JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO LA PERGOLA
17 päivänä huhtikuuta 1997 *

Johdanto

1. Helleenien tasavalta (jäljempänä kantaja) on nostanut EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan mukaisen kanteen vaatien Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (jäljempänä EMOTR tai rahasto) tukiosastosta varainhoitovuonna 1991 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä 21 päivänä joulukuuta 1994 tehdyn komission päätöksen 94/871/EY [1] (jäljempänä päätös) kumoamista osittain. Helleenien tasavalta riitauttaa päätöksen siltä osin kuin siinä ei ole hyväksytty sille interventiotoimenpiteiden rahoittamisesta oliiviöljyn-, puuvillan- ja tupakantuotannon aloilla aiheutuneita menoja.

2. Kuten yhteenvetokertomuksesta [2] ilmenee, päätöksen perusteena on se, että tietyt Kreikan ilmoittamat menot eivät täyttäneet yhteisön säännöksissä vahvistettuja edellytyksiä ja että niitä ei näin ollen voitu rahoittaa rahastosta. Kantajaa on arvosteltu siitä, että Kreikan hallintoviranomaisten hyväksymä järjestelmä, jolla maatalouspolitiikan yhteydessä suoritettavien rahoituksellisten interventioiden yhdenmukaisuutta yhteisön lainsäädännössä määriteltyjen arviointiperusteiden kanssa valvotaan, sisältää monenlaisia puutteita. Tiivistän esitetyt väitteet ja kyseessä olevat summat seuraavasti: [3]

A) Oliiviöljyn tuotantotuki (4.7.2.1)

Menojen valvonnan riittämättömyys

Korjaus: 2 465 573 475 Kreikan drakmaa (GRD)

B) Puuvillan tuotantotuki (4.7.5.1)

Toimenpiteen valvonnan riittämättömyys

Korjaus: 16 735 309 160 GRD

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — EYVL L 352, s. 82.

2 — EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä varainhoitovuodelta 1991 koskevien tarkastusten tuloksista tehty yhteenvetokertomus (21.12.1994 päivätty komission asiakirja VI/320/94 lopull.).

3 — Kanne koski alunperin myös sitä osaa päätöksestä, jolla ei hyväksytty maitoalalla aiheutuneita menoja. Kreikka mainitsi vastauskirjelmässään ilmoittaneensa yhteisöjen tuomioistuimelle päätöksestään luopua kanteesta osittain; myöhemmin istunnossa se ilmoitti virallisesti päätöksestään luopua kanteensa loppuosasta.

C) Tupakka-ala

C.1) Tupakasta sääntöjenvastaisesti maksetut palkkiot (4.9.2.1)

Korjaus: 3 531 558 038 GRD

C.2) Lehtinä kerätyn tupakan palkkioiden osalta annetut vakuudet (4.9.2.2)

Korjaus: 2 705 095 GRD

C.3) Palkkioiden ja interventiohintojen alentaminen taattujen enimmäismäärien ylittämistapauksissa (4.9.2.3)

Korjaus: 4 922 442 527 GRD

C.4) Lopullisen tasauksen laskeminen (4.9.2.4)

Korjaus: 1 993 586 687 GRD

3. Päätöksessä on Kreikan mukaan sekä tosiseikkojen vahvistamista että komission suorittamaa arviointia koskeva virhe. Näin ollen se vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan päätöksen tämän kanteen kohteena olevien alojen ja niitä vastaavien summien osalta sekä velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Komissio puolestaan vaatii kanteen hylkäämistä ja Kreikan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

4. Kiistanalaisten menojen luokkien sekä asianosaisten vaatimusten mainitsemisen jälkeen on täsmennettävä tiettyjä yleisiä näkökohtia, jotka ovat merkityksellisiä asian tutkimisen kannalta. Ensiksi esitän asiaa koskevat yleiset oikeussäännöt; sen jälkeen osoitan arviointiperusteet, jotka on laadittu sen laskemiseksi, mitä osaa menoista ei voida hyväksyä; lopuksi muistutan yhteisöjen tuomioistuimen luomista periaatteista, jotka koskevat todistustaakkaa asiassa. [4]

Asiaa koskevat yleiset oikeussäännöt

5. Asetuksen (ETY) N:o 729/70 [5] 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että yhteisön sääntöjen

4 — Helpottaakseni kustakin väitteestä esitettyjen perustelujen ymmärtämistä olen päättänyt laatia ratkaisuehdotukseni riidanalaisten toiminta-alojen mukaisesti. Kutakin toiminta-alaa koskevassa jaksossa täsmennetään siten kyseistä maatalouden alaa koskevia erityisiä säännöksiä sekä asianosaisten — tai pikemminkin kantajan — perusteluja, koska komissio on jättänyt kirjelmissään käsittelemättä useita riidanalaisia kohtia noudattaen valitettavaa tapaa, joka vaikuttaa tämän alan asioissa muodostuneen, ja lopuksi näitä väitteitä arvioidaan oikeudellisesti. Ks. samansuuntaisesti myös huomautukset, jotka julkisasiamies Fennelly teki tältä osin ratkaisuehdotuksessaan asiassa C-50/94, Kreikka v. komissio, tuomio 4.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3321, s. I-3334, ratkaisuehdotuksen 12 kohta).

5 — Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annettu neuvoston asetus (EYVL L 94, s. 13).

mukaisesti yhteisen maatalouden markkinajärjestelyn yhteydessä aloitetut interventiot rahoitetaan rahastosta. Neuvoteltuaan rahastokomitean kanssa komissio tarkastaa ja hyväksyy ennen seuraavan vuoden loppua niiden kansallisten toimielinten vuotuiset tilit, jotka on valtuutettu maksamaan kyseessä olevaa toimintaa koskevat menot (5 artikla). [6] Tämä päätös perustuu niihin tietoihin, joita komissio saa suoraan tai jäsenvaltioiden välityksellä. Siten joka vuosi vahvistetaan määräaika, johon mennessä jäsenvaltioiden on toimitettava lopullisen päätöksen tekemiseksi tarpeelliset lisätiedot. Kyseessä olevan vuoden osalta tämä määräaika päättyi 31.1.1994. [7]

6. Sääntöjenvastaisuuksien rahoitukselliset seuraukset katetaan yhteisön varoista *lukuunottamatta niitä seurauksia, jotka johtuvat kansallisten hallintoviranomaisten tai toimielinten syyksi luettavista sääntöjenvastaisuuksista tai laiminlyönneistä*, kun taas palautettavat summat suoritetaan maksaville viranomaisille tai toimielimille ja vähennetään rahastosta rahoitettavista menoista. [8]

7. Näitä säännöksiä on täsmennetty asetuksella (ETY) N:o 595/91, [9] jossa määritellään jäsenvaltiolle ja komissiolle kuuluvat velvollisuudet ja niille annetut mahdollisuudet sekä säännellään niiden välisiä suhteita ottaen huomioon, että "jäsenvaltioiden ja komission välistä yhteistyötä on vahvistettava sääntöjenvastaisuuksien estämiseksi". [10] Kun komissio epäilee, että on syyllistytty sääntöjenvastaisuuksiin, se ilmoittaa siitä kyseiselle jäsenvaltiolle, jonka on

suoritettava viipymättä tutkimus, johon komission edustajat voivat osallistua (6 artiklan 1 kohta).

Menojen hyväksymättä jätetyn osan määrittämisperusteet

8. Toimenpiteen, jolla komissio päättää valvontamenettelyn päätteeksi olla hyväksymättä sääntöjenvastaisesti suoritettuja menoja, ei pidä olla harkinnanvarainen hyväksymättä jätettyjen menojen määrän osalta. Tämä määrä määritellään kuitenkin usein suhteessa todetun sääntöjenvastaisuuden vakavuuteen ja siitä yhteisön talousarviolle aiheutuvaksi arvioituun vahinkoon sen vuoksi, että suoraan tai välillisesti saatujen

6 — Sellaisessa järjestelmässä, jossa on kaksi eri tasoa — kansallinen taso, jossa tapahtuu rahastosta myönnettävien tukien konkreettinen maksaminen, ja yhteisön taso, jossa tuen myöntämisestä päätetään — valvontamenettelyllä on erittäin suuri merkitys. Tämä otetaan laajalti huomioon lainsäädännössä; ks. erityisesti asetuksen johdanto-osan seitsemäs ja kahdeksas perustelukappale.

7 — EMOTR:n tukiosaston varainhoitovuoden 1991 tilien tarkastamiseen ja hyväksymiseen liittyvien lisätietojen toimittamista varten vahvistetusta määräajasta 21.1.1994 tehty komission päätös (asiakirja VI/4480/93).

8 — Asetuksen N:o 729/70 9 artiklan 1 kohta on seuraavanlainen: "Jäsenvaltioiden on annettava komission käyttöön kaikki rahaston moitteettoman toiminnan kannalta tarpeelliset tiedot ja toteutettava kaikki toimenpiteet, jotka ovat omiaan helpottamaan tarkastuksia, joiden toteuttamisen komissio arvioi olevan tarpeen yhteisörahoituksen hoidossa, mukaan lukien tarkastukset paikan päällä. Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle tiedoksi lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset, jotka ne ovat antaneet yhteisön maatalouspolitiikkaan liittyen yhteisön säädösten soveltamiseksi, sikäli kuin kyseisillä säädöksillä on rahoituksellisia vaikutuksia rahastolle".

9 — Sääntöjenvastaisuuksista ja perusteettomasti maksettujen summien palauttamisesta yhteisen maatalouspolitiikan alalla ja tämän alan tietojenvaihtojärjestelmän järjestämisestä sekä asetuksen (ETY) N:o 283/72 kumoamisesta 4 päivänä maaliskuuta 1991 annettu neuvoston asetus (EYVL L 67, s. 11).

10 — Ks. johdanto-osan kymmenes perustelukappale. 2 artiklan nojalla jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle ne säännökset, jotka on annettu asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdan täytäntöönpanemiseksi (2 artikla), tarkastuksien aikana havaitut sääntöjenvastaisuudet (3 ja 4 artikla) sekä ne toimenpiteet, joihin on ryhdytty todettujen sääntöjenvastaisuuksien johdosta.

tietojen perusteella ei voida suorittaa tarkkaa määrittelyä: tähän valintaan sisältyy siis harkintavaltaa.

9. Tämän päätösvallan käyttäminen on siten komission intervention kohteena, jota julkisasiamies Fennelly on tarkkaan tutkinut asiassa Kreikka vastaan komissio antamassaan ratkaisuehdotuksessa. [11]

On todettu, että havaittaessa, ettei yhteisön säännöksiä ole noudatettu, tarkastettaviin ja hyväksyttäviin tileihin sovellettavan korjauskertoimen on määräydyttävä suoraan riskin arvioinnin perusteella. Komissio on maininnut erilaisia vahingonvaaran arvioinnissa aikaisemmin käytettyjä keinoja, muun muassa sellaisia tapauksia varten määrätyn keinon, joissa ei ole olemassa riittäviä tietoja ekstrapolaatiota käyttäen suoritettavan määrittelyn oikeuttamiseksi, [12] ja on ehdottanut kolmea eri kerrointa korvauksen suhteellista alentamista varten: kertoimet ovat 2, 5 ja 10 prosentin suuruisia, ja niitä sovelletaan valvontavelvollisuuden laiminlyönnin vakavuuden mukaisessa suhteessa. 10 prosentin suuruinen korjauskerroin oli säädetty sellaisia tapauksia varten, jolloin laiminlyönti koski valvontajärjestelmää kokonaisuudessaan tai sen keskeisiä tekijöitä taikka menojen säännönmukaisuuden varmistamiseen tarkoitettujen välttämättömien tarkastusten täytäntöönpanoa ja jolloin voitiin perustellusti päätellä, että riski siitä, että EMOTR:lle aiheutuu yleistä vahinkoa, oli suuri. [13]

Todistustaakkaa koskevat periaatteet

10. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä määritelty todistustaakkaa koskeva arviointiperuste on kantajana olevan asianosaisen kannalta erityisen vaativa niissä oikeudenkäynneissä, joissa jäsenvaltio vaatii EMOTR:n tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevan komission päätöksen kumoamista. [14]

Kuten yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt asiassa Alankomaat vastaan komissio 10.11.1993 antamassaan tuomiossa, komission ei tarvitse esittää tyhjentävää näyttöä jäsenvaltioiden antamien tietojen virheellisyydestä, vaan sen on esitettävä todisteita perustellakseen ne vakavat ja aiheelliset epäilykset, joita sillä on kansallisten viranomaisten ilmoittamien lukujen suhteen; [15] yhteisö-

11 — Ratkaisuehdotus on mainittu edellä 4 kohdassa, alaviitteessä 4. Tässä yhteydessä muistutettiin, että komissio oli perustanut 31.7.1992 tekemällään päätöksellä (KOM(92) PV 1116) sisäisen työryhmän, jonka tehtävänä oli määritellä ne toimenpiteet, joihin oli ryhdyttävä niitä jäsenvaltioita kohtaan, jotka eivät olleet soveltaneet virheettömästi yhteisön tämän alan säännöksiä. Komissio ja jäsenvaltioiden edustajat EMOTR:n komiteassa ovat myöhemmin hyväksyneet näin määritellyt suuntaviivat.

12 — On selvää, että silloin kun hallussa on vääriä tietoja, suoritettujen tutkimusten perusteella ekstrapolaatiota käyttäen laskettu korvauskerroin johtaisi väistämättä (tai luultavasti) rahastolle todennäköisesti aiheutuvien vahinkojen virheelliseen arviointiin.

13 — Lisäksi — kuten myöhemmin huomataan, kyse on tässä tapauksessa merkityksellisestä seikasta — poikkeustapauksissa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena 10 prosenttia suurempaa korjauskerrointa.

14 — Vaatimus yhdenmukaisten asiakirjojen ja säännösten soveltamisesta johtuu asetuksen N:o 729/70 tavoitteista. Jos eri jäsenvaltioiden toimijoille halutaan nimittäin varmistaa yhdenvertaiset olosuhteet, ne voidaan saavuttaa ainoastaan, mikäli toimivaltaiset viranomaiset tulkitsevat asiaankuuluvia säännöksiä samoilla perusteilla. Ks. asia 11/76, Alankomaat v. komissio, tuomio 7.2.1979 (Kok. 1979, s. 245, 9 kohta).

15 — Asia C-48/91, Alankomaat v. komissio, tuomio 10.11.1993 (Kok. 1993, s. I-5611, 17 kohta).

jen tuomioistuimen mukaan tämä ratkaisu johtuu siitä, että jäsenvaltiolla on paremmat mahdollisuudet vastaanottaa ja tarkistaa EMOTR:n tilien tarkastamiseksi ja hyväksymiseksi tarpeellisia tietoja ja että sille kuuluu siten velvollisuus esittää tyhjentävät todisteet antamiensa tietojen totuudenmukaisuudesta ja tarvittaessa myös komission laskelmien virheellisyydestä.

11. Tämä kannanotto on riittävän selvä: tarkastaessaan tilejä komissiolla on oikeus tehdä hallussaan olevista tiedoista perusteltuja johtopäätöksiä riippumatta siitä, onko se saanut nämä tiedot asianomaiselta jäsenvaltiolta vai suorittamiensa tutkimusten perusteella. Komission päätöstä, jolla kieltäydytään korvaamasta ilmoitettuja menoja, ei kumota pelkästään jäsenvaltion esittämän *vastaväitteen* perusteella, vaikka komission toiminta saattetaisiin jäsenvaltion esittämillä todisteilla vakavasti epäilyksenalaiseksi. Kuten julkisasiamies Fennelly muistutti edellä mainitussa ratkaisuehdotuksessaan, *"actori incumbit probatio* -periaatteen [16] mukaisesti jäsenvaltion, joka katsoo oikeuksiaan loukatun, on näytettävä ainakin kohtuullisella varmuudella toteen se, että komissio on erehtynyt". [17]

12. Tätä periaatetta on nimenomaisesti täsmennetty tapauksissa, jotka ovat nyt käsiteltävänä olevan asian kanssa samankaltaisia ja joissa komissio ei ole niinkään todennut tiettyä selkeästi määriteltävää laiminlyöntiä vaan tehokkaan valvonta- ja tarkastusjärjestelmän yleisen puuttumisen. Tällaisissa tapauksissa komissiolla on syytä tehdä tiettyjen konkreettisten tapausten perusteella koko asianomaista alaa koskevia johtopäätöksiä, kuten yhteisöjen tuomioistuinkin on todennut. [18]

Näitä kolmea yleisluonteista seikkaa täsmennettyäni siirryn käsittelemään kantajan esittämien väitteiden perusteluja.

