# JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
# SIEGBERT ALBER
## 8 päivänä maaliskuuta 2001 [1]

## I Johdanto

1. Nyt tarkasteltava kumoamiskanne koskee kiinteämääräisen korjauksen laillisuutta Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (jäljempänä EMOTR) tukiosastosta varainhoitovuonna 1995 rahoitettuja menoja koskevien tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä tehdyn päätöksen valossa.

## II Tosiseikasto ja asianosaisten ja muiden osapuolten väitteet

2. Komissio ei Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta varainhoitovuonna 1995 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä 3 päivänä helmikuuta 1999 tekemässään päätöksessä 1999/187/EY hyväksynyt Ranskan hallituksen muina vuoden 1994 sadon osalta aiheutuneina menoina ilmoittamaa 567 733 352 Ranskan frangin suuruista summaa. Päätöksen jälkeen komission ja Ranskan viranomaiset olivat useita kertoja toisiinsa yhteydessä.

3. Komissio arvosteli 18.5.1994 päivätyssä kirjeessään Ranskan hallitusta, joka ei ollut tukijärjestelmästä tiettyjen peltokasvien viljelijöille 30 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1765/92 [2] mukaisia tasoitustukia myöntäessään edellyttänyt tasoitustukihakemusten yhteydessä ilmoituksia viljelyaloista. Komissio katsoi, että tällainen menettely oli ristiriidassa tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevan yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 23 päivänä joulukuuta 1992 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3887/92 6 artiklan 2 kohdan [3] kanssa.

4. Komission ja Ranskan välillä käytiin useita neuvotteluja ja runsasta kirjeenvaihtoa, minkä jälkeen komissio ilmoitti 9.7.1997 päivätyssä kirjeessään, että se oli puuttunut Ranskan viranomaisten suorittamaan puutteellisten hakemusten käsittelyyn jo vuonna 1993 ja ettei tällaista menettelyä ollut kyetty vuonna 1994 poistamaan tarkastusmäärien kaksinkertaistamisesta huolimatta, vaikka kyseisellä toimenpiteellä oli ollut tarkoitus minimoida EMOTR:lle mahdollisesti aiheutuvan vahingon riski. Koska havaitut säännönvastaisuudet koskivat vain tiettyjä valvon-

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — EYVL L 181, s. 12.
3 — EYVL L 391, s. 36.

tajärjestelmään sisältyviä erityispiirteitä ja koska EMOTR:lle aiheutuvaa riskiä voitiin tästä syystä pitää vähäisenä, komissio päätti tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä jättää yhteisön rahoituksen ulkopuolelle kiinteämääräisen summan, joka vastasi kahta prosenttia Ranskan tasavallan ilmoittamista menoista. Komissio kuitenkin huomautti, että korjaus voisi koskea suurempaa summaa, jos säännönvastaisuuksien todettaisiin koskevan jotakin valvontajärjestelmään sisältyvää tärkeämpää osa-aluetta ja riski olisi tästä syystä suurempi. Tällainen tilanne oli komission mukaan mahdollinen muun muassa paikalla suoritettujen tarkastusten heikkolaatuisuuden vuoksi. Komissio piti henkilöstön koulutustaustaa riittämättömänä, ja kaukohavaintojen avulla suoritettujen tarkastusten määrä oli mitätön.

5. Komissio ilmoitti 11.5.1998 päivätyssä kirjeessään Ranskalle muodollisesti tiedon kannastaan sovittelumenettelyn perustamisesta osaksi Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä 1 päivänä heinäkuuta 1994 tehdyn komission päätöksen 94/442/EY [4] mukaisesti. Se hyväksyi paikalla suoritettavien tarkastusten määrän kasvattamisen 10 prosenttiin asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun 5 prosentin sijaan viljelyalailmoitusten puuttumisen kompensoimiseksi. Komissio kuitenkin arvosteli Ranskaa puutteista paikalla tehdyissä tarkastuksissa. Henkilöstön koulutustausta oli ollut riittämätön, mistä syystä komission mukaan ei ollut tehty tarkkoja pinta-alamittauksia, teitä ja tienreunoja ei ollut erotettu viljelyalasta ja tarkastuspöytäkirjat olivat epätarkkoja ja puutteellisia. Kaukohavaintojen avulla suoritettuja tarkastuksia ei myöskään ollut tehty. Työasiakirjan VI/216/93 mukainen kiinteämääräinen korjaus oli pitänyt toteuttaa siitä syystä, että valvonta oli ollut riittämätöntä ja myöhempinä vuosina havaittujen säännönvastaisuuksien perusteella tehty ekstrapolointi olisi ollut vaikeaa. Tämän vuoksi komissio ilmoitti jättävänsä yhteisön rahoituksen ulkopuolelle 567 733 352 Ranskan frangin suuruisen summan. (Summa vastaa kahden prosentin kiinteämääräistä korjausta.)

6. Ranska saattoi kirjeen johdosta komission ehdottaman ratkaisun sovitteluelimen käsiteltäväksi. Tämä totesi 23.11.1998 antamassaan loppukertomuksessa, että asiakirja-aineiston tutkimista oli hankaloittanut komission esittämien perustelujen muuttuminen. Paikalla tehtyjen tarkastusten laadun riittämättömyyteen vuosina 1994—1997 oli vedottu vain toissijaisesti, kun taas vuoden 1994 osalta komissio oli vedonnut juuri tähän seikkaan. Vaikka puutteiden havaitseminen oli ollut järjestelmällistä, seuraamuksen ulottaminen koskemaan Ranskan valtion aluetta kokonaisuudessaan oli sovitteluelimen mukaan ongelmallista, koska puutteiden toteaminen oli kuitenkin ollut tilakohtaista ja vain joitain tiloja oli tarkastettu. Myöhemmät ja laajemmalle ulottuvat tarkastukset eivät sitä paitsi tukeneet käsitystä havaituista puutteista. Sovitteluelimen mukaan oli pohdittava kiinteämääräisen korjauksen rajojen määrittämistä. Tässä yhteydessä oli

4 — EYVL L 182, s. 45.

sen mukaan aina riski yli- tai aliarvioida havaitun säännönvastaisuuden aiheuttamaa vahinkoa.

7. Riidanalainen päätös annettiin Ranskan hallitukselle tiedoksi 12.2.1999. Ranska nosti 5.4.1999 päivätyllä kannekirjelmällään yhteisöjen tuomioistuimessa kanteen, joka saapui yhteisöjen tuomioistuimeen 12.4.1999.

8. Ranskan hallitus väittää, että suhteellisuusperiaatetta on loukattu. Komission noudattama, kiinteämääräiseen korjaukseen perustuva laskentamenetelmä on Ranskan hallituksen mukaan täysin väärin suhteutettu todetun säännönvastaisuuden vakavuuteen nähden. Useimmissa hakemuksissa oli ollut viljelyalailmoitus, ja jos tarkastuksen yhteydessä oli huomattu, että ilmoitus puuttui, sitä oli järjestelmällisesti vaadittu hakijalta.

9. Korjaus on Ranskan hallituksen mukaan myös siinä mielessä kohtuuton, että viljelyalailmoitusten puuttuminen ei ole ristiriidassa asetuksen N:o 3887/92 tavoitteen eli entistä tehokkaampien tarkastusten käyttöönoton kanssa. Sillä ei ole myöskään estetty yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän käyttöönottoa. Asia ei ole myöskään vaikuttanut vuonna 1994 suoritettujen tarkastusten tehokkuuteen.

10. Ranskan hallitus toteaa lopuksi, ettei kysymystä itse asiassa pitäisi tarkastella, koska riidanalaisessa komission päätöksessä arvostellaan Ranskan hallituksen mukaan ainoastaan paikalla tehtyjen tarkastusten puutteellista laatua. Tältä osin Ranskan hallitus huomauttaa ensinnäkin, että neuvoston asetusta N:o 1765/92 ja komission asetusta N:o 3887/92 sovellettiin vuonna 1994 vasta toista vuotta, alkuaikoina havaittiin tarkastuksissa puutteita myös muissa jäsenvaltioissa. Komission olisi pitänyt Ranskan hallituksen mukaan ottaa tämä seikka huomioon määrittäessään kiinteämääräistä korjausta EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä tehtävän päätöksen valmistelemisen yhteydessä laskettavista taloudellisista vaikutuksista annetuista suuntaviivoista 23.12.1997 laaditun työasiakirjan VI/5330/97 mukaisesti.

11. Ranskan hallitus arvostelee komissiota myös siitä, että tämän väite paikalla tehtävien tarkastusten puuttumisesta perustuu vain vähäiseen määrään komission omia tarkastuksia. Vuonna 1994 tarkastettiin 11 656:sta tukea saaneesta tilasta vain kahdeksan, jotka sijaitsivat kahdessa eri departementissa. Osuus kattaa Ranskan hallituksen mukaan vain 2,28 prosenttia Ranskassa asetuksen N:o 1756/92 nojalla jätetyistä tukihakemuksista, 1,79 prosenttia tuen kohteena olleista viljelyaloista ja 3,91 prosenttia maksetuista tuista. Havaintoja ei siten voinut yleistää koskemaan Ranskaa kokonaisuudessaan.

12. Ranskan hallituksen mukaan kiinteämääräisen korjauksen soveltaminen nyt tarkasteltavassa asiassa johtaa kohtuuttoman suureen summaan. Se vastaa tilannetta, jossa tarkastetuista viljelyaloista yhteensä 12 prosentissa olisi havaittu säännönvastaisuuksia. Vuoden 1994 jälkeen todetut säännönvastaisuudet ovat kuitenkin kohdistuneet alle yhteen prosenttiin viljelyaloista. Ranskan hallituksen mukaan vuosina 1995, 1996 ja 1997 viljelyaloista vastaavasti 0,54 prosenttiin, 0,93 prosenttiin ja 0,61 prosenttiin on kohdistunut säännönvastaisuuksia.

13. Ranskan hallitus katsoo, että vuonna 1994 todetuista säännönvastaisuuksista tosiasiallisesti aiheutunut vahinko on mahdollista arvioida tekemällä ekstrapolointi vuosien 1995, 1996 ja 1997 osalta havaittujen säännönvastaisuuksien perusteella. Tällä tavoin Ranskan hallitus saa korjaussumman suuruudeksi 44,3 miljoonaa Ranskan frangia. Tästäkään syystä Ranskan hallitus ei pidä hyväksyttävänä, että komissio on käyttänyt kiinteämääräistä korjausta koskevaa laskentamenetelmää.

14. Suomen tasavalta on 18.11.1999 annetulla presidentin määräyksellä hyväksytty väliintulijaksi tukemaan Ranskan tasavaltaa. Suomen hallitus vetoaa suhteellisuusperiaatteen loukkaamisen lisäksi perustelujen puutteellisuuteen sekä luottamuksensuojan periaatteen ja tehokkuusperiaatteen loukkaamiseen. Suomen hallitus katsoo, että perustelut ovat kahdella tavalla puutteelliset. Riidanalaisesta päätöksestä ei ensinnäkään voida päätellä, minkä vuoksi korjaus on tehty, ja toiseksi päätöksestä ei käy ilmi, miksi komissio on noudattanut kiinteämääräistä korjausta sen sijaan, että se olisi määrittänyt tosiasiallisesti aiheutuneen vahingon. Luottamuksensuojan periaatetta taas on loukattu, koska komissio on menettelyn aikana perustellut soveltamaansa korjausta eri tavoin. Ensin perusteluna oli käsiteltyjen hakemusten puutteellisuus ja myöhemmin komissio perusteli väitettään tarkastusten puutteellisuudella. Suomen hallitus katsoo lisäksi, että kiinteämääräistä korjausta voidaan tehokkuusperiaatteen mukaan käyttää vain poikkeuksellisesti, sillä se saattaa vaikeuttaa jäsenvaltioiden ja komission välistä yhteistyötä pitkään ja siten vaarantaa säännösten tehokkaan täytäntöönpanon.

15. Ranskan tasavalta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa päätöksen 1999/187/EY siltä osin kuin siinä tehdään kahden prosentin korjaus yhteisön rahoittamaan meno-osuuteen.

16. Suomi tukee Ranskan vaatimusta.

17. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

1) kumoaa kanteen ja

2) velvoittaa Ranskan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

18. Komissio pitää riidanalaista päätöstä oikein suhteutettuna. Se viittaa ensinnäkin siihen, että yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän kannalta on ensisijaisen tärkeää voida yksilöidä tasoitustuen kohteena olevat viljelyalat. Yhtä tärkeää komission mukaan on myös paikalla tehtävien tarkastusten tehokas toteuttaminen.

19. Kiinteämääräistä korjausta käytetään komission mukaan nyt tarkasteltavan asian kaltaisissa tapauksissa aina, eli silloin kun havaituista säännönvastaisuuksista johtuvan todellisen vahingon suuruutta ei voida arvioida. Yhteisöjen talousarviolle vuonna 1994 suoritettujen tarkastusten puutteellisuudesta aiheutuneen tosiasiallisen vahingon suuruutta ei ole voitu arvioida. Tämän vuoksi komission on pitänyt käyttää kiinteämääräistä korjausta. Se on kuitenkin soveltanut tässä yhteydessä pienintä hyväksyttyä prosenttiosuutta ja määrännyt summaksi kaksi prosenttia ilmoitetuista menoista.

20. Se kiistää mahdollisuuden suorittaa ekstrapolointi myöhemmin vuosina 1995—1997 havaittujen säännönvastaisuuksien perusteella. Tällainen menettelytapa olisi talousarvion vuotuisuusperiaatteen vastaista, sillä kyseisen periaatteen mukaan kutakin varainhoitovuotta on tarkasteltava erillään aiemmista ja tulevista varainhoitovuosista. Komissio jatkaa, että tiettynä vuonna tapahtuneita säännönvastaisuuksia koskevien havaintojen ei voida automaattisesti katsoa olevan päteviä myös muiden vuosien osalta.

21. Komission mukaan päätös ei myöskään ole puutteellisesti perusteltu. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EMOTR:n tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä riittää, että jäsenvaltio, jota asia koskee, on osallistunut päätöksen valmistelemiseen ja on näin ollen tietoinen päätöksen perusteluista.

22. Luottamuksensuojan periaatettakaan ei ole komission mukaan loukattu. Ainoassa tämän oikeudenkäynnin kannalta olennaisessa, 11.5.1998 päivätyssä kirjeessä arvostellaan paikalla tehtyjen tarkastusten heikkolaatuisuutta, ja tämä on myös riidanalaisen päätöksen perusteena. Ranskan hallitukselle on komission mukaan ilmoitettu tästä asiasta nimenomaisesti jo 24.10.1997 pidetyssä kokouksessa.

23. Komissio huomauttaa lopuksi, että sovitteluelimen kertomus (ks. edellä 6 kohta) ei ole komission päätöksen

94/442/EY 1 artiklan 2 kohdan mukaan sitova. [5]

tösten tekemistä eli sellaisia päätöksiä, jotka on tehty ennen 16.10.1995 (ks. 2 artiklan 1 kohta). Asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohtaa sovelletaan näin ollen nyt kyseessä olevien, varainhoitovuotta 1994 koskevien tilien tarkastamiseen.

## III Sovellettava lainsäädäntö

24. Komissio tarkastaa ja hyväksyy EMOTR:n tilit kunkin varainhoitovuoden osalta yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti. [6] Kyseisen asetuksen 5 artiklan 2 kohdan c alakohdan, sellaisena kuin se on muutettuna 22.5.1995 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1287/95, [7] komissio tekee ulkopuolelle jätettävistä menoista arvion erityisesti todetun epäyhdenmukaisuuden merkittävyyden perusteella. Komissio ottaa tällöin huomioon rikkomuksen laadun ja vakavuuden sekä yhteisölle aiheutetun taloudellisen vahingon. Asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettu rahoituksesta kieltäytyminen ei voi koskea 16 päivänä lokakuuta 1992 edeltävän varainhoitovuoden lukuun ilmoitettuja menoja, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän asetuksen voimaantuloa edeltävää varainhoitovuotta koskevien tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevien pää-

25. Asetuksen N:o 729/70 1 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan EMOTR:n tukiosastosta rahoitetaan maatalousmarkkinoiden säätelyyn tähtäävät interventiot. Tukijärjestelmästä tiettyjen peltokasvien viljelijöille 30 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1765/92 [8] 13 artiklan mukaan tällaisina interventiotoimenpiteinä pidetään myös kyseisen asetuksen 2 artiklan nojalla maksettavia tasoitustukia. Asetuksen 10 artiklan 3 kohdassa säädetään, että hakemukseen on liitettävä viiteasiakirjat, joiden avulla tasoitustukeen oikeutetut viljelyalat voidaan tunnistaa.

26. Tukijärjestelmä on otettu käyttöön komission asetuksessa N:o 3887/92 määritettyjen yksityiskohtaisten soveltamissääntöjen mukaisesti. Kyseisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että "pinta-alatukihakemuksissa" on oltava erityisesti tiedot, joiden on mahdollistettava kaikkien tilan viljelylohkojen, niiden pinta-alan, sijainnin ja käytön tunnistus. Asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan hallinnolliset ja paikalla tehtävät tarkastukset on tehtävä siten, että varmistetaan

5 — Päätöksen 94/442/EY 1 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa:
"2 Tilien tarkastamisen ja hyväksymisen jatkovaiheiden osalta:
a) sovitteluelimen kanta ei vaikuta komission lopulliseen tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevaan päätökseen eikä muuta asianomaisen jäsenvaltion oikeutta nostaa päätöksestä kanne perustamissopimuksen 173 artiklan mukaisesti,
— — ".

6 — EYVL L 94, s. 13.

7 — EYVL L 125, s. 1.

8 — Mainittu edellä alaviitteessä 2.

tukien ja palkkioiden myöntämistä koskevien edellytysten noudattaminen. Saman artiklan 2 kohdan mukaan suoritetaan hakemuksen kohteena olevien viljelylohkojen ristiintarkastuksia, jotta vältettäisiin perusteeton tukien myöntäminen kahteen kertaan samana kalenterivuonna. Paikalla tehtävien tarkastusten on 6 artiklan 3 kohdan mukaan ulotuttava vähintään 5 prosenttiin pinta-alatukihakemuksista.

28. Ranskan hallitus ei ole myöskään väittänyt, ettei muissa departementeissa paikalla suoritetuissa tarkastuksissa ollut havaittu säännönvastaisuuksia. Komission on väittänyt, että paikalla tehdyt tarkastukset suorittaneet henkilöt olivat tehtäväänsä nähden puutteellisesti koulutettuja, mitä Ranskan hallitus ei ole kiistänyt. Ranskan hallitus ei ole myöskään väittänyt, ettei vastaavaa rakenteellista puutetta olisi ollut muilla paikkakunnilla. Vaikka komission tarkastukset olivat kohdistuneet vain vähäiseen määrään tiloja, voidaan kuitenkin lähteä siitä, että otos oli Ranskan suorittamien tarkastusten osalta edustava.

## IV Asian tarkastelu

27. Edellä esitettyjen tosiseikkojen perusteella voidaan ensinnäkin todeta asianosaisten olevan yhtä mieltä siitä, että Ranskan viranomaisten vuonna 1994 paikalla suorittamat tarkastukset olivat riittämättömiä ja että tämän vuoksi on kyse asetuksen N:o 3887/92 6 artiklan rikkomisesta. Ranskan hallitus viittaa tosin siihen, että komissio tarkasti heinäkuussa 1994 ainoastaan kahdeksan tilaa, jotka sijaitsivat kahdessa eri departementissa. Se ei kuitenkaan kiistä, etteikö tässä yhteydessä olisi havaittu puutteita Ranskan viranomaisten paikalla suorittamissa tarkastuksissa. Ranskan hallitus vetoaa komission tekemien tarkastusten suhteellisen vähäiseen määrään vain väittääkseen, että komission olisi pitänyt laskea riidanalainen korjaus näistä tarkastuksista saamiensa tulosten ekstrapoloinnin avulla. Se riitauttaa siten ainoastaan korjauksen suuruuden eikä siis sen periaatteellista hyväksyttävyyttä.

29. On myös kiistatonta, että komissiolla on oikeus asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdan nojalla jättää Ranskan ilmoittamista menoista yhteisön rahoituksen ulkopuolelle tietty määrä säännönvastaisuuksien vuoksi. Kiistanalainen on siten vain korjauksen suuruus, sillä Ranska pitää summaa kohtuuttomana.

30. Asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan komissio tekee ulkopuolelle jätettävistä menoista arvion erityisesti todetun säännönvastaisuuden merkittävyyden perusteella. Tässä yhteydessä sen on otettava huomioon

säännönvastaisuuden vakavuus ja siitä yhteisölle aiheutunut taloudellinen vahinko.

31. Yhteisön oikeuden rikkominen johtuu nyt tarkasteltavassa asiassa Ranskan viranomaisten paikalla suorittamien tarkastusten heikosta laadusta. Asianosaiset kiistelevät siitä, onko tässä yhteydessä kyse vakavasta säännönvastaisuudesta vai ei.

32. Asetuksen N:o 1765/92 mukaan tasoitustukien myöntämistä on pidettävä tukena. Tällaiset yhteisön menot on tarkastettava asianmukaisella tavalla väärinkäytösten estämiseksi ja paljastamiseksi. Komissio on yhdessä ensimmäisistä asiaa koskevista kirjeistään, joka on päivätty 18.5.1994, nimenomaisesti maininnut Ranskan hallitukselle siitä, mikä merkitys on hallinnollisilla tarkastuksilla, joissa edellytetään viljelyalailmoituksia, sekä paikalla suoritettavilla tarkastuksilla. Havaitut säännönvastaisuudet koskevat siten olennaista, tasoitustukien myöntämiseen liittyvää kysymystä.

33. Nyt tarkasteltavassa asiassa merkitystä on myös sillä, että komissio on riidanalaista päätöstä valmistellessaan todennut Ranskan rikkoneen asetuksen N:o 1765/92 10 artiklan 3 kohtaa. Ranska oli nimittäin laiminlyönyt viljelyalailmoitusten esittämistä koskevan vaatimuksen. Tällainen ilmoitus tuen piiriin kuuluvasta pinta-alasta on kuitenkin tärkeä yksittäisten viljelyalojen tunnistamisen ja päällekkäisten tukien maksamisen estämisen kannalta. Asianosaiset olivat yhtä mieltä siitä, että tämä jo vuonna 1993 todettu puute korjattaisiin paikalla tehtäviä tarkastuksia tehostamalla. Vaikka riidanalaista päätöstä ei voitaisikaan enää perustella tällä säännönvastaisuudella, näitä tosiasioita ei kuitenkaan pidä unohtaa. Jos hakemusasiakirjoissa ei yksilöidä tuen kohteena olevaa viljelyalaa ja siis vaikeutetaan hallintotarkastuksia, paikalla suoritettavilla tarkastuksilla on entistä tärkeämpi asema tukien väärinkäytösten estämiseksi. Näin ollen on pääteltävä, että paikalla suoritettavien tarkastusten riittämättömyyden yhteydessä on kyse yhteisön säännösten vakavasta rikkomisesta.

34. On vielä tarkasteltava toista seikkaa, joka komission on pitänyt ottaa huomioon arvioidessaan korjauksen suuruutta, eli yhteisölle aiheutunutta taloudellista vahinkoa. Ranskan hallitus katsoo, että vahingon arviointi olisi voitu ja pitänytkin tehdä vuosien 1995, 1996 ja 1997 osalta todettuihin säännönvastaisuuksiin perustuvan ekstrapoloinnin avulla. Komissio taas toteaa, että perusperiaatteena on pyrkimys arvioida EMOTR:lle tosiasiassa aiheutuneet vahingot ja että vain silloin, kun tämä ei ole mahdollista, arvioinnissa päädytään kiinteämääräiseen korjaukseen. Se kuitenkin kiistää, että nyt tarkasteltavassa asiassa olisi ollut mahdollista arvioida todellista

vahinkoa, ja perustelee väitettään viittaamalla paikalla suoritettujen tarkastusten puutteellisuuteen. On näin ollen aluksi selvitettävä, olisiko nyt tarkasteltavassa asiassa ollut mahdollista arvioida todetuista säännönvastaisuuksista EMOTR:lle aiheutunut vahinko tekemällä ekstrapolointi vuosina 1995, 1996 ja 1997 todettujen säännönvastaisuuksien perusteella.

35. Säännönvastaisuuksien tarkastelua Ranskassa vuosina 1995, 1996 ja 1997 voidaan kyllä hyödyntää sen arvioimiseksi, kuinka merkittäviä säännönvastaisuudet yleensä ovat. On kyseenalaista, voidaanko tällaisten yleisten linjojen perusteella laskea korjauksen suuruutta EMOTR:n tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä.

36. Kun tarkastellaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka koskee komission oikeutta tehdä korjauksia korvattavien menojen määrään ja todistustaakan jakamista yhteisölle tosiasiallisesti aiheutuneen taloudellisen vahingon arvioinnissa, tällaista arviointitapaa on pidettävä riittämättömänä. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asetuksen N:o 729/70 2 ja 3 artiklassa komissiolle annetaan oikeus ottaa EMOTR:n yhteydessä huomioon ainoastaan summat, jotka on suoritettu asianmukaisia sääntöjä noudattaen. "Jos yhteisön säännösten mukaan tuen maksaminen on mahdollista ainoastaan tiettyjen todistuksia tai valvontaa koskevien edellytysten mukaisesti, tuki, joka on maksettu näiden edellytysten vastaisesti, ei ole sopusoinnussa yhteisön oikeuden kanssa ja sitä koskevaa menoerää ei siten pidä rahoittaa EMOTR:n budjetista." [9] Näiden päätelmien jälkeen yhteisöjen tuomioistuin tulee siihen tulokseen, että tällaisessa tilanteessa komissiolla "ei ole muuta mahdollisuutta kuin jättää hyväksymättä kyseiset menot kokonaisuudessaan". [10]

37. Asiassa Yhdistynyt kuningaskunta vastaan komissio antamassaan tuomiossa [11] yhteisöjen tuomioistuin on muun muassa täsmentänyt, että tilanteessa, jossa komissio ei hylkää kokonaisuudessaan säännönvastaisuuteen liittyviä menoja, se voi pyrkiä määrittämään säännönvastaisen toiminnan taloudellisia vaikutuksia käyttämällä laskentamenetelmää, jonka mukaan arvioidaan sitä, minkälaiseksi tilanne olisi muodostunut kyseisillä markkinoilla, jos säännönvastaisuutta ei olisi tapahtunut. Tällaisessa tilanteessa rahoituksen hylkäämisen kumoamista vaativalla jäsenvaltiolla on todistustaakka sen osoittamisessa, että nämä laskelmat eivät pidä paikkaansa. Oikeuskäytännössä esitetty kanta on myöhemmin vahvistettu erityisesti 3.6.1993 laaditussa työasiakirjassa VI/216/93 ja 23.12.1997 laaditussa työasiakirjassa VI/5330/97, jotka molemmat koskevat EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä tehtävän päätöksen valmistelemisen yhteydessä laskettavista taloudellisista vaikutuksista annettuja suuntaviivoja (jäljempänä suuntaviivat). [12]

9 — Asia C-197/90, Italia v. komissio, tuomio 8.1.1992 (Kok. 1992, s. I-1, 38 kohta ja sitä seuraavat kohdat); asia C-197/91, FAC, tuomio 25.5.1993 (Kok. 1993, s. I-2639, 16 kohta) ja asia C-50/94, Kreikka v. komissio, tuomio 4.4.1996 (Kok. 1996, s. I-3331, 26 kohta).

10 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Kreikka vastaan komissio, tuomion 26 kohdan loppu.

11 — Asia 347/85, tuomio 24.3.1988 (Kok. 1988, s. 1749, 15 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Ks. myös julkisasiamies Darmonin ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 9 mainitussa asiassa Italia vastaan komissio, 42 kohta.

12 — Ks. edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Kreikka v. komissio, tuomion 7 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

38. Oikeuskäytännön perusteella voidaan siten päätellä, että komissiolla olisi nyt tarkasteltavassa asiassa ollut oikeus jopa kieltäytyä kokonaan ottamasta vastattavakseen tasoitustuesta aiheutuneita menoja. Menojen oikeellisuutta koskeva todistustaakka on Ranskan hallituksella. Siltä osin kuin on kyse riittämättömistä tarkastuksista aiheutuneiden menojen suuruudesta, Ranska on vuoden 1994 osalta esittänyt lukuja, jotka koskevat tällöin tarkastuksista aiheutuneita summia. Koska nämä tarkastukset kuitenkin olivat puutteellisia, näitä lukuja ei voida pitää hyväksyttävänä lähtökohtana yhteisölle aiheutuneen taloudellisen vahingon suuruutta arvioitaessa.

39. Myöskään kyseistä vuotta seuraavat vuodet eivät tarjoa varmaa laskentaperustaa, koska niiden perusteella voidaan vain arvioida teoriassa sitä, kuinka paljon säännönvastaisuuksia yleensä esiintyy, muttei kyetä selvittämään vuotta 1994 koskevia tarkkoja tietoja. Vuoden 1994 tilannetta ei voida varmuudella myöskään laskea myöhempien vuosien vähäisempien säännönvastaisuuksien perusteella, ja tällainen laskelma olisi kuitenkin välttämätön vahingon arvioinnin kannalta. On täysin mahdollista, ettei myöhempinä vuosina enää esiintynyt säännönvastaisuuksia ainakaan samassa mittakaavassa, koska Ranska oli komission kanssa käymänsä kirjeenvaihdon vuoksi tietoinen tarkastustensa puutteellisuudesta. Ranska toteaa itsekin yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän käyttöönotossa olleen alkuvaikeuksia. Tämä viittaisi kuitenkin siihen, että säännönvastaisuuksien määrä on saattanut olla vuonna 1994 kokonaisuudessaan suurempi kuin vuosina 1995, 1996 ja 1997. Näin ollen Ranskan hallituksen ehdottama laskentamenetelmä ei ole yhtään sen varmempi kuin komission noudattama tiettyyn kiinteään määrään perustuva laskentamenetelmä, joka myös perustuu vahingon arviointiin yksinomaan sen perusteella, millaisen taloudellista vahinkoa koskevan riskin säännönvastaisuus on aiheuttanut yhteisölle. Komission soveltama menetelmä on sitä paitsi sopusoinnussa asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdan kanssa, koska komissio ottaa huomioon todetun säännönvastaisuuden vakavuuden. Ranskan ehdottamassa menetelmässä ei oteta tätä näkökulmaa lainkaan huomioon vaan sen avulla arvioidaan ainoastaan lopputulosta eli todettuja säännönvastaisuuksia vastaavaa rahamäärää. On siten lähdettävä siitä, ettei Ranska ole osoittanut, että EMOTR:lle aiheutunut taloudellisen vahingon riski olisi todellakin ollut täsmällisesti arvioitavissa.

40. Jos komissiolla siis oli oikeus tehdä kiinteämääräinen korjaus, on vielä pohdittava, onko komission esittämää määrää, joka on kaksi prosenttia ilmoitetuista menoista eli 567,7 miljoonaa Ranskan frangia, pidettävä kohtuullisena.

41. Edellä mainitun yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella komissiolla on oikeus jättää ulkopuolelle kaikki menot, joiden osalta tarkastusten on

todettu olevan puutteellisia. Ei siten voida väittää, että komissio olisi toiminut kohtuuttomalla tavalla, kun se on hylännyt menoista vain kaksi prosenttia sen sijaan, että se olisi hylännyt ne kokonaisuudessaan. Nyt tarkasteltavassa asiassa komissio on käyttänyt päämäärän saavuttamiseksi huomattavasti lievempää keinoa kuin mihin sillä olisi ollut oikeus.

42. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kohtuullisuuden rajan ylittymiseksi jäsenvaltion on osoitettava, että tunnusmerkistö on mielivaltainen ja kohtuuton. [13] On siten selvitettävä, onko Ranska osoittanut, että EMOTR:lle ei ole aiheutunut riittämättömistä tarkastuksista lainkaan kustannuksia tai että ne ovat olleet vähäisempiä kuin komissio on katsonut, tai onko Ranska esittänyt näyttöä siitä, että suuntaviivat ovat mielivaltaisia ja kohtuuttomia.

43. Kuten edellä on todettu, Ranska ei ole osoittanut, että menot olisivat tosiasiassa olleet vähäisemmät kuin komissio on katsonut. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden asiana on osoittaa, että yhteisön on otettava menot vastattavikseen. Tämä johtuu siitä, että jäsenvaltioilla, jotka maksavat summat ja suorittavat niiden tilityksen, on kaikki tiedot, joiden avulla ne voivat tarvittaessa riitauttaa komission laskelmien paikkansapitävyyden. [14] Todistustaakan jakautuminen tällä tavoin vaikuttaa asianmukaiselta, mitä Ranskan hallituskaan ei kiistä.

44. Ainoastaan Suomen hallitus vetoaa perustelujen puutteellisuuteen ja katsoo, että komission olisi pitänyt ilmoittaa, minkä vuoksi se oli todellisten vahinkojen arvioinnin sijaan päätynyt tekemään kiinteämääräisen korjauksen.

45. Tätä näkökantaa ei voida hyväksyä ensinnäkään siksi, että komissio on 11.5.1998 päivätyssä kirjeessään esittänyt syyt, joiden vuoksi se katsoi, ettei Ranskan hallituksen ehdottama vahinkojen arviointi ollut mahdollinen vaan tapauksessa oli tehtävä kiinteämääräinen korjaus. Perustamissopimuksen 190 artiklassa (josta on tullut EY 253 artikla) määrätyn perusteluvelvoitteen laajuus riippuu kyseisen toimen luonteesta ja siitä asiayhteydestä, jossa se annetaan tai tehdään. [15] Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "erityisesti tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevien päätösten valmistelun yhteydessä päätöksen perusteluja on pidettävä riittävinä, kun se jäsenvaltio, jolle päätös on osoitettu, on osallistunut kiinteästi päätöksen valmisteluun ja näin ollen tuntee ne syyt, joiden vuoksi komissio ei ole katsonut kysei-

13 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Kreikka v. komissio, tuomion 28 kohta.

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

15 — Asia C-28/94, Alankomaat v. komissio, tuomio 22.4.1999 (Kok. 1999, s. I-1973, 81 kohta).

sen summan kuuluvan EMOTR:n vastattavaksi". [16] Komission 11.5.1998 päivätty kirje täyttää nämä edellytykset.

46. Kyseisen oikeuskäytännön perusteella myöskään perustelujen puutteellisuutta koskevaa Suomen hallituksen toteamusta ei voida pitää hyväksyttävänä. Komission ja Ranskan välinen kirjeenvaihto vuosina 1994—1998 osoittaa, että Ranska on osallistunut tiiviisti riidanalaisen päätöksen valmisteluun. Komissio on etenkin 11.5.1998 päivätyssä kirjeessään ilmoittanut, että korjauksen perusteena on tarkastusten riittämättömyys. Ranska oli tietoinen tästä perustelusta, ja jopa alun perin esitetystä puutteellisten hakemusten käsittelemistä koskevasta väitteestä luopuminen on asianosaisten välillä kiistaton asia. Koska nyt tarkasteltavassa asiassa ei myöskään ole tiedossa mitään sellaista seikkaa, jonka perusteella edellä esitetyssä oikeuskäytännössä muodostuneesta linjasta olisi syytä poiketa, on lähdettävä siitä, että riidanalainen päätös on riittävällä tavalla perusteltu. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei edellytetä, että myös kolmas osapuoli pitää päätöstä asianmukaisena.

47. Suomen kanta, jonka mukaan komission olisi pitänyt perustella kiinteämääräisen korjauksen soveltamista, ei ole hyväksyttävä siitäkään syystä, että tämän seurauksena todistustaakka siirtyisi komissiolle. Koska jäsenvaltioilla kuitenkin on kaikki tarvittavat kirjanpitoasiakirjat ja komissio on muutenkin EMOTR:n tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevaa päätöstä valmistellessaan riippuvainen jäsenvaltioiden sille toimittamista asiakirjoista, ei olisi asianmukaista siirtää todistustaakkaa komissiolle.

48. Suuntaviivojen osalta Ranskan hallitus viittaa sovitteluelimen kertomukseen ja väittää, että nyt käsiteltävässä asiassa kiinteämääräisen korjauksen tekeminen on kyseenalaista. Ranskan hallitus ei kuitenkaan osoita, miltä osin tässä yhteydessä on kyse perustavanlaatuisesta puutteesta suuntaviivoissa. Arvostelussa keskitytään ainoastaan nyt tarkasteltavaan yksittäistapaukseen eikä osoiteta, että suuntaviivat olisivat mielivaltaiset tai kohtuuttomat. Yhteisöjen oikeuskäytännön perusteella on siten aiheellista hylätä myös tämä väite.

49. Korjaus on tehty kiinteämääräisenä tilanteessa, jossa on ollut mahdotonta määritellä yhteisön talousarviolle todellisuudessa aiheutunut vahinko. Komissio teki aluksi yksittäisiä kiinteämääräisiä vähennyksiä. Varainhoidon valvoja piti kuitenkin menettelyä yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena, minkä seurauksena komissio alkoi soveltaa kolmea erilaista

16 — Asia C-242/97, Belgia v. komissio, tuomio 18.5.2000 (Kok. 2000, s. I-3421, 95 kohta).

kiinteämääräistä korjausta (2, 5 ja 10 prosenttia).[17] Euroopan parlamentin pyynnöstä otettiin lisäksi käyttöön 25 prosentin kiinteämääräinen korjaus. Näin ollen jos Ranskan hallitus pitää nyt tarkasteltavassa asiassa kaikkein pienimmän prosenttiosuuden soveltamista kohtuuttomana ja väittää, että kyse on kiinteämääräisten korjausten soveltamisen rajatapauksesta, tämä osoittaa Ranskan hallituksen kannattavan vakaasti suuntaviivoissa esitetyn, prosenttiosuuden asteittaiseen kasvuun perustuvan järjestelmän uudelleentarkastelua. Tällainen uudelleentarkastelu on kuitenkin suoritettava poliittisin keinoin eikä komission päätöksen laillisuusvalvonnan yhteydessä.

50. On aiheellista huomauttaa lisäksi, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kiinteään määrään perustuva korjausarviointi on sopusoinnussa yhteisön oikeuden kanssa.[18] Nyt tarkasteltavassa tapauksessa ei ole tullut esiin mitään sellaista seikkaa, jonka seurauksena näkökannasta olisi perusteltua poiketa. On näin ollen pidettävä kohtuullisena korjausta, joka on suuruudeltaan kaksi prosenttia ilmoitetuista menoista.

51. Tarkastelen lopuksi luottamuksensuojan periaatteen ja tehokkuusperiaatteen suojaamista koskevaa Suomen hallituksen kantaa. Riidanalaisella päätöksellä ei loukata luottamuksensuojan periaatetta. Komissio oli tosin alun perin ilmoittanut suorittavansa korjauksen puutteellisten hakemusten käsittelemisen vuoksi. Se totesi kuitenkin 9.7.1997 päivätyssä kirjeessään, että paikalla tehtyjen tarkastusten riittämätön laatu saattaisi johtaa aiottua huomattavampaan korjaukseen. Sen jälkeen kun Ranskan tasavalta oli ilmoittanut olevansa valmis lisäämään paikalla tehtävien tarkastusten määrää, komissio luopui puutteellisten hakemusten käsittelyä koskevasta väitteestään ja arvosteli Ranskan hallitusta yksinomaan tarkastusten puutteellisuudesta. Riidanalainen päätös perustuu yksinomaan tähän jälkimmäiseen väitteeseen, mikä käy ilmi 11.5.1998 päivätystä kirjeestä, joka on komission päätöksen 94/442/EY 1 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu muodollisesti annettu tieto. Näin ollen ei voida hyväksyä luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista koskevaa näkökantaa, koska Ranskan hallituksen tietoon oli niin suullisesti kuin kirjallisestikin saatettu epäkohdat, joihin oli kiinnitetty huomiota, eikä siten ollut mitään luottamusta, jota olisi pitänyt suojata ja joka olisi näin ollen kärsinyt.

52. Tehokkuusperiaatetta koskevat Suomen hallituksen toteamukset ovat myös perusteettomia. Yhteisöjen tuomioistuin on useita kertoja todennut, että kyseessä olevia menoja kokonaisuudessaan vastaava korjaus on yhteisön oikeuden mukainen. Näin ollen suuntaviivojen mukainen 2—10 prosentin korjaus kyseiseen summaan ei vaikuta kansallisten viranomaisten ja komission väliseen yhteistyöhön, vaikka korjaus olisikin tehty kiinteämääräisenä. Kaiken kaikkiaan kyse on vähemmän merkittävästä toimenpiteestä kuin yhteisön oikeu-

17 — Ks. 3.6.1993 tehty komission työasiakirja IV/216/93, liite 2, s. 1.

18 — Ks. edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Kreikka v. komissio, tuomion 28 kohta.

den mukaan myös sallittu rahoituksen epääminen kokonaisuudessaan. Tämän vuoksi toimenpide on periaatteessa kohtuullinen.

53. Komission toisen vastaväitteen tarkasteleminen on näin ollen enää toissijaista. Komissio siis väittää, että korjauksen laskeminen myöhempinä vuosina havaittujen säännönvastaisuuksien perusteella on talousarvion vuotuisuusperiaatteen vastaista. Asetuksen N:o 729/70 1 artiklan 1 kohdan mukaan EMOTR on osa yhteisön talousarviota. Siihen sovelletaan siis talousarviota koskevia yleisiä sääntöjä, joihin myös vuotuisuusperiaate lukeutuu.

54. Talousarvion vuotuisuusperiaate perustuu EY:n perustamissopimuksen 199 ja 202 artiklaan (joista on tullut EY 268 ja EY 271 artikla). Periaate tarkoittaa sitä, että talousarviosta on päätettävä vuosittain. [19] Tämän periaatteen mukaisesti asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle tilinpäätökset yhdessä niiden tarkastamiseksi ja hyväksymiseksi tarvittavien asiakirjojen kanssa. Ei kuitenkaan vaikuta vuotuisuusperiaatteen vastaiselta ottaa huomioon vuosina 1995, 1996 ja 1997 todettuja säännönvastaisuuksia yhteisölle aiheutuneen vahingon ja siten korjauksen suuruuden määrittämiseksi. Tällöin ei nimittäin yhdistetä varainhoitovuoteen 1994 myöhempinä vuosina havaittuja puutteita ja niiden vaikutuksia EMOTR:n kannalta, vaan kuten Ranskan hallitus toteaa, kyse on yksinomaan siitä, että näitä tietoja käytetään säännönvastaisuuksien määrän arvioimiseen yleensä, jolloin voidaan arvioida säännönvastaisuuksien määrää myös vuonna 1994. Tällaisella lähestymistavalla, joka koskee vuosina 1994 aiheutuneita menoja sekä samana vuonna todettuja säännönvastaisuuksia, ei näin ollen loukata vuotuisuusperiaatetta.

55. Kaiken kaikkiaan komission päätöstä 1999/187/EY on kuitenkin pidettävä oikein suhteutettuna siltä osin kuin siinä määrätään kahden prosentin eli 567 733 352 Ranskan frangin suuruisesta korjauksesta, joka on laskettu Ranskan tasavallan ilmoittamista ja asetuksen N:o 1765/92 mukaisesti myönnettyjen tukien yhteydessä syntyneistä kokonaismenoista.

## V Oikeudenkäyntikulut

56. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Komissio on vaatinut Ranskan tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Ranskan tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

19 — Asia C-284/90, neuvosto v. parlamentti, tuomio 31.3.1992 (Kok. 1992, s. I-2277, 26 kohta); ks. myös julkisasiamies Jacobsin samaa tuomiota koskevat huomiot 17.10.1991 esitetyssä ratkaisuehdotuksessa (Kok. 1992, s. I-2298, 23 kohta).

## VI Ratkaisuehdotus

57. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavalla tavalla:

1. Kanne hylätään perusteettomana.

2. Ranskan tasavalta määrätään korvaamaan oikeudenkäyntikulut.