YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

7 päivänä lokakuuta 2004 *

Asiassa C-312/02,

jossa on kyse EY 230 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 4.9.2002,

Ruotsin kuningaskunta, asiamiehenään K. Renman, prosessiosoite Luxemburgissa,

valittajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään K. Simonsson, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: ruotsi.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. W. A. Timmermans sekä tuomarit C. Gulmann, R. Schintgen, F. Macken ja J. N. Cunha Rodrigues (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: F. G. Jacobs,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 17.6.2004 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ruotsin kuningaskunta vaatii kanteellaan Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta maksettavien jäsenvaltioiden tiettyjen menojen jättämisestä yhteisörahoituksen ulkopuolelle 26 päivänä kesäkuuta 2002 tehdyn komission päätöksen 2002/524/EY (EYVL L 170, s. 77; jäljempänä riidanalainen päätös) kumoamista siltä osin kuin tällä päätöksellä yhteisön rahoituksen ulkopuolelle jätetään tämän valtion osalta 18 555 850 Ruotsin kruunun (SEK) suuruinen summa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

2 Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 (EYVL L 94, s. 13), sellaisena kuin se on muutettuna 22.5.1995 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1287/95 (EYVL L 125, s. 1; jäljempänä asetus N:o 729/70), 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa säädetään seuraavaa:

"[Komissio] päättää menoista, jotka jätetään 2 ja 3 artiklassa tarkoitetun yhteisörahoituksen ulkopuolelle, todettuaan, ettei kyseisiä menoja ole suoritettu yhteisön sääntöjen mukaisesti.

Ennen rahoituksesta kieltäytymistä koskevan päätöksen tekemistä komission tarkastuksen tuloksista ja sen jäsenvaltion, jota asia koskee, antamista vastauksista on toimitettava kirjalliset tiedoksiannot, joiden perusteella molemmat osapuolet pyrkivät sopimukseen jatkotoimenpiteistä.

Jollei sopimukseen päästä, jäsenvaltio voi pyytää käynnistämään menettelyn, jossa pyritään molempien osapuolten kantojen yhteensovittamiseen neljän kuukauden määräajassa ja jonka tuloksista toimitetaan komissiolle kertomus, jonka se tutkii ennen rahoituksesta kieltäytymistä koskevan päätöksen tekemistä.

— —"

3 Neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastamisen ja hyväksymisen osalta 7 päivänä heinäkuuta 1995 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1663/95 (EYVL L 158, s. 6), sellaisena kuin se on muutettuna 22.10.1999 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 2245/1999 (EYVL 273, s. 5; jäljempänä asetus N:o 1663/95), 8 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jos komissio tutkimuksen perusteella katsoo, että menoja ei ole toteutettu yhteisön sääntöjen mukaisesti, se antaa kyseiselle jäsenvaltiolle tiedoksi tarkastustensa tulokset ja korjaustoimenpiteet, jotka on toteutettava edellä mainittujen sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi tulevaisuudessa — —."

4 Tukijärjestelmästä tiettyjen peltokasvien viljelijöille 30 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1765/92 (EYVL L 181, s. 12) 15 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tässä asetuksessa tarkoitetut korvaukset on kokonaisuudessaan maksettava edunsaajille."

5 Naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 27 päivänä kesäkuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 805/68 (EYVL L 148, s. 24) 30 a artiklassa, joka on lisätty tähän asetukseen 30.6.1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2066/92 1 artiklan 5 kohdalla (EYVL L 215, s. 49); jäljempänä asetus N:o 805/68) säädetään seuraavaa:

"Tämän asetuksen mukaan maksettavat summat maksetaan kokonaan edunsaajille."

Kansallinen lainsäädäntö

6 Förordningen (1997:183) om kartavgift i ärenden om jordbruksstöd (Maataloustukien yhteydessä toimitettavista kartoista perittävistä maksuista 17.4.1997 annettu asetus) -nimisessä asetuksessa tietylle pinta-alalle yhteisön tukea hakeva velvoitettiin suorittamaan maksu, jotta se saisi kartan kyseisestä alueesta. Tämä kartta oli liitettävä tukihakemukseen.