Oliiviöljyn tuotantotuki

Asiaa koskevat oikeussäännöt

13. Tätä alaa koskevat perussäännökset sisältyvät asetukseen N:o 136/66/ETY. [19] Tässä asetuksessa säädetään alan hallinnollisesta interventiojärjestelmästä, jonka tarkoituksena on varmistaa kysynnän ja tarjonnan pysyvä tasapaino sekä lieventää tuotannon epätasaisuudesta aiheutuvia seurauksia.

16 — Tästä periaatteesta muistutettiin jo julkisasiamies Mischon ratkaisuehdotuksessa asiassa C-281/89, Italia v. komissio, tuomio 19.2.1991 (Kok. 1991, s. I-347, 18 kohta).

17 — Ks. edellä alaviitteessä 4 mainittu asia, julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 16 kohta; ks. myös julkisasiamies Gandin ratkaisuehdotus asiassa 8/65, Acciaierie e Ferriere Pugliesi v. EHTY:n korkea viranomainen, tuomio 8.2.1966 (Kok. 1966, s. 1).

18 — Asia C-8/88, Saksa v. komissio, tuomio 12.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2321, 41 ja 42 kohta). Ks. myös julkisasiamies Van Gervenin tässä samassa asiassa antama ratkaisuehdotus (30 kohta). Maatalousalaa koskevan säännöstön täydellisestä tutkimuksesta, jossa kiinnitetään erityistä huomiota markkinajärjestelyn valvontaa koskeviin näkökohtiin ja todistelujärjestelmän vaikutuksiin, ks. julkisasiamies Van Gervenin ratkaisuehdotus asiassa C-55/91, Italia v. komissio, tuomio 6.10.1993 (Kok. 1993, s. I-4813, I-4834).

19 — Rasva-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 22 päivänä syyskuuta 1966 annettu neuvoston asetus (EYVL 1966, 172, s. 3025).

14. Asetus (ETY) N:o 2261/84 sisältää oliiviöljyn tuotannolle ja tuottajajärjestöille myönnettävää tukea koskevat yleiset säännökset. [20]

Valvontaongelman keskeinen merkitys ei käy ilmi ainoastaan asetuksen N:o 2261/84 johdanto-osan perustelukappaleista, [21] vaan se ilmenee myös säädöksen varsinaisista säännöksistä. Toimenpiteiden sääntöjenmukaisuus tarkastetaan asetuksen mukaisessa säädetyssä järjestelyssä usealla eri tasolla.

Tuottajajärjestöön tai yhdistykseen kuuluvien oliivinviljelijöiden osalta kyseisten *järjestöjen tai yhdistysten* (jotka jättävät tukihakemukset kyseiselle jäsenvaltiolle jäsentensä puolesta) on suoritettava tarkastuksia paikan päällä [22] ja valvottava, että jätetyt asiakirjat ovat asetuksen säännösten mukaisia. [23]

Asetuksen N:o 2261/84 10 artiklan mukaan asetuksen N:o 136/66/ETY [24] 20 c artiklan 2 kohdassa tarkoitetut tuottajajärjestöjen liitot sovittavat yhteen jäsenjärjestöjensä toimia, valvovat, että nämä toimet ovat asetuksen säännösten mukaisia, ja tarkistavat suoraan, miten tarkastukset on tehty. [25]

Asianomaiset jäsenvaltiot suorittavat nämä tarkastukset itsenäisten, eli tuottajajärjestöön kuulumattomien tuottajien osalta. [26]

Asetuksen N:o 2261/84 14 artiklan 4 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan yleisesti soveltamaan "tarkastusjärjestelmää, jolla taataan, että tuote, jolle tuki myönnetään, on oikeutettu tukeen," ja samassa artiklassa (2 kohta) esitetään sääntö, jota voidaan pitää koko

20 — Tuen myöntämistä oliiviöljyn tuotannolle sekä tuottajajärjestöille koskevista yleisistä säännöistä 17 päivänä heinäkuuta 1984 annettu neuvoston asetus (EYVL L 208, s. 3).

21 — Ks. 13. perustelukappale: "sen takaamiseksi, että tämä tuki myönnetään ainoastaan öljylle, joka on siihen oikeutettu, olisi säädettävä soveltuvasta hallinnollisesta tarkastusjärjestelmästä"; ja 15. perustelukappale: "ottaen huomioon, että — — tarkastusten toteuttamisessa täsmällisesti ja tehokkaasti on ongelmia — — on tarpeen perustaa jokaisessa tuottajajäsenvaltiossa ATK-rekisteri, jossa on kaikki aiheelliset tiedot tarkastusten helpottamiseksi ja sääntöjenvastaisuuksien löytämiseksi nopeasti". Ks. myös 4., 6., 7., 8. ja 14. perustelukappale.

22 — Asetuksen N:o 2261/84, sellaisena kuin se on muutettuna 27.11.1990 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3500/90 (EYVL L 338, s. 3), 6 artiklan 1 kohta, 8 artiklan 1 kohta ja 10 artikla.

23 — Asetuksen N:o 2261/84 6 artiklan 1 kohta, sellaisena kuin sitä on täsmennetty oliiviöljyn tuotantotukijärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 31 päivänä lokakuuta 1984 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3061/84 (EYVL L 288, s. 52) 4 artiklan 2 kohdalla.

24 — Sellaisena kuin se on muutettuna asetuksen N:o 136/66/ETY muuttamisesta 18 päivänä toukokuuta 1982 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1413/82 (EYVL L 162, s. 6).

25 — Asetuksen N:o 2261/84, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 3500/90, 10 artikla.

26 — Asetuksen N:o 2261/84 14 artiklan 4 kohta, sellaisena kuin sitä on täsmennetty 31.10.1984 annetun komission asetuksen N:o 3061/84 10 artiklan 2 kohdalla, sellaisena kuin se on muutettuna 17.1.1989 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 98/89 (EYVL L 14, s. 14) 1 artiklan 5 kohdalla.

järjestelmän perustana ja jonka mukaan "tuottajajäsenvaltioiden on valvottava kunkin tuottajajärjestön ja kunkin liiton toimintaa ja erityisesti näiden toimielinten suorittamia tarkastustoimia". [27]

15. Asiaa koskevassa lainsäädännössä säädetään kahdesta välineestä tämän tarkastustoiminnan suorittamista varten: jäsenvaltioiden on perustettava säännöllisesti ajan tasalla pidettävä oliivirekisteri, joka on varustettava tarpeellisilla tiedoilla tuotantokapasiteetista ja jolla on yleisemmin varmistettava tukijärjestelmän parempi toiminta; [28] lisäksi on perustettava ja pidettävä ajan tasalla *ATK-rekisterejä oliivien ja oliiviöljyn tuotantoa koskevista tiedoista*, joita jäsenvaltioiden on käytettävä tarkastusten *ohjaamiseen* ja *suorittamiseen*. [29]

Riidanalaiset kysymykset

16. Oliiviöljyalan menojen tunnustamatta jättäminen perustuu useaan komission kantajalle esittämään väitteeseen: oliivirekisterin puuttuminen, tietokonetiedostojen puutteellisuus, kansallisen valvontaviraston paikan päällä suorittamien tarkastusten riittämättömyys, tuottajajärjestöjen suorittamien tarkastusten epätarkoituksenmukaisuus.

Yhteenvetokertomuksessa mainitaan lisäksi muita toimintahäiriöitä: Kreikan maatalouspankki pidättää markkinointivuoden aikana kuolleille oliivintuottajille maksettavat tuet; tuen määrästä suoritetaan 2 prosentin suuruinen maksu, jolla rahoitetaan maanviljelijöiden hyväksi toimivaa vahinkovakuutusjärjestelmää.

Valvontajärjestelmän rakenteellinen riittämättömyys johti siihen, että komissio kieltäytyi hyväksymästä 10 prosentin osuutta aiheutuneista menoista.

27 — Jäsenvaltion suorittaman valvonnan on kohdistuttava vähintään yhteen prosenttiin järjestäytymättömistä oliivinviljelijöistä niillä alueilla, joissa oliivirekisterin perustiedot ovat käytettävissä, ja vähintään neljään prosenttiin muilla alueilla. Asetuksen 6 artiklan 1 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetun tuottajajärjestöjen suorittaman tarkastuksen on kohdistuttava vähintään viiteen prosenttiin kunkin järjestön jättämistä viljelyilmoituksista. Ks. em. asetuksen N:o 3061/84 10 artiklan 2 ja 4 kohta.

28 — Oliivirekisterin perustamisesta oliiviöljyä tuottavissa jäsenvaltioissa 21 päivänä tammikuuta 1975 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 154/75 (EYVL L 19, s. 1) 1 artikla. Oliivirekisterin perustamista oliiviöljyä tuottavissa jäsenvaltioissa koskevat yksityiskohtaiset säännöt määriteltiin 16.10.1979 annetussa komission asetuksessa (ETY) N:o 2276/79 (EYVL L 262, s. 11). Tätä asetusta on muutettu myöhemmin. Ks. 10.5.1989 annettu komission asetus (ETY) N:o 1279/89 (EYVL L 127, s. 24).
22.12.1980 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 3453/80 (EYVL L 360, s. 15) vahvistettiin erityiset Helleenien tasavaltaa koskevat säännökset oliivirekisterin täytäntöönpanon määräajasta. Oliivirekisterin täytäntöönpanolle vahvistetut kahden ja kuuden vuoden määräajat, jotka olivat aikaisemmin alkaneet em. asetuksen N:o 154/75 voimaantulosta, säädettiin alkamaan 1.11.1982 (1 artikla). Tämä merkitsee, että oliivirekisteri oli pantava Kreikassa täytäntöön viimeistään 31.10.1988.
Vielä viimeinen huomio. Tarkasti ottaen on oikeampaa puhua maakirjasta kuin rekisteristä. Tietojen hankintaan luotettavimpana pidetyn inventointikeinon ilmavalokuvauksen avulla suoritetun oliivinviljelysmaiden mittauksen johdosta oli laadittu maakirja, johon oli merkitty oliiviöljyn tuotantoon käytettävät oliivipuut. Oliivinviljelijöiden jättämiä ilmoituksia vertailtiin näiden tietojen perusteella.

29 — Ks. em asetuksen N:o 2261/84 16 artiklan 1 kohta ja 14 artiklan 5 kohta. ATK-rekisteri oli perustettava viimeistään 31.10.1990 (ks. asetuksen N:o 3061/84 11 artiklan 1 kohta, sellaisena kuin se on muutettuna em. asetuksella N:o 98/89).

Kreikan näkökanta

17. Kreikka kiistää kaikki yhteenvetoraportissa esitetyt seikat.

18. Oliivirekisterin puuttumisen osalta Kreikka toistaa asiassa Kreikka vastaan komissio esitetyt perustelut ja väittää, että rekisterin perustaminen on objektiivisesti katsoen mahdotonta. Laiminlyönti on nimittäin seurausta komission laiminlyönnistä, joten kantajaa ei voida saattaa vastuuseen asiasta. [30]

19. Tietokonetiedostojen puutetta koskevasta väitteestä kantaja toteaa sen sijaan, että se perustuu virheellisiin tosiseikkoihin. Kyseiset tiedostot ovat itse asiassa olleet olemassa vuodesta 1985 lähtien. Toisaalta kantaja väittää, että silloin kun tarkastukset osoittautuvat riittämättömiksi, maatalousministeriö, tuottajajärjestöt ja oliiviöljylle annettavia tukia valvova kansallinen virasto suorittavat lisätarkastuksia.

20. Kantajan mukaan sama virhe koskee myös väitettä toimivaltaisen valvontaviraston suorittamien tarkastusten riittämättömyydestä. Kyseinen virasto suorittaa tarkastuksia, jotka perustuvat vuosittaiseen toimintaohjelmaan, jota mukautetaan ajoittain ilmoitettujen, petoksia tai väärinkäyttöä koskevien riskien mukaisesti. [31] Kreikka viittaa tiettyihin tietoihin, jotka koskevat markkinointivuoden 1991/1992 aikana suoritettuja tarkastuksia.

21. Kreikan mukaan komissio ei ole tuottajajärjestöjen suorittamien tarkastusten riittämättömyyttä ja siitä johtuvaa perusteettomien palkkioiden myöntämistä koskevan väitteen osalta ottanut huomioon sitä, että kyseisillä järjestöillä on hallussaan täydelliset tiedot oliiviöljyn tuotantoon käytettyjen puiden lukumäärästä ja että näitä tietoja valvotaan paikallisten järjestöjen välityksellä. [32]

30 — Kreikan mukaan se on toimittanut 28.12.1988 komissiolle 3.3.1988 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 586/88 (EYVL L 57, s. 18) säännösten mukaisesti oliivirekisterin perustamiseen tarvittavan kokeiluohjelman. Tämän jälkeen Helleenien tasavallan maatalousministeriö pyysi 30.10.1989 komissiolta tietoja ohjelman hyväksymisestä. Komissio ehdotti 21.6.1991 maatalousministeriölle, että ennen lopullisia töitä ryhdyttäisiin alustaviin töihin. Niinpä tarjouspyyntömenettely käynnistettiin, ja sen aikana komissio vastasi Kreikan 16.7.1992 esittämään töiden edistymistä koskevaan kysymykseen, että urakkoihin liittyvät tarjouspyyntömenettelyt vaativat aikaa. Ongelma on siten jätetty jo alun perin komission ratkaistavaksi.

31 — Ohjelma on laadittu oliiviöljyalan erityistoimenpiteistä annetun asetuksen (ETY) N:o 2262/84 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 4 päivänä tammikuuta 1985 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 27/85 (EYVL L 4, s. 5) 3 artiklan säännösten perusteella.

32 — Lisäksi kantaja ottaa kantaa kahteen muuhun kreikkalaista järjestelmää koskevaan seikkaan, joihin vihjataan epäsuorasti yhteenvetokertomuksessa. Kantaja myöntää, että Kreikan maatalouspankilla on käytäntö, jonka mukaan tuotantovuoden aikana kuolleille oliivinviljelijöille maksettavat tuet pidätetään: kantajan mukaan tämä on kuitenkin laillista. Kyse on nimittäin maatilan omistajan perillisille kuuluvasta perintöedusta. Koska kuolinpesän osakkaiden selvittämismenettely ei ole nopea, maatalouspankki on velvollinen säilyttämään tuet ollakseen valmis jakamaan ne laillisille perillisille. Lisäksi tuesta määrätty maatalouden vakuutusvirastolle maksettava 2 prosentin suuruinen maksu on laillinen ja yhteisön säännöstön mukainen, koska sillä rahoitetaan sellaisille tuottajille, joille on aiheutunut vahinkoja luonnonkatastrofeista, korvauksia maksavan toimielimen toimintaa. Joka tapauksessa maksu peritään vasta silloin, kun tuen myöntämisellä tavoiteltavat päämäärät on saavutettu.

Komission näkökanta

22. Komissio muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuin on tarkastellut oliiviöljyalaa jo asiassa Kreikka vastaan komissio antamassaan tuomiossa. Lisäksi se toteaa, että kantaja ei kiistä oliivirekisterin puutetta, tietokonetiedostojen riittämätöntä täytäntöönpanoa eikä myöskään perinteisten tarkastusten riittämättömyyttä. Komission mukaan sen yksiköt ovat tutkineet oliiviöljyn tuotantotuen hallinnointi- ja valvontamenettelyn kokonaisuudessaan. Komissio toteaa havainneensa tämän tutkimuksen perusteella joukon puutteita, joihin se on kiinnittänyt Kreikan viranomaisten huomion: hallintoviranomaisten oliivinviljelijöiden ja tuottajajärjestöjen toiminnan valvontaan määräämä henkilöstö on objektiivisesti katsoen riittämätön, ja toimivaltaiset kansalliset toimielimet eivät ole laatineet tarkastuskertomuksia.

Asiakysymys

Oliivirekisteri ja tietokonetiedosto

23. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Kreikka vastaan komissio antamassaan tuomiossa jo ilmaissut kantansa oliiviöljyalan toimintaan Kreikassa vuonna 1990. [33] Tämä seikka on otettava huomioon ratkaistaessa nyt käsiteltävää riita-asiaa. Kuten yhteenvetokertomuksessa täsmennetään, tämänhetkisiä toimintahäiriöitä ei voida erottaa jo aiemmin todetuista toimintahäiriöistä: "Edellisenä vuonna aloitettu ja kuluvana varainhoitovuonna jatkettu järjestelmän tarkastus osoittaa, että tukien valvonnan hoidossa ei ole tapahtunut mitään merkittävää muutosta: *paljastuneet puutteet ovat edelleen olemassa*" (4.7.2.1 kohta; kursivointi tässä).

24. Tämä seikka on vahvistettu, mitä tulee velvollisuuteen perustaa oliivirekisteri ja tietokonetiedosto.

25. Yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa tuomiossa ensinnäkin hylännyt nimenomaisesti väitteen, joka koskee objektiivista mahdottomuutta perustaa oliivirekisteri. [34]

Yhteisöjen tuomioistuin on ottanut kantaa myös tietokonetiedostoon täsmentäen, että "tämän tiedoston laatimisen viivästymistä ei ole voitu perustella millään tavalla"

33 — Edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Kreikka v. komissio.

34 — Yhteisöjen tuomioistuin on todennut perustelujen 40 kohdassa seuraavaa: "Kyseen ollessa oliivirekisteristä Kreikan hallitus on toimittanut komissiolle rekisterin perustamiseen tarvittavan kokeiluohjelman vasta 28.12.1988, eli asetuksessa N:o 3453/80 vahvistetun määräajan päätyttyä. Kreikan hallituksen edustaja on vahvistanut istunnon aikana, että rekisterin perustamiseen liittyvistä vaikeuksista ilmoitettiin komissiolle vasta säädetyn määräajan päätyttyä. Se seikka, että komissio on tämän päivämäärän jälkeen avustanut Kreikan hallitusta sen pyrkimyksissä noudattaa sille kuuluvaa velvollisuutta, ei osoita, että rekisterin perustaminen olisi ollut täysin mahdotonta vaadituissa ajassa, koska Kreikan hallitus ei ole vedonnut mihinkään sellaiseen seikkaan, joka koskisi 31.10.1988 edeltänyttä aikaa."

(41 kohta). Tämä sama johtopäätös voi ja sen pitääkin koskea myös nyt esillä olevaa riitaasiaa. Kantaja, joka on todennut vain, että öljymyllyt, tuottajajärjestöt ja viljelyilmoitukset on jo syötetty tietokoneelle ja että tukihakemusten syöttäminen tietokoneelle on suoritettu "suurelta osin", ei ole esittänyt yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa oikeuskäytännössä edellytettyjä päteviä todisteita yhtäältä osoittaakseen komission suorittamien tarkastusten tulokset vääriksi ja toisaalta perustellakseen laissa säädetyn määräajan objektiivista ylittymistä. [35]

26. Kantajan väitteet, jotka koskevat maatalousministeriön, tuottajajärjestöjen ja toimivaltaisen viraston suorittamia lisätarkastuksia, eivät vaikuta tähän arvioon. Näiden väitteiden tueksi ei ole esitetty mitään todisteita. Edellä esitettyjen syiden vuoksi näillä väitteillä ei voida kumota komission arviota, joka perustuu valvontatoiminnan objektiiviseen tutkimiseen.

27. Näiden tosiseikkojen perusteella voidaan vain yhtyä yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa tuomiossa esittämään toteamukseen: "Näin ollen Kreikan hallitus ei ole näyttänyt toteen, että oliivirekisterin perustamisen ja tietokonetiedoston laatimisen viivästyminen olisi johtunut ehdottomasta mahdottomuudesta" (42 kohta).

Toimivaltaisen viraston, hallintovirkamiesten ja tuottajajärjestöjen suorittaman valvonnan riittämättömyys

28. Kuten olen todennut, Kreikka kiistää yhteenvetokertomuksessa tehdyt päätelmät nojautuen tiettyihin valvontaviraston markkinointivuonna 1991/1992 suorittamia tarkastuksia koskeviin tietoihin. [36] Toisin kuin yhteenvetokertomuksessa on esitetty, ne tarkastukset, jotka kohdistuivat tuottajajärjestöihin ja kuhunkin liittoon, öljymyllyihin sekä järjestäytyneisiin tuottajiin, olivat

35 — Muistutan tältä osin, että yhteenvetokertomuksessa (4.7.2.1 kohta) täsmennetään, että tietojen syöttäminen ATK:lle on keskeytynyt useaksi kuukaudeksi pätevän henkilökunnan puutteen vuoksi ja että Kreikan viranomaiset eivät pysty ilmoittamaan, miten pian työt saadaan päätökseen ja tiedostot käyttäjien käyttöön.

36 — Jäsenvaltioiden velvollisuus perustaa valvontavirasto johtuu oliiviöljyalan erityistoimenpiteistä 17 päivänä heinäkuuta 1984 annetusta neuvoston asetuksesta (ETY) N:o 2262/84 (EYVL L 208, s. 11). Tässä säädöksessä, jolla pyritään luomaan kansallisille viranomaisille sellaiset hallinnolliset rakenteet, joiden avulla on mahdollista suorittaa täsmällisiä ja tehokkaita tarkastuksia oliiviöljyalalla (toinen ja kolmas perustelukappale), annetaan perustettaville virastoille monipuolinen toimivalta tällä alalla. Tähän toimivaltaan kuuluu oikeus tarkastaa tuottajajärjestöjen ja niiden liittojen toiminnan yhdenmukaisuus yhteisön säännöstön kanssa ja oikeus suorittaa em. asetuksen N:o 2261/84 14 ja 15 artiklassa tarkoitettuja tarkastuksia. Lisäksi siinä säädetään (1 artiklan 4 kohta) asianomaisille jäsenvaltioille velvollisuus laatia valvontaviraston ehdotuksesta toimintaohjelma, jonka tarkoituksena on varmistaa tuotantotukijärjestelmän asianmukainen soveltaminen. Alustava toimintaohjelma ja talousarvio annetaan komissiolle, joka voi pyytää jäsenvaltiota tekemään muutoksia näihin asiakirjoihin. Täytäntöönpanoasetuksessa, eli em. asetuksessa N:o 27/85 ei ainoastaan vahvisteta, että virasto on perustettava viimeistään 31.3.1985, vaan siinä myös täsmennetään yksityiskohtaisesti viraston toimintaohjelman sisältö.
Maatalousministeriön alueellisten yksiköiden suorittamat tarkastukset koostuvat sen sijaan tuottajien antamien ilmoitusten tarkastamisesta sen varmistamiseksi, että ilmoitukset ovat yhdenmukaisia tuottajien jättämien tukihakemusten kanssa.

Kreikan hallituksen mukaan prosentuaalisesti paljon kattavampia kuin yhteisön lainsäädännössä edellytetään.

29. Kansallinen valvontavirasto laatii joka vuosi toimintaohjelman, joka alistetaan komission hyväksyttäväksi. Rahaston suorittamissa tutkimuksissa on osoitettu, että tosiasiallisesti suoritetut tarkastukset eivät ole olleet niin laajoja kuin Kreikka on ilmoittanut ohjelmassa. Kantaja ei ole tämän johtopäätöksen kumoamiseksi esittänyt mitään todisteita tosiasiallisesti suoritetuista tarkastuksista, ja se on vedonnut väitteidensä tueksi ainoastaan sellaisiin tietoihin, joita se ei ole vahvistanut millään asiakirjalla. En ole sitä mieltä, että tällä tavoin perustelluilla väitteillä voitaisiin kumota EMOTR:n suorittamat tutkimukset ja että väitteet ansaitsisivat tulla hyväksytyiksi.

30. Teen vielä yhden huomion. Tiedot, joihin kantaja on vedonnut valvontaviraston suorittamien tarkastusten *lukumäärän* osalta, eivät todista mitään yhteenvetokertomuksessa esitetystä todellisesta ongelmasta, eli Kreikan markkinoilla suoritettujen tarkastusten *laadusta*. Tutkimusten tulosten mukaan maatalousministeriön henkilökunnan suorittama tarkastustoiminta ei puutu itse asiassa kokonaisuudessaan, mutta se on ainoastaan näennäistä. Käytännössä nimittäin yhden tai kahden henkilön tehtäväksi on annettu useiden tuhansien eri asiakirjakansioiden käsittely (yhteenvetokertomus, 4.7.2.1 kohta). Tämä ei mielestäni ole yhteensoveltuvaa yhteisön säännöstössä esitetyn tehokasta tarkastusta koskevan vaatimuksen kanssa. [37] Myöskään sillä kantajan mainitsemalla seikalla, että tuottajajärjestöillä on hallussaan täydelliset tiedot oliivipuiden lukumäärästä, ei mielestäni voi olla vaikutusta esitettäviin arvioihin. Kyseessä on väite, jolla ei voida osoittaa yhteenvetokertomusta vääräksi siltä osin kuin se koskee paitsi järjestöjen suorittamien tarkastusten pelkkää "dokumentaarista" luonnetta sekä tutkimusta, jonka komissio on tehnyt samanlaiseen alueeseen vertaamalla, että sellaisen tutkimuksen tekemättä jättämistä palkkiohakemusta hyväksyttäessä, joka koskee tuottajien yhdistysten ilmoittamien oliivipuiden tosiasiallista olemassaoloa. Komission ilmaisemat epäilykset näin suoritetun valvonnan ulottuvuudesta ja tehokkuudesta ovat siten perusteltuja.

31. Painavat seikat johtavat toisaalta uskomaan, että komission tekemä päätös on oikea. Kyse on oliivirekisterin ja tietokonetiedoston puutteellisuudesta. Tarkastukset on yhteisön säännöstön nojalla suoritettava kyseisen rekisterin ja tiedoston perusteella. Näihin sisältyvät tiedot auttavat *suuntaamaan* tarkastustoiminnan niihin oliivinviljelijöihin, joiden tuotannossa havaitaan olevan vaikeasti selitettävissä olevia eroja peräkkäisinä vuosina tai joiden tuotannon määrä on

37 — Viittaus tehokkuuteen on tarkastuksia koskevan runsaan säännöstön johtoaihe. Ks. mm. em. asetuksen N:o 2262/84 johdanto-osan toinen perustelukappale.

tavallisuudesta poikkeava. [38] Jos tätä eri tarkastuskeinojen välistä "hyveellistä kehää" ei ole pantu täytäntöön, se johtuu ainakin osittain juuri siitä, että rekisteri ja tiedosto eivät ole täydellisiä eivätkä tehokkaita. [39]

32. Tämän jälkeen katson, että komission arvio on vahvistettava myös vuoden 1991 osalta. Julkisasiamies Fennelly piti Kreikan viranomaisten asennetta tämän alan tarkastusten osalta "passiivisena": asenne on joka tapauksessa epätarkoituksenmukainen. [40] Kreikan vastaväitteillä ei myöskään voida osoittaa, että komission esittämiä kansallisella tasolla toteutetun valvontajärjestelmän toimintahäiriöitä ei ole olemassa. Siten ei ole mitään syytä olla sitä mieltä, että komissiolla ei ollut aihetta päättää olla hyväksymättä 10 prosenttia Kreikan viranomaisille aiheutuneista menoista, kuten se oli tehnyt. [41]

Puuvillan tuotantotuki

Asiaa koskevat oikeussäännöt

33. Puuvillan tukijärjestelmää koskevat yleiset säännöt sisältyvät asetukseen (ETY)

38 — Ks. tämän suuntaisesti pääjohtaja Legrasin Kreikan viranomaisille 7.7.1995 lähettämään kirjeeseen sisältyvät huomiot vuotta 1992 koskevasta menettelystä: "tiedostoa on käytettävä, jotta voidaan tunnistaa: tuottajat, jotka ilmoittavat tavallisuudesta poikkeavasta tuotannosta; kunnat, joiden kokonaistuotanto ylittää normaalituoton; myllyt, joissa on ilmeisesti jauhettu tavallisuudesta poikkeava tuotantomäärä laitteiston suorituskykyyn tai aikaisempiin vuosiin nähden; kunkin tuotantoalueen tuotanto". Ks. tiedostossa olevien tietojen esimerkkikäytöstä em. asetuksen N:o 27/85 3 artiklan 2 kohta, jossa ilmoitetaan, että "ohjelma sisältää muun muassa: a) tietokonetiedostossa olevien tietojen käyttösuunnitelman". Ks. myös em. asetuksen N:o 3061/84 4 artikla, jossa on vahvistettu asetuksen N:o 2261/84 6 artiklan 1 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetun tarkastuksen etusijajärjestys ja jossa täsmennetään, että tarkastuksen on kohdistuttava ensisijaisesti viljelyilmoituksiin, joissa mainittu oliivipuiden hehtaarikohtainen lukumäärä on suurempi kuin kyseisellä tuotantoalueella keskimäärin. Lopuksi viittaan yhteisen maatalouspolitiikan eräällä toisella alalla säädettyjen eri tarkastusmuotojen toisiaan täydentävää luonnetta koskevien tiettyjen huomioiden osalta ratkaisuehdotukseen, jonka olen esittänyt 7.12.1995 asiassa C-41/94, Saksa v. komissio, tuomio 3.10.1996 (Kok. 1996, s. I-4733, ratkaisuehdotuksen 20 ja 21 kohta).

39 — Teen toisen huomion. Em. asetuksen N:o 2276/79 1 artiklan nojalla oliivirekisterin perustaminen on interventioelinten vastuulla. Jos ollaan tarkkoja, rekisterin pitämisvelvollisuuden laiminlyönnin vuoksi kreikkalaisen valvontaviraston toimintaa voidaan pitää riittämättömänä.

40 — Ks. alaviitteessä 4 mainittu julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa Kreikka v. komissio, 49 kohta.

41 — Olen sitä mieltä, että ei ole tarpeen tutkia perusteellisesti niitä ongelmia, joita Kreikan maatalouspankin toiminta ja vakuutusrahastoon maksettava 2 prosentin suuruinen maksu tuottavat. Kyse on nimittäin perusteluista, jotka eivät ole perusteena komission päätökselle, joka sitä vastoin pohjautuu välittömämmin tällä alalla suoritettujen tarkastusten riittämättömyyteen. Teen tältä osin vielä kaksi nopeaa huomiota. Minusta ei vaikuta siltä, että maksu, joka on suuruudeltaan 2 prosenttia tuen määrästä, voi sisältyä käsitteeseen "maatalousmarkkinoiden säätelyyn tähtäävät interventiot", joka on asetuksen N:o 729/70 1 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla ilmeisen tarkoituksenmukainen peruste tukien maksamiselle EMOTR:n tukiosastosta. Olen siis sitä mieltä, että tätä Kreikan hallintokäytäntöä on pidettävä yhteisön säännöstön vastaisena. Syy tähän on myös siinä, että mahdollisuus pidättää osa tuesta on mielestäni aina toteutettava yhteisön säännöstön puitteissa. Ks. pelkästään esimerkkinä oliivirekisterin laatimiseen ja ajan tasalle saattamiseen liittyvien kustannusten rahoittamisesta 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2159/92 (EYVL L 217, s. 8) 1 artiklan säännökset, joissa annetaan oikeus oliivirekisterin perustamisen rahoittamiseksi tehtäviin pidätyksiin. Ks. myös em. asetus N:o 2261/84, sellaisena kuin se on muutettuna 29.3.1988 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 892/88 (EYVL L 89, s. 1), jossa annetaan oikeus pidättää prosenttiosuus tuesta tuottajajärjestöjen ja niiden liittojen suorittamaan tarkastustoimintaan liittyvien menojen kattamiseksi (11 artiklan 1 kohta) asetuksen N:o 136/66 mukaisesti (20 c ja 20 d artikla). Sen sijaan Kreikan maatalouspankin käytäntö, jonka mukaan kuolleille maanviljelijöille myönnetyt tuet pidätetään kuolinpesien osakkaiden selvittämisen vaatimaksi ajaksi, ei ole mielestäni yhteensoveltumaton yhteisön säännöstön kanssa. Minusta vaikuttaa pikemminkin, että sen tarkoituksena on yksinkertaistaa tuen maksamismenettelyä. Olen kuitenkin sitä mieltä, että ollakseen maatalouspolitiikan yhteydessä täysin laillinen tämän käytännön soveltamisesta on ilmoitettava komissiolle em. asetuksen N:o 595/91 mukaisesti (ks. vastaavasti tämän asetuksen 3, 4 ja 5 artikla).

N:o 2169/81. [42] Tämän asetuksen johdanto-osan perustelukappaleissa käsitellään valvontakysymystä. [43] Asetuksen 12 artiklassa viitataan tämän asian kannalta mielenkiintoisella tavalla asetukseen N:o 729/70 sisältyviin säännöksiin. [44]

Riidanalaiset kysymykset

34. Markkinointivuonna 1991/1992 Kreikka ilmoitti havainneensa, että sen puuvillasato oli alkuperäisiä arvioita selvästi suurempi. Tämän johdosta komissio pyysi 10.7.1992 Kreikan viranomaisia ryhtymään asetuksen N:o 595/91 6 artiklassa tarkoitettuun tutkimukseen varaten itselleen samanaikaisesti oikeuden suorittaa asetuksen N:o 729/70 9 artiklassa tarkoitettuja tarkastuksia.

35. Tutkimuksessa — jonka ensi vaiheessa suorittivat komissio, toimivaltainen kreikkalainen viranomainen sekä tilintarkastusyhteisö — havaittiin joukko sääntöjenvastaisuuksia, joita kuvailtiin yhteenvetokertomuksessa seuraavasti: Didagep — jonka tehtävänä on yhteisön tukien maksaminen — ei ole tarkastanut Cotton Boardin, tukien hallinnoinnista ja valvonnasta vastuussa olevan kreikkalaisen puuvillaviraston jättämiä tukihakemuksia; useita toimitusilmoituksia on väärennetty; viranomaiset eivät ole ryhtyneet tarpeellisiin tarkastustoimenpiteisiin, silloin kun puhdistettaviksi toimitetut puuvillamäärät ja viljellyt pinta-alat ovat eronneet toisistaan, vaikka ero on voinut osoittautua kohtuuttoman suureksi; kylvettyjen pinta-alojen osalta asianomaisten jättämien ilmoitusten tarkastus on melkein olematonta; tuen laskemisessa käytettävät menetelmät ovat epätarkkoja.

Yhteenvetoraportissa mainitaan lisäksi, että Kreikan viranomaiset eivät ole suorittaneet edellä mainittujen säännösten mukaisesti niiden tehtäväksi annettua tutkimusta, asiakirjat, jotka Kreikan viranomaiset ovat lähettäneet tutkimuksen ensimmäisen osan johdosta, eivät ole olleet riittäviä EMOTR:n helmikuusta 1993 alkaen esittämiin tiedonsaantipyyntöihin vastaamiseksi eivätkä asetuksen N:o 595/91 säännösten noudattamiseksi. Komission mukaan Kreikan viranomaisten toiminta ei ole kokonaisuudessaan yhteensoveltuvaa jäsenvaltioille asetuksen N:o 729/70 8 artiklalla asetetun tarkastusvelvollisuuden kanssa. [45]

42 — Puuvillan tukijärjestelmän yleisistä säännöistä 27 päivänä heinäkuuta 1981 annettu neuvoston asetus (EYVL L 211, s. 2).

43 — Niissä säädetään nimittäin seuraavaa: "olisi säädettävä, että tuottajajäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat valvontatoimenpiteet tukijärjestelmän moitteettoman toiminnan varmistamiseksi" (kymmenes perustelukappale); "tuotantotukijärjestelmän täytäntöönpanon helpottamiseksi ja tämän järjestelmän moitteettoman hallinnon varmistamiseksi olisi säädettävä menettelystä, jolla toteutetaan jäsenvaltioiden ja komission välinen tiivis yhteistyö hallintokomiteassa" (toinen perustelukappale).

44 — Johdanto-osan 11. perustelukappaleessa täsmennetään erityisesti, että "suunnitellun toimenpiteen soveltamiseen liittyvien yhteisön kulujen saattamiseksi rahoitus- ja valuuttasääntöjen ja aiheellisten menettelyjen alaisiksi olisi yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 729/70 sovellettava tällä alalla soveltuvin osin, ottaen huomioon puuvillan erityisen maanviljelyluonteen".

45 — Muistutan, että tässä säännöksessä jäsenvaltiot velvoitetaan toteuttamaan 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 seurauksena.

Todettujen laiminlyöntien poikkeuksellisen vakavuuden huomioon ottaen komissio päätti vaiheikkaan menettelyn jälkeen olla hyväksymättä 25 prosenttia kyseessä olevista menoista.

Kreikan näkökanta

36. Kumoamisvaatimuksen perusteeksi on esitetty useita kanneperusteita: kantajan puolustautumisoikeuksien loukkaaminen, komission toimivallan puuttuminen sekä se, että komissio on käyttänyt harkintavaltaansa virheellisesti. Toissijaisesti kantaja vetoaa yhteisön oikeuden olennaisen säännöksen rikkomiseen, lakiin perustumattomaan edellytykseen vetoamiseen ja virheellisiin perusteluihin.

37. *Puolustautumisoikeuksien* osalta Helleenien tasavalta toteaa, että tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevissa Kreikan viranomaisten ja komission yksiköiden välisissä kahdenkeskisissä neuvotteluissa — jotka pidettiin 6.10.1993 — ei käsitelty puuvillaalaa. Kreikan viranomaiset olivat siten vakuuttuneita, että tämän alan toiminta ei aiheuttaisi ongelmia. Toisaalta Kreikan viranomaiset olivat jatkaneet yhteydenpitoa komission kanssa ilmoittaakseen sille niistä toimenpiteistä, joita oli toteutettu puuvillan tuotantotuen alalla sääntöjenvastaisuuksien ja väärinkäyttöjen ehkäisemiseksi. Kreikan viranomaisten edustajat olivat saaneet tietää syyskuussa 1994 pidetyssä EMOTR:n komitean kokouksessa rahaston ehdottaneen, että menoista jätettäisiin hyväksymättä ainoastaan 10 prosenttia. Komission maatalousasioista vastaava pääjohtaja oli nostanut tämän prosenttiosuuden 50 prosenttiin. Komissio oli myöhemmin rajoittanut tämän määrän 25 prosenttiin. Kantajan mukaan tehdyt päätökset ja niiden soveltamistavat ovat mielivaltaisia ja merkitsevät puolustautumisoikeuksien loukkaamista.

38. *Toimivallan* puuttumista koskevan väitteen osalta Kreikan hallitus toteaa, ettei komissiolla ole perustamissopimuksen 155 artiklan eikä asetuksen N:o 729/70 nojalla toimivaltaa toteuttaa 1.7.1993 hyväksyttyä toimenpidettä, jossa määritellään perustavanlaatuiset arviointiperusteet, joiden mukaan vahvistetaan ne prosenttiosuudet, joiden mukaisessa suhteessa menoja ei hyväksytä yhteisön menoiksi.

39. Kreikan hallitus arvostelee komissiota lisäksi *virheellisistä perusteluista*: Didagepiä on pidettävä eräänlaisena maksuvelvollisen toimielimen jaostona; kantajan mielestä tuotteiden toimittaminen välittäjien kautta ei ole kiellettyä; se, että tarkastuksia ei ole suoritettu, kuten yhteenvetokertomuksessa väitetään, ei ole totta. Tavanomaisten tarkastusten lisäksi on näet suoritettu tarkkoja erityistarkastuksia yhdessä yhteisön virkamiesten kanssa, ja näiden tarkastusten pöytäkirjat on toimitettu EMOTR:lle 6.7. ja 14.9.1994 päivätyillä ministeriön tiedotteilla. Lisäksi Kreikan viranomaiset ovat ilmoittaneet komissiolle vuoden 1993 ensimmäisen neljänneksen

aikana havaituista sääntöjenvastaisuuksista asetuksen N:o 595/91 3 artiklan mukaisesti. [46]

40. Seuraavaksi käsitellään *yhteisön oikeuden olennaisen säännöksen rikkomista* ja *lakiin perustumattomaan edellytykseen vetoamista* koskevia kanneperusteita. Kantaja väittää tältä osin, että päätöksen johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleessa esitetään kansainvälisessä oikeudessa tuntematon sääntö. Tässä perustelukappaleessa todetaan, että "tämän tapauksen erityisten olosuhteiden perusteella komissio voi käynnissä olevien tarkastusten tulosten valossa tarkastella rahoituksen epäämistä koskevaa päätöstä uudelleen tämän tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä; tällä ei kuitenkaan ole vaikutusta tämän päätöksen luonteeseen välittömästi täytäntöönpantavana päätöksenä".

Komission näkökanta

41. Vastaaja muistuttaa ennen kaikkea, että kertaluonteinen 25 prosentin suuruinen korjaus voidaan rajoittaa 10 prosenttiin, jos havaitaan, että viranomaisten tällä alalla suorittamat tarkastukset ovat parantuneet ja että niitä on lisätty.

42. Komissio ei näe tosiseikkoja samalla tavalla kuin Kreikka. Vastaaja väittää, että se oli ennen nyt käsiteltävänä olevan riita-asian kohteena olevan päätöksen laatimista kiinnittänyt Kreikan viranomaisten huomiota useita kertoja puuvilla-alalla suoritettujen tarkastusten riittämättömyyteen ja siitä aiheutuviin taloudellisiin seurauksiin. Komissio oli myös ilmoittanut aikomuksestaan tehdä 25 prosentin suuruinen kertaluonteinen korjaus. Toisaalta sekä komission edustajien vuonna 1992 suorittamien neljän tarkastusmatkan — joista laaditut kertomukset toimitettiin Kreikan viranomaisille 28.1.1993 — tulokset että asetuksen N:o 595/91 6 artiklan ja asetuksen N:o 729/70 9 artiklan mukaisesti suoritetut tutkimukset osoittavat, että vastaaja oli tietoinen alan ongelmista. Tutkimuksen 26.10.—4.12.1992 suoritetun ensimmäisen osan perusteella Kreikka olisi jopa tunnustanut velvollisuuden ilmoittaa komissiolle havaituista sääntöjenvastaisuuksista. EMOTR:n toistuvista pyynnöistä huolimatta tutkimuksen toista osaa ei ole kuitenkaan vielä aloitettu, minkä Kreikka myöntää.

Asiakysymys

Puolustautumisoikeuksien loukkaamista koskeva kanneperuste

43. Kantajan väite, jonka mukaan sen puolustautumisoikeuksia on loukattu, koska se sai tietää kyseisen alan ongelmista vasta syyskuussa 1994 pidetyssä EMOTR:n kokouksessa, on mielestäni perusteeton edellä kuvattujen tosiseikkojen ja erityisesti kyseisellä

46 — Muistutan, että tässä säännöksessä edellytetään, että jäsenvaltiot toimittavat komissiolle kutakin neljännesvuotta seuraavan kahden kuukauden kuluessa selvityksen niistä sääntöjenvastaisuuksista, jotka ovat olleet alustavien hallinnollisten tai oikeudellisten toimenpiteiden kohteena. Säännöksessä esitetään tämän jälkeen erittäin yksityiskohtaisesti:a) ne tiedot, joiden on sisällyttävä tiedonantoon; b) tiedonannot, jotka on tehtävä tietojen ollessa puutteellisia; c) tiedonantoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt tietojen ollessa luottamuksellisia.

alalla vuosina 1992 ja 1993 suoritettujen tutkimusten perusteella. Minusta nimittäin vaikuttaa, että tarkastukset — joita komissio on suorittanut suoraan tai joita kansalliset viranomaiset ovat suorittaneet komission pyynnöstä — ovat riittävä osoitus siitä, että puuvillan tuotannolle Kreikassa annettavia yhteisön tukia koskevan järjestelmän hoitoon liittyvät menettelytavat ovat jo kauan aiheuttaneet paljon huolta yhteisön tasolla. Useat seikat vahvistavat tämän johtopäätöksen.

Ensinnäkin kyseisellä alalla suoritetun erityisen tutkimuksen aloittaminen johtui ylituotannosta, joka johti epäilyksiin petosten olemassaolosta. [47] Toiseksi tarkastuksiin on liittynyt joukko vakavia laiminlyöntejä. Kantaja ei ole ainoastaan jättänyt antamatta täydellistä vastausta EMOTR:n tekemiin toistuviin tiedonsaantipyyntöihin ja pyyntöihin saada tutkimussuunnitelma, vaan se on myös laiminlyönyt asetuksen N:o 595/91 6 artiklan 2 kohdassa edellytetyn tarkan arvion antamisen havaittujen sääntöjenvastaisuuksien rahoituksellisista vaikutuksista, [48] kantaja ei ole myöskään suorittanut komission nimenomaisesti pyytämän tutkimuksen toista osaa, kuten maatalousministeriö on myöntänyt 14.6.1994 päivätyssä kirjeessään. [49]

Kantaja vaatii näissä olosuhteissa kahdenkeskisen komitean perustamista. Mielestäni tämä vaatimus ei vaikuta perustellulta. Jos se hyväksyttäisiin, siitä seuraisi menettelyn monimutkaistuminen, mikä ei ole perusteltua, koska jo säädettyyn menettelyyn kuuluu pitkiä neuvottelujaksoja. Kuten olen korostanut, komission ja Kreikan välisessä kirjeenvaihdossa — josta on riittävää mainita pyyntö tutkimuksen jatkamisesta ja toistuvat pyynnöt saada tieto jatkotutkimuksen johtopäätöksistä — on tuotu esiin jo kauan ennen syyskuuta 1994 tällä alalla vallitsevat ongelmat sekä myös rahoitukselliset seuraamukset, jotka tilejä tarkastettaessa ja hyväksyttäessä niiden johdosta määrätään. Tästä huolimatta kantaja ei ole käyttänyt niitä menettelyllisiä keinoja, joiden avulla sen olisi ollut mahdollista vastata komission huomautuksiin ja osoittaa Kreikassa toteutettu tarkastusjärjestelmä tehokkaaksi.

Kantajan perusteluissa ei oteta huomioon tilien tarkastamiseen ja hyväksymiseen liittyvän menettelyn yksityiskohtaisia sääntöjä. Näin ollen en voi olla kantajan kanssa samaa mieltä.

47 — Muistutan, että voidakseen pyytää tutkimusten aloittamista komission on asetuksen N:o 595/91 6 artiklan 1 kohdan nojalla epäiltävä, "että yhdessä tai useassa jäsenvaltiossa on syyllistytty sääntöjenvastaisuuksiin".

48 — Tässä säännöksessä täsmennetään, että "jäsenvaltion on toimitettava tutkimuksen johdosta vahvistetut päätelmät komissiolle viipymättä. Jos tutkimuksessa havaitaan sääntöjenvastaisuus, jäsenvaltion on ilmoitettava siitä komissiolle 3, 4 ja 5 artiklan mukaisesti". Muistutan, että näissä säännöksissä säädetään tarkoista velvoitteista, jotka koskevat tiedonantoa, jonka "on oltava riittävän yksityiskohtainen, jotta komissio voi tehdä päätöksen rahoituksellisten seuraamusten syyksiluettavuudesta asetuksen (ETY) N:o 729/70 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti" (5 artiklan 2 kohta). Nämä velvoitteet on täytettävä joko viipymättä (4 artikla) tai kutakin neljännesvuotta seuraavien kahden kuukauden kuluessa (3 artikla).

49 — Lisäksi toimivaltainen komission jäsen Steichen lähetti Kreikan maatalousministerille 18.8.1994 kirjeen, jossa hän valitti sitä, että Kreikan viranomaiset eivät olleet juuri lainkaan olleet yhteistyössä komission kanssa kyseisellä alalla. Tämän kirjeen johdosta, ainakin siltä vaikuttaa, tehtiin aloite Kreikan ja komission välisestä yhteisestä työryhmästä, jonka ensimmäinen kokous pidettiin Ateenassa 21.11.1994.

Komission toimivallan puuttumista koskeva kanneperuste

44. Onko komissiolla toimivalta tehdä päätös, jolla se määrittää ne arviointiperusteet, joihin se perustaa päätöksensä olla hyväksymättä maatalouspolitiikan rahoittamiseksi suoritettuja menoja? Kantajan esittämä vastaväite koskee pääasiasiassa tätä kysymystä.

45. Kyseessä oleva päätös voidaan mielestäni luokitella tiedonantojen ryhmään: tämä ryhmä on "laaja", sillä kuten tiedetään, se käsittää muodoltaan ja sisällöltään monenlaisia toimenpiteitä. On olemassa kolmenlaisia tiedonantoja: ne sisältävät joko tulkinnan, tiedon tai päätöksen. [50] Keskityn jälkimmäisiin. Kuten julkisasiamies Tesauro on viimeksi täsmentänyt, tiedonannot "koskevat aloja, joilla komissiolla on harkintavaltaa". [51] Komissio voi näillä aloilla toteuttaa toimenpiteitä, joilla se antaa hallintoalamaisilleen tiedoksi ne arviointiperusteet, jotka ohjaavat sen harkintavallan käyttöä. [52] Maatalouspolitiikka kuuluu näihin aloihin.

46. Nyt tutkittavassa päätöksessä täsmennetään niitä arviointiperusteita, joita komissio soveltaa päättäessään olla hyväksymättä menoja. Mielestäni se, että komissiolla on toimivalta tehdä tällainen päätös ei vaikuta kyseenalaiselta. Julkisasiamies Fennelly on todennut toisen asian yhteydessä sopivasti, että "siihen, että komissio yrittää määrittää jotakuinkin täsmällisesti (yhteisön säännösten rikkomisesta rahastolle tosiasiallisesti tai todennäköisesti aiheutuneen tappion) ei ole mitään periaatteellista huomauttamista". [53]

47. Omasta puolestani haluaisin lisätä, että ne syyt, joilla komission toimivaltaa perustellaan, saavat tiettyä vahvistusta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Olemme loppujen lopuksi tilanteessa, jossa, ottaen huomioon menojen sen osan, jota ei hyväksytä, tarkan vahvistamisen vaikeuden komissio yrittää määritellä säännöt, joilla vähennykset pyritään porrastamaan suhteessa sen riskin suuruuteen, jonka valvonnan eri tasoinen riittämättömyys EMOTR:lle aiheut-

50 — Olen tietoinen siitä, että tiedonantoa voidaan pitää useassa suhteessa "epänormaalina" erityisesti silloin, kun sitä verrataan niihin tiedonantoihin, jotka otetaan yleensä huomioon tieteen alalla tällaisia toimenpiteitä tutkittaessa. Minusta vaikuttaa kuitenkin siltä, että on mahdollista tunnistaa tiettyjä peruspiirteitä: hallintoviranomainen, jolle on annettu toimivalta tehdä päätöksiä, joihin sisältyy harkintavaltaa; päätös, joka on osoitettu sen vastaanottajille; niiden arviointiperusteiden ilmoittaminen, joiden on ohjattava harkintavallan käyttöä. Asiakirjan "epämääräisyys" ei ole mielestäni tärkeää tässä tapauksessa. Kun kyse on alasta, joka koskee vain jäsenvaltioita ja komissiota, olen sitä mieltä, että se, että jäsenvaltioiden edustajat ovat hyväksyneet toimenpiteen EMOTR:n komiteassa, antaa toimenpiteelle sen julkisuuden, joka sille tehtävänsä takia kuuluu.

51 — Ks. 16.1.1997 annettu julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-57/95, Ranska v. komissio, tuomio 20.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1627, alaviite 17).

52 — Ks. tältä osin myös nyt käsiteltävänä olevan asian tosiseikkojen tapahtuma-ajan jälkeen 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), jolla tämän ensin mainitun asetuksen 5 artiklaa muutettiin säätämällä 1 artiklan 2 kohdan 2 c alakohdan neljännessä alakohdassa, että "Komissio tekee ulkopuolelle jätettävistä menoista arvion erityisesti todetun epäyhdenmukaisuuden merkittävyyden perusteella. Komissio ottaa tällöin huomioon rikkomuksen laadun ja vakavuuden sekä yhteisölle aiheutetun taloudellisen vahingon".

53 — Em. julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, 41 kohta.

taa. [54] Lyhyesti sanottuna kyse on jäsenvaltioille itselleen annetusta takuusta. Jos komissio ei olisi määrittänyt arviointiperusteita eikä ilmoittanut niitä jäsenvaltioille päätösluonteisessa tiedonannossa, se voisi ainoastaan kieltäytyä menojen rahoittamisesta kokonaisuudessaan. [55] Päätöksellä rajoitetaan ja säännellään komission harkintavallan käyttöä niiden säännösten perusteella, jotka on ilmoitettu asianosaisille ja joilla on siten luotu edellytykset oikeusvarmuuden takaamiselle. Nyt käsiteltävässä asiassa ei voida olla ottamatta huomioon sitä tärkeää seikkaa, että kaikki jäsenvaltiot, Kreikka mukaan lukien, ovat hyväksyneet tiedonannon EMOTR:n komiteassa.

48. Minusta ei vaikuta siltä, että kantajan toista perustelua olisi pidettävä vakuuttavampana. Täsmentäessään väitteitään vastinekirjelmässään kantaja moitti tiedonannossa hyväksyttyjä arviointiperusteita liian yleisiksi. Mutta tosiasiassa juuri komissiolle osoitettu moite on tässä yhteydessä yleinen ja riittämättömästi perusteltu. Tyytyessään otaksumaan, että asiakirjan sisältämät arviointiperusteet ovat liian epätarkkoja, kantaja ei ole näyttänyt toteen, että ne olisivat mielivaltaisia tai epäoikeudenmukaisia. Komissio on hyväksynyt arviointiperusteet, joilla vahvistetaan mahdollisuuksien rajoissa menojen hyväksymättömän osuuden ja jäsenvaltioiden laiminlyönneistä yhteisön rahastoille aiheutuvan riskin suuruuden välinen suhde. [56] Helleenien tasavallan esittämää vastaväitettä on siten pidettävä perusteettomana.

Komission harkintavallan rajoituksia koskeva kanneperuste

49. Kantaja väittää, että päätös on kumottava, koska se on tehty mielivaltaisesti. Tämä käy ilmi siitä menettelystä, jossa menojen hyväksymättä jätetty osuus on määritelty: maatalousasioista vastaava pääjohtaja nosti EMOTR:n ensimmäisessä ehdotuksessa esitetyn 10 prosentin osuuden 50 prosenttiin, ja komissio vahvisti tämän osuuden lopulta 25 prosentiksi. [57]

50. Mielestäni Kreikan väitteitä ei voida hyväksyä. Riidanalainen päätös voi olla ja on

54 — Ks. tältä osin alaviitteessä 4 mainittu tuomio asiassa Kreikka v. komissio, jossa todetaan, että komission toiminta on laillista, koska "sen sijaan, että komissio kieltäytyisi kaikkien menojen rahoittamisesta, se yrittää vahvistaa säännöt, joilla vähennykset porrastetaan suhteessa sen riskin suuruuteen, jonka eri tasoiset valvonnan laiminlyönnit aiheuttavat EMOTR:lle" (28 kohta).

55 — Asia C-347/85, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 24.3.1988 (Kok. 1988, s. 1749, 60 kohta).

56 — Ks. tämän suuntaisesti ratkaisuehdotus, johon julkisasiamies Fennelly päätyi tutkiessaan tätä samaa toimenpidettä em. asiassa Kreikka v. komissio.

57 — Muistutan eräistä menettelyllisistä näkökohdista: asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla komissio tarkastaa ja hyväksyy tilit neuvoteltuaan rahastokomitean kanssa. Menettelyssä, johon tässä säännöksessä nimenomaisesti viitataan, komission edustaja tekee ehdotuksen toteutettavista toimenpiteistä ja komitea antaa niistä lausuntonsa. Tämä lausunto ei ole kuitenkaan sitova: komissio voi nimittäin hyväksyä toimenpiteitä, jotka eivät ole komitean lausunnon mukaisia (asetuksen N:o 729/70 13 artikla).

ainoastaan se päätös, jolla komissio kieltäytyi hyväksymästä 25 prosentin osuutta menoista. Sitä toimenpidettä, jolla maatalousasioista vastaava pääjohtaja nosti johtamiensa yksiköiden ehdottaman prosenttiosuuden 50 prosenttiin, ei ole syytä pitää tämän asian kannalta merkityksellisenä. Tämä toimenpide liittyy komission sisäiseen tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevaan päätöksentekomenettelyyn; kyseessä ei ole lopullinen toimenpide; toimenpide ei sido hallintoa eikä sitä voida ottaa huomioon varsinaista päätöstä vastaan nostetun kanteen yhteydessä.

Perustelujen virheellisyyttä koskeva kanneperuste

51. Kantajan väite siitä, että päätöksen perustelut ovat virheellisiä, on myös perusteeton.

52. Kreikan tekemillä huomioilla ei voida osoittaa vääriksi yhteenvetokertomuksessa esitettyjä komission johtopäätöksiä. Kreikka ei esitä mitään todisteita siltä osin kuin kyse on Cotton Boardin jättämiä tukihakemuksia koskevan Didagepin valvonnan puuttumisesta. Se muistuttaa vain järjestön oikeudellisesta luonteesta, toimivallasta ja organisaatiosta.

Mielestäni kantajan toinen väite, jonka mukaan Kreikan viranomaiset olivat jo toimittaneet komission havaitsemia sääntöjenvastaisuuksia koskevat tiedot asetuksen N:o 595/91 säännösten mukaisesti, ei ole yhtään perustellumpi. Yhteenvetokertomuksessa ei kiinnitetä huomiota siihen, että tietoja ei ole toimitettu, vaan siihen, että tiedot eivät ole tyydyttäviä tai riittäviä (4.7.5.1). Kuten olen muistuttanut, asetuksen N:o 595/91 säännöksissä säädetään, että asianomaisen jäsenvaltion on annettava selkeitä ja yksityiskohtaisia tietoja, joiden perusteella voidaan päättää, voidaanko menot hyväksyä. Tämä vaatimus on ehdoton eikä Kreikka vaikuta täyttäneen sitä nyt esillä olevassa asiassa. Kreikan antamat tiedot eivät ole selkeitä eivätkä johdonmukaisia, ja juuri tästä syystä komissio on päättänyt olla hyväksymättä menoja. Kansallisella tasolla oli säädetty tarkastuksista, mutta ne eivät olleet komission määrittämien normien mukaisia.

Olennaisen säännöksen rikkomista tai lakiin perustumattomaan edellytykseen vetoamista koskeva kanneperuste

53. Voiko komissio todetessaan menojen tunnustamatta jättämistä koskevan päätöksen olevan välittömästi täytäntöönpantava varata itselleen oikeuden tutkia tätä päätöstä uudelleen käynnissä olevien tutkimusten tulosten valossa?

Yhteisöjen tuomioistuimen on kantajan mukaan todettava laittomaksi komission nyt esillä olevassa asiassa tekemän kaltainen varauma, jonka kantaja on yhteisöjen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin antamassaan vastauksessa määritellyt "negatiiviseksi varaumaksi". [58]

54. Tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskeva vuosittainen päätös on toimenpide, joka liittyy suhteeseen, jolle on luonteenomaista jäsenvaltioiden ja komission välinen tiivis tietojenvaihto sekä tutkimuksen suorittamisvaiheessa että päätöksentekovaiheessa. Tämä toimenpiteen luonne, joka tunnustetaan edellä mainitussa asetuksessa N:o 1287/95, [59] heijastuu monella tavalla tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyyn. [60]

55. Päätöksen sisällössä on luontaista "liikkumavaraa". Päätöksellä ei rajoiteta niitä muita toimenpiteitä, joihin komissio voi ryhtyä käynnissä olevien tutkimusten tulosten johdosta seuraavien vuosien tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä. Menettelyssä asianomaisille jäsenvaltioille asetetaan tiedonanto- ja tarkastusvelvollisuus ja komissiolle annetaan harkintavaltaa, jonka perusteella se voi arvioida ja valvoa jäsenvaltioiden toimintaa. [61] Komissio tekee päätökset niiden tietojen perusteella, jotka sille on ilmoitettu, mutta se voi varata itselleen mahdollisuuden harkita päätöstä uudelleen saatuaan tietoonsa uusia arvioitavia seikkoja; päätös, joka sisältää tällaisia varauksia, on menettelyn erityisten vaatimusten vuoksi täysin perusteltu. Negatiivisten varaumien käyttäminen kannustaa jäsenvaltion, jota tarkastukset koskevat, eli tässä tapauksessa Kreikan hallintokoneistoa, [62] ja on sitä paitsi yleistä, minkä komission nyt käsiteltävällä alalla laatimat vuosittaiset yhteenvetokertomukset vahvistavat.

56. Edellä esitetyillä perusteilla olen sitä mieltä, että kantaja ei ole näyttänyt toteen, että ne toteamukset, joilla komissio on perustellut päätöstään olla hyväksymättä menoja, ovat virheellisiä, eikä sitä, että näitä menoja koskevat yksityiskohtaiset säännöt ovat lainvastaisia. Ehdotan siten yhteisöjen

58 — Tältä osin on huomautettava, että komission maatalousasioista vastaava pääjohtaja G. Legras ilmoitti 17.4.1996 päivätyllä kirjeellä Kreikan viranomaisille, että hänen alaisuudessaan olevat yksiköt olivat antaneet komission tarkastettavaksi ehdotuksen nyt käsiteltävänä olevia menoja koskevan korjauskertoimen vähentämisestä 10 prosentin suuruiseksi vuosina 1991 ja 1992. Jos tämä ehdotus olisi hyväksytty, se olisi merkinnyt tässä tapauksessa 10 041 185 496 GRD:n suuruisen positiivisen korjauksen tekemistä.

59 — Ks. asetuksen N:o 729/70, sellaisena kuin se on muutettuna edellä mainitulla asetuksella, uuden 5 artiklan 2 kohdan c alakohta. Muistutan, että tässä säännöksessä säädetään jäsenvaltion ja komission välisestä aidosti kontradiktorisesta menettelystä, joka koskee päätöstä, jossa kieltäydytään menojen rahoittamisesta.

60 — Muutamia esimerkkejä. Asetuksen N:o 729/70 5 artiklassa tarkoitettua vuotuista määräaikaa on pidetty vain ohjeellisena. Yhteisöjen tuomioistuin on siten hyväksynyt tämän määräajan päätyttyä suoritetun tilien tarkastamisen ja hyväksymisen, jonka tarkoituksena oli sen varmistaminen, että kansalliset viranomaiset olivat suorittaneet menot yhteisön säännösten mukaisesti (asia 349/85, Tanska v. komissio, tuomio 27.1.1988, Kok. 1988, s. 169, 19 kohta). Myös perusteluvelvollisuus on määritelty nimenomaisesti menettelyn laadusta riippuen. Yhteisöjen tuomioistuin on siten katsonut, että perustelujen ei tarvitse olla yksityiskohtaisia silloin, kun jäsenvaltio on osallistunut tarkastusmenettelyyn (ks. alaviitteessä 55 mainittu asia Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio).

61 — Toisaalta päätöksen tällainen luonne mainitaan nimenomaisesti em. asetuksessa N:o 1287/95, jolla otettiin käyttöön erottelu, jolla tilannetta selvennetään monessa suhteessa: "tämän vuoksi se olisi jaettava kahdeksi päätökseksi, joista toinen koskee rahaston tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä, toinen määrittää seuraamukset sääntöjenmukaisuutta koskevien tarkastusten tuloksista, mukaan lukien varainhoitoa koskevat korjaukset" (neljäs perustelukappale).

62 — Tämä päämäärä ilmenee selvästi komission maatalousasioista vastaavan pääjohtajan edellä mainitusta 17.4.1996 päivätystä kirjeestä. Siinä on nimittäin viitattu alan valvontatoiminnan kehittymiseen ja kansallisten viranomaisten lisääntyneeseen yhteistyöhön, jotka on mainittu niiden edellytysten joukossa, joiden perusteella asia kääntyi Kreikan eduksi.

tuomioistuimelle puuvilla-alaa koskevien kanneperusteiden hylkäämistä.

Tupakka-ala

Asiaa koskevat oikeussäännöt

57. Tupakka-alaa koskeva säännöstö sisältyy asetukseen (ETY) N:o 727/70. [63]

Tässä säädöksessä säädetään kahdesta erityyppisestä toimenpiteestä: kohdehintojen ja interventiohintojen järjestelmästä, jonka perusteella kansallisilla hallintoviranomaisilla on ostovelvollisuus, sekä lehtinä kerättyä tupakkaa yhteisön tuottajilta suoraan ostaville käyttäjille myönnettävästä tuesta.

58. Kyseisen säädöksen nojalla (2 artikla) neuvosto vahvistaa yhteisölle vuosittain seuraavan vuoden satoa varten kohdehinnan ja interventiohinnan sekä ostajille myönnettävän palkkion (3 artiklan 1 kohta). [64] Palkkiolla pyritään siihen, että ostajat voivat maksaa kohdehinnan ja että yhteisössä tuotettu tupakka käy näin ollen kaupaksi. Jos tupakkaa ei palkkion myöntämisestä huolimatta osteta suoraan tuottajilta, ostajien tilalle tulevat kunkin jäsenvaltion määräämät toimielimet, jotka ostavat interventiohinnalla — muita edellytyksiä koskevin varauksin — niille tarjotun yhteisössä tuotetun lehtinä kerätyn tupakan (5 artikla).

Lisäksi on säädetty, että pakatulle tupakalle, eli ensiasteen jalostuksen ja kauppakunnostuksen läpikäyneelle tupakalle, voidaan vahvistaa johdettu interventiohinta (6 artikla). Interventioelinten on ostettava näin käsitelty tupakka yhteisön säännösten nojalla vahvistetulla hinnalla.

Komission asetuksessa (ETY) N:o 1726/70 [65] vahvistetaan palkkion myöntämistä koskevat yksityiskohtaiset säännöt ja säädetään valvontajärjestelmästä, jonka avulla määritellään valvontaan saatetut tupakkamäärät ja joka on niiden edellytysten mukainen, joilla taataan järjestelmän soveltaminen yhdenvertaisissa olosuhteissa kaikissa jäsenvaltioissa.

63 — Raakatupakka-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 21 päivänä huhtikuuta 1970 annettu neuvoston asetus (EYVL L 94, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 23.5.1990 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1329/90 (EYVL L 132, s. 25). Tarkasteltaessa kokonaisuudessaan kyseisellä alalla sovellettavaa säännöstöä ja siihen myöhemmin tehtyjä muutoksia voidaan tutkia julkisasiamies Jacobsin 19.5.1994 antamaa ratkaisuehdotusta yhdistetyissä asioissa C-133/93, C-300/93 ja C-362/93, Crispoltoni ym., tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4863, I-4867). Kyseisen säännöstön tavoitteena on — tuottajien tulojen yleisen tukemisen lisäksi — kannustaa laadun parantamiseen ja tuotannon mukauttamiseen erityisesti siten, että siirrytään viljelemään kysytympiä tai kilpailukykyisempiä lajikkeita (kuudes perustelukappale).

64 — Kohdehinta vahvistetaan tasolle, jossa otetaan huomioon tarve edistää yhteisön tuotannon talouden rakenteiden ja luonnon olosuhteiden mukaista erikoistumista ja jossa edellytetään yritysten järkiperäistä hoitoa ja taloudellista elinvoimaisuutta sekä tuotannon laatuun että tuottajien oikeudenmukaisiin tuloihin nähden. Interventiohinta on 90 prosenttia kohdehinnasta.

65 — 25.8.1970 annettu asetus (EYVL L 191, s. 2).

59. Vuonna 1988 säädettiin tarkastusjärjestelmästä, jolla pyritään valvomaan yhteisön tuotantoa määrällisesti. [66] Kyseisen säännöstön nojalla (asetuksen N:o 727/70 4 artiklan 5 kohta) neuvosto vahvistaa taatun enimmäismäärän, ja komission on tarkastettava ennen seuraavan vuoden heinäkuun 31. päivää, onko tämä kynnys ylitetty. Mikäli näin on, tehdään päätös interventiohintojen ja palkkioiden alentamisesta kutakin 1 prosentin suuruista sallitun määrän ylitystä vastaavalla prosenttiosuudella. [67]

Asetuksessa (ETY) N:o 2824/88 säädetään tupakka-alan tietyistä taattujen enimmäismäärien järjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. [68] Tämän asetuksen 3 artiklassa täsmennetään, että ennen kuin komissio on todennut tosiasiallisen tuotannon, interventiohintoja ja palkkioita saa maksaa vuoden 1988 sadon osalta ainoastaan 95 prosenttiin asti ja vuosien 1989 ja 1990 sadon osalta ainoastaan 85 prosenttiin asti niiden kyseisille sadoille vahvistetuista määristä. Mahdollisen jäännöksen maksamisen on säädetty tapahtuvan "tosiasiallisen tuotannon toteamisen jälkeen" (3 artiklan 2 kohta).

Komission asetuksissa (ETY) N:o 2046/90, [69] 2267/91, [70] 2178/92 [71] ja 2065/93 [72] todettiin tosiasiallinen tuotanto ja määriteltiin hinnat ja maksettavat palkkiot vuosien 1989, 1990, 1991 ja 1992 satojen osalta. Näiden vuosittain annettavien asetusten 2 artiklassa todetaan, että ne tulevat voimaan kolmantena päivänä niiden julkaisemisen jälkeen.

Riidanalaiset kysymykset

60. Yhteenvetokertomusta vastaan esitetyt väitteet koskevat neljää eri kysymystä: sääntöjenvastaisuudet palkkioiden maksussa; sääntöjenvastaisuudet lehtinä kerätyn tupakan palkkioiden osalta annettujen vakuuksien myöntämisessä; palkkioiden ja interventiohintojen välittömän alentamisen laiminlyöminen taattujen enimmäismäärien

66 — Asetuksen N:o 727/70 muuttamisesta 25 päivänä huhtikuuta 1988 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1114/88 (EYVL L 110, s. 35). Asetuksen pätevyyttä tutkittiin em. yhdistetyissä asioissa Crispoltoni ym. Säännöksiä on muutettu myöhemmin, neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1251/89 (EYVL L 129, s. 16) täsmennettiin, että neuvosto vahvistaa vuosittain taatun enimmäismäärän seuraavaa vuotta varten; taattu enimmäismäärä vahvistettiin kunkin vuosina 1988—1993 saadun sadon osalta kokonaisuudessaan 385 000 tonnin suuruiseksi neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1329/90 (EYVL L 132, s. 25).

67 — Lisäksi (13 artikla) on säädetty, että mikäli interventioelinten ostamat määrät ylittävät tuotannolle vahvistetun prosenttiosuuden ja joka tapauksessa säädetyn määrän, neuvosto voi komission kertomuksen tutkittuaan toteuttaa seuraavan kalenterivuoden satoa koskevia toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen paremman tasapainon palauttamiseksi tuotannon ja kysynnän välille sekä varastojen pienentämiseksi. Tässä tarkoituksessa säädettyjen toimenpiteiden joukossa on interventiohintojen tason alentaminen (13 artiklan 5 kohta). Samoin jos yhteisön tuotanto, josta on päätetty myöntää palkkio, nousee tasolle, joka ylittää määrätyllä prosenttiosuudella kolmen aikaisemman vuoden aikana toteutuneen keskimääräisen tason, neuvosto voi, edelleen komission kertomuksen perusteella, alentaa tavoitehintoja, mikä johtaa palkkioiden pienenemiseen (13 artiklan 6 kohta).

68 — 13.9.1988 annettu komission asetus (EYVL L 254, s. 9).

69 — 18.7.1990 annettu asetus (EYVL L 187, s. 23).

70 — 29.7.1991 annettu asetus (EYVL L 208, s. 26).

71 — 30.7.1992 annettu asetus (EYVL L 217, s. 75).

72 — 27.7.1993 annettu asetus (EYVL L 187, s. 26).

ylittämistapauksissa; lopullisen tasauksen virheellinen laskeminen. [73]

Väite sääntöjenvastaisuuksista palkkioiden maksussa. Asianosaisten näkökannat

61. Kantajan mukaan päätös on kumottava *puolustautumisoikeuksien loukkaamisen vuoksi.* Komissio on päättänyt — 21.11.1994 yhteenvetokertomukseen tehdyssä toisessa lisäyksessä — asetuksen N:o 729/70 9 artiklan mukaisesti suoritetun tutkimuksen tulosten perusteella olla hyväksymättä tupakasta maksettavia palkkioita koskevia menoja kreikkalaisten tuottajien Albaniaan ja Bulgariaan viemän tupakan osalta. Tästä tutkimuksesta tehty, 28.9.1994 päivätty lopullinen kertomus oli annettu Kreikan viranomaisille tiedoksi vasta 22.12.1994 eli päätöksen tekemistä seuraavana päivänä. Kantajalla ei siis ole ollut mahdollisuutta esittää perusteluitaan.

62. Vastaaja väittää, ettei päätös, joka julkaistiin noin kolme kuukautta petoksia koskevan tarkastuskertomuksen laatimisen jälkeen, perustunut sellaisiin tietoihin, joita kantaja ei tuntenut päätöstä tehtäessä. Lisäksi päätös oli osa menettelyä, jonka kuluessa käytiin pitkiä neuvotteluita, joiden aikana komission epävarmuudesta tupakkamarkkinoiden suhteen tietoinen kantaja oli jättänyt suorittamatta tällä alalla interventiot, joita komissio oli turhaan pyytänyt.

Asiakysymys

63. Komissio ilmoitti Kreikan viranomaisille 4.12.1992, että hallussaan olevien tietojen perusteella se epäili mahdollisten petosten olemassaoloa kyseisellä alalla; myöhemmin 20.4.1993 päivätyllä kirjeellään se kehotti Kreikan viranomaisia suorittamaan asetuksen N:o 595/91 6 artiklan mukaisen tutkimuksen.

Tutkimus suoritettiin kansallisella tasolla; se päättyi johtopäätökseen, jonka mukaan toteutuneet menot olivat pääasiassa sääntöjenmukaisia. Komissio ei osallistunut tähän tutkimukseen, eikä sen tuloksia annettu komissiolle tiedoksi. Näin ollen EMOTR ilmoitti Kreikan viranomaisille 14.1.1994 päivätyllä kirjeellä, että se halusi osallistua niiden suorittamiin tutkimuksiin. Siispä 20.1.1994 pidettiin kokous. Kreikan edustajia

73 — Tämän viimeisen kysymyksen osalta yhteenvetokertomuksessa esitetään, että se muuntokerroin, jota kantaja on käyttänyt palkkioiden määrittämisessä, on virheellinen. Kreikan viranomaisten tekemät laskelmat ovat johtaneet siihen, että lehtinä kerätty tupakka on muunnettu virheellisesti pakatuksi tupakaksi, minkä vuoksi palkkioita on myönnetty epätodellisille määrille. Komission virkamiehet pyysivät tämän virheen johdosta Kreikan viranomaisia laatimaan laskentataulukot uudelleen lopullisen tasauksen tarkistamista varten; he eivät kuitenkaan ole saaneet pyytämiään tietoja.

kuultuaan komissio esitti useita väitteitä: komissiota ei ollut pyydetty mukaan tutkimukseen, jota se piti riittämättömänä; eri toimivaltaisten hallintoviranomaisten välillä ei ollut yhteistoimintaa tutkimuksen aikana; todellista tutkintasuunnitelmaa ei ollut laadittu.

Tämän jälkeen yhteisön virkamiehet tekivät komission pyynnöstä Kreikkaan tarkastusmatkoja, joihin Kreikan viranomaiset eivät vastaajan mukaan olleet osallistuneet aktiivisesti.

64. Riidanalainen kertomus, joka on päivätty 28.9.1994, on siis tarkkaan ottaen näiden vaiheikkaiden tapahtumien päätepiste.

Kuten komissio on korostanut ja kuten asiaa koskevista oikeussäännöistä yleisemmin ilmenee, valvonta maatalouspolitiikan alalla on tulosta komission ja jäsenvaltion välisestä yhteistyöstä. Muistutan tämän yhteistyön välttämättömyydestä nyt käsiteltävässä asiassa. Kreikan hallintoviranomaiset eivät ole voineet olla tietämättömiä tupakka-alan sääntöjenvastaisuuksia koskevista epäilyksistä, [74] mutta ne eivät ole kuitenkaan pyrkineet poistamaan näitä epäilyksiä komission toistuvista pyynnöistä huolimatta. Tämän vuoksi hallintoviranomaisten asennoituminen on ollut asetuksen N:o 729/70 8 artiklassa olevien tarkkojen ohjeiden vastaista, ja ne ovat laiminlyöneet tämän säännöksen mukaisen kansallisten viranomaisten ja komission välisen yhteistoimintavelvollisuuden.

65. Toisaalta on syytä korostaa, että petoksia koskevassa tarkastuskertomuksessa ei ole näytetty toteen tupakka-alan uusia toimintahäiriöitä vaan että siinä on ainoastaan *vahvistettu* EMOTR:n vuoden 1990 osalta tekemät johtopäätökset. Kreikkalaisen järjestelmän yleinen riittämättömyys oli jo todettu. [75] Kaiken kaikkiaan Kreikka tiesi, että kyseistä alaa valvottiin; se tiesi komission mahdollisia petoksia koskevista epäilyksistä ja siitä, että komissio oli epätietoinen kansallisella tasolla suoritetun tutkimuksen tehokkuudesta ja perusteellisuudesta; se tiesi, että toimintasuunnitelman toimittamista koskevaan pyyntöön ei ollut vastattu.

66. Tutkin vielä viimeistä kysymystä. Kantaja väittää, että tarkastuskertomus oli toimitettu sen pysyvään edustustoon Euroopan yhteisöissä 22.12.1994. Komissio sen sijaan väittää, että kertomus oli ollut Kreikan käytettävissä kertomuksen julkaisemisesta eli 28.9.1994 lähtien. En tiedä, kuka on tältä

74 — Kuten olen jo korostanut, yhteisen tutkimuksen järjestämisen edellytyksenä on asetuksen N:o 595/91 6 artiklan mukaan se, että komissio "epäilee, että on syyllistytty sääntöjenvastaisuuksiin".

75 — Komissio oli esittänyt tuolloin seuraavat väitteet (ja tehnyt negatiivisen varauman): tupakkaa ei ollut jalostettu eikä sitä ollut pakattu; tarkastuksia ei ollut suoritettu; pakkaamatonta tupakkaa oli viety maasta ja siitä oli kuitenkin maksettu vientitukea; ks. EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä varainhoitovuodelta 1990 koskevien tarkastusten tuloksista tehty yhteenvetokertomus (asiakirja VI/119/93 lopull.), 4.9.2.1.1 kohta.

osin oikeassa. Tiettyjen seikkojen perusteella olen kuitenkin taipuvainen kannattamaan komission väitettä. Väliaikaisten yhteenvetokertomusten lisäksi menettelyyn kuuluu EMOTR:n komitean lausunto, kuten on jo todettu. Minusta vaikuttaa omituiselta, että tässä vaiheessa — jolloin menettelyyn on ainakin komitean jäsenten ominaisuudessa osallistunut myös Kreikan viranomaisten edustajia — ei olisi viitattu jo käytettävissä olleeseen tarkastuskertomukseen, jonka perusteella päätettiin vahvistaa aikaisempina vuosina tehty arviointi.

Kaikki nämä tosiseikat osoittavat riittävällä tavalla komission epäilleen, että Kreikassa oli syyllistytty vakaviin sääntöjenvastaisuuksiin tupakka-alalla. Kreikka tiesi tästä, ja se saattoi olla tietämätön ainoastaan siitä, että valvontajärjestelmän mahdollinen virheellinen toiminta johtaisi menojen hylkäämiseen. Kreikan olisi saamiensa selvien huomautusten johdosta pitänyt ryhtyä toimenpiteisiin esittääkseen perustelunsa ja osoittaakseen vääriksi EMOTR:n tekemät johtopäätökset, jotka sitäpaitsi olivat negatiivisen varauman kohteena. Näin ei kuitenkaan tapahtunut.

Puolustautumisoikeuksien loukkaamista koskeva kanneperuste on mielestäni näillä perusteilla hylättävä.

Ilmeinen virhe ja harkintavallan väärinkäyttö

67. Toisena kumoamisperusteenaan kantaja esittää, että komissio on arvioinut tosiseikkoja virheellisesti ja käyttänyt tarkastuksen tuloksen osalta harkintavaltaansa väärin.

68. Petoksia koskeva tarkastuskertomus sisältää kantajan mukaan useita virheitä. Siinä olevat tuottajien osuuskuntaa SEKE:ä koskevat johtopäätökset ovat perusteettomia. Kyseisen osuuskunnan toiminnan sääntöjenmukaisuus ja laillisuus suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön on todettu verotarkastuksissa.

Vaikka Kreikassa suoritettu ja sen oikeuden alaisuuteen kuuluva tutkimus jätettäisiin huomiotta, komission toimintaa on syytä pitää virheettömänä useammasta kuin yhdestä syystä.

SEKE oli mainittu niiden yhteisöjen joukossa, jotka oli tarkastettava tarkastusmatkan aikana. Kun komission edustajat saapuivat, ne eivät löytäneet tarkastuksen suorittamisessa tarpeellisia kirjanpitoasiakirjoja, jotka oli hävitetty — Kreikan mukaan laillisesti — sen jälkeen, kun verotarkastus oli suoritettu hyväksytysti. En halua käsitellä kysymystä

siitä, oliko asiakirjojen hävittäminen sallittua kansallisen lainsäädännön mukaan. On selvää, että tässä asiassa asiakirjojen hävittäminen on ristiriidassa yhteisön oikeudessa säädettyjen tarkastusvaatimusten ja sen yhteistoiminta-ajatuksen kanssa, jonka on oltava kansallisten hallintoviranomaisten ja komission suorittamien tutkimusten johtoajatuksena. Vaikka kirjanpitoasiakirjojen hävittäminen olisi verolainsäädännön mukaan sallittua, ne olisi pitänyt säilyttää, jotta voitaisiin selvittää, onko tukien myöntäminen ollut sääntöjenmukaista, varsinkin kun SEKE oli jo nimitetty yhdeksi tarkastettavaksi yhteisöksi ja kun kansallisten viranomaisten olisi pitänyt valvoa sitä ja sen asiakirjoja erityisen tarkasti. Sillä seikalla, että Kreikan lainsäädännössä sallitaan näiden asiakirjojen hävittäminen, ei ole loppujen lopuksi merkitystä. [76] Säännöksissä, jotka sisältyvät asetukseen N:o 595/91 ja yleisemmin koko kyseistä alaa koskevaan lainsäädäntöön, kansallisille viranomaisille asetetaan velvollisuus tehdä aktiivista yhteistyötä rahaston kanssa, ja Kreikka on selvästikin rikkonut tätä velvollisuutta sallimalla kyseisten asiakirjojen hävittämisen.

69. Toiseksi tupakkapaalien tehokasta pakkaamiskapasiteettia koskevista tarkastuksista on esitetty vastaväitteitä. Tarkastuskertomukseen sisältyvät paalien tuotantokapasiteettia koskevat huomautukset vaikuttavat minusta tältä osin perustelluilta. Komissio on nimittäin tutkinut paikan päällä mahdollisuutta jalostaa 59 kilon painoisia tupakkapaaleja ja todennut seuraavaa: a) tämä toimenpide oli vaikea, b) työntekijät eivät ilmeisestikään olleet tottuneita siihen, c) käytetyt koneet eivät kestäneet tällaista kuormaa, koska ne oli tarkoitettu tuottamaan 20—30 kilon painoisia paaleja, minkä asiantuntijat ovat vahvistaneet.

Näiden tuotantomäärien perusteella tehdyt laskelmat eivät voi vastata todellisuutta, eivätkä komission epäilykset oletetuista sääntöjenvastaisuuksista vaikuta mielestäni perusteettomilta.

70. Kantaja ei mielestäni ole esittänyt riittävää näyttöä tarkastuskertomuksessa olevien johtopäätösten kumoamiseksi niiden väitteiden osalta, jotka koskevat AGREX-merkkisen tupakan laatua, osuuskunta SEKE:n tuotantokapasiteettia, jalostamattoman tupakan myyntiä Italiaan, Didagepille toimitetun tupakan ja Bulgariaan viedyn tupakan hintojen välistä selittämätöntä eroa sekä Bulgariaan vietyyn tupakkaan sovellettuja maksu- ja kauppakunnostusehtoja.

71. Kreikka ei ole nimittäin näyttänyt toteen, oliko AGREX:in ostama tupakka jalostettua, kuten se itse väitti, vai jalostamatonta, kuten komissio väitti. Se ei ole osoittanut virheellisiksi niitä SEKE:n pääjohtajan ilmoituksia, jotka koskivat työvoimakustannuksia Soluvekon jalostamossa ja joiden perusteella komissio piti yrityksen kirjanpitoa epäuskottavana. Se ei ole myöskään

76 — Kantajan huomautukset, s. 27.

osoittanut, että komission uudelleen laatimat, SEKE:n ja italialaisten yhtiöiden STP:n ja Boselli Calton välistä kauppaa koskevat kertomukset olisivat virheellisiä, tai että nämä kaksi yhtiötä olivat ostaneet SEKE:ltä jalostamatonta tupakkaa. Niiden selvitysten tueksi, jotka on annettu eri toimitusten välisistä hintaeroista, ei ole myöskään esitetty mitään asiakirjoja. Kantaja ei myöskään ole kyennyt perustelemaan Kreikassa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkapaalien ja vientiin tarkoitettujen tupakkapaalien välillä havaittuja painoeroja. Kreikka ei ole myöskään osoittanut virheellisiksi kertomukseen sisältyviä väitteitä, jotka koskevat niiden asiakirjojen epätarkkuutta ja epäluotettavuutta, joilla osoitetaan suoritetut maksut, sekä sitä, ettei SEKE tehnyt yhteistyötä tutkimusten aikana.

72. Sama pätee niiden tietojen osalta, jotka kantaja on esittänyt Michailidis ja Gleoudis Kavex -yhtiöiden osalta. Komission huomautukset ovat myös tältä osin tarkasti kohdennettuja ja selkeitä: toimivaltainen hallintoviranomainen ei ole suorittanut riittäviä tarkastuksia; rekisterit on väärennetty; myyntiä koskevat laskut ovat puutteellisia; tietoja, joiden perusteella voitaisiin tarkistaa tuotteen jalostusaste, ei ole esitetty; kirjanpitoa ei ole tehty oikein.

73. Kantajan näistä huomautuksista esittämät väitteet ovat perusteettomia, eivätkä ne ole missään tapauksessa vakuuttavia. Kantajan mukaan rekisterit ovat sääntöjenmukaisia, ja niiden sisältämät tiedot yhtäpitäviä varastokirjanpidon kanssa, kun taas komissio toteaa, että rekisterit on laadittu vain tätä asiaa varten ja että muut asiakirjat ovat sekavia ja niitä on muuteltu. Lisäksi kantaja viittaa vääriä tullausilmoituksia koskevan väitteen osalta vain abstrakteihin oikeussääntöihin esittämättä konkreettisia todisteita siitä, onko niitä sovellettu nyt käsiteltävään asiaan ja jos on, niin millä tavalla, sekä torjumatta konkreettisesti sitä, että niiden tuotteiden, joista on tehty tullausilmoitus, ja tosiasiallisesti vietyjen tuotteiden arvot ovat erilaiset petosten vuoksi.

Muissa yhteyksissä kantajan puolustus vaikuttaa jopa myöntävän hiljaisesti sen, että valvontajärjestelmä on ollut tehoton. Kantaja toteaa esimerkiksi Gleoudis Kavex -yhtiön kirjanpidon ja asiakirjojen osalta, että hallintoviranomaiset ovat takavarikoineet 11.11.1992 tiettyjä asiakirjoja, joita ne eivät kuitenkaan ole vielä tarkastaneet.

74. Tarkastuskertomuksesta käy selvästi ilmi kansallisten hallintoviranomaisten yleinen välinpitämättömyys valvontaongelmaa kohtaan. Tarkastajat ovat vierailleet yrityksissä vain "todetakseen käyneensä siellä", eivätkä ne ole olleet tietoisia yritysten sisäisestä toiminnasta. Tarkastuskertomuksen mukaan (7.2.1.3) Kreikan hallinnon edustajat ovat itse myöntäneet tämän.

Rahaston tekemässä päätöksessä otetaan luonnollisesti huomioon tarkastusten oireellinen tehottomuus ja sopeutumattomuus, ja tarkastuksiin liittyy useita vaiheita, joita komissio on arvostellut.

Tämä vaikuttaa minusta sellaiselta olennaiselta seikalta, jonka perusteella voidaan antaa tuomio, jossa todetaan Kreikan hallintoviranomaisten toiminnan olleen riittämätöntä. Sen yleisen välinpitämättömyyden johdosta, jota komissio on arvostellut, on ymmärrettävää, että komissio on soveltanut olettamuksille perustuvia arviointiperusteita päättäessään erityisesti tiedonannon N:o 216/93 valossa menojen tunnustamatta jättämisestä. Katson voivani yhtyä komission johtopäätöksiin.

75. Toisaalta kantaja on osoittavinaan tarkkojen tietojen perusteella vääriksi EMOTR:n tekemät huomiot esittämättä kuitenkaan mitään todisteita. Tämän johdosta on syytä tehdä kaksi huomiota. Ensinnäkin esitettyjen vastaväitteiden, Kreikan lainsäädäntöä koskevien yksityiskohtaisten selvitysten sekä vastineesta ilmenevän valvonnan "suorittamisvalmiuden", pitäisi olla koko menettelyn kululle ominaisia seikkoja. Näin ei kuitenkaan ole. Komissio on pyytänyt useita kertoja tutkintasuunnitelmia, tietoja, sekä tarkastuksiin ja yhteistyöhön ryhtymistä saamatta mitään vastausta. Lisäksi komissio on jo pitkään valmistelemissaan tarkastuksissa, joita alan toiminnan sääntöjenmukaisuutta koskevat epäilyt ovat varjostaneet, havainnut että kreikkalaisten virkamiesten lähinnä passiivinen asenne ei ole varmasti ollut niiden vaatimusten mukainen, joita sellainen hyvä hallintotapa, jota kansallisten viranomaisten on noudatettava suhteissaan komissioon, edellyttää.

Toiseksi en näe, miten tällaisella kansallisen tason valvontatoiminnalla voitaisiin kumota komission suorittamien objektiivisten tutkimusten tulokset. Komission päätökset perustuvat tarkastuksiin, kansallisten viranomaisten antamiin tietoihin sekä viranomaisten organisaation, toiminnan ja jopa konkreettisten menettelytapojen kokonaisarviointiin.

Näin suoritetun tutkimuksen perusteella, ja ottaen huomioon Kreikan viranomaisten yhteistoiminnan puuttumisen, on päädytty johtopäätöksiin, jotka on esitetty tarkastuskertomuksessa ja toistettu yhteenvetokertomuksessa ja joita kantaja ei ole kyennyt osoittamaan tarkoituksenmukaisella tavalla vääriksi.

Komission saamaa perusteetonta etua koskeva kanneperuste

76. Kantaja vaatii päätöksen kumoamista väittäen, että komissio on saanut kolminkertaista perusteetonta etua.

77. Ensinnäkin Kreikan viranomaiset ovat ilmoittaneet EMOTR:lle 12.12.1994 päivätyllä kirjeellään, että ne olivat pidättäneet riidanalaisen summan kompensaationa jalostusmenoista ja että ne olivat samalla antaneet tästä tiedon tilintarkastustuomioistuimelle. Kreikka väittää, ettei vastaavaa summaa tästä huolimatta hyväksytty, mikä on johtanut siihen, että komissio on saanut aiheetonta etua: yhtäältä komissiota hyvitettiin kompensaationa olleella summalla ja toisaalta komissio kieltäytyi hyväksymästä vastaavan suuruisia aiheutuneita menoja. Komissio on siten saanut kaksinkertaiset tulot yhdestä ja samasta toimenpiteestä.

79. Kantaja vetoaa perusteettoman edun kieltoa koskevan periaatteen loukkaamiseen vielä siltä osin kuin kyse on lopullista tasausta laskettaessa käytetyssä muuntokertoimessa olleesta virheestä. Kreikan viranomaiset olivat nimittäin vakuuttaneet rahastolle syyskuussa 1994 laskeneensa lopullisen tasauksen EMOTR:n itsensä antamien ohjeiden mukaisesti, minkä ne olivat tosiasiassa myös tehneet, kuten 12.12.1994 päivätystä kirjeestä ilmenee. Tehtävä korjaus (80 379 053 GRD) on tämän vuoksi selvästi pienempi kuin komission päätöksessään ilmoittama korjaus, koska EMOTR:ää on jo hyvitetty jäljelle jäävällä summalla.

Asiakysymys

Komissio ei ota kantaa tähän kysymykseen.

80. Mielestäni näitä kolmea väitettä on arvioitava samanaikaisesti. Kuten todettu, niissä kaikissa kolmessa viitataan (edellä mainittuun) 12.12.1994 päivättyyn kirjeeseen, jolla Kreikan viranomaiset toimittivat komissiolle ne tiedot, joita oli pyydetty tai joita pidettiin tarpeellisina asianmukaisen tilien tarkastamisen ja hyväksymisen kannalta.

78. Kantaja vaatii toiseksi, että päätös kumottaisiin perusteettoman edun kieltoa koskevan periaatteen loukkaamisen vuoksi myös siltä osin kuin kyse on palkkioiden ja interventiohintojen alentamisesta taatun enimmäismäärän ylittymisen yhteydessä. Rahastolle on kantajan mukaan ilmoitettu edellä mainitulla kirjeellä siitä, että Kreikka on perinyt takaisin joko suoraan tai kompensoimalla kaikki ne summat, jotka liittyvät enimmäismäärien ylitykseen vuosien 1989 ja 1990 satojen osalta, joten komission päätös olla hyväksymättä menoja on perusteeton.

81. Kuten olen yleisluonteisessa johdantoosassa todennut, selvittämismenettelyn yhteydessä säädetään määräajasta, jota jäsenvaltioiden on noudatettava esittäessään päätöksen tekemiseksi tarpeellisia tietoja. Tämä määräaika oli markkinointivuoden 1991 osalta vahvistettu päättyväksi 31.1.1994. Kreikan antamia tietoja ei voida yhteisöjen

tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ottaa siten huomioon tarkastettaessa ja hyväksyttäessä kyseessä olevan vuoden tilejä. Kantaja ei ole vedonnut yhteisöjen tuomioistuimessa sellaisiin poikkeuksellisiin olosuhteisiin, joilla todettua myöhästymistä voitaisiin perustella. [77] Esitettyjä seikkoja on sen sijaan arvioitava seuraavan tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä, ja ne voivat mahdollisesti johtaa vuoden 1992 tilien oikaisemiseen.

82. Tämä on jo riittävä syy sen toteamiseen, että kyseiset kolme joulukuussa 1994 toimitettuihin tietoihin perustuvaa väitettä on hylättävä. Tarkastelen kuitenkin erittäin huolellisesti kantajan kutakin väitettä.

Vakuudet

83. Vakuuksien osalta on palattava ajallisesti taaksepäin. Vuoden 1988 yhteenvetokertomuksessa (4.9.2.8 kohta) selvitettiin niitä syitä, joihin kyseessä oleva päätös menojen tunnustamatta jättämisestä alun perin perustui. Asetuksen N:o 1726/70 7 artiklan 2 kohdassa säädetään, että heti kun tupakka on saatettu valvontaan, ennakkona voidaan maksaa joko palkkion kokonaismäärä, jolloin on annettava 20 prosenttia kyseisestä summasta vastaava vakuus, tai 80 prosenttia palkkiosta. [78] Asetuksen N:o 727/70 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen asiakirjojen käsittelyä ei kuitenkaan päätetä ennen kuin on osoitettu, että tupakka, josta palkkio on myönnetty, on liitetty teollisesti valmistettuihin tuotteisiin tai viety kolmansiin maihin.

84. Komissio totesi kyseessä olevaa varainhoitovuotta koskevan tutkimuksen aikana, että Kreikan viranomaiset eivät olleet ratkaisseet tiettyjä vuosien 1981—1989 satoihin liittyviä vakuuksia koskevia kysymyksiä eivätkä esittäneet asiakirjoja, joilla olisi osoitettu, että tupakka oli "liitetty" tuotteisiin, ja joilla olisi siten todistettu, että palkkio on maksettu lainmukaisesti. Tästä syystä komissio kehotti Kreikan viranomaisia esittämään nämä puuttuvat, vuosina 1981—1985 maksettuja ennakkoja koskevat asiakirjat varaten itselleen oikeuden päättää rahoituksellisista seuraamuksista ne tutkittuaan. Kuten vuoden 1989 yhteenvetokertomuksessa täsmennetään (5.10 kohta), komissio sai nämä asiakirjat 27.6.1991. Niistä ilmeni puutteita, joiden johdosta komissio päätti olla hyväksymättä 370 057 029 GRD:n suuruista määrää, eikä tätä päätöstä riitautettu. Lisäksi täsmennettiin, että vuosien 1981—1986 sadoista peräisin oleva tupakka, joka oli jalostuksen jälkeen jäänyt varastoihin, oli käytettävä

77 — Asia C-54/91, Saksa v. komissio, tuomio 22.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3399, 13 ja 15 kohta) ja alaviitteessä 38 mainittu asia Saksa v. komissio, tuomion 23 kohta.

78 — Syy tähän valintaan liittyy tarpeeseen lieventää jalostus- ja kauppakunnostustoimenpiteiden keston taloudellisia vaikutuksia (ks. yhdeksäs perustelukappale). Kreikan markkinoilla vallitsevan erityistilanteen johdosta komissio on säätänyt niitä koskevia poikkeussäännöksiä. Vaikka ostaja voikin yleensä vaatia palkkion maksamista etukäteen ainoastaan silloin, kun se täyttää edellytykset siitä, että se on tehnyt viljelysopimuksen tai viljelyilmoituksen, nämä edellytykset eivät koske Kreikkaa. Ks. 18.5.1983 annettu komission asetus (ETY) N:o 1186/83 (EYVL L 129, s. 23) ja 10.6.1986 annettu komission asetus (ETY) N:o 1791/86 (EYVL L 156, s. 16).

lopulliseen tarkoitukseensa mahdollisimman pian ja joka tapauksessa viimeistään 31.12.1992. Kaikkien vakuuksien maksamiseen liittyvien asiakirjojen käsittely oli päätettävä viimeistään tuolloin. Näitä viimeisiä menettelyjä koskeva riitautettu korjaus on siis johtopäätös sellaisesta tutkimuksesta, joka koski varainhoitovuosina 1981—1985 annettuja vakuuksia ja joka johti, kuten olen todennut, selvästi suuremman menojen määrän tunnustamatta jättämiseen varainhoitovuonna 1989.

Taattujen enimmäismäärien ylittäminen

85. Komissio totesi vuoden 1989 yhteenvetokertomuksen 5.10 kohdan osalta, että on osoittautunut, ettei tiettyä tupakkamäärää ollut viety maasta 31.12.1992 päättyneeseen määräpäivään mennessä. Maksettujen palkkioiden ei näin ollen voida katsoa olleen maksettu sääntöjenmukaisesti. Kreikka vastasi tähän toteamukseen ainoastaan edellä mainitulla 12.12.1994 päivätyllä kirjeellä vaatien komissiota alentamaan kaikki sekä vuodelta 1989 että vuodelta 1991 olevat hyväksymättömät menot 372 762 124 GRD:n suuruiseksi suoritettuun kompensaatioon vedoten.

86. En katso, että (edellä mainittu) 12.12.1994 päivätty kirje voisi olla perusteltu syy kumota päätös ottaen huomioon kirjeen myöhäisen laatimisajankohdan lisäksi myös sen sisällön. Tässä kirjeessä ei nimittäin täsmennetä komission esittämiin väitteisiin liittyviä asiakysymyksiä, ja siinä vedotaan ainoastaan kompensaatioon, josta ei kuitenkaan esitetä todisteita vaan annetaan vain yleisluonteisia tietoja. Minusta vaikuttaa selvältä, ettei tällainen puolustus ole edes sisällöllisesti riittävä osoittamaan vääräksi johtopäätökset, jotka komissio on tehnyt niiden kolmen vuoden aikana, joina kantajan kanssa vaihdettiin yhtäjaksoisesti tietoja, ja joissa on todettu, että asetuksen N:o 1726/70 mukaista vakuuksia ja ennakoita koskevaa järjestelmää oli sovellettu virheellisesti.

87. Taattujen enimmäismäärien ylittämisen osalta on myös viitattava edellisiin yhteenvetokertomuksiin.

88. Kreikan viranomaisten mukaan oikaisumenettelyssä määrättyjä määriä suurempien määrien osalta maksetut palkkiot on mahdollista periä takaisin kunkin yksittäisen asian käsittelyn päättämisen yhteydessä.

Komission mukaan takaisin periminen on sitä vastoin suoritettava välittömästi. Komissio toteaa, että järjestelmää sääntelevissä säännöksissä, jotka tulivat voimaan vuoden 1989 sadosta alkaen, edellytetään selkeästi, että perusteettomasti maksetut palkkiot peritään takaisin välittömästi. Kreikan viranomaiset eivät ole noudattaneet tätä sääntöä,

koska ne ovat ryhtyneet takaisinperimismenettelyyn vasta kaksi tai kolme vuotta kyseisten asetusten voimaantulon jälkeen. Komissio on palannut tähän seikkaan yhteisöjen tuomioistuimen 22.10.1996 päivätyssä kirjeessään esittämiin kysymyksiin antamassaan vastauksessa. Erityisesti asetuksen tavoitteisiin vedoten komissio toisti tulkinnan, jonka mukaan "jos — — tuotanto ylittää taatut enimmäismäärät, tuottajille määrättävien seuraamusten on oltava — — välittömiä". [79] Lisäksi komissio totesi, että "kaksi tai kolme vuotta myöhässä tapahtuva takaisinperiminen ei mahdollista tavoitteiden (joihin asetuksella pyritään) saavuttamista, varsinkin kun Kreikan viranomaiset ovat perineet sakon kahden sadon välillä toteutetun kompensaation yhteydessä ottamatta huomioon etua, joka on saatu siitä, että drakman arvo on laskenut suhteessa ecuun".

89. Olen sitä mieltä, että asetuksella käyttöön otettu järjestelmä vastaa enemmän komission kuin kantajan ehdottamaa tulkintatapaa. Kyseisen säännöstön kanssa yhdenmukaisempaa on näet todeta, että kansallisilla hallintoviranomaisilla olevaa takaisinperimisvelvollisuutta on noudatettava heti, kun sallitun määrän ylittäminen havaitaan.

90. Tämän suuntaisia ovat ensinnäkin asetuksen N:o 2824/88 säännökset, joissa säädetään että interventiohintoja ja palkkioita maksetaan vuoden 1988 sadon osalta ainoastaan 95 prosenttiin asti ja vuoden 1989 ja 1990 sadon osalta ainoastaan 85 prosenttiin asti. Tämä rajoittaminen osoittaa, että yhteisön lainsäätäjä on halunnut välttää takaisinmaksutoimenpiteitä ja on pitänyt sitävastoin parempana ennakoida välittömästi kyseisiä vuosia koskevien tutkimusten todennäköisiä tuloksia. Toisaalta saman asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa säädetään, että palkkiosta jo maksettuun prosenttiosuuteen lisättävän mahdollisen jäännöksen maksamisen vuosien 1989 ja 1990 sadon osalta on tapahduttava "tosiasiallisen tuotannon toteamisen jälkeen". Tämän säännöksen taustalla on mielestäni vaatimus siitä, että maanviljelijöiden tilanne on selvitettävä välittömästi. [80] Kuten vakuuksia koskeva järjestelmä kokonaisuudessaan osoittaa, yhteisöllä on kaiken kaikkiaan täsmällinen intressi paitsi siihen, että palkkio maksetaan sen määräisenä, johon asianomaisella on tosiasiallisesti oikeus, että myös siihen, että toimenpide suoritetaan lyhyessä määräajassa.

Takaisinmaksaminen on sitä paitsi suoritettava välittömästi myös muiden säännöksiä ohjaavien periaatteiden vuoksi. Välittömyyttä koskeva kriteeri on vastaus petoksien ongelmaan. Sääntöjenvastaisuuksien riski on nimittäin kaikkein suurin, jos asianomaisten haltuun jätetään perusteettomasti suoritettuja summia. Toisaalta se, että jäsenvaltioiden sallittaisiin pitää varoja hallussaan pitkään sen jälkeen, kun tosiasiallisesti maksettava määrä

79 — Ks. 4.11.1996 päivätty komission kirje [JUR (96)09545], jolla vastattiin yhteisöjen tuomioistuimen 22.10.1996 päivättyyn, tulkintakysymyksiä sisältäneeseen kirjeeseen.

80 — Ks. myös kolmas perustelukappale, jossa täsmennetään, että "kohdehinnan ja interventiohinnan suuruudet saattavat muuttua taattuja enimmäismääriä koskevien säännösten soveltamisen tuloksena; tässä tapauksessa olisi ostohintaa tarkistettava". Minusta vaikuttaa siis siltä, että säännöstöstä ei voida löytää selvää, edes ajallista yhteyttä komission päätöksen ja palkkioita koskevan sääntelyn (sekä myös vakuuksia, jotka joko vapautetaan tai pidätetään *komission* suorittaman tarkastuksen tuloksen mukaisesti, koskevan sääntelyn) välillä.

on todettu, voisi johtaa taloudellisten toimijoiden välisten kilpailuolosuhteiden vääristymiseen.

Muutoin kyseistä säännöstä on luettava hyvää hallintotapaa koskevan arviointiperusteen valossa siten, että sen perusteella on suosittava hallintotoimen yksinkertaisuutta. [81]

Johtopäätöksenä totean, että kun 3 artiklan 2 kohdassa säädetään, että "mahdollisen jäännöksen maksaminen —— on toimitettava tosiasiallisen tuotannon toteamisen jälkeen", tätä säännöstä on tulkittava siten, että mahdollinen jäännös on maksettava *välittömästi komission vuosittaisen päätöksen tekemisen jälkeen.*

Ehdottamaani kantaa voidaan mielestäni perustella yhteisön lainsäätäjän selvästi ilmaisemalla tahdolla edistää tehokkaasti ja viipymättä "taloudellista legitimiteettiä" eli säännöstön tehokasta vaikutusta suhteessa tavoitteeseen, joka pyritään saavuttamaan perittäessä ylimääräisistä määristä maksetut palkkiot takaisin. Mielestäni on siis syytä yhtyä komission tekemiin huomautuksiin.

81 — Ks. tältä osin em. asetuksen N:o 1287/95 johdanto-osan neljänteen ja viidenteen perustelukappaleeseen sisältyvät selkeät merkinnät.

Lopullisen tasauksen laskeminen

91. Yhdyn komission väitteeseen myös lopullisen tasauksen laskemisen osalta. Komission mukaan se on vahvistanut päätöksessä mainitun määrän täysin laillisesti. Tämän kysymyksen täsmentämiseksi on huomattava, että komissio oli ilmoittanut Kreikalle järjestelmästä, jota Kreikan olisi pitänyt käyttää lopullista tasausta laskiessaan. Kreikka kuitenkin laiminlöi tarpeellisten toimenpiteiden toteuttamisen, vaikka komissio oli itsepintaisesti useissa kirjeissään palannut ongelmaan, joka koski menotaulukkojen sopeuttamista yhteisön säännösten mukaisiksi. Kreikka jatkoi omien menetelmiensä käyttämistä laskematta lopullista tasausta komission edellyttämien perusteiden mukaisesti. Tai pikemminkin Kreikka ilmoitti noudattavansa näitä perusteita vasta 12.12.1994 päivätyssä kirjeessään eli liian myöhään, jotta ne olisi voitu ottaa huomioon varainhoitovuoden 1991 osalta.

Kantajan kannanottoja ei siis ole esitetty ainoastaan myöhässä vaan, komission toistuvat pyynnöt huomioon ottaen, ne osoittavat yhteistyön puutetta, joka on myös tällä alalla vastoin säännösten taustalla vaikuttavia periaatteita. Vuoden 1991 tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskeva päätös on näin ollen lainmukainen myös edellä tarkastellusta näkökulmasta käsin.

Ratkaisuehdotus

Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää Helleenien tasavallan riidanalaisesta päätöksestä nostaman kumoamiskanteen. Ehdotan siten, että Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta varainhoitovuonna 1991 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä 21 päivänä joulukuuta 1994 tehty komission päätös 94/871/EY on julistettava päteväksi ja että kantaja on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.