosentin korjaus olisi perusteeton tai liiallinen, ja tämä kanneperuste on näin ollen hylättävä.

## Naudanlihan erityispalkkiot ja emolehmäpalkkiot

*Oikeudelliset säännökset*

43. Edellä esitetyt asetuksen N:o 3887/92 säännökset koskevat nautaeläinalalla mak-

36 — Edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Italia v. komissio, tuomion 66 kohta.

settavaa tukea.[37] Myös seuraavat säännökset ovat merkityksellisiä.

44. Asetuksen N:o 3508/92[38] 2 artiklassa säädetään, että IACS sisältää muun muassa tietokonepohjaisen tietokannan ja aakkosnumeerisen eläinten tunnistamista ja rekisteröintiä koskevan järjestelmän. Asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltion on tehtävä tukihakemuksia koskeva hallinnollinen valvonta, jota on täydennettävä paikalla tehtävillä tarkastuksilla, jotka koskevat otosta maatiloista.

45. Eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä 27 päivänä marraskuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/102/ETY[39] 4 artiklan 1 kohdassa säädetään sellaisen rekisterin luomisesta, jossa mainitaan jokaisella maatilalla olevien eläinten määrä ja jossa on oltava ajan tasalla olevat tiedot kaikista syntymistä, kuolemista ja eläinten siirroista. Direktiivin 5 artiklan mukaan korvamerkit — joiden on oltava toimivaltaisen viranomaisen hyväksymiä, mahdottomia väärentää ja helposti luettavissa — on kiinnitettävä ennen kuin eläimet viedään pois syntymätilaltaan ja merkkiä ei saa poistaa tai vaihtaa ilman toimivaltaisen viranomaisen lupaa. Määräaika direktiivin 92/102/ETY nautaeläimiin sovellettavien säännösten täytäntöönpanolle päättyi ennen varainhoitovuotta 1994.[40]

*Yhteenveto asianosaisten väitteistä ja niiden perusteluista*

46. Kantaja riitauttaa komission kieltäytymisen rahoittaa varainhoitovuosien 1994 ja 1995 osalta naudanlihan erityispalkkioiden ja emolehmäpalkkioiden maksamisesta aiheutuneita 1 393 983 000 ESP:n menoja. Tämä määrä vastaa 2, 5 ja 10 prosentin kiinteämääräisiä vähennyksiä, joita on sovellettu Espanjan provinsseissa suoritettujen tarkastusten tiheyttä vastaavasti. Yhteenvetokertomuksen mukaan komissio teki nämä vähennykset, koska Espanjan toimivaltaisten viranomaisten soveltama valvontajärjestelmä ei useissa kohdin vastannut yhteisön lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia. Ensinnäkin asetuksen N:o 3508/92 2 artiklassa edellytetty tietokonepohjainen tietokanta ei ollut täysin toimintakuntoinen. Kyseisen asetuksen 8 artiklan 1 kohdan ja asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 2 kohdan mukaisia vuosittaisia ja alueellisia eläimiä koskevia ristiintarkastuksia ei siten ollut suoritettu. Toiseksi hakemusten valinta paikalla tehtäviin tarkastuksiin perustui aikaisempina vuosina tehtyihin hakemuksiin sisältyneisiin tietoihin eikä ajantasaisiin tietoihin, ja näin ollen se ei perustunut riskinarviointiin asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Kolmanneksi eläinten rekisteröinti oli puutteellista ainakin vuoteen 1996 asti,[41] sillä monet eläimet olivat rekisterissä ilman mainintaa syntymäpäivästä ja/tai tarkkaa tietoa alkuperätilasta. Neljänneksi Espanjan viranomaiset olivat suorittaneet suuren osan paikalla tehtävistä tarkastuksista tilallapitoajan ulkopuolella, vaikka asetuksen

37 — Ks. edellä 14 ja 15 kohta.
38 — Mainittu edellä alaviitteessä 10.
39 — Mainittu edellä alaviitteessä 21.
40 — Direktiivin 11 artiklan 1 kohta.
41 — Espanja ryhtyi tuolloin toimenpiteisiin direktiivin 92/102/ETY säännösten noudattamiseksi.

N:o 3887/92 6 artiklan 5 kohdan mukaan tilallapitoajan ulkopuoliset tarkastukset sallitaan ainoastaan, jos neuvoston direktiivin 92/102/ETY 4 artiklassa säädetty rekisteri on käytettävissä.[42] Viidenneksi nautaeläimillä ei ollut helposti luettavia ja väärentämiseen sopimattomia korvamerkkejä, kuten direktiivin 92/102/ETY 4 ja 5 artiklassa edellytetään. Kuudenneksi paikalla tehtäviä tarkastuksia suorittavat tarkastajat olivat vahvistaneet maanviljelijöiden esittämien tietojen oikeellisuuden tarkistamatta, että eläimet olivat tosiasiassa tiloilla. Seitsemänneksi yhteisön tuen kohteena oleviin eläimiin sovellettavien ikärajojen noudattamista ei ollut riittävästi valvottu.[43] Lopuksi joissakin Espanjan provinsseissa viranomaiset eivät olleet tarkastaneet 10 prosenttia kaikista hakemuksista, kuten asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 3 kohdassa säädetään.

47. Espanjan hallitus kiistää näistä havainnoista useimmat muttei kaikkia. Ensinnäkin, vaikka kantaja myöntääkin, että toimivaltaisten viranomaisten luoma tietokanta ei vuosina 1994 ja 1995 mahdollistanut viranomaisille tukihakemusten vuosittaisten ja alueellisten ristiintarkastusten suorittamista, se väittää, että viranomaiset olivat kehittäneet yhtä tehokkaan "eläinten tunnistamisjärjestelmän" (sistema de identificación animal: controles administrativos cruzados y creación de una base de datos sobre identificación) ja soveltaneet sitä. Toiseksi, kiistämättä sitä seikkaa, että hakemusten valinta paikalla tehtäviin tarkastuksiin perustui vanhentuneisiin tietoihin, kantaja väittää, että riskinarviointi on kuitenkin suoritettu kaikilla Espanjan autonomisilla alueilla vuodesta 1993 lähtien. Kolmanneksi tilallapitoajan ulkopuolella suoritettujen tarkastusten osalta kantaja väittää — jälleen kiistämättä komission varsinaista havaintoa —, että nämä tarkastukset eivät olleet sen tehottomampia kuin tilallapitoajan kuluessa suoritetut tarkastukset. Lopulta kantaja väittää, että asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 3 kohdassa säädetyn 10 prosenttia kaikista hakemuksista koskevan tarkastusvaatimuksen noudattamista on arvioitava koko jäsenvaltiossa tai mahdollisesti jokaisella yhteisön maatalouslainsäädännön soveltamisesta vastuussa olevalla Espanjan autonomisella alueella suoritettujen tarkastusten perusteella.

48. Näiden väitteiden lisäksi kantaja väittää yhtäältä, että komissio perusti havaintonsa sellaisten tarkastusten tuloksiin, joita rahaston tarkastajat olivat tehneet vain muutamissa Espanjan 17 autonomisesta alueesta, ja että se suoritti näiden tulosten perusteettoman ekstrapoloinnin koko

42 — On kiistatonta, että rekisteriä ei ollut käytettävissä Espanjassa vuosina 1994 ja 1995.

43 — Nämä ikärajat vahvistetaan naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 27 päivänä kesäkuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 805/68 4 b artiklan 2 kohdassa (EYVL L 148, s. 24).

Espanjan osalta, ja toisaalta, että komissio antoi vakuutuksen — sovittelumenettelyn loppuunsaattamisen aikana tai sen jälkeen —, että se laskisi korjauksen uudelleen.

*Asian arviointi*

49. On huomattava ensinnäkin, että kantaja ei kiistä komission havaintoja, jotka koskevat eläinten riittämätöntä rekisteröintiä, korvamerkkeihin liittyviä ongelmia ja tarkastustodistusten epäluotettavuutta. Korjaus kantajan nautaeläinalan osalta esittämään korvausvaatimukseen olisi, kuten komissio huomauttaa, ollut perusteltu pelkästään näiden syiden nojalla.

50. En myöskään ole vakuuttunut kantajan yhteenvetokertomuksessa esitettyjä perusteita vastaan esittämästä arvostelusta. Kantaja ei ole esittänyt mitään yksityiskohtaista tietoa "eläinten tunnistusjärjestelmän" luonteesta ja tehokkuudesta ja komission vastineesta — mitä ei ole kiistetty kantajan vastauksessa — käy ilmi, että kyseinen järjestelmä ei ollut toimintakuntoinen vuosina 1994 ja 1995. Mitä tulee riskinarvioinnin soveltamiseen hakemusten valinnassa, olen samaa mieltä komission kanssa siitä, että riskinarviointi aikaisemmilta viljelyvuosilta peräisin olevien tietojen perusteella ei takaa tukien myöntämisehtojen noudattamisen tehokasta varmistamista eikä siten täytä asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 1 ja 4 kohdassa säädettyjä vaatimuksia. Espanjan hallituksen väite, että tilallapitoajan ulkopuolella suoritetut paikalla tehtävät tarkastukset ovat yhtä tehokkaita tai tehokkaampia kuin kyseisenä aikana tehtävät tarkastukset, on myös hylättävä. Asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 5 kohdan sanamuoto on selkeä, kun siinä säädetään tarkastuksista tilallapitoaikana, ja yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että silloin kun asetuksessa säädetään erityisistä valvontatoimenpiteistä, on tarpeetonta tutkia jäsenvaltioiden esittämien sellaisten väitteiden sisältöä, joiden mukaan toinen valvontajärjestelmä on tehokkaampi.[44]

51. Väite, jonka mukaan riidanalainen korjaus perustui tiettyjen tarkastusten tulosten ekstrapolointiin, on perusteeton. Yhteenvetokertomuksen ja komission tässä asiassa antaman vastineen perusteella on selvää, että vaikka komissio otti tarkastukset huomioon, se ei näiden tarkastusten aikana saatujen erityisten tietojen ja lukujen perusteella suorittanut ekstrapolointia rahaston kärsimän vahingon laskemiseksi. Riidanalainen korjaus perustui aiheutuneita vahinkoja koskevaan arvioon, joka

44 — Ks. asia 819/79, Saksa v. komissio, tuomio 14.1.1981 (Kok. 1981, s. 21, 21 kohta); asia C-28/89, Saksa v. komissio, tuomio 21.2.1991 (Kok. 1991, s. I-581, 9 kohta) ja asia C-54/91, Saksa v. komissio, tuomio 22.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3399, 38 kohta).

on laskettu Belle-selvityksessä vahvistetun kiinteämääräisten vähennysten järjestelmän mukaisesti. Mitä tulee komission väitettyyn lupaukseen suorittaa uudelleenlaskenta, riittää sen toteaminen, ettei Espanjan hallitus koskaan toimittanut komissiolle mitään lukuja, joiden perusteella komissio olisi voinut suorittaa tällaisen uudelleenlaskennan.