7 Tätä sääntelyä on sovellettu ainoastaan vuosina 1998 ja 1999, koska se kumottiin 1.7.2000.

Tosiseikat

8 Ruotsin kuningaskunta sai 24.10.2000 komissiolta asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdan nojalla kirjallisen tiedonannon siitä, että karttamaksuja ei voida pitää peltokasvien viljelijöille myönnettävien tukien yhteydessä hyväksyttävinä vähennyksinä ja että osa ilmoitetuista menoista piti jättää yhteisön rahoituksen ulkopuolelle.

9 Komissio teki riidanalaisen päätöksensä 26.6.2002 asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa säädetyn sovittelumenettelyn päätyttyä. Päätöksessään se jätti yhteisön rahoituksen ulkopuolelle Ruotsin kuningaskunnan ilmoittamia menoja

18 555 850 SEK siitä syystä, että tämä jäsenvaltio oli jättänyt noudattamatta asetuksen N:o 1765/92 15 artiklan 3 kohtaa ja asetuksen N:o 805/68 30 a artiklaa.

Kanne

10 Ruotsin kuningaskunta vaatii kanteessaan

— ensisijaisesti, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin sillä jätetään yhteisön rahoituksen ulkopuolelle Ruotsin suorittamat 18 555 850 SEK:n suuruiset menot

— toissijaisesti, että yhteisön rahoituksen ulkopuolelle jätettävää summaa alennettaisiin 11 817 748 SEK:uun

— tämän jälkeen vaihtoehtoisesti, että yhteisön rahoituksen ulkopuolelle jätettävää summaa alennettaisiin 12 436 091 SEK:uun

— että komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

11 Komissio vaatii, että kanne hylätään ja että kantaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Ensisijainen vaatimus

12 Ruotsin hallitus on esittänyt kaksi kanneperustetta pääasiallisen vaatimuksensa tueksi. Ensimmäinen näistä koskee sitä, että asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohtaa ja asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohtaa on rikottu, ja toinen sitä, että asetuksen N:o 1765/92 15 artiklan 3 kohtaa ja asetuksen N:o 805/68 30 a artiklaa on sovellettu virheellisesti.

Ensimmäinen kanneperuste

13 Ruotsin hallituksen ensimmäisessä kanneperusteessa väitetään, että riidanalainen päätös loukkaa asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohtaa ja asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohtaa, koska asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa kirjallisessa tiedoksiannossa, jonka Ruotsin viranomaiset olivat saaneet 24.10.2000, ei ollut millään tavoin arvioitu menoja, jotka oli komission mukaan jätettävä yhteisön rahoituksen ulkopuolelle.

14 Tähän todettakoon Ruotsin hallituksen tavoin, joka vastauksessaan komission vastineessaan esittämään vastaväitteeseen myönsi, että asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdassa, sellaisena kuin se on sanamuodoltaan muutettuna 30.10.1999 annetulla ja 30.10.1999 voimaan tulleella ja näin tosiseikkojen tapahtumahetkellä sovellettavalla asetuksella N:o 2245/1999, ei edellytetä, että komissio esittää arvion yhteisön rahoituksen ulkopuolelle jätettävistä menoista tiedonannossa, jonka se toimittaa jäsenvaltioille.

15 Ensimmäinen kanneperuste on siis hylättävä perusteettomana.

Toinen kanneperuste

16 Ruotsin hallitus esittää toisessa kanneperusteessaan väitteen siitä, että kartoista perittävät maksut eivät ole asetuksen N:o 1765/92 15 artiklan 3 kohdan tai asetuksen N:o 805/68 30 a artiklan vastaisia, koska niitä ei voida pitää tukihakemusten käsittelystä kannettavina hallinnollisina maksuina.