52. Kaiken edellä esitetyn perusteella hylkäisin Espanjan hallituksen kanteen naudanlihan erityispalkkion ja emolehmäpalkkion osalta.

53. Tämän johtopäätöksen vuoksi ei ole tarpeen esittää mielipidettä siitä, onko asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 3 kohdassa säädetty vaatimus kantajan väitteen mukaisesti täytetty silloin, kun suoritettujen tarkastusten määrä jäsenvaltiossa kokonaisuutena on 10 prosenttia tukihakemusten määrästä, vai onko 6 artiklan 3 kohtaa noudatettava komission väitteen mukaisesti koko jäsenvaltion tason lisäksi myös kaikkien niiden alueiden, provinssien tai muiden maantieteellisten yksiköiden osalta, jotka ovat kansallisen oikeuden mukaan vastuussa tukihakemusten tarkastuksesta.

**Lehmänmaidon tuottajien tai ostajien maksettava lisämaksu**

*Oikeudelliset säännökset*

54. Asetuksen N:o 804/68 [45] 5 c artiklassa, joka lisättiin asetuksella N:o 856/84, [46] säädetään lehmänmaidon tuottajien tai ostajien maksettavasta lisämaksusta, jonka tarkoituksena oli rajoittaa maidon tuotannon kasvua yhteisössä. [47]

55. Tämän säännöksen mukaan lisämaksu on määrättävä kaikilla jäsenvaltion alueilla käyttäen toista kahdesta erityisestä menettelystä. Jäsenvaltioissa, jotka valitsevat "menettely A:n", lisämaksu peritään jokaiselta maidontuottajalta maidosta (ja/tai maitoa vastaavasta tuotteesta), jonka tuottaja on toimittanut ostajalle ja jonka määrät kyseisen 12 kuukauden ajanjakson aikana ylittävät määritettävän viitemäärän. Jäsenvaltioissa, jotka valitsevat "menettely

45 — Maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä 27 päivänä kesäkuuta 1968 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 804/68 (EYVL L 148, s. 13).

46 — Maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 804/68 muuttamisesta 31 päivänä maaliskuuta 1984 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 856/84 (EYVL L 90, s. 10).

47 — Asetuksella N:o 856/94 käyttöönotetun järjestelmän soveltamisen oli määrä päättyä 31.3.1993, mutta sen voimassaoloa on jatkettu seitsemällä vuodella 1.4.1993 lähtien maito- ja maitotuotealan lisämaksusta 28 päivänä joulukuuta 1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3950/92 (EYVL L 405, s. 1).

B:n", lisämaksu peritään periaatteessa jokaiselta ostajalta maidosta (tai muista maitotuotteista), jotka tuottajat ovat hänelle toimittaneet ja joiden määrät kyseisen 12 kuukauden ajanjakson aikana ylittävät viitemäärän. Tämän menettelyn mukaan ostaja on kuitenkin velvollinen perimään lisämaksun sen tuottajille maksamasta hinnasta.

56. Asetuksessa N:o 536/93[48] annetaan maito- ja maitotuotealan lisämaksun soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt. Kyseisen asetuksen 3 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Ennen kunkin vuoden 1 päivää syyskuuta lisämaksun velkaa oleva ostaja maksaa toimivaltaiselle toimielimelle maksettavan summan jäsenvaltion määrittämiä yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen.

Jos maksun määräpäivää ei noudateta, velkasumma kasvaa vuosittain korkoa jäsenvaltion vahvistaman korkokannan mukaisesti, joka ei saa olla pienempi kuin jäsenvaltion soveltama korkokanta, kun vaaditaan takaisin aiheetta maksettuja summia."

48 — Maito- ja maitotuotealan lisämaksun soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 9 päivänä maaliskuuta 1993 annettu komission asetus (ETY) N:o 536/93 (EYVL L 57, s. 12). Kyseinen asetus — jolla korvattiin asetuksen N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitetun lisämaksun soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annettu komission asetus N:o 1546/88 (EYVL L 139, s. 12) — on ollut sovellettavissa 1.4.1993 alkavasta 12 kuukauden jaksosta lähtien.

57. Asetuksen N:o 536/93 5 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot vähentävät 3 artiklan 4 kohdan mukaisesti maksetut korot rahastolle esittämistään maitotuotealan menojen korvaamista koskevista vaatimuksista.

*Kantajan vaatimukset*

58. Kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan päätöksen 1999/187/EY niiltä osin kuin siinä jätetään yhteisön rahoituksen ulkopuolelle 4 484 785 615 ESP:n määrä, joka liittyy lehmänmaidon tuottajien tai ostajien maksettavaan lisämaksuun. Vuosien 1994 ja 1995 yhteenvetokertomusten mukaan komissio ei myöntänyt rahoitusta kyseiselle summalle kahdesta syystä. Ensinnäkin se hylkäsi 3 129 240 958 ESP:n summan siitä syystä, että Espanjan viranomaiset olivat jättäneet perimättä tuottajilta ja ostajilta muutetun asetuksen N:o 804/68 mukaisen lisämaksun 55 707 tonnista maitoa, joka oli toimitettu kansallisen viitemäärän lisäksi. Toiseksi komissio hylkäsi ostajilta kyseisestä lisämaksusta asetuksen N:o 536/93 3 artiklan 4 kohdan mukaisesti perittävänä korkona 1 355 544 657 ESP:n summan. Nämä summat liittyivät varainhoitovuoteen 1994, mutta ne oli jätetty kyseistä vuotta koskevan tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätöksen ulkopuolelle, jotta Espanjan hallituksella olisi mahdollisuus saattaa asia sovitteluelimen käsiteltäväksi.

59. Näitä kahta riidanalaisen päätöksen osaa on hyödyllistä tutkia erikseen.

a) Lisämaksu

— Yhteenveto asianosaisten väitteistä ja niiden perusteluista

60. Kantaja ei kiistä, että komissiolla on periaatteessa toimivalta tehdä korjaus, jos jäsenvaltio ei peri muutetun asetuksen N:o 804/68 5 c artiklan mukaisesti maksettavaa lisämaksua. Se kuitenkin katsoo, että korjaus, jonka komissio on tehnyt päätöksellä 1999/187/EY, on lainvastainen kahdesta syystä. Ensinnäkin maitotuotteiden tuottajat ja ostajat Espanjassa eivät vastoin komission väitettä ylittäneet Espanjalle myönnettyä viitemäärää. Vaikka on totta, että kaupallisille ostajille tehtyjen toimitusten yhteydessä tapahtui ylitys, Espanjan tuottajat eivät käyttäneet kokonaan maitotuotteiden myynnille suoraan kulutukseen myönnettyä erityistä viitemäärää.[49] Yhteisön lainsäädännön mukaan olisi ollut mahdollista siirtää jälkimmäinen määrä kaupallisiin toimituksiin, jolloin Espanjan maitotoimitusten kokonaismäärä ei olisi ylittänyt kansallista viitemäärää, ja ainoastaan käytännön vaikeudet estivät kyseisen siirron suorittamisen merkityksellisen ajanjakson kuluessa. Toiseksi kantaja väittää, että komissio on sitoutunut Espanjan viranomaisten kanssa käytyjen neuvottelujen aikana ja näille viranomaisille lähettämässään kirjeessä laskemaan Espanjan maksettavan lisämaksun varainhoitovuonna 1994 korkeintaan 30 000 maitotonnin ylityksen perusteella. Tehdessään tämän sitoumuksen vastaisesti korjauksen 55 707 tonnin ylityksen perusteella komissio on loukannut luottamuksensuojan periaatetta.

— Asian arviointi

61. Kantajan ensimmäistä väitettä ei mielestäni tulisi hyväksyä. Vaikka on totta, että olisi ollut mahdollista siirtää viitemääriä suoramyynnistä kaupalliseen myyntiin, Espanjan hallitus ei koskaan esittänyt tätä koskevaa hakemusta. Komissiolla ei siten ollut mahdollisuutta tehdä siirtoa, koska tämä olisi rikkonut sovellettavia menettelysääntöjä ja aikarajoja ja vaarantanut jäsenvaltioiden yhdenvertaisen kohtelun tilien tarkastus- ja hyväksymismenettelyn yhteydessä. Asianosaiset näyttävät lisäksi olevan samaa mieltä siitä, että komissiolla ei ole toimivaltaa siirtää kiintiöitä taannehtivasti.

62. Mitä tulee kantajan toiseen väitteeseen — jonka mukaan komissio rikkoi kantajan kanssa tekemäänsä Espanjassa

49 — Kantajan mukaan kyseisestä määrästä jäi käyttämättä 131 574 tonnia.

perittävän lisämaksun määrää koskevaa sopimusta — on muistettava, että yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Italia vastaan komissio [50] antamassaan tuomiossa katsonut, että tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätös voidaan julistaa pätemättömäksi luottamuksensuojan periaatteen loukkaamisen takia, kun voidaan näyttää toteen, että päätös poikkeaa komission jäsenvaltiolle antamasta ilmoituksesta tai kannasta, johon kyseinen jäsenvaltio on kohtuudella oikeutettu vetoamaan.

63. Käsiteltävässä asiassa kantaja vetoaa komission ja Espanjan hallituksen välillä käytyihin neuvotteluihin, joiden aikana komission väitetään hyväksyneen sen, että Espanjan viranomaiset olivat velvollisia perimään lisämaksun ainoastaan ylityksestä, joka vastaa 30 000 tonnia maitotuotteita. Komissio ei kiellä, että näitä neuvotteluja käytiin tai että se pyrki löytämään kompromissin Espanjan viranomaisten kanssa lisämaksujen perimisestä, mutta se korostaa, että sikäli kuin mihinkään yhteisymmärrykseen päästiin näissä neuvotteluissa, tämän yhteisymmärryksen edellytyksenä oli, että Espanjan viranomaiset yrittävät aktiivisesti periä kaikki Espanjan maidon tuottajien maksettavat lisämaksut 30 000 tonnin ylityksen osalta. Espanjan viranomaiset perivät kuitenkin vain pienen osuuden (vähemmän kuin 3,5 prosenttia) näistä lisämaksuista ja komissio ei näin ollen koskaan tehnyt minkäänlaista lopullista sitoumusta.

50 — Asia 14/88, tuomio 14.11.1989 (Kok. 1989, s. 3677, 28—30 kohta).