17 Asetuksen N:o 1765/92 15 artiklan 3 kohdan ja asetuksen N:o 805/68 30 a artiklan mukaan kyseiset korvaukset maksetaan "kokonaisuudessaan" edunsaajille.

18 Tästä seuraa, että kyseisissä asetuksissa ei sallita minkäänlaisen pidätyksen tekemistä maanviljelijöille suoritettavista summista.

19 Yhteisöjen tuomioistuin on tämän osalta jo aiemmin lausunut, että asetuksen N:o 1765/92 15 artiklan 3 kohdassa ja asetuksen N:o 805/68 30 a artiklassa kielletään se, että kansalliset viranomaiset tekevät vähennyksiä myönnettyihin korvauksiin tai perivät hakemuksen käsittelystä aiheutuneita hallintokuluja siten, että tämän seurauksena tukien määrä pienenee (yhdistetyt asiat C-36/97 ja C-37/97, Kellinghusen ja Ketelsen, tuomio 22.10.1998, Kok. 1998, s. I-6337, 21 kohta).

20 Ruotsin hallitus väittää kuitenkin, että kartoista perittävillä maksuilla ei ollut tarkoitus kattaa kyseisille viranomaisille aiheutuneita hallintokuluja. Edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Kellinghusen ja Ketelsen annetussa tuomiossa todetusta

poiketen ei hakemusten käsittelyn eikä tukien myöntämisen edellytyksenä ole ollut näiden maksujen suorittaminen, koska niiden suorittamista vaadittiin Ruotsin hallituksen mukaan erikseen.

21 Tällaista väitettä ei voida hyväksyä.

22 Julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 17 kohdassa perustellusti todennut, että ollakseen tehokas, kieltoa periä maksuja ei voida tulkita puhtaan muodollisesti siten, että se koskisi ainoastaan tukien suorittamishetkellä tehtäviä vähennyksiä. Näin ollen maksujen perimistä koskevan kiellon on välttämättä katsottava koskevan kaikkia suoritettaviin summiin välittömästi ja erottamattomasti liittyviä maksuja.

23 Ruotsin hallitus myönsi kuitenkin 2.2.1998 komissiolle osoittamassaan kirjeessä pohtineensa muita mahdollisuuksia rahoittaa karttojen toimittamispalvelu ja päättäneensä lopulta periä niistä maksun.

24 Lisäksi on muistettava, että kansallisen lainsäädännön mukaan tukihakemusta ei voitu esittää ilman että asiakirjoihin oli liitetty kansallisten viranomaisten toimittama kartta.

25 Tämän johdosta on siis todettava, että maanviljelijöiden tukihakemusten ja kartoista perittävien maksujen välillä oli suora yhteys ja että se johti tuensaajien tosiasiassa saaman tuen määrän pienenemiseen.

26 Ruotsin hallitus toteaa lisäksi, ettei komissio ole toteuttanut rahoitusta koskevaa korjausta markkinointivuoden 1998 osalta, koska komissio oli hyväksynyt sen, että maanviljelijät olivat voineet käyttää karttoja muihinkin tarkoituksiin tukihakemusten ohella. Se väittää, että tämän olisi pitänyt riittää perusteeksi sille, että komissio ottaisi markkinointivuoden 1999 rahoituskorjausta arvioidessaan huomioon sen, että tuenhakijoita oli tullut uusia, sekä sen, että kartat piti päivittää joka vuosi.

27 Komissio vastaa tähän, että karttamaksut, jotka oli peritty vuonna 1998, ovat aivan samalla tavoin yhteisön oikeussääntöjen vastaisia hallintokuluja kuin maksut, jotka oli peritty vuonna 1999. Se ei kuitenkaan myöntänyt, että vuonna 1998 perityt maksut voitaisiin, vaikkakin jokseenkin rajoitetusti, katsoa vastikkeeksi maanviljelijöille suoritetusta palvelusta, eli kartoista, joista voi olla hyötyä maatilan asioiden hoidossa. Tämä ei kuitenkaan päde vuonna 1999 perittyihin karttamaksuihin.