64. Asianosaisten todistajanlausuntojen puuttuessa on vaikeaa selvittää täsmällisesti, mistä sovittiin näiden neuvottelujen aikana. Komission selvitykset näyttävät mielestäni uskottavilta; on vaikeaa uskoa, että kantajalle olisi annettu selkeä ja ehdoton vakuutus siitä, että ylityksen määrä laskettaisiin 30 000 tonnin perusteella, kun ei selvästikään ollut komission edun mukaista antaa sellaista vakuutusta tässä vaiheessa menettelyä.

65. Tämä tosiseikkoja koskeva tulkinta vastaa 18.1.1995 päivättyä ja komission pääosasto VI:n pääjohtajan allekirjoittamaa komission kirjettä, johon kantaja myös vetoaa. Kirjeen alkuperäisessä espanjankielisessä versiossa, johon kantaja vetoaa, pääjohtaja toteaa seuraavaa: "Para la campaña 1993/1994, la percepción de la tasa será exigida sobre la próducción excedentaria respecto a la cantidad nacional garantizada, que se cifra en unas 30 000 toneladas. No se prevé ninguna corrección a este respecto." Tätä ilmaisua ei mielestäni voida pitää täsmällisenä ja nimenomaisena vakuutuksena, joka voisi synnyttää perustellun luottamuksen siihen, että mitään lisäkorjausta ei tehdä, jos kansallisen viitemäärän ylitys olisi enemmän kuin 30 000 tonnia. Yhtäältä lainatun kappaleen ensimmäisessä virkkeessä selvästi toistetaan sovellettavien yhteisön sääntöjen mukainen Espanjan valtion velvollisuus periä lisämaksu taatun kansallisen viitemäärän lisäksi toimitetusta maitomäärästä. Toisaalta todetessaan, että ylitys Espanjassa oli "unas 30 000 toneladas"

(noin 30 000 tonnia), komissio on osoittanut, että kyseinen luku ei ole lopullinen. Tämä tulkinta vastaa sitä tosiseikkaa, että komissio ei tiennyt lopullista lukua tammikuussa 1995. Ilmaisu "no se prevé ninguna corrección a este respecto" vahvistaa mielestäni ilmoituksen alustavaa luonnetta, koska siitä käy ilmi, että vaikkei komissio tuona aikana suunnitellut mitään korjausta, lopullista päätöstä asiasta ei kuitenkaan vielä ollut tehty.

66. Edellä esitetyn perusteella totean, että kantajan vaatimus, joka liittyy lisämaksun maksamiseen maitotuotteiden 55 707 tonnin suuruisesta ylityksestä, on perusteeton.

b) Lisämaksusta perittävä korko

— Yhteenveto asianosaisten väitteistä ja niiden perusteluista

67. Yhteenvetokertomuksessa komissio on todennut, että päätös, jolla se on kieltäytynyt korvaamasta määrää, joka vastaa 55 707 tonnin liikatoimitusten perusteella Espanjan ostajien maksettavaksi tulleesta korosta sitä osaa, jota toimivaltaiset viranomaiset eivät olleet perineet, oli oikeutettu asetuksen N:o 536/93 3 artiklan 4 kohdan perusteella. Komission kanta — joka on esitetty täydellisemmin sen yhteisöjen tuomioistuimessa esittämissä huomautuksissa kuin yhteenvetokertomuksessa — on se, että kyseisessä säännöksessä ei ainoastaan velvoiteta ostajia maksamaan korkoa toimivaltaisille viranomaisille, vaan siinä myös velvoitetaan jäsenvaltiot varmistamaan, että kaikki veloitettavat summat peritään joka vuosi ennen ensimmäistä päivää syyskuuta. Koska Espanjan viranomaiset ovat perineet — komission laskelmien mukaan — ainoastaan 3,13 prosenttia kaikista maksettavista lisämaksuista 1.9.1994 mennessä ja koska ne eivät ole perineet mitään korkoa kyseisen päivämäärään jälkeen maksamatta olleista lisämaksuista, ne eivät selvästikään ole noudattaneet kyseistä velvollisuuttaan. Komissiolla oli näin ollen oikeus vähentää Espanjan hallituksen rahoitusta koskevaa pyyntöä sitä korkoa vastaavalla määrällä, joka olisi pitänyt periä.[51] Tässä yhteydessä komissio painottaa, että lisämaksujärjestelmän tehokkuus heikkenisi, jos jäsenvaltiolla ei olisi velvollisuutta periä muutetun asetuksen N:o 804/64 ja asetuksen N:o 536/93 mukaisia suorittamatta olevia lisämaksuja ja korkoja. Lisäksi jättämällä perimättä maksettavaksi kuuluvia määriä jäsenvaltiot asettavat rahaston alttiiksi taloudelliselle riskille, koska asetuksen N:o 536/93 5 artiklan 2 kohdassa säädetään, että perityt määrät vähennetään rahaston maitoalalla korvaamista menoista.

68. Kantaja kiistää asetuksen N:o 536/93 3 artiklan 4 kohtaa koskevan komission

51 — On muistettava, että asetuksen 3 artiklan 4 kohdassa (siteerattu tämän ratkaisuhdotuksen 56 kohdassa) säädetään koron maksamisesta 1.9. lähtien, jos lisämaksun maksaminen viivästyy.

tulkinnan. Se väittää pääasiassa, että kyseisessä säännöksessä asetetaan ostajille velvollisuus maksaa korkoa, muttei jäsenvaltioille velvollisuutta taata, että maksettavaksi kuuluvat summat peritään. Näin ollen se, että jäsenvaltio ei peri ostajien maksettavaksi kuuluvia summia, ei sinänsä oikeuta komissiota kieltäytymään näiden summien korvaamisesta. Korvaamisesta kieltäytyminen on perusteltua ainoastaan, jos asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 2 kohdan yleisessä säännöksessä vahvistetut edellytykset täyttyvät; näin on, jos komissio voi osoittaa, että tiettyjen summien perimättä jättäminen johtui jäsenvaltion hallinnollisten viranomaisten tai muiden elinten huolimattomuudesta. Viitaten yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Deutsche Milchkontor [52] antamaan tuomioon kantaja väittää, että Espanjan viranomaiset eivät ole olleet huolimattomia, koska lisämaksujärjestelmän mukaisesti veloitettavien määrien perintä tapahtuu samojen hallinnollisten ja oikeudellisten sääntöjen ja menettelyjen mukaan kuin muidenkin Espanjan lainsäädännön alaan kuuluvien verotukseen liittyvien saatavien perintä. Se, että perintämenettely saattaa käytännössä kestää pitkään, ei kantajan mukaan osoita minkäänlaista huolimattomuutta Espanjan viranomaisten toimissa.

— Asian arviointi

69. Asetuksen N:o 536/93 3 artiklan 4 kohdassa ei nimenomaisesti säädetä, että jäsenvaltioiden olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että ostajat noudattavat velvollisuuttaan maksaa maitotuotteista lisämaksuja ja näiden maksujen korkoja. Mielestäni — olen tässä samaa mieltä Espanjan hallituksen kanssa — tästä seuraa, että komissio ei voi kieltäytyä korvaamisesta ainoastaan sillä perusteella, että joitakin maksettavaksi kuuluvia summia ei ole maksettu tai peritty. Se, että joitakin maksettavaksi kuuluvia summia ei ole maksettu tai että ne on maksettu myöhässä, ei sinänsä ole vastoin yhteisön lainsäädännössä jäsenvaltioille asetettuja velvollisuuksia. Tätä tulkintaani tukevat julkisasiamies Alberin asiassa Ranska vastaan komissio [53] esittämään ratkaisuehdotukseen sisältyvät yksityiskohtaiset perustelut. Vaikka tämä ratkaisuehdotus koski asetuksen N:o 1546/98 [54] 15 artiklan 4 kohtaa, julkisasiamiehen esittämät perustelut soveltuvat mielestäni myös asetuksen N:o 536/93 yhteydessä. Komissiolla on näin ollen oikeus tehdä korjaus ainoastaan, jos se voi asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti osoittaa, että rahasto on kärsinyt tappion, joka on seuraus kansallisten viranomaisten huolimattomuudesta johtuneesta epäonnistumisesta kyseisten määrien perinnässä.

70. Komission tässä tapauksessa tekemän korjauksen pätevyyden arvioimiseksi on näin ollen tarpeen tutkia, onko asetuksen

52 — Yhdistetyt asiat 205/82—215/82, tuomio 21.9.1983 (Kok. 1983, s. 2633).

53 — Asia C-277/98, tuomio 13.11.2001 (Kok. 2001, s. I-8453, s. I-8455, julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 66—81 kohta).

54 — Neuvoston asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitetun lisämaksun soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 3 päivänä kesäkuuta 1988 annettu komission asetus (ETY) N:o 1546/88 (EYVL L 139, s. 12), joka on kumottu alaviitteessä 48 mainitulla asetuksella N:o 536/93. Asetuksen N:o 1546/88 15 artiklan 4 kohdassa säädettiin seuraavaa: "Edellä 1, 2 ja 3 kohdassa tarkoitetut ostajat maksavat kolmen kuukauden kuluessa kunkin 12 kuukauden ajanjakson päättymisestä toimivaltaiselle elimelle mahdollisesti perittävän lisämaksun määrän. Maksut on kuitenkin 3 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa suoritettava saman kolmen kuukauden kuluessa tuottajaryhmien tai niiden liittojen toimesta."

N:o 729/70 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitetusta huolimattomuudesta näyttöä, ja jos on, mitä taloudellisia seurauksia komissio oli oikeutettu sen perusteella määräämään.

71. Komission laskelmien mukaan Espanjan viranomaiset perivät ainoastaan 3,13 prosenttia lisämaksusta, joka oli maksettava maitotuotteiden 55 707 tonnin liikatoimituksista markkinointivuonna 1993/1994. Lisäksi komissio on todennut — Espanjan hallituksen kiistämättä —, että Espanjan toimivaltaiset viranomaiset eivät perineet mitään korkoa maksamatta olevalle lisämaksulle, ja näin ollen jäi maksamatta 1 355 544 657 ESP korkoja. Olen samaa mieltä komission kanssa siitä, että nämä luvut näyttäisivät viittaavan siihen suuntaan, että Espanjan viranomaiset ovat toimineet huolimattomasti epäonnistuessaan kyseisten summien perinnässä. Pelkät viittaukset eivät kuitenkaan riitä. On kysyttävä, onko komissio esittänyt riittävän määrän todisteita siitä, että asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua huolimattomuutta on esiintynyt. En aio tutkia tätä asiaa tai esittää mielipidettäni siitä, koska komission päätös on mielestäni joka tapauksessa pätemätön seuraavien syiden takia.

72. Kuten edellä esitetyistä tosiseikoista selvästi käy ilmi, komissio kieltäytyi korvaamasta maksamatta olevien korkojen määrää kokonaisuudessaan (1 355 544 657 ESP). Näyttää näin ollen siltä, ettei komissio pyrkinyt määrittämään *mikä osuus* maksamatta olevasta korosta aiheutui tehokkaiden perintämenettelyjen puuttumisesta. Komissio ei esimerkiksi ottanut huomioon sitä, että Espanjan viranomaisille olisi voinut olla objektiivisesti mahdotonta periä tiettyjä summia sellaisten olosuhteiden takia, jotka eivät liittyneet minkäänlaiseen huolimattomuuteen tai mihinkään laiminlyönteihin niiden toiminnassa. Katson, että komissio on jättämällä tämän mahdollisuuden huomioon ottamatta ylittänyt sille asetuksen N:o 729/70 8 artiklassa annetun toimivallan.

73. Edellä esityn perusteella totean, että kantajan vaatimus maitotuotteiden lisämaksujärjestelmän mukaan perittäviin korkoihin liittyvän 1 355 544 657 ESP:n summan korvaamista koskevan komission kieltäytymisen kumoamisesta on hyväksyttävä.

## Oliiviöljyn tuotantotuki

### *Oikeudelliset säännökset*

74. Yhteisön lainsäätäjä on asetuksella N:o 136/66[55] luonut rasva-alan yhteisen

55 — Rasva-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 22 päivänä syyskuuta 1966 annettu neuvoston asetus N:o 136/66/ETY (EYVL L 172, s. 3025), jota on muutettu useaan kertaan ja viimeksi maataloustuotteita koskevista tiedotus- ja menekinedistämistoimista sisämarkkinoilla 19 päivänä joulukuuta 2000 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 2826/2000 (EYVL L 328, s. 2).

markkinajärjestelyn. Kyseisen asetuksen 5 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna, säädetään, että oliiviöljylle myönnetään tuotantotukea, jotta voidaan edistää kohtuullisten tulojen varmistamista tuottajille. Asetuksen 20 d artiklan mukaan tuotantotuesta pidätetään tietty prosenttiosuus, joka käytetään tunnustettujen tuottajaryhmittymien toiminnan rahoittamiseen.

75. Asetuksessa N:o 154/75 [56] säädetään oliivirekisterin perustamisesta oliiviöljyä tuottavissa jäsenvaltioissa. Kyseisen asetuksen 1 artiklan mukaan rekisteri koskee kaikkia oliiviviljelmiä ja siinä on oltava tiettyjä eriteltyjä tietoja, jotka on saatettava ajantasalle säännöllisin väliajoin.

76. Tuen myöntämistä oliiviöljyn tuotannolle sekä tuottajajärjestöille koskevista yleisistä säännöistä annetun asetuksen N:o 2261/84 [57] 2 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tuki myönnetään jäsenvaltioihin sijoittautuneille oliivinviljelijöille. Tässä asetuksessa 'oliivinviljelijällä' tarkoitetaan oliivitarhan hoitajaa, joka tuottaa öljyntuotantoon käytettäviä oliiveja."

77. Kyseisen asetuksen 11 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tuottajajäsenvaltioiden on varmistettava, että liitot ja tuottajajärjestöt käyttävät niille 1 kohdan mukaisesti tarkoitetut summat ainoastaan sellaisten toimien rahoittamiseen, jotka kuuluvat niille tämän asetuksen mukaisesti."

78. Asetuksen 14 artiklassa säädetään tuen valvontaa ja tarkastuksia koskevista säännöistä seuraavaa:

"1. Jokaisen tuottajajäsenvaltion on sovellettava tarkastusjärjestelmää, jolla taataan, että tuote, jolle tuki myönnetään, on oikeutettu tukeen.

2. Tuottajajäsenvaltioiden on valvottava kunkin tuottajajärjestön ja kunkin liiton toimintaa ja erityisesti näiden toimielinten suorittamia tarkastustoimia.

3. Tuottajajäsenvaltioiden on kunkin markkinointivuoden kuluessa, erityisesti öljynpuristusjaksolla, tarkastettava paikan päällä määritettävä prosenttiosuus hyväksyttyjen myllyjen toiminnasta ja varastokirjanpidosta.

56 — Oliivirekisterin perustamisesta oliiviöljyä tuottavissa jäsenvaltioissa 21 päivänä tammikuuta 1975 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 154/75 (EYVL L 19, s. 1).

57 — Tuen myöntämistä oliiviöljyn tuotannolle sekä tuottajajärjestöille koskevista yleisistä säännöistä 17 päivänä heinäkuuta 1984 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2261/84 (EYVL L 208, s. 3).

Valittujen myllyjen on oltava puristuskyvyltään tuotantoaluetta edustavia.

6. Näitä rekisterejä käytetään ohjaamaan 1—4 kohdan mukaisesti tehtäviä tarkastuksia."

4. Asetuksen N:o 136/66/ETY liitteessä olevassa 1 kohdassa tarkoitetun oliiviöljyn, joka on tuottajajärjestöön kuulumattomien oliivinviljelijöiden tuottamaa, tarkastus tehdään pistokokein paikan päällä ja sillä on voitava tarkistaa:

79. Lopulta asetuksen N:o 2261/84 16 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on perustettava ja pidettävä ajan tasalla pysyviä ATK-rekisterejä oliivien ja oliiviöljyn tuotantoa koskevista tiedoista. Asetuksen 16 artiklan 2 kohdassa luetellaan tiedot, jotka näiden rekistereiden on sisällettävä.

— viljelyilmoitusten paikkansapitävyys,

80. Oliiviöljyn tuotantotukijärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun asetuksen N:o 3061/84 [58] johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa todetaan, että tarkastusten, jotka jäsenvaltioiden on suoritettava, "on kohdistuttava riittävän edustavaan lukumäärään tuottajajärjestöjen jäseninä olevien oliivinviljelijöiden viljelyilmoituksia."

— öljyntuotantoa varten korjattujen oliivien käyttötarkoitus ja mahdollisuuksien mukaan se, että nämä oliivit on tosiasiallisesti jalostettu öljyksi.

81. Kyseisen asetuksen 1 artiklan 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

Tarkastukset kattavat oliivinviljelijöiden prosenttiosuuden, joka määritetään erityisesti tilakoon perusteella.

"Jos osa oliiveista on käytetty muuhun tarkoitukseen kuin oliiviöljyn tuotantoon, tuki maksetaan suhteessa niihin oliiveihin, jotka on tarkoitettu oliiviöljyn tuotantoon."

5. Edellä tarkoitettuja tarkastuksia varten jäsenvaltio käyttää muun muassa 16 artiklassa tarkoitettuja ATK-rekisterejä.

58 — Oliiviöljyn tuotantotukijärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 31 päivänä lokakuuta 1984 annettu komission asetus (ETY) N:o 3061/84 (EYVL L 288, s. 52).

82. Asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tukihakemus, joka jokaisen oliivinviljelijän on jätettävä, sisältää vähintään seuraavat tiedot:

a) oliivinviljelijän sukunimi, etunimi ja osoite;

b) tuotetun neitsytöljyn määrä;

c) niiden tilojen sijainti, joilta oliivit on korjattu, sekä viittaus viljelyilmoitukseen;

d) hyväksytty mylly tai hyväksytyt myllyt, joissa öljy on tuotettu, sekä kunkin myllyn osalta käytettyjen oliivien määrä ja tuotettu öljymäärä.

Kyseisen hakemuksen liitteenä on oltava myllyn antama ilmoitus, jonka muodon ja sisällön jäsenvaltiot voivat määrätä ja jossa vahvistetaan d kohdassa tarkoitetut tiedot."

83. Asetuksen 8 artiklasta seuraa, että jos tuottajaryhmittymä tai liitto kaikki yhteisön oikeudellisessa sääntelyssä sille säädetyt tehtävät suoritettuaan ei ole käyttänyt asetuksen N:o 136/66 20 d artiklassa ja asetuksen N:o 2261/84 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta rahoituksesta tuloksena olevaa määrää kokonaisuudessaan, sen on jaettava jäljelle jäänyt osa niiden tuottajajärjestöjen kesken, joista se muodostuu.

84. Asetuksen 9 artiklan 2 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 828/90, [59] säädetään seuraavaa:

"Asetuksen (ETY) N:o 2261/84 13 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetussa yhdenmukaistetussa päivittäisessä varastokirjanpidossa on oltava:

a) saapuneiden oliivien eräkohtaiset määrät, niin että kunkin erän tuottaja ja omistaja mainitaan;

b) puristettujen oliivien määrä;

c) saadut öljymäärät;

59 — Oliiviöljyn tuotantotukijärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun asetuksen (ETY) N:o 3061/84 muuttamisesta 30 päivänä maaliskuuta 1990 annettu komission asetus (ETY) N:o 828/90 (EYVL L 86, s. 18).

d) kiinteämääräisiksi määritetyt saadut öljykakkumäärät;

— punnittuina eräkohtaisesti tapauksissa, joissa myllyllä on käytettävissään vaaka.

— — "

e) myllystä poistuneet eräkohtaiset öljymäärät, niin että vastaanottaja mainitaan. Jos puristettujen oliivien määrä koostuu useammista eristä, jotka ovat pienempiä kuin yhteen puristukseen tarvittava vähimmäismäärä, sekä perinteisen tuotantojakson myllyjen osalta että jatkuvan tuotantojakson myllyjen osalta varastokirjanpitoon on sisällyttävä myllystä poistunut öljyn kokonaismäärä eriteltynä vastaanottajien mukaan suhteessa kunkin puristamaan oliivimäärään;

*Yhteenveto asianosaisten väitteistä ja niiden perusteluista*

85. Komissio on päätöksellä 1999/186/EY jättänyt rahaston rahoituksen ulkopuolelle 5 754 750 215 ESP:n summan, joka vastaa 5 prosentin kiinteämääräistä korjausta Espanjan vuoden 1996 tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä ilmoittamiin oliiviöljyn tuotantotuen maksamisesta ja oliivinviljelyrekisterin perustamisesta aiheutuneisiin menoihin. Päätöksellä 1999/187/EY on kieltäydytty korvaamasta 4 317 179 696 ESP:n summa, joka vastaa kymmenen prosentin kiinteämääräistä korjausta markkinointivuodelta 1992/1993 ja sitä edeltävältä ajanjaksolta ilmoitettuihin menoihin, ja viiden prosentin korjausta myöhempien markkinointivuosien osalta ilmoitettuihin menoihin.

f) myllystä poistuneet öljykakkumäärät:

— määritettyinä eräkohtaisesti niin, että vastaanottaja mainitaan, jos määrät on myyty öljyä uuttavalle yritykselle,

— määritettyinä kiinteämääräisiksi niin, että vastaanottaja mainitaan muissa tapauksissa,

86. Vuosien 1994 ja 1995 yhteenvetokertomuksista ja muista asiakirja-aineiston asiakirjoista käy ilmi, että päätökselle 1999/186/EY ja päätökselle 1999/187/EY esitetyt perustelut ovat olennaisilta osin samanlaiset. Kahden rahaston tarkastajien Espanjaan vuosina 1996 ja 1997 tekemän tarkastusmatkan perusteella komissio on

todennut valvonnan oliiviöljyalalla olleen riittämätöntä. Erityisesti asetuksen N:o 154/75 mukainen oliivinviljelyrekisteri ja asetuksessa N:o 2261/84 tarkoitetut oliivien ja oliiviöljyn tuotantoa koskevia tietoja sisältävät pysyvät ATK-rekisterit olivat olleet epätäydellisiä ja toimimattomia ainakin vuoden 1998 loppuun saakka. Espanjan viranomaisten viljelyrekisterin ja ATK-rekisterin puuttumisen korvaamiseksi suorittamat tarkastukset olivat riittämättömiä. Näin ollen komission tutkimukset olivat paljastaneet koko joukon ongelmia, joihin sisältyivät selittämättömät tuen maksut kahteen kertaan, riittämättömät öljymyllyjen paikalla tehtävät tarkastukset, asianmukaisen petostapauksiin puuttumisen laiminlyönti, oliiviöljyn tuottajien paikalla tehtävien tarkastusten vähäisyys ja tuotantotuen myöntäminen syötäväksi tarkoitettuina oliiveina myydyille oliiveille. Näillä perusteilla komissio katsoi, että havaitut puutteet liittyivät valvontajärjestelmän keskeisiin osiin ja menojen sääntöjenmukaisuuden varmistamisen kannalta oleellisiin tarkastuksiin, ja että rahastoon oli kohdistunut huomattava laajamittaisten tappioiden riski. Koska komissio kuitenkin myönsi Espanjan viranomaisten parantaneen järjestelmäänsä vuosien kuluessa, se sovelsi alhaisempaa kiinteämääräistä korjausta markkinointivuoden 1992/1993 jälkeisiin vuosiin.

87. Kantaja väittää, että komission suorittamat hylkäykset ja vähennykset olisi kumottava, ja se esittää joukon perusteita tämän vaatimuksen tueksi. Nämä perusteet voidaan asian arviointia varten jakaa kahteen luokkaan.

*Asian arviointi*

a) Perusteiden ensimmäinen ryhmä

88. Perusteiden ensimmäisellä ryhmällä kantaja pyrkii osoittamaan, että komissio on toiminut tiettyjen yhteisön oikeuden yleisten oikeusperiaatteiden ja säännösten vastaisesti.

89. Kantaja viittaa kannekirjelmässään Espanjan viranomaisille osoitettuun kirjeeseen, jossa se väittää komission todenneen, että tilanne Espanjassa oli parantunut ja että sen valvontajärjestelmä oli parempi kuin tietyissä muissa jäsenvaltioissa käytössä oleva järjestelmä. Näistä eroavaisuuksista huolimatta komissio sovelsi samaa kiinteämääräistä korjausta Espanjaan ja näihin jäsenvaltioihin. Kantaja näyttäisi siten väittävän, että komissio on loukannut yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Koska Espanjan hallitus ei kuitenkaan ole esittänyt mitään tietoja muiden jäsenvaltioiden tilanteesta tai mitään todisteita komission kirjeen sisällöstä, tämä väite on hylättävä.

90. Kantaja väittää myös, että komissio on rikkonut EY:n perustamissopimuksen 5 ja 190 artiklaa (joista on muutettuna tullut EY 10 ja EY 253 artikla), koska se ei

vuoden 1994 yhteenvetokertomuksessa ole ottanut huomioon ja kiistänyt kaikkia väitteitä ja tosiseikkoja, jotka Espanjan viranomaiset ovat esittäneet tämän yhteenvetokertomuksen laatimista ja päätöksen 199/187/EY tekemistä edeltäneessä menettelyssä. Tätä väitettä tutkittaessa on muistettava, että Espanjan hallitus oli läheisesti mukana riidanalaisten päätösten laatimismenettelyssä ja että se oli hyvin tietoinen niistä syistä, joiden perusteella komissio katsoi, ettei kyseessä olevia määriä tulisi rahoittaa rahastosta. [60] Näin ollen komissio, vaikka se ei ole vastannut joihinkin väitteisiin ja kiistänyt joitakin tosiseikkoja koskevia väitteitä, ei ole rikkonut perustamissopimuksen määräyksiä kantajan esittämällä tavalla.

91. Kantaja väittää lisäksi asiassa Kreikka vastaan komissio [61] annettuun tuomioon viitaten, että riidanalaiset päätökset ovat lainvastaisia, koska oli mahdotonta noudattaa määräaikoja, jotka oli asetettu oliivinviljelyrekisterin ja tuotantotietoja koskevan ATK-rekisterin käyttöönotolle. Koska kantaja ei ole esittänyt mitään tietoja Espanjan viranomaisille aiheutuneiksi väitetyistä vaikeuksista, tämä väite on joka tapauksessa hylättävä.

92. Lopulta mitä tulee päätökseen 1999/186/EY, jossa jätettiin tiettyjä varainhoitovuoden 1996 menoja rahoituksen ulkopuolelle, kantaja väittää, että komissio rikkoi asetuksen N:o 729/70, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1287/95, [62] 5 artiklan 2 kohdan c alakohtaa. Kyseisessä säännöksessä säädetään, että "ennen rahoituksesta kieltäytymistä koskevan päätöksen tekemistä komission tarkastuksen tuloksista — — on toimitettava kirjalli[nen] tiedoksian[to]" ja että "niiden menojen rahoituksesta, jotka on suoritettu aikaisemmin kuin 24 kuukautta ennen komission — — toimittamaa tarkastusten tuloksia koskevaa kirjallista tiedoksiantoa, ei voida kieltäytyä". [63] Kantaja viittaa komission 10.3.1998 päivättyyn ja Espanjan pysyvän edustuston 12.3.1998 vastaanottamaan kirjeeseen, jolla komissio ilmoitti Espanjan viranomaisille vuonna 1994 ja sitä seuraavina vuosina Espanjassa sovellettua valvontajärjestelmää koskevien tarkastusten lopulliset johtopäätökset. Kantajan mukaan tätä kirjettä olisi pidettävä 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna "kirjallisena tiedoksiantona", ja tämän perusteella komissio ei voisi kieltäytyä rahoittamasta rahastosta ennen 12.3.1996 aiheutuneita menoja.

93. Komissio ei hyväksy tätä väitettä. Se korostaa, että oliiviöljyalan valvontajärjestelmää Espanjassa koskevat ongelmat, joita oli esiintynyt vuodesta 1990 alkaen, olivat hyvin Espanjan viranomaisten tiedossa, ja

60 — Ks. asia C-22/89, Alankomaat v. komissio, tuomio 13.12.1990 (Kok. 1990, s. I-4799, 18 kohta).

61 — Edellä alaviitteessä 19 mainittu asia C-50/94, tuomion 39 kohta.

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

63 — Tätä sääntöä ei kuitenkaan sovelleta rahoituksellisiin seuraamuksiin, jotka aiheutuvat: "8 artiklan 2 kohdan mukaisista sääntöjenvastaisuuksista" ja "kansallisten tukien tai niiden rikkomusten seurauksena, joiden osalta on käynnistetty perustamissopimuksen 93 ja 169 artiklassa tarkoitetut menettelyt".

että ne olivat olleet komission ja viranomaisten välisten keskustelujen ja kirjeenvaihdon kohteena. Näin ollen Espanjan viranomaiset eivät voi vedota 5 artiklan 2 kohdan c alakohtaan.

94. Asetuksen 5 artiklan 2 kohdan c alakohta lisättiin asetukseen N:o 729/70 asetuksella N:o 1287/95, jolla otettiin käyttöön tällä hetkellä sovellettava tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettely. Tätä menettelyä soveltaessaan komissio tekee vuosittaiset tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätökset ja tarvittaessa useampia vuosia koskevat sääntöjenmukaisuuspäätökset, joilla jätetään yhteisön rahoituksen ulkopuolelle menot, joita ei komission tarkastusten tulosten perusteella ole suoritettu yhteisön sääntöjen mukaisesti. [64] Yhteisön lainsäätäjä on tämän menettelyn käyttöönotolla pyrkinyt lyhentämään viiveitä, joita oli esiintynyt aikaisemmin sovelletussa tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä. [65] Yhteisön lainsäätäjä on kuitenkin katsonut, että koska sääntöjenmukaisuutta koskevat tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätökset eivät liity tietyn varainhoitovuoden talousarvion toteuttamiseen, "on tarpeen määrittää se pisin mahdollinen kausi, johon seuraamukset sääntöjen mukaisuutta koskevien [komission] tarkastusten tuloksista voivat kohdistua." [66] Tästä toteamuksesta ja komission tässä asiassa esittämistä selvityksistä käy ilmi, että 5 artiklan 2 kohdan c alakohdan ajallisen rajoituksen tarkoitus on suojata jäsenvaltioita sitä oikeudellista epävarmuutta vastaan, joka saattaisi syntyä, jos komissiolla olisi mahdollisuus asettaa kyseenalaiseksi menot, jotka on suoritettu useita vuosia ennen sääntöjenmukaisuuspäätöksen tekemistä.

95. Komission 5 artiklan 2 kohdan c alakohtaa koskeva tulkinta — jonka mukaan ajallista rajoitusta ei ole sovellettava, jos jäsenvaltio on tietoinen siitä, että komissio pitää sen valvontajärjestelmää puutteellisena — ei mielestäni ole yhteensopiva tämän tarkoituksen kanssa. Asetuksen 5 artiklan 2 kohdan c alakohdalla voidaan turvata jäsenvaltioille todellinen oikeusvarmuus ainoastaan, jos ne voivat tarkasti määrittää päivän, josta lähtien ajallinen rajoitus on laskettava. Asetuksen 5 artiklan 2 kohdan c alakohdan sanamuodon perusteella on lisäksi selvää, että merkityksellinen päivä on se, jona komissio ilmoittaa muodollisella "kirjallisella tiedoksiannolla" tarkastustensa tulokset kyseessä olevien varainhoitovuosien osalta. Näin ollen 5 artiklan 2 kohdan c alakohtaa noudattaakseen komission on ainoastaan suoritettava tarkastukset ja ilmoitettava niiden tuloksista 24 kuukauden kuluessa siitä, kun kyseinen jäsenvaltio on suorittanut menot; sen ei tarvitse saada tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyä päätökseen kyseisen ajanjakson kuluessa. Mielestäni tällä järjestelmällä ei aseteta komissiolle kohtuutonta taakkaa vaan sillä saadaan aikaan kohtuullinen tasapaino yhtäältä jäsenvaltioiden oikeusvarmuuden tarpeen ja toisaalta yhteisön taloudellisten etujen välille. Komission suosima tulkinta on myös mielestäni ongelmallinen niiltä osin kuin se edellyttää arviointia siitä — kaikissa tapauksissa, joissa 5 artiklan 2 kohdan c alakohdan aikaraja on otettava huomioon — tiesikö kyseinen jäsenvaltio valvontajärjestelmänsä olevan puutteelli-

64 — Ks. edellä 7 kohta.

65 — Ks. asetuksen N:o 1287/95 johdanto-osan neljäs ja viides perustelukappale.

66 — Ks. asetuksen N:o 1287/95 johdanto-osan kuudes perustelukappale.

nen. Tämä arviointi voisi aiheuttaa näyttöä koskevia ongelmia ja nostaa esiin useita vaikeita kysymyksiä esimerkiksi vaaditun tietoisuuden tasosta.

96. Tässä tapauksessa olen samaa mieltä kantajan kanssa siitä, että tiedoksianto tapahtui 12.3.1998. Kyseisenä päivänä vastaanotetussa asiakirjassa komissio esitti lopulliset päätelmänsä, jotka se oli vuosina 1996 ja 1997 suoritettujen tarkastusten perusteella tehnyt päätökseen 1999/186/EY kuuluneiden varainhoitovuosien osalta. Sillä, pystyivätkö Espanjan viranomaiset komission väitteen mukaisesti päättelemään aikaisemmista tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätöksistä ja ennen maaliskuuta 1998 tapahtuneesta epämuodollisesta tietojenvaihdosta näiden päätelmien sisällön vai eivät, ei mielestäni ole merkitystä.

97. Katson näin ollen, että päätös 1999/186/EY on asetuksen N:o 729/70, sellaisena kuin se on muutettuna, 8 artiklan 2 kohdan c alakohdan vastainen niiltä osin kuin siinä on jätetty rahoituksen ulkopuolelle menoja, jotka Espanja on suorittanut ennen 12.3.1996. Tähän johtopäätökseen ei vaikuta komission väite, että puutteet Espanjan valvontajärjestelmässä on havaittu tarkastuksissa, jotka suoritettiin — ja joiden tulokset ilmoitettiin Espanjan viranomaisille — vuotta 1994 edeltävinä varainhoitovuosina ja että mitään uusia tarkastuksia, lukuun ottamatta joitakin merkitykseltään vähäisiä matkoja ja kahdenvälisiä kokouksia, ei ole sen jälkeen suoritettu. Mielestäni tämä väite perustuu sanan "tarkastukset" liian suppeaan tulkintaan. Asetuksen 5 artiklan 2 kohdan c alakohdan yhteydessä tämän ilmaisun on tulkittava viittaavan tarkastusmatkojen lisäksi myös komission suorittamiin varainhoitoa koskeviin ja tilastollisiin tarkastuksiin. Joka tapauksessa komission esittämien asiakirjojen perusteella on selvää, että rahaston tarkastajien ryhmä suoritti tarkastusmatkoja Espanjassa vuosina 1996 ja 1997 ja että päätös 1999/186/EY perustui suurelta osin havaintoihin, jotka on esitetty näistä matkoista laadituissa kertomuksissa.

b) Perusteiden toinen ryhmä

98. Kantajan perusteiden toisella ryhmällä pyritään pääasiassa kumoamaan yhteenvetokertomuksessa esitetty väite, että Espanjassa sovellettu valvontajärjestelmä oli puutteellinen. Vaikka kantaja myöntää, että oliivinviljelyrekisterin perustamisessa ja tuotantotietojen ATK-rekisterin luomisessa ja ajantasaistamista koskevan työn edistymisessä oli viiveitä, se väittää, että Espanjassa suoritetut tarkastukset olivat kuitenkin tehokkaita ja että rahastolle ei siten ole aiheutunut mitään vahinkoja. Komission tekemät korjaukset olisi näin ollen kumottava.

99. Mielestäni ei ole tarpeen tutkia näiden yksityiskohtaisten perusteiden sisältöä. Todella tehokasta valvontajärjestelmää ei mielestäni yksinkertaisesti voida katsoa olevan olemassa ennen kuin yhteisön oikeudessa edellytetyt oliiviöljyrekisteri ja

ATK-rekisterit on saatu valmiiksi ja ennen kuin niitä käytetään tuen ristiintarkastusten suorittamiseksi kaikilla tasoilla. Tätä mielipidettäni tukevat komission esittämät selitykset ja asiassa Kreikka vastaan komissio [67] annettu tuomio, jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltion epäonnistumista oliiviöljyalan tietokonetiedostojen luomisessa "ei missään tapauksessa voida perustella vetoamalla yleisellä tasolla lisätarkastuksiin, joiden kattavuutta ja intensiivisyyttä ei ole täsmennetty ja joiden tehokkuuden komissio on sitä paitsi riitauttanut".

100. Näiden havaintojen perusteella totean, että päätös 1999/186/EY olisi kumottava niiltä osin kuin siinä jätettiin yhteisön rahoituksen ulkopuolelle oliiviöljyn tuotantotukeen liittyviä menoja, jotka kantaja oli suorittanut ennen 12.3.1996.

## Viini

### *Oikeudelliset säännökset*

101. Viinikaupan yhteisestä järjestämisestä annetun asetuksen N:o 822/87 6—8 artiklassa kielletään uusien viiniköynnösten istuttaminen ja säädetään viiniköynnösten raivausta ja paikkausistutusta koskevasta hallinnollisesta lupamenettelystä. [68] Asetuksen 6 artiklan 3 kohdan ja 7 artiklan 4 kohdan mukaan kyseisten säännösten vastaisesti istutetuista viiniköynnöksistä saatavista rypäleistä ei saa valmistaa pöytäviiniä ja näistä rypäleistä saatuja tuotteita saa laskea liikkeeseen ainoastaan tislaamoille.

### *Yhteenveto asianosaisten väitteistä ja niiden perusteluista*

102. Kantaja vaatii kumoamaan komission kieltäytymisen rahoittamasta yhteensä 730 638 679 ESP:n summaa, joka liittyy viininviljelyalueiden lopulliselle viljelystä poistamiselle maksettavaan tukeen (424 652 236 ESP) ja viinin esitislaukselle maksettavaan tukeen (305 986 443 ESP). [69] Yhteenvetokertomuksen mukaan komissio teki korjauksen, koska toimivaltaiset kansalliset viranomaiset eivät ole suorittaneet riittäviä tarkastuksia ja koska ne eivät ole soveltaneet asetuksen N:o 822/87 6—8 artiklan noudattamisen varmistamisen edellyttämiä seuraamuksia. Kyseisten puutteiden johdosta, jotka on vahvistettu rahaston tarkastajien Espanjaan vuonna 1996 tekemän vierailun aikana, viranomaiset eivät olleet kyenneet pysäyttämään lainvastaista viiniköynnösten istutusta ja paikkausistutusta eivätkä estämään näistä viiniköynnöksistä saaduista rypäleistä valmistettujen tuotteiden myymistä muuhun

67 — Asia C-61/95, tuomio 29.1.1998 (Kok. 1998, s. I-207, 13 kohta).

68 — Viinikaupan yhteisestä järjestämisestä 16 päivänä maaliskuuta 1987 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 822/87 (EYVL L 84, s. 1).

69 — Asetuksen N:o 822/87 38 artikla on tätä tukea koskeva perussäännös.

tarkoitukseen kuin tislaukseen. Se, että jotkut Espanjan alueet olivat ryhtyneet lainsäädännöllisiin ja käytännöllisiin toimiin näiden lainvastaisten viljelmien laillistamiseksi, osoittaa näiden ongelmien vakavuuden.

103. Vaikka kantaja ei kiistä tosiseikkoja koskevia havaintoja, joihin komission korjaus perustui, se kuitenkin vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan kyseisen korjauksen. Se esittää kolme väitettä.

104. Ensinnäkin kantaja väittää, että komission päätös on epäoikeudenmukainen, koska Espanjan alueellisia viranomaisia ei voida arvostella lainvastaisten viljelmien laillistamista koskevan menettelyn suorittamisesta. Kyseinen menettely oli oikeudellinen ja käytännöllinen välttämättömyys, kun otetaan huomioon lainvastaisten viljelmien suuri määrä Espanjassa, ja sen vaikutuksena Espanjan viljelijöiden viinintuotantokapasiteetti laski jonkin verran. Kantajan mukaan näiden väitteiden merkitystä lisää se, että äskettäin esitetyissä yhteisön viinialan asetusten uudistusehdotuksissa suunnitellaan laillistamisjärjestelmää, joka muistuttaa läheisesti tietyillä Espanjan alueilla jo hyväksyttyä järjestelmää. Toiseksi, vaikka komissio oli ollut tietoinen laillistamismenettelystä vuodesta 1992 lähtien, se ei ollut ryhtynyt mihinkään toimiin ennen kuin se — vuonna 1996 suoritetun tarkastuksen jälkeen — muodollisesti vaati Espanjaa lopettamaan kyseisen menettelyn ja kumoamaan sen yhteydessä tehdyt erityiset päätökset. Kolmanneksi, vaikka oletettaisiin lainvastaisten viljelmien laillistamisen olevan vastoin yhteisön oikeutta, kyseinen menettely ei vaikuttanut yhteisön tuen myöntämiseen ja näin ollen se ei aiheuttanut rahastolle minkäänlaista taloudellisen vahingon riskiä.

*Asian arviointi*

105. Kantajan riidanalaista korjausta vastaan esittämä arvostelu on mielestäni perusteetonta.

106. Päätös korjauksen tekemisestä perustui siihen, kuten komissio huomauttaa, että Espanjan viranomaiset eivät olleet valvoneet sen kiellon ja niiden menettelyjen noudattamista, joista säädetään asetuksen N:o 822/87 6—8 artiklassa. Näin ollen se tosiasia, että Espanjan viranomaiset olivat pitäneet välttämättömänä lainvastaisten viljelmien laillistamista, paljastaa näiden laiminlyöntien laajuuden ja vakavuuden; se ei ollut päätöksen peruste. Kantajan väitteillä, jotka koskevat ainoastaan lainvastaisten viljelmien laillistamista, ei näin ollen voida asettaa kyseenalaiseksi riidanalaisen korjauksen laillisuutta.

107. Kyseiset väitteet eivät ole missään tapauksessa vakuuttavia. Lainvastaisten viljelmien suuresta määrästä aiheutuvat oikeudelliset ja sosiaaliset ongelmat ovat, kuten komissio huomauttaa, suurelta osin syntyneet sen takia, että Espanjan viranomaiset eivät ole ottaneet käyttöön valvonta- ja seuraamusmenettelyjä, jotka ovat välttämättömiä asetuksen N:o 822/87 säännösten noudattamisen varmistamisek-

si. Komission päätös ei näin ollen mielestäni ollut epäoikeudenmukainen. Komission väitetyn passiivisuuden osalta kantaja ei ole vakiintuneisiin oikeusperiaatteisiin viitaten selittänyt, miten tämä voisi vaikuttaa riidanalaisen päätöksen laillisuuteen. Lopulta on totta — kuten komissio itse on todennut yhteenvetokertomuksessa — että viinintuotannolle ei ole yhteisön tukijärjestelmää. Valvonnan ja seuraamusten puuttuminen Espanjassa ei näin ollen johtanut tuotantotuen lainvastaiseen myöntämiseen. Komission yhteenvetokertomuksessaan ja vastineessaan esittämät perustelut ovat kuitenkin vakuuttavia: asetuksen N:o 822/87 sääntöjen vastaiset viiniköynnösten laajamittaiset istutukset ja paikkausistutukset, jotka olivat seuraus Espanjan viranomaisten laiminlyönneistä, heikensivät niiden järjestelmien tehokkuutta, jotka koskivat viininviljelyalueiden lopulliselle viljelystä poistamiselle ja viinin esitislaukselle maksettavia tukia. Koska nämä järjestelmät ovat rahaston rahoittamia, komissio oli oikeutettu tekemään korjauksen asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 2 kohdan perusteella.

## Kuitupellava ja hamppu

*Oikeudelliset säännökset*

108. Asetuksessa N:o 619/71 säädetään pellavan ja hampun tuen myöntämistä koskevista yleisistä säännöistä. [70] Kyseisen asetuksen 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön hallinnollinen valvontajärjestelmä, jolla taataan, että tuote, jolle tuki on haettu, vastaa sen myöntämiseen vaadittavia edellytyksiä.

2. Tätä valvontaa varten jäsenvaltioiden on otettava käyttöön kylvettyjen ja korjattujen alojen ilmoitusjärjestelmä."

109. Jäsenvaltioiden on asetuksen N:o 619/71 5 artiklan mukaan suoritettava kylvettyjen ja korjattujen alojen ilmoitusten oikeellisuuden ja tuottajien esittämien tukihakemusten valvontaa paikan päällä pistokokein.

110. Asetuksessa N:o 1164/89 säädetään pellavan ja hampun tuen yksityiskohtaisista säännöistä. [71] Kyseisen asetuksen 4 artiklan a kohdan mukaan tuki myönnetään ainoastaan viljelyaloille, jotka on kokonaan kylvetty ja korjattu ja joilla on tehty

70 — Pellavan ja hampun tuen myöntämistä koskevista yleisistä säännöistä 22 päivänä maaliskuuta 1971 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 619/71 (EYVL L 72, s. 2).

71 — Kuitupellavan ja hampun tukea koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 28 päivänä huhtikuuta 1989 annettu komission asetus (ETY) N:o 1164/89 (EYVL L 121, s. 4).

tavanomaiset viljelyyn liittyvät työt.[72] Asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädetään, että asetuksen N:o 619/71 5 artiklassa tarkoitettu valvonta kattaa vähintään 5 prosenttia kylvettyjen alojen ilmoituksista ja edustavan prosenttiosuuden tarkoitetuista tukihakemuksista. Jos ilmenee merkittäviä sääntöjenvastaisuuksia, jotka koskevat vähintään kuutta prosenttia suoritetusta valvonnasta, jäsenvaltioiden on — 6 artiklan 2 kohdan mukaan — ilmoitettava tästä sekä toteutetuista toimenpiteistä komissiolle. Lopulta asetuksen N:o 1164/89 7 artiklan b kohdassa säädetään hallinnollisista seuraamuksista tilanteissa, jossa paikalla tehtävissä tarkastuksissa käy ilmi, että tuottaja on ilmoittanut tosiasiassa kylvettyä alaa suuremman alan. Tällaisissa tapauksissa tuen laskennassa otetaan huomioon viranomaisten toteama tosiasiassa kylvetty ala, josta vähennetään alunperin ilmoitetun ja todetun alan välinen erotus. Kuitenkin jos kyseinen jäsenvaltio pitää ilmoitetun ja kylvetyn alan välistä erotusta perusteltuna, tuki lasketaan kylvetyn alan perusteella ilman lisävähennyksiä.

*Asianosaisten väitteiden ja niiden perustelujen yhteenveto ja arviointi*

111. Espanjan hallitus riitauttaa komission päätöksen tehdä 10 prosentin kiinteämääräinen korjaus sen vaatimukseen kuitupellavalle ja hampulle varainhoitovuosien 1994 ja 1995 aikana myönnetyn tuen korvaamisesta ja näin ollen jättää yhteisön rahoituksen ulkopuolelle 42 616 276 ESP. Yhteenvetokertomuksen mukaan kyseinen päätös perustui siihen, että Espanjan viranomaiset eivät olleet suorittaneet yhteisön lainsäädännössä edellytettyjä tarkastuksia:[73] asetuksen N:o 619/71 4 artiklan 1 kohdan vastaisesti viranomaiset eivät olleet suorittaneet aloja koskevien ilmoitusten ja hakemusten hallinnollisia tarkastuksia; suoritetut paikalla tehtävät tarkastukset eivät olleet asetuksen N:o 619/71 5 artiklan mukaisia, koska paikallisten tarkastajien laatimat tarkastuskertomukset olivat epätäsmällisiä ja koska minkäänlaisiin toimiin korjatun ja myydyn kuitupellavan ja hampun määrän valvomiseksi ei ollut ryhdytty; asetuksen N:o 1164/89 7 artiklan b kohdan mukaista mekanismia ei ollut sovellettu oikein; tuenhakijoiden esittämien toimitussopimusten tosiasiallista toteuttamista koskevia tarkastuksia ei yleisesti ollut suoritettu ja keskusviranomaiset eivät olleet koordinoineet ja valvoneet eri autonomisten alueiden toimintaa, mikä on lisännyt rahastolle aiheutuvan vahingon riskiä. Komissio on pitänyt valitettavana myös sitä, että Espanjan viranomaiset eivät olleet käyttäneet IACS:ia varten kerättyjä tietoja kylvettyjä aloja koskevien ilmoitusten hallinnollisten ristiintarkastusten suorittamiseen. Vaikka komissio myöntää, että kuitupellavaa ja hamppua koskevissa erityisissä säännöissä ei edellytetä tällaisia tarkastuksia, se katsoo, että koska Espanjan viranomaiset eivät ole hyödyntäneet käytettävissä olevia ja tehokkaita valvonnan keinoja, ne ovat laiminlyöneet asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 2 kohdan mukaiset

72 — Asetuksen 4 artiklaa on muutettu useamman kerran. Vaikka millään näistä muuutoksista ei ole suoraa merkitystä käsiteltävän asian kannalta, voidaan mainita, että 4 artiklan a kohtaa muutettiin erityisesti kuitupellavan ja hampun tuen yksityiskohtaisista säännöistä annetun asetuksen (ETY) N:o 1164/89 muuttamisesta 27 kesäkuuta 1994 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 1469/94 (EYVL L 159, s. 12), jota sovelletaan vuodesta 1994 lähtien korjattuihin tuotteisiin. Asetuksen 4 artiklan a kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna kyseisellä asetuksella, säädetään, että jotta alaa voidaan pitää korjattuna, sen on täytynyt läpikäydä toimenpide, joka on toteutettu siementen muodostumisen jälkeen, jonka tarkoituksena on kasvin kasvuvaiheen päättäminen, ja joka on toteutettu kasvin varren hyödyntämiseksi, siemenien kanssa tai ilman siemeniä.

73 — Komission perustelut on esitetty yksityiskohtaisemmin vuoden 1994 yhteenvetokertomuksessa, jonka asian kannalta merkitykselliset osat ovat komission vastineen liitteenä.

yleiset velvollisuutensa. Komissio on lisäksi Espanjan viranomaisille lähettämässään kirjeessä ja yhteisöjen tuomioistuimelle jättämässään vastineessa todennut, vaikka se ei ole tehnyt niin yhteenvetokertomuksessa, että koska Espanjan viranomaiset eivät olleet havainneet epätavallisen alhaisten siemenmäärien käyttöä ja hyvin alhaisia satoja eivätkä ryhtyneet toimenpiteisiin niiden perusteella, oli syytä epäillä, että viranomaiset olivat myöntäneet asetuksen N:o 1164/89 4 artiklan a kohdan vastaisesti tukea aloille, joita ei ollut kokonaan kylvetty ja korjattu ja joilla ei ollut tehty tavanomaisia viljelyyn liittyviä töitä.

112. Kantaja esittää kolme väitettä, joiden perusteella se riitauttaa komission päätöksen. Ensinnäkin se korostaa, että asetuksen N:o 1164/89 4 artiklan a kohdassa ei määritellä, mitä tavanomaisilla viljelyyn liittyvillä töillä tarkoitetaan.[74] Alhaisten siemenmäärien käyttämisellä ja väitetyillä epäasiallisilla viljelymenetelmillä ei näin ollen ole merkitystä. Toiseksi kantaja väittää, ettei sillä ollut velvollisuutta käyttää IACS:ia varten kerättyjä tietoja ristiintarkastusten suorittamiseen, koska kyseinen mahdollisuus on mainittu vasta asetuksessa N:o 154/97,[75] joka ei asian kannalta merkityksellisenä aikana ollut vielä tullut voimaan. Kolmanneksi kantaja huomauttaa, että se noudatti täysin asetuksen N:o 1164/89 6 artiklan 1 kohdassa säädettyä velvollisuutta tarkastaa enemmän kuin 5 prosenttia kaikista hakemuksista.

113. Näistä väitteistä käy selvästi ilmi, että kantaja ei kiistä niitä olennaisia tosiseikkoja koskevia havaintoja, joihin komission päätös perustui.

114. Kantajan esittämät kolme väitettä eivät mielestäni myöskään ole vakuuttavia. Ensinnäkin olen komission kanssa täysin samaa mieltä siitä, että alhaisten siemenmäärien käyttäminen ja alhaiset sadot voivat herättää epäilyksen, että tukea on myönnetty aloille, joita ei ole asianmukaisesti viljelty. Toiseksi sellaisen erityisen säännöksen puuttuminen, jossa olisi säädetty ristiintarkastusten suorittamisvelvollisuudesta, ei vaikuta riidanalaisen korjauksen pätevyyteen, koska komission päätös on joka tapauksessa riittävän perusteltu useiden muiden yhteenvetokertomuksessa

74 — Tässä yhteydessä kantaja väittää, että kuitupellavan ja hampun tukea koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun asetuksen (ETY) N:o 1164/89 muuttamisesta 8 päivänä huhtikuuta 1997 annetussa komission asetuksessa (ETY) N:o 624/97 (EYVL L 95, s. 8) säädettiin vaatimuksista, jotka alueiden on täytettävä, jotta ne voidaan katsoa korjatuiksi. Nämä vaatimukset, jotka ovat joka tapauksessa merkityksettömiä käsiteltävän asian kannalta, otettiin itse asiassa käyttöön vuodesta 1994 lähtien korjattujen tuotteiden osalta edellä alaviitteessä 72 mainitulla komission asetuksella N:o 1469/94.

75 — Pellavan ja hampun tuen myöntämistä koskevista yleisistä säännöistä annetun asetuksen (ETY) N:o 619/71 muuttamisesta 20 päivänä tammikuuta 1997 annetulla neuvoston asetus (EY) N:o 154/97 on korvattu markkinointivuodesta 1997/1998 lähtien asetuksen N:o 619/71 5 artikla seuraavalla säännöksellä:
"1. Jäsenvaltioiden on valvottava kylvettyjen ja korjattujen alojen ilmoitusten ja tuottajien esittämien tukihakemusten oikeellisuutta sekä sopimusten täytäntöönpanoa ja jalostussitoumusten ja hyväksynnän edellytysten noudattamista paikan päällä pistokokein.
2. Valvontatoimien soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt annetaan asetuksen (ETY) N:o 1308/70 12 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen; näissä toimissa voidaan käyttää yhdennetyssä hallinto- ja valvontajärjestelmässä säädettyjä tiettyjä tekijöitä."
Asetuksen N:o 154/97 johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan lisäksi, että "valvontaa voidaan tehostaa käyttämällä tiettyjä yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän tekijöitä, ja siksi olisi säädettävä tästä mahdollisuudesta".

esitettyjen syiden nojalla. Lopuksi se, että viranomaiset suorittivat riittävän määrän paikalla tehtäviä tarkastuksia, on merkityksetöntä, kun otetaan huomioon se, että komission esittämä arvostelu koski kyseisten tarkastusten laatua eikä määrää.

115. Kantajan kuitupellavan ja hampun tukea koskeva vaatimus olisi näin ollen hylättävä.

**Myöhässä suoritetut maksut eri tuotannonaloilla**

116. Yhteenvetokertomuksesta käy ilmi, että komissio on kieltäytynyt korvaamasta 3 362 203 596 ESP:n menoja eri tuotannonaloilla myöhässä suoritettujen maksujen takia. Asetuksen N:o 296/96[76] 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti osa (1 951 844 235 ESP) tästä summasta on vähennetty komission kyseisen varainhoitovuoden marras—elokuun osalta Espanjan viranomaisille maksetuista kuukausiennakoista.[77] Jäljelle jäänyttä määrää (1 410 359 361 ESP) ei ollut vähennetty kyseisen vuoden syys- ja lokakuun ennakoista, vaan vuoden 1994 tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätöksessä, kuten asetuksen N:o 296/96 4 artiklan 3 kohdassa säädetään.[78] Koska Espanjan hallitus oli riitauttanut joitakin komission tekemiä korjauksia sovitteluelimessä, joka ei ollut päätöksen 1999/187/EY tekohetkellä saanut työtään loppuun, komissio oli lisännyt kyseiseen päätökseen "negatiivisen varauman", jolla se oli varannut itselleen oikeuden arvioida korjauksia uudelleen sovittelumenettelyn tulos huomioon ottaen.

117. Espanjan hallitus myöntää, että komissio voi tehdä korjauksia myöhässä suoritettujen maksujen perusteella ja että se voi lisätä "negatiivisia varaumia" tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätöksiin.[79] Se kuitenkin väittää, että koska sovittelumenettely ei ollut vielä päättynyt, komission ei olisi pitänyt vähentää vuoden 1995 tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn yhteydessä määriä, joita ei ollut vähennetty

76 — Jäsenvaltioiden toimittamista tiedoista ja Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta rahoitettujen menojen kuukausittaisesta kirjanpidosta ja asetuksen (ETY) N:o 2776/88 kumoamisesta 16 päivänä helmikuuta 1996 annettu komission asetus (EY) N:o 296/96 (EYVL L 39, s. 5).

77 — Komissio on suorittanut kuukausittaisina maksuina — sen jälkeen, kun tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyä muutettiin vuonna 1987 — ainoastaan jäsenvaltioiden jo maksamat summat. Koska komissiolla kuitenkin säilyi toimivalta kieltäytyä näiden summien lopullisesta rahoittamisesta varainhoitovuoden lopun jälkeen tehtävässä tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätöksessä tai sen jälkeisessä sääntöjenmukaisuuspäätöksessä, kuukausittaisia maksuja kutsutaan yhä "ennakoiksi" eikä menojen korvauksiksi.

78 — Kuten alaviitteessä 8 on esitetty, rahaston varainhoitovuosi alkaa 16.10. ja päättyy 15.10. seuraavana vuonna.

79 — Yhteisöjen tuomioistuin on hyväksynyt negatiivisten varaumien käytön. Ks. edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Kreikka v. komissio, tuomion 30 kohta. Ks. myös julkisasiamies La Pergolan kyseisessä asiassa esittämän ratkaisuehdotuksen 53—55 kohta ja julkisasiamies Alberin edellä alaviitteessä 15 mainitussa asiassa Irlanti v. komissio esittämän ratkaisuehdotuksen 44 kohta.

kuukausiennakoista (1 410 359 361 ESP). Päätös kyseisen määrän korvaamisesta olisi kantajan mukaan pitänyt sovittelumenettelyn tulosta odotettaessa lykätä myöhempään tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyyn. Kyseisen määrän rahoittamatta jättämistä koskeva ja mahdollisesti uudelleen arvioitava komission päätös oli näin ollen lainvastainen.

118. Vastauksessaan komissio selittää, että jos se ei olisi jättänyt kyseistä määrää rahoittamatta vuoden 1995 tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätöksessä, sen olisi pitänyt korvata tämä määrä Espanjan viranomaisille välittömästi. Jos sovitteluelin olisi hyväksynyt komission kannan, jonka mukaan määrää ei voida korvata, Espanjan hallitus olisi ollut velvollinen palauttamaan määrän komissiolle. Tämän hankaluuden välttämiseksi ja sen varmistamiseksi, että kaikki myöhässä suoritettujen maksujen perusteella tehtävät korjaukset käsiteltäisiin samassa tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätöksessä, komissio on jättänyt määrän rahoittamatta ja lisännyt negatiivisen varauman.

119. Komission esittämät selitykset ovat vakuuttavia. On muistettava, että sovitteluelin — kuten komissio on kantajan kiistämättä huomauttanut — useimmissa tapauksissa hyväksyy ehdotetut korjaukset. Komission tässä asiassa noudattama menettely on näin ollen käytännöllisempi kuin kantajan ehdottama. Ensin mainittu menettely ei myöskään vaaranna jäsenvaltion asemaa, koska tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätös, johon sisältyy negatiivinen varauma, ei ole lopullinen; komissiolla ei ole ainoastaan oikeutta vaan mielestäni myös velvollisuus tällaisen päätöksen uudelleenarviointiin, jos varaumassa määritelty tilanne toteutuu. [80]

120. Tähän näkemykseen ei vaikuta kantajan väite siitä, että komission tavanomainen käytäntö on odottaa sovittelumenettelyn tulosta ennen kuin vaatimuksista päätetään tilien tarkistamis- ja hyväksymispäätöksissä. Vaikka näyttää siltä, että komissio yleensä noudattaa tällaista käytäntöä, ei ole osoitettu, että sitä olisi koskaan sovellettu myöhässä suoritettujen maksujen perusteella tehtäviin korjauksiin. Olen joka tapauksessa samaa mieltä komission kanssa siitä, että tässä erityisessä tilanteessa on painavia syitä olla odottamatta sovittelumenettelyn tulosta.

121. Kantajan myöhässä suoritettujen maksuja koskeva vaatimus olisi näin ollen hylättävä.

## Loppuhuomautukset

122. Espanjan hallitus väittää johtopäätöksenään, että se on osoittanut

80 — Ks. vastaavasti asia 129/84, Italia v. komissio, tuomio 28.1.1986 (Kok. 1986, s. 309, 42 kohta).

komission loukanneen useita yleisiä periaatteita, kuten puolustautumisoikeuksia, hyvän hallinnon periaatetta, periaatetta, jonka mukaan seuraamuksilla on oltava oikeudellinen perusta ja suhteellisuusperiaatetta. On mielestäni tarpeetonta tutkia näitä väitteitä, joissa ainoastaan esitetään uudestaan kantajan yksityiskohtaisemmat väitteet lisäämättä niihin uusia seikkoja, joilla voisi olla vaikutusta päätösten 1999/186/EY ja 1999/187/EY laillisuuteen.

## Ratkaisuehdotus

123. Olen käsiteltävässä asiassa tullut siihen johtopäätökseen, että kanne tulisi hyväksyä vain kahden kohdan osalta. Koska kanne on mielestäni muiden kohtien osalta hylättävä, kantaja on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

124. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) kumoaa Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta maksettavien jäsenvaltioiden tiettyjen menojen jättämisestä yhteisörahoituksen ulkopuolelle 3 päivänä helmikuuta 1999 tehdyn komission päätöksen 1999/186/EY niiltä osin kuin komissio ei ole hyväksynyt rahastosta maksettavaksi oliiviöljyn tuotantotukeen liittyviä menoja, jotka Espanja oli suorittanut ennen 12.3.1996,

2) kumoaa Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta varainhoitovuonna 1995 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä 3 päivänä helmikuuta 1999 tehdyn komission päätöksen 1999/187/EY niiltä osin kuin komissio ei ole hyväksynyt rahastosta maksettavaksi 1 355 544 657 ESP:n määrää, joka koskee maitotuotteiden lisämaksujärjestelmän mukaan perittäviä korkoja,

3) hylkää kanteen muilta osin ja

4) velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.