28 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, vaikka komissio on jättänyt vaadittavan korjauksen tekemättä edellisen varainhoitovuoden osalta ja suvainnut sääntöjenvastaisuuksia kohtuussyistä, asianomaisella jäsenvaltiolla ei ole oikeusvarmuuden tai luottamuksensuojan periaatteen perusteella oikeutta vaatia samanlaista suhtautumista sellaisten sääntöjenvastaisuuksien osalta, jotka tapahtuvat seuraavan varainhoitovuoden aikana (ks. asia C-55/91, Italia v. komissio, tuomio 6.10.1993, Kok. 1993, s. I-4813, 67 kohta ja asia C-373/99, Kreikka v. komissio, tuomio 6.12.2001, Kok. 2001, s. I-9619, 56 kohta).

29 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella toinen kanneperuste on hylättävä.

Toissijaiset vaatimukset

30 Ruotsin hallitus vetoaa kahteen kanneperusteeseen ensimmäisen toissijaisen vaatimuksensa tueksi. Toisessa näistä se vetoaa asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdan ja asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdan rikkomiseen ja toisessa asetuksen N:o 1765/92 15 artiklan 3 kohdan ja asetuksen N:o 805/68 30 a artiklan virheelliseen soveltamiseen.

Ensimmäinen kanneperuste

31 Ensimmäisessä kanneperusteessaan Ruotsin hallitus väittää, että riidanalainen päätös on tehty asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdan ja asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdan vastaisesti, koska asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu kirjallinen tiedoksianto koskee ainoastaan peltokasvien viljelyä koskevien tukien rahoitusta.

32 Ruotsin hallituksen mukaan tässä tiedoksiannossa ei millään tavoin viitattu rehupinta-aloja koskeviin karttoihin. Asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdan säännösten mukaan komission olisi pitänyt selvästi tässä asiakirjassa, jonka Ruotsin viranomaiset saivat 24.10.2000, osoittaa toimenpiteet, joihin sen toimet kohdistuivat.

33 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 21 kohdassa todennut, Ruotsin hallitus ilmoitti vasta 18.5.2001 päivätyllä kirjeellä komissiolle tämän pyynnöstä yksityiskohtaiset tiedot rehupinta-aloille suoritetuista tuista. Tämän kirjeen johdosta komissio osoitti 1.8.2001 Ruotsin hallitukselle toisen asetuksen N:o 1663/95 8 artik-

lan 1 kohdan mukaisen muodollisen tiedoksiannon. Ruotsin hallitus ei myöskään voi käyttää perusteena sitä, että 24.10.2000 päivätyssä komission tiedoksiannossa ei mainita peltokasvien viljelyä koskevia karttoja, esittääkseen, ettei se tämän seurauksena kyennyt määrittelemään toteutettavia korjaustoimenpiteitä, koska Ruotsi oli poistanut karttamaksut sekä peltokasvi- että rehupinta-alojen osalta 1.7.2000.

34 Tästä seuraa, että ensimmäinen kanneperuste on hylättävä.

Toinen kanneperuste

35 Toisessa kanneperusteessaan Ruotsin hallitus vetoaa siihen, että asetuksen N:o 1765/92 15 artiklan 3 kohdalla ja asetuksen N:o 805/68 30 a artiklalla ei voida perustella komission päätöstä, jolla se jätti yhteisön rahoituksen ulkopuolelle summan, joka vastaa sellaisia pinta-aloja koskevien karttojen toimittamisesta suoritettuja maksuja, joille on haettu myös maatalouden ympäristötukia tai aluetukia.

36 Ruotsin hallituksen mukaan komissio oli sallinut sellaisten maanviljelijöiden suorittamat karttamaksut, jotka olivat hakeneet edellä mainittuja tukimuotoja, mutta ei laskiessaan yhteisön rahoituksen ulkopuolelle jätettävää summaa ollut ottanut huomioon sellaisia pinta-aloja, joiden osalta on haettu sekä peltokasvialan tukia tai rehupinta-alatukia että maatalouden ympäristötukia taikka aluetukia.

37 On muistettava, kuten tämän tuomion 19 kohdassa todetaan, että asetuksen N:o 1765/92 15 artiklan 3 kohdassa ja asetuksen N:o 805/68 30 a artiklassa kielletään se, että kansalliset viranomaiset tekevät vähennyksiä myönnettyihin korvauksiin tai perivät hakemuksen käsittelystä aiheutuneita hallintokuluja siten, että tämän seurauksena tukien määrä pienenee.

38 Se, että jotkut maanviljelijät ovat hakeneet samalle pinta-alalle tukia asetuksen N:o 1765/92 tai asetuksen N:o 805/68 nojalla ja maatalouden ympäristötukia tai aluetukia, ei millään tavoin vaikuta jäsenvaltioille asetettuun kieltoon tehdä pidätyksiä peltokasvialan tukea tai rehupinta-alatukea saavien maanviljelijöiden saamista summista.

39 Asetuksen N:o 1765/92 toisesta perustelukappaleesta käy selvästi ilmi, että korvaavien maksujen tarkoituksena on poistaa tulonmenetys, joka aiheutui tiettyjen peltokasvien viljelijöitä koskevassa uudessa tukijärjestelmässä tapahtuneesta hintojen laskusta. Lisäksi asetuksen N:o 2066/92, jolla asetukseen N:o 805/68 lisättiin 30 a artikla, kolmannen perustelukappaleen mukaan kyseessä olevan palkkiojärjestelmän tarkoituksena on myöntää kyseessä oleville tuottajille huomattava korvaus seurauksista, joita tuottajatasolla aiheutuu naudanliha-alan interventiohintojen pienentämisestä.

40 On riidatonta, että nämä tavoitteet voidaan saavuttaa ainoastaan jos korvaavat tuet suoritetaan kokonaisuudessaan hintojen laskusta kärsineille maataloustuottajille (ks. em. yhdistetyt asiat Kellinghusen ja Ketelsen, tuomion 19 kohta).

41 Ruotsin hallituksen esittämä tulkinta johtaisi siihen, että asetuksen N:o 1765/92 15 artiklan 3 kohta ja asetuksen N:o 805/68 30 a artikla menettäisivät tehokkaan vaikutuksensa, kun jäsenvaltioille tarjottaisiin mahdollisuus jättää noudattamatta näihin säännöksiin perustuvia velvollisuuksia, ja näin siihen, että edellä mainittujen tavoitteiden saavuttaminen vaarantuisi.

42 Asetuksen N:o 1765/92 15 artiklan 3 kohdan ja asetuksen N:o 805/68 30 a artiklan virheelliseen soveltamiseen perustuva kanneperuste on siis hylättävä.

43 Ruotsin hallitus esittää edelliseenkin vaatimukseensa nähden toissijaisesti, että jos yhteisöjen tuomioistuin päättää, että rehupinta-alat on otettava huomioon laskettaessa summaa, joka on jätettävä yhteisön rahoituksen ulkopuolelle, laskennassa ei kuitenkaan saisi ottaa huomioon pinta-aloja, joille on haettu myös maatalouden ympäristötukia ja aluetukia.

44 Tämän vaatimuksensa tueksi Ruotsin hallitus vetoaa perusteisiin, jotka se esitti ensimmäisen toissijaisen vaatimuksensa toisen väitteen tueksi. Tämän tuomion 39–41 kohdassa esitettyjen syiden vuoksi näitä perusteita ei voida hyväksyä.

45 Koska yhtäkään Ruotsin hallituksen esittämistä kanneperusteista ei ole voitu hyväksyä, kanne on kokonaan hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

46 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut, että Ruotsin kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska Ruotsin kuningaskunta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Ruotsin kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset