JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
CHRISTINE STIX-HACKL
26 päivänä kesäkuuta 2003 [1]

Sisällys

I Johdanto I-12781

II Asiaa koskevat oikeussäännöt I-12782

III Riidanalaiset päätökset I-12786

A Päätös 2000/362/EY I-12786

B Päätös 2001/739/EY I-12788

C Riidanalaisten päätösten tausta I-12789

IV Valvontaa koskeva komission toimivalta I-12791

A Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut I-12791

B Oikeudellinen arviointi I-12792

V Komission väitteet ja niiden oikeusvaikutukset I-12796

A Alustavat huomiot I-12797

B Komission esittämät tekniset väitteet (asia C-293/00) I-12799

1. Alustavat huomiot I-12799

2. Komission suorittama tosiseikkojen määrittely ja arviointi I-12799

a) Asianosaisten keskeiset väitteet ja niiden perustelut I-12800

Varautumissuunnitelman puuttuminen I-12800

Väite, jonka mukaan klassisen sikaruton epidemia vahvistettiin virallisesti liian myöhään I-12800

Eläinkuljetukset suojavyöhykkeellä I-12801

Eläinten teurastukset I-12802

Suojavyöhykkeen perustamatta jättäminen I-12804

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

b) Asian arviointi I-12804

Varautumissuunnitelman puuttuminen I-12804

Väite, jonka mukaan klassisen sikaruton epidemia vahvistettiin virallisesti liian myöhään I-12805

Eläinkuljetukset suojavyöhykkeellä I-12806

Eläinten teurastukset I-12808

Välipäätelmä I-12811

C Taloudellis-hallinnolliset väitteet (asiat C-293/00 ja C-501/01) I-12811

1. Sopivaa korvausta koskevan käsitteen tulkinta I-12811

a) Asianosaisten keskeiset väitteet ja niiden perustelut I-12811

b) Oikeudellinen arviointi I-12812

2. Komission suorittama tosiseikkojen määrittely ja arviointi I-12813

a) Asia C-293/00 ..... I-12813

i) Asianosaisten keskeiset väitteet ja niiden perustelut I-12813

ii) Oikeudellinen arviointi I-12815

Yleistä I-12815

Eläinten arvon arvioiminen liian suureksi joissakin tapauksissa I-12815

Eläinten perustelemattomat luokittelumuutokset I-12816

Rehun määrän yliarviointi I-12817

Kaksinkertaisen korvauksen myöntäminen I-12818

Kahden eri korvauksen järjestelmän käyttöönotto I-12818

Yhteenveto ja päätelmät I-12818

b) Asia C-501/01 ..... I-12819

i) Asianosaisten keskeiset väitteet ja niiden perustelut I-12819

ii) Oikeudellinen arviointi I-12819

3. Oikeasuhtaisuus ja oikeusvaikutusten perustelu I-12821

a) Asianosaisten keskeiset väitteet ja niiden perustelut I-12821

i) Oikeasuhtaisuus I-12821

ii) Perusteluvelvollisuus I-12823

b) Oikeudellinen arviointi I-12823
i) Asia C-293/00 ..... I-12824
Oikeasuhtaisuus I-12824
Perustelut I-12825
ii) Asia C-501/01 ..... I-12826
VI Oikeudenkäyntikulut I-12828
VII Ratkaisuehdotus I-12829

I Johdanto

1. Alankomaissa puhkesi vuosina 1997 ja 1998 klassisen sikaruton epidemia. Alankomaiden hallitus ryhtyi eläinlääkintäalan toimiin taudin hävittämiseksi ja aloitti poikkeukselliset markkinoiden tukitoimenpiteet.

2. Yhteisön oikeudessa säädetään, että yhteisö voi osallistua joidenkin sellaisten eläinlääkintäalan menojen rahoitukseen, joita aiheutuu jäsenvaltioille erityisesti klassisen sikaruton kaltaisen kulkutaudin hävittämisestä.

3. Alankomaiden hallitus pyysi vuosiksi 1997 ja 1998 yhteisöltä rahoitusta klassisen sikaruton hävittämisestä aiheutuneisiin menoihin. Komissio katsoi, ettei kaikkia menoja voitu pitää tukikelpoisina. Komissio teki eläinlääkintäalan tukikelpoisista menoista kaksi päätöstä [2] (jäljempänä riidanalaiset päätökset), joissa se vahvisti sen kokonaissumman, jolla yhteisö osallistuu Alankomaissa kyseisinä vuosina aiheutuneiden menojen rahoitukseen. Komissio arvioi tässä yhteydessä sekä kansallisten viranomaisten menettelyä taudin hävittämiseksi että karjankasvattajille maksettuja korvauksia ja tuli siihen tulokseen, että tässä yhteydessä on syntynyt ylimääräisiä menoja, joita ei pidä rahoittaa yhteisön talousarviosta. Komissio päätti näin ollen vähentää 25 prosenttia siitä osuudesta, jolla yhteisö rahoittaa Alankomaiden ilmoittamia menoja.

4. Alankomaiden kuningaskunta vaatii päätöksen kumoamista siltä osin kuin komissio on vähentänyt kyseessä olevista

2 — Yhteisön taloudellisen tuen kokonaismäärästä klassisen sikaruton hävittämiseksi Alankomaista vuonna 1997 25 päivänä toukokuuta 2000 tehty komission päätös 2000/362/EY (tiedoksiannettu numerolla K(2000) 1385) (EYVL L 129, s. 33) ja yhteisön tuen kokonaismäärästä klassisen sikaruton hävittämiseksi Alankomaista vuonna 1998 17 päivänä lokakuuta 2001 tehty komission päätös 2001/739/EY (tiedoksiannettu numerolla K(2001) 3110) (EYVL L 277, s. 28).

menoista maksettavaa korvausta kiinteämääräisesti 25 prosenttia. Alankomaiden hallituksen mukaan korvauksen alentamisella ei ole oikeudellista perustaa. Se väittää lisäksi, että komissio on perustanut kantansa virheellisiin tosiseikkoihin, joita se on myös arvioinut virheellisesti. Alankomaiden hallitus katsoo, että riidanalaiset päätökset ovat lisäksi suhteellisuusperiaatteen vastaisia ja ristiriidassa luottamuksensuojaa koskevien vaatimusten kanssa. Lopuksi se toteaa, ettei riidanalaisia päätöksiä ole perusteltu riittävästi.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

5. Riidanalaiset päätökset perustuvat tietyistä eläinlääkintäalan kustannuksista 26 päivänä kesäkuuta 1990 tehdyn neuvoston päätöksen 90/424/ETY,[3] sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna neuvoston päätöksellä 94/370/EY,[4] 3 artiklan 3 ja 5 kohtaan.

6. Päätöksen 90/424/ETY 3 artiklan 1 kohdan mukaan tämän artiklan määräyksiä sovelletaan, kun jäsenvaltiossa ilmenee eläintauteja, kuten klassista sikaruttoa.

7. Päätöksen 90/424/ETY 3 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Kyseisen jäsenvaltion on saatava yhteisön rahoitusta taudin hävittämiseksi, jos viipymättä toteutettaviin toimenpiteisiin sisältyy vähintään tilan eristäminen heti tautiepäilyn jälkeen ja — — taudin virallisen vahvistuksen jälkeen toteutetaan seuraavat toimenpiteet:

— taudille alttiisiin lajeihin kuuluvien eläinten, jotka ovat saaneet tartunnan tai sairastuneet taikka jotka ovat voineet saada tartunnan tai sairastua, teurastaminen ja hävittäminen — —,

— saastuneiden rehujen ja välineiden hävittäminen siltä osin kuin välineitä ei voida desinfioida kolmannen luetelmakohdan mukaisesti,

— tilan ja tilalla olevan kaluston puhdistus, hyönteisten hävittäminen ja desinfiointi,

— suojavyöhykkeiden perustaminen,

3 — EYVL L 224, s. 19.

4 — Tietyistä eläinlääkintäalan kustannuksista tehdyn päätöksen 90/424/ETY muuttamisesta 21 päivänä kesäkuuta 1994 tehty neuvoston päätös 94/370/EY (EYVL L 168, s. 31).

— tartunnan leviämisvaaran ehkäisyä koskevien säännösten soveltaminen,

— sen teurastamisen jälkeisen määräajan vahvistaminen, jonka kuluttua tilalle voidaan hankkia uutta karjaa,

— riittävän korvauksen maksaminen nopeasti karjankasvattajille."

Päätöksen 90/424/ETY 3 artiklan 3 kohdan mukaan "kyseisen jäsenvaltion on ilmoitettava viipymättä komissiolle ja muille jäsenvaltioille yhteisön lainsäädännön mukaisesti toteutetuista tiedotus- ja hävittämistoimenpiteistä sekä niiden tuloksista. Päätöksellä 68/361/ETY perustettu pysyvä eläinlääkintäkomitea, jäljempänä 'komitea', tarkastelee tilannetta mahdollisimman pian. Yhteisön erityisestä rahoituksesta päätetään 41 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kyseisessä yhteisessä markkinajärjestelyssä määrättyjen toimenpiteiden toteuttamista".

8. Yhteisön rahoituksen määrästä säädetään päätöksen 90/424/ETY 3 artiklan 5 kohdassa, jonka mukaan "yhteisön rahoituksen, joka voidaan tarvittaessa jakaa eriin, on oltava:

— 50 prosenttia kuluista, jotka aiheutuvat jäsenvaltioille teurastamisesta, eläinten ja tarvittaessa eläintuotteiden hävittämisestä, tilan ja välineiden puhdistuksesta, hyönteisten hävittämisestä, desinfioinnista sekä 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettujen saastuneiden rehujen ja välineiden hävittämisestä tilanomistajille maksettavista korvauksista,

— 100 prosenttia rokotteen hankinnasta ja 50 prosenttia tämän rokottamisen toteuttamisesta aiheutuneista kuluista, jos rokottamisesta on päätetty 4 kohdan mukaisesti.

sanotun kuitenkaan rajoittamatta yhteisessä markkinajärjestelyssä toteutettavia markkinoiden tukitoimenpiteitä."

9. Päätöksellä 90/424/ETY on näin ollen tarkoitus mahdollistaa yhteisön rahoituksen saanti sellaisten menojen rahoittamiseen, joita jäsenvaltioille aiheutuu eläintautien hävittämisestä. Tämän mahdollisuuden tarjoaminen perustuu ajatukseen, jonka mukaan on viime kädessä kaikkien jäsenvaltioiden etujen mukaista, että jäsenvaltio, jossa tauti puhkeaa, ryhtyy nopeasti toimiin.

10. Eläintaudin hävittämiseksi toteutettavat toimet voidaan lähtökohtaisesti katsoa kuuluviksi niin yhteiseen maatalouspolitiikkaan kuin terveyspolitiikkaankin. Niillä nimittäin pyritään säilyttämään kyseisten maatalousmarkkinoiden tasapaino, mutta ne voivat olla luonteeltaan myös terveyspoliittisia toimia, mikäli tauti voi vaarantaa ihmisten terveyden. [5]

11. Sianlihan tuotantoon sovelletaan markkinajärjestelyä, joka voidaan eläinkulkutaudin puhjettua ulottaa kattamaan myös poikkeukselliset markkinoiden tukitoimenpiteet. Näiden toimien lisäksi eläinlääkintäalalla voidaan toteuttaa sekä ehkäiseviä että korjaavia toimia. Klassisen sikaruton torjuntaa käsitellään erityisesti neuvoston direktiivissä 80/217/ETY, [6] joka on sittemmin korvattu direktiivillä 2001/89/EY. [7]

12. Direktiivin 80/217/ETY 9 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston direktiivillä 91/685/ETY, säädetään muun muassa seuraavaa:

"1. Kun tilalla olevien sikojen klassisen sikaruton taudinmääritys on vahvistettu virallisesti, toimivaltaisen viranomaisen on perustettava suojavyöhyke, joka ulottuu vähintään 3 kilometrin säteelle tautipesäkkeestä ja joka sisältyy vähintään 10 kilometrin säteelle muodostettuun valvontavyöhykkeeseen.

— —

4. Suojavyöhykkeellä sovelletaan seuraavia toimenpiteitä:

a) kaikista tiloista on laadittava luettelo mahdollisimman pian. — —

b) sikojen liikkuminen tai kuljetus on kielletty julkisilla tai yksityisillä teillä. — —

c) sikojen tai muiden eläinten tai mahdollisesti saastuneiden aineiden (esimerkiksi rehut, ulosteet, lietelanta, ja niin edelleen) kuljetukseen käytettyjä kuorma-autoja sekä muita kuljetusvä-

5 — Tämän perusteella Amsterdamin sopimuksella on luotu erillinen oikeudellinen perusta, EY 152 artiklan 4 kohta, jonka nojalla "poiketen siitä mitä 37 artiklassa määrätään", voidaan toteuttaa "eläinlääkintä- ja kasvinsuojelualalla toimenpiteitä".

6 — Yhteisön toimenpiteistä klassisen sikaruton torjumiseksi 22 päivänä tammikuuta 1980 annettu neuvoston direktiivi 80/217/ETY (EYVL L 47, s. 11). Tätä direktiiviä muutettiin neuvoston direktiivillä 80/1274/ETY (EYVL L 375, s. 75), neuvoston direktiivillä 81/476/ETY (EYVL L 186, s. 20), neuvoston direktiivillä 84/645/ETY (EYVL L 339, s. 33), neuvoston asetuksella N:o 3768/85 (EYVL L 362, s. 8), neuvoston direktiivillä 85/586/ETY (EYVL L 372, s. 44), neuvoston direktiivillä 87/486/ETY (EYVL L 280, s. 21), neuvoston direktiivillä 91/685/ETY (EYVL L 377, s. 1) ja neuvoston päätöksellä 93/384/ETY (EYVL L 166, s. 34).

7 — Yhteisön toimenpiteistä klassisen sikaruton torjumiseksi 23 päivänä lokakuuta 2001 annettu neuvoston direktiivi 2001/89/ETY (EYVL L 316, s. 5).

lineitä ja laitteita, joita käytetään suojavyöhykkeellä, ei saa viedä pois — —

d) tilalle ei saa tuoda eikä sieltä saa viedä mitään muuta eläinlajia ilman toimivaltaisen viranomaisen lupaa;

e) kaikista tilalla kuolleista tai sairastuneista sioista on ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle, joka suorittaa tarpeelliset tutkimukset klassisen sikaruton esiintymisen vahvistamiseksi;

f) sikoja ei saa viedä pois tilalta, jossa niitä pidetään, 21 päivän aikana siitä, kun saastuneen tilan alustava puhdistus ja desinfiointi on suoritettu loppuun 10 artiklassa säädetyllä tavalla; lupa sikojen siirtoon mainitulta tilalta voidaan antaa 21 päivän jälkeen — —

8. Poiketen siitä, mitä 4 kohdan f alakohdassa — — säädetään, toimivaltainen viranomainen voi antaa luvan sikojen kuljettamiseen tilalta teurasjätteen käsittelylaitokseen tuhottavaksi tai paikkaan, jossa ne teurastetaan ja poltetaan tai haudataan. — —

Viruksen leviämisen välttämiseksi kuljetuksen aikana on ryhdyttävä kaikkiin tarpeellisiin varotoimenpiteisiin, erityisesti puhdistamalla ja desinfioimalla kuormaautot kuljetuksen jälkeen.

9. Kun 4 kohdan f alakohdassa ja 6 kohdan f alakohdassa säädettyjä kieltoja jatketaan yli 30 päivän ajan uusien tautitapausten esiintymisen vuoksi ja tästä aiheutuu ongelmia sikojen suojissa pitämiselle, toimivaltainen viranomainen voi omistajan perustellusta hakemuksesta antaa luvan sikojen pois vientiin suoja- tai valvontavyöhykkeellä sijaitsevalta tilalta — —

Viruksen leviämisen välttämiseksi kuljetuksen aikana on ryhdyttävä kaikkiin tarpeellisiin varotoimenpiteisiin, erityisesti puhdistamalla ja desinfioimalla kuormaautot kuljetuksen jälkeen."

13. Direktiivin 80/217/ETY 14 b artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on laadittava tiettyjen perusteiden mukaisesti varautumissuunnitelma, jossa tarkennetaan klassisen sikaruton puhjettua täytäntöön pantavat kansalliset toimenpiteet. Nämä suunnitelmat oli esitettävä komissiolle tarkastettavaksi ja — mahdollisten muutosten tekemisen jälkeen — hyväksyttäväksi viimeistään 1.1.1993.

14. Myös neuvoston direktiivi 92/119/ETY [8] on syytä mainita horisontaalisena säädöksenä.

III Riidanalaiset päätökset

A *Päätös 2000/362/EY*

15. Asian C-293/00 kohteena on yhteisön taloudellisen tuen kokonaismäärästä klassisen sikaruton hävittämiseksi Alankomaissa vuonna 1997 25 päivänä toukokuuta 2000 tehty komission päätös 2000/362/EY (jäljempänä ensimmäinen riidanalainen päätös). [9]

16. Päätöksessä säädetään seuraavaa:

"*1 artikla*

Yhteisön taloudellisen tuen kokonaismäärä klassisen sikaruton hävittämiseksi Alankomaista vuonna 1997 on 109 937 795 euroa.

2 artikla

Yhteisön taloudellisen tuen jäljellä oleva määrä, 35 507 928 euroa, maksetaan sitä mukaa, kun määrärahoja on käytettävissä.

3 artikla

Tämä päätös on osoitettu Alankomaiden kuningaskunnalle."

17. Päätöksen johdanto-osan perustelukappaleissa todetaan seuraavaa:

"1) Klassisen sikaruton tautipesäkkeitä esiintyi Alankomaissa vuonna 1997. Tämän taudin ilmeneminen aiheutti vakavan vaaran yhteisön sikakarjalle. Edistääkseen taudin mahdollisimman nopeaa hävittämistä yhteisö voi osallistua jäsenvaltioille aiheutuvien menojen rahoitukseen.

8 — Yhteisön yleisistä toimenpiteistä tiettyjen eläintautien torjumiseksi sekä swin vesicular -tautiin liittyvistä erityistoimenpiteistä 17 päivänä joulukuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/119/ETY (EYVL L 62, s. 69).

9 — Tiedoksiannettu numerolla K(2000) 1385 (EYVL L 129, s. 33).

2) Alankomaat teki 22 päivänä kesäkuuta 1998 korvaushakemuksen kaikista sen alueella vuonna 1997 aiheutuneista menoista. Tämä hakemus on korvattu uudella hakemuksella, joka tehtiin 2 päivänä kesäkuuta 1999.

3) Komissio on tehnyt päätökset 98/25/EY ja 1999/18/EY, jotka koskevat yhteisön taloudellista tukea klassisen sikaruton hävittämiseksi Alankomaista. Näiden päätösten mukaan voidaan maksaa kaksi ensimmäistä ennakkoa, joiden määrä on 74 429 868 euroa.

4) Olisi vahvistettava yhteisön taloudellisen tuen kokonaismäärä.

5) Komissio on varmistanut kaikkien eläinlääkintää koskevien yhteisön sääntöjen soveltamisen sekä yhteisön taloudellisen tuen edellytysten noudattamisen.

6) Näiden tarkastusten tuloksena kaikkia esitettyjä menoja ei voida hyväksyä tukikelpoisiksi, mikä vahvistetaan myös tilintarkastustuomioistuimen kertomuksessa.

7) Komission ensimmäisistä huomioista ilmoitettiin virallisesti Alankomaiden viranomaisille 13 päivänä tammikuuta 1998.

8) Lisähuomiot sekä tukikelpoisten menojen laskutapa ilmoitettiin virallisesti näille samoille viranomaisille 5 päivänä toukokuuta 1999 ja 29 päivänä lokakuuta 1999.

9) Pysyvä eläinlääkintäkomitea ei ole antanut asiasta lausuntoa. Komissio on sen vuoksi ehdottanut neuvostolle näitä toimenpiteitä 17 päivänä helmikuuta 2000 päätöksen 90/424/ETY 41 artiklan mukaisesti, jolloin neuvoston olisi ratkaistava asia kolmen kuukauden kuluessa.

10) Neuvosto ei kuitenkaan ole ratkaissut asiaa vaaditussa määräajassa. Komission olisi nyt hyväksyttävä kyseiset toimenpiteet — — .”

18. Alankomaiden kuningaskunta on vaatinut molempien päätösten kumoamista siltä osin kuin komissio on niissä vähentänyt klassisen sikaruton hävittämiseksi Alankomaissa vuonna 1997 toteutettujen toimien menoihin myönnettävää rahoitusosuutta 25 prosenttia.

B *Päätös 2001/739/EY*

19. Asian C-501/01 kohteena on yhteisön tuen kokonaismäärästä klassisen sikaruton hävittämiseksi Alankomaista vuonna 1998 17 päivänä lokakuuta 2001 tehty komission päätös 2001/739/EY (jäljempänä toinen riidanalainen päätös). [10]

20. Päätöksessä säädetään seuraavaa:

"1 artikla

Klassisen sikaruton hävittämiseksi Alankomaista vuonna 1998 toteutettuihin toimenpiteisiin myönnettävän yhteisön taloudellisen tuen kokonaismääräksi vahvistetaan 6 277 156 euroa.

2 artikla

Edellä 1 artiklassa tarkoitettu määrä maksetaan tämän päätöksen hyväksymisen jälkeen.

3 artikla

Tämä päätös on osoitettu Alankomaiden kuningaskunnalle."

21. Päätöksen johdanto-osan perustelukappaleissa todetaan seuraavaa:

"1) Alankomaihin levisi vuosina 1997 ja 1998 klassinen sikarutto -epidemia. Tämän taudin ilmeneminen aiheuttaa vakavan vaaran yhteisön sikakarjalle. Yhteisö voi osallistua jäsenvaltiolle aiheutuvien menojen rahoitukseen edistääkseen taudin nopeaa hävittämistä.

2) Vuonna 1997 esiintyneiden klassisen sikaruton taudinpurkausten vuoksi komissio teki päätöksen 2000/362/EY yhteisön taloudellisen tuen kokonaismäärästä klassisen sikaruton hävittämiseksi Alankomaista vuonna 1997. Päätöksessä säädettiin yhteensä 109 937 795 euron maksamisesta.

3) Alankomaat teki 10 päivänä syyskuuta 1999 korvaushakemuksen kaikista sen alueella vuonna 1998 klassisen sikaruton taudinpurkausten osalta aiheutuneista menoista. Komission pyynnöstä Alankomaat toimitti asiasta lisätietoja 6 päivänä joulukuuta 1999, 7 päivänä helmikuuta 2000 ja 21 päivänä huhtikuuta 2000.

10 — Tiedoksiannettu numerolla K(2001) 3110 (EYVL L 277, s. 28).

4) Komissio on varmistanut, että kaikkia eläinlääkintää koskevia yhteisön oikeudellisia säännöksiä on sovellettu sekä yhteisön taloudellisen tuen ehtoja on noudatettu.

5) Näiden tarkastusten tuloksena kaikkia esitettyjä menoja ei voida hyväksyä tukikelpoisiksi, mikä vahvistetaan myös klassista sikaruttoa koskevassa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa sekä päätöksessä 2000/362/EY.

6) Komission huomautukset Alankomaiden tekemästä hakemuksesta ilmoitettiin virallisesti Alankomaiden viranomaisille 11 päivänä joulukuuta 2000.

7) Näin ollen on vahvistettava yhteisön tuen kokonaismäärä menoille, jotka liittyvät klassisen sikaruton taudinpurkauksiin Alankomaissa vuonna 1998.

8) Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1258/1999 3 artiklan 2 kohdassa säädetään, että yhteisön sääntöjen mukaisesti toteutettavat eläinlääkintäalaa ja kasvien terveyttä koskevat toimenpiteet rahoitetaan Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston tukiosastosta. Rahoitusvalvontaan sovelletaan neuvoston asetuksen (EY) N:o 1258/1999 8 ja 9 artiklaa.

9) Pysyvä eläinlääkintäkomitea ei ole antanut myönteistä lausuntoa. Tästä syystä komissio teki päätöksen 90/424/ETY 41 artiklan mukaisesti 19 päivänä kesäkuuta 2001 neuvostolle ehdotuksen näistä toimenpiteistä edellyttäen, että neuvosto ratkaisee asian kolmen kuukauden kuluessa.

10) Neuvosto ei ole kuitenkaan ratkaissut asiaa kyseisen määräajan kuluessa. Komission olisi nyt vahvistettava kyseiset toimenpiteet — — .”

22. Alankomaiden kuningaskunta vaatii päätöksen kumoamista siltä osin kuin siinä vahvistetaan klassisen sikaruton hävittämiseksi Alankomaissa vuonna 1998 myönnetty yhteisön taloudellisen tuen kokonaismäärä sellaiseksi, että karjankasvattajille maksettavaa vahingonkorvausta vähennetään 25 prosenttia.

C *Riidanalaisten päätösten tausta*

23. On kiistatonta, että Alankomaiden viranomaiset jättivät vuonna 1998 komissiolle hakemuksen, joissa ne pyysivät, että yhteisö osallistuu vuonna 1997 toteutettujen eläinlääkintäalan toimien rahoittamiseen noin 884 miljoonalla Alankomaiden guldenilla (jäljempänä NLG). Tämä hakemus koskee toimia, joita toteutettiin vuonna 1997 puhjenneen klassisen sikaruton epidemian hävittämiseksi kyseisenä vuonna.

24. Päätöksen 90/424/ETY mukaan jäsenvaltiot voivat lähtökohtaisesti olettaa, että yhteisö rahoittaa 50 prosenttia — päätöksessä tarkemmin kuvatuista — jäsenvaltioiden kuluista. Nyt esillä olevassa asiassa komissio on kuitenkin vähentänyt yhteisön rahoitusosuutta 25 prosenttia.

25. On myös kiistatonta, että Alankomaiden viranomaisten tässä samassa yhteydessä jättämä hakemus koski vuoden 1998 osalta noin 63 miljoonan NLG:n suuruista summaa. Tästä noin 22,5 miljoonaa NLG koski karjankasvattajille maksettavia korvauksia. Komissio vähensi myös viimeksi mainittuihin menoihin myönnettävää yhteisön rahoitusta 25 prosenttia.

26. Tarkat perustelut sille, miksi yhteisön osallistumista Alankomaissa 1997 aiheutuneisiin menojen rahoittamiseen vähennettiin kiinteämääräisesti, käyvät ilmi kannekirjelmän liitteenä olevasta kirjeenvaihdosta.[11] Ensinnäkin komissio kritisoi taudin hävittämiseksi tehtyjen toimien toteutustapaa — ja esittää niin sanottuja teknisiä väitteitä — ja toiseksi tästä riippumatta komissio pitää karjankasvattajille maksettuja korvauksia kaikkiaan liian suurina — ja esittää niin sanottuja taloudellis-hallinnollisia väitteitä.

27. Tekniset väitteet koskevat pääasiassa sitä, ettei Alankomaat ole voinut noudattaa edellytyksiä yhteisön rahoituksen saamiselle erityisesti siksi, ettei se ole noudattanut direktiivin 80/217/ETY vaatimuksia. Komissio tuo tässä yhteydessä esiin varautumissuunnitelman puuttumisen, epidemian puhkeamisen myöhäisen toteamisen, eläinkuljetusten liian suuren määrän suojavyöhykkeellä yhdistettynä riittämättömään hygieniaan, tilojen ennaltaehkäisevän tyhjentämisen keskeyttämisen ja suojavyöhykkeiden perustamatta jättämisen.

28. Taloudellis-hallinnolliset väitteet koskevat komission mukaan liian suuria ja siten kohtuuttomia karjankasvattajille maksettuja korvauksia. Eläinten arvoa ei komission mukaan ole määritelty asianmukaisella tavalla, sillä eläinten luokittelua on muutettu selvityksen aikana, rehun määrä yliarvioitiin ja joistakin eläimistä maksettiin useita korvauksia.

29. Myös perustelut sille, miksi yhteisön osallistumista Alankomaissa vuonna 1998 aiheutuneiden menojen rahoittamiseen vähennettiin, käyvät ilmi kannekirjelmän liitteenä olevasta kirjeenvaihdosta.[12] Komissio on esittänyt tästä asiasta ainoastaan taloudellis-hallinnollisia väitteitä. Komission mukaan Alankomaiden viran-

11 — Katso erityisesti 29.10.1999 päivätty kirje, jonka komissio on osoittanut Alankomaiden hallitukselle, kannekirjelmän liite 7.

12 — Katso erityisesti 11.12.2000 päivätty kirje, jonka komissio on osoittanut Alankomaiden hallitukselle, kannekirjelmän liite 3.

omaiset eivät ole varmistaneet, että emakoista maksetut korvaukset vastasivat emakoiden tosiasiallista lukumäärää kullakin tilalla. Komissio väittää lisäksi, että nämä korvaukset poikkesivat huomattavasti käytössä olevista asteikoista. Komission mukaan lihasikatiloilla sikojen paino arvioitiin 12,2 prosenttia todellista suuremmaksi. Komissio havaitsi, että tyhjennettyjen tilojen lihasikojen paino oli arvioitu 17 prosenttia hävittämiskeskuksissa todettua painoa suuremmaksi. Karjankasvattajille maksettujen korvausten kokonaismäärä oli komission mukaan 15,5 prosenttia tavanomaista suurempi niin sanotun indeksointijärjestelmän vuoksi.

30. Alankomaiden hallitus esittää viisi kanneperustetta kumpaakin riidanalaista päätöstä vastaan. Ensimmäisessä kanneperusteessaan Alankomaiden hallitus väittää, että komissio on arvioinut tosiseikkoja virheellisesti. Muut kanneperusteet perustuvat väitettyyn oikeudelliseen virheeseen. Alankomaiden hallitus riitauttaa tässä yhteydessä sekä komission periaatepäätöksen vähentää kiinteämääräisesti yhteisön rahoitusosuutta että vähennettävän rahoitusosuuden määrittelyn ja rahoitusosuuden kiinteämääräisen vähentämisen perustelut.

31. Ensinnä on näin ollen tarkoituksenmukaista tarkastella sitä, missä määrin komissio voi valvoa päätöksen 90/424/ETY 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun yhteisön rahoituksen myöntämisen edellytysten noudattamista ja mitä oikeusvaikutuksia voi olla sillä, ettei jäsenvaltio noudata näitä edellytyksiä.

IV Valvontaa koskeva komission toimivalta

32. Molemmissa asioissa on kyse riidan kohteena olevan rahoitusosuuden kiinteämääräisen vähentämisen oikeudellisesta perustasta, vaikkakin eri muodossa. Molemmissa asioissa toisena esitettyä kanneperustetta on näin ollen tarkasteltava samanaikaisesti.

A *Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut*

33. Alankomaiden hallitus katsoo, ettei rahoitusosuuden (kiinteämääräinen) muuttaminen ole sallittua päätöksen 90/424/ETY nojalla. Päätöksen 90/424/ETY 3 artiklan 5 kohdassa tarkoitettujen toimien perusteella kyseisellä jäsenvaltiolla on Alankomaiden hallituksen mukaan oikeus saada yhteisön rahoitusta, jonka on katettava 50 prosenttia jäsenvaltiolle aiheutuneista menoista. Alankomaiden hallitus katsoo, ettei kyseisessä päätöksessä aseteta mitään muita edellytyksiä. Alankomaiden hallitus väittää, että nyt esillä olevassa asiassa kyseessä olevan kriisin vaikeuden ja siitä johtuvan tilanteen monimutkaisuuden vuoksi jälkikäteen todetaan väistämättä tosiasiallisia virheitä ja virhearviointeja, mutta näiden virheiden perusteella ei kuitenkaan voida tehdä rahoituskorjauksia.

34. Alankomaiden hallitus väittää lisäksi, että kiinteämääräisen rahoituskorjauksen vahvistaminen päätöksessä 90/424/ETY ilman nimenomaista oikeudellista perustaa on ristiriidassa oikeusvarmuuden periaatteen kanssa.

35. Komissio korostaa, että yhteisön rahoituksen myöntäminen edellyttää päätöksen 90/424/ETY 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen edellytysten noudattamista. Koska näitä edellytyksiä ei nyt esillä olevissa asioissa noudatettu joko ollenkaan tai niitä noudatettiin vain osittain, komission mukaan sillä oli oikeus pienentää yhteisön rahoitusosuutta niitä menoja vastaavalla määrällä, joita aiheutui siitä, ettei edellä mainittuja edellytyksiä noudatettu.

38. Pyyntöä tarkasteltuaan komissio totesi kuitenkin, että pyynnössä ilmoitetut menot johtuivat osittain yhteisön oikeuden kyseisten säännösten noudattamatta jättämisestä tai epidemian hävittämisen yhteydessä Alankomaissa tehdyistä epätarkoituksenmukaisista päätöksistä. Tämän perusteella komissio omaksui kannan, jonka mukaan näitä lisämenoja ei pidä rahoittaa yhteisön talousarviosta.

B *Oikeudellinen arviointi*

39. Tilintarkastustuomioistuin tarkasteli erityiskertomuksessaan [13] kriittisesti sekä komission toimintaa vuosien 1997—1998 sikaruttoepidemian aikana että jäsenvaltioiden toteuttamia yksittäisiä toimia. Alankomaiden politiikasta tilintarkastustuomioistuin teki pääosin samat päätelmät kuin komissiokin.

36. Sen jälkeen kun Alankomaat oli toteuttanut erilaisia toimia vuonna 1997 sen alueella puhjenneen klassisen sikaruton hävittämiseksi, se pyysi päätöksen 90/424/ETY perusteella yhteisöltä rahoitusta näihin sekä vuonna 1997 että vuonna 1998 toteutettuihin toimiin.

37. Alankomaiden oikeus saada yhteisön rahoitusta menoihinsa perustuu kiistattomasti päätöksen 90/424/ETY 3 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan "kyseisen jäsenvaltion on saatava yhteisön rahoitusta taudin hävittämiseksi, jos viipymättä toteutettaviin toimenpiteisiin sisältyy vähintään tilan eristäminen heti tautiepäilyn jälkeen ja — — taudin virallisen vahvistuksen jälkeen" toteutetaan useita muita tarkemmin kuvattuja toimenpiteitä.

40. Oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn jälkeen komissio päätti vähentää yhteisön rahoitusosuutta 25 prosenttia. Kyseessä on kiistatta rahoitusosuuden kiinteämääräinen vähentäminen. Komissio perusteli vähentämistä sillä, että kansallisella tasolla tehtyjen virheiden vuoksi yhteisön talousarvioon kohdistuvista lisäkustannuksista ei voitu tehdä tarkkaa arviota, koska kriisi oli laaja ja monitahoinen.

13 — Erityiskertomus nro 1/2000 klassisesta sikarutosta sekä komission vastaukset (EYVL C 85, s. 1).

41. Komission menettelytapa muistuttaa EMOTR:n tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevan menettelyn kiinteämääräistä rahoituskorjausta, jolle on kuitenkin vahvistettu selkeä oikeudellinen perusta neuvoston asetuksessa N:o 729/70, [14] joka on korvattu neuvoston asetuksella N:o 1258/1999. [15] Asetuksen N:o 729/70 1 artiklan 2 kohdan b alakohdassa ja 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että EMOTR:n tukiosastosta rahoitetaan maatalousmarkkinoiden säätelyyn tähtääviä interventioita, jotka aloitetaan *yhteisön sääntöjen mukaisesti* maatalouden yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä. Asetuksen 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston asetuksella N:o 1287/95, [16] säädetään menettelystä, jota komission on sovellettava todettuaan, ettei kyseisiä menoja ole suoritettu yhteisön sääntöjen mukaisesti.

42. Nyt esillä olevassa asiassa ei kuitenkaan ole kyse yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvistä menoista, jotka rahoitettaisiin kokonaisuudessaan EMOTR:n tukiosastosta, vaan eläinlääkintäalan menoista, joista päätöksen 90/424/ETY mukaan lähtökohtaisesti ainoastaan puolet voidaan rahoittaa EMOTR:sta.

43. Tässä yhteydessä on syytä panna merkille, ettei ensimmäisessä, vuoden 1997 menoja koskevassa riidanalaisessa päätöksessä viitata asetukseen N:o 729/70. Se eroaa tältä osin toisesta riidanalaisesta päätöksestä, jonka johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa viitataan neuvoston asetuksen N:o 1258/1999 3 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan *yhteisöjen sääntöjen mukaisesti* toteutettavat eläinlääkintäalaa ja kasvien terveyttä koskevat tiedottamistoimenpiteet ja arviointitoimet rahoitetaan EMOTR:n tukiosastosta. Johdanto-osan kyseisessä perustelukappaleessa todetaan lisäksi, että rahoituksen valvontaan sovelletaan asetuksen N:o 1258/1999 8 ja 9 artiklaa.

44. Edellä esitetyn perusteella voidaan pohtia, oliko komission valvonnalla, joka koski syntyneiden menojen yhteensoveltuvuutta asian kannalta merkityksellisen yhteisön oikeuden kanssa, oikeudellista perustaa erityisesti vuoden 1997 osalta.

45. Tämä kysymys voidaan kuitenkin jättää ratkaisematta, koska Alankomaiden hallitus on joka tapauksessa todennut selkeästi suullisessa käsittelyssä, ettei se lähtökohtaisesti kyseenalaista valvontaa koskevaa komission toimivaltaa vaan pikemminkin komission — Alankomaiden hallituksen mukaan virheellisten — toteamusten oikeusvaikutukset, toisin sanoen kiinteämääräiset rahoituskorjaukset.

46. Vaikka Alankomaiden hallitus kyseenalaistaisi yleisesti myös valvontaa koskevan komission toimivallan, siitä, ettei asetusta N:o 729/70 sovelleta eläinlääkintäalan toimiin, ei mielestäni vielä seuraa, ettei ensimmäisellä riidanalaisella päätöksellä ole oikeudellista perustaa siltä osin kuin siinä vähennetään kiinteämääräisesti yhteisön rahoitusosuutta.

14 — Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 729/70 (EYVL L 94, s. 13).

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

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

47. Vaatimuksen perustana olevan päätöksen 90/424/ETY 10 artiklan mukaan nimittäin "tässä luvussa määrättyihin toimiin tarvittavat määrärahat vahvistetaan vuosittain talousarviomenettelyn mukaisesti", ja päätöksen 9 artiklan 1 kohdassa säädetään nimenomaisesti komission mahdollisuudesta toteuttaa tarkastuksia paikalla "varmistuakseen määrättyjen toimien soveltamisesta *eläinlääkinnälliseltä* kannalta" (kursivointi tässä). Lisäksi päätöksen 3 artiklan 3 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että "kyseisen jäsenvaltion on ilmoitettava viipymättä komissiolle ja muille jäsenvaltioille *yhteisön lainsäädännön mukaisesti* toteutetuista tiedotus- ja hävittämistoimenpiteistä sekä niiden tuloksista" (kursivointi tässä). Näistä säännöksistä käy selkeästi ilmi, että myös päätöksessä 90/424/ETY oletetaan — vaikkakaan sitä ei nimenomaisesti ilmaista — että komissiolla on toimivalta valvoa paitsi muodollista sääntöjenmukaisuutta myös jäsenvaltioiden maksuja suorittaneille elimille syntyneiden menojen yhteensoveltuvuutta yhteisön oikeuden kanssa.

48. Välipäätelmänä on näin ollen todettava, että komissiolla oli oikeus valvoa kansallisten eläinlääkintäalan toimien yhteensoveltuvuutta asiaa koskevien yhteisön oikeuden säännösten kanssa sekä vuoden 1997 että vuoden 1998 osalta. Tästä seuraa, ettei komissio asettanut yhteisön rahoituksen myöntämiselle lisäedellytyksiä, joissa se olisi edellyttänyt muun muassa direktiivin 80/217/ETY säännösten noudattamista.

49. Vielä on kuitenkin selvitettävä, mitä oikeusvaikutuksia voi olla yhteisön oikeuden kyseisen vaatimuksen rikkomisella.

50. Suullisessa käsittelyssä Alankomaiden hallitus ei lähtökohtaisesti kiistänyt sitä, että yhteisön rahoituksen myöntämistä koskevien edellytysten noudattamatta jättämisellä saattaa olla oikeusvaikutuksia, mutta katsoi tämän kuitenkin edellyttävän, että komissio näyttää toteen ilmeisen yhteisön oikeuden rikkomisen. Alankomaiden hallitus viittasi tässä yhteydessä jäsenvaltioiden harkintavaltaan ja epidemian hävittämisen yhteydessä väistämättä tehtäviin virhearviointeihin.

51. Tässä yhteydessä riittää, kun todetaan, että jäsenvaltioiden eläinlääkintäalan menoihin tarkoitetun yhteisön rahoituksen myöntämistä koskevien edellytysten noudattamatta jättäminen voi lähtökohtaisesti johtaa ainoastaan rahoituksen epäämiseen. Mikäli komissio toteaa, että näitä edellytyksiä ei ole noudatettu tai niitä on noudatettu vain osittain, sillä on oikeus vähentää vastaavien menojen määrä yhteisön rahoitusosuudesta.

52. Mikäli komissio pyrkii vähentämään kyseisen jäsenvaltion menoihin tarkoitettua yhteisön rahoitusta summalla, joka vastaa virheen todennäköisiä taloudellisia vaikutuksia, oikeusvaikutus on kyseisen jäsenvaltion kannalta joka tapauksessa lievä.

53. Samoja piirteitä ilmenee myös niistä toteamuksista, joita yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt maatalousmenojen kiinteämääräisistä rahoituskorjauksista ja joiden perustana on komission työasiakirja VI/216/93 [17] (joka liittyy niin sanottuun Belle-selvitykseen). Asiakirjassa on määritelty suuntaviivat, joita on noudatettava silloin, kun jäsenvaltioon on kohdistettava rahoitusta koskevia korjauksia. Siinä esitetään kiinteämääräinen prosentuaalinen korvaus vaikeita tapauksia varten: "Koska järjestelmien tarkastamiseen liittyvää lähestymistapaa on alettu käyttää laajemmalti, EMOTR on joutunut turvautumaan yhä enemmän järjestelmien puutteista aiheutuvien riskien arviointiin. Jälkikäteistarkastusten luonteesta johtuen tarkastuksen aikana voidaan harvoin näyttää toteen, oliko vaatimus voimassa maksuhetkenä. — — Yhteisön varoihin kohdistuvat tappiot on siksi määriteltävä arvioimalla ne riskit, joille ne olivat alttiita valvontatoimenpiteiden puutteiden vuoksi ja jotka voivat koskea yhtä paljon toteutettujen valvontatoimenpiteiden luonnetta tai laatua kuin niiden määrääkin. — — "

17 — Asiakirja on tällä välin korvattu uudella, 23.12.1993 päivätyllä komission työasiakirjalla VI/5330/97.

54. Belle-selvityksessä kodifioidaan komission monivuotinen käytäntö, jossa noudatettua periaatetta yhteisöjen tuomioistuin ei ole kritisoinut. [18] Yhteisöjen tuomioistuin on olettanut tässä yhteydessä, että "silloin, kun on mahdotonta varmuudella osoittaa, missä määrin yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa oleva kansallinen toimenpide on aiheuttanut EMOTR:n jonkin budjettikohdan menojen kasvua, komissiolla ei ole muuta mahdollisuutta kuin jättää hyväksymättä kyseiset menot kokonaisuudessaan. Mikäli komissio tilien tarkastamis- ja hyväksymistehtävää suorittaessaan päättää olla epäämättä menojen rahoitusta kokonaisuudessaan ja yrittää sen sijaan saada aikaan sääntöjä, joiden tarkoituksena on erotella valvonnan eriasteisista puutteista EMOTR:lle aiheutuvien riskien eri tasot, jäsenvaltion on osoitettava, että tunnusmerkistö on mielivaltainen ja kohtuuton." [19]

55. Maatalouspolitiikan kiinteämääräisten rahoituskorjausten perusongelma [20] on merkityksellinen myös eläinlääkintäalalla. Perusongelmana on löytää asianmukainen tasapaino menojen rahoituksen kohtuuttomana pidetyn epäämisen ja puutteellisten kansallisten toimien vuoksi yhteisön ta-

18 — Ks. asia C-50/94, Kreikka v. komissio, tuomio 4.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3331); asia C-242/96, Italia v. komissio, tuomio 1.10.1998 (Kok. 1998, s. I-5863) ja asia C-243/97, Kreikka v. komissio, tuomio 13.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5813).

19 — Edellä alaviitteessä 18 mainittu 4.7.1996 annettu tuomio, 26 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

20 — Ks. komission toteamukset edellä alaviitteessä 18 mainitussa asiassa C-50/94, tuomion 24 kohta: "Belle-selvityksen tunnusmerkistöstä on muodostunut yhteinen sopimus, siten että jos korjausten määrää ei pystytä tarkasti määräämään, valitaan keskitie ja tehdään vakiomääräinen korjaus, jolloin pystytään samalla sekä noudattamaan yhteisön oikeutta ja takaamaan yhteisön varojen moitteeton hoitaminen että hyväksymään jäsenvaltioiden ymmärrettävä toive välttää liialliset ja suhteettomat korjaukset."

lousarvioon kohdistuvien lisäkustannusten välillä.

56. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole kritisoinut komission päätöskäytäntöön sisältyviä kiinteämääräisiä rahoituskorjauksia oikeudellisen perustan puuttumisen vuoksi tai oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamisen vuoksi. Yhteisöjen tuomioistuin on sitä vastoin katsonut, että kiinteämääräisten rahoituskorjausten perustana olevien suuntaviivojen vuoksi todistustaakka kääntyy komission eduksi, minkä seurauksena jäsenvaltion tehtävänä on näyttää toteen, että korjaukset ovat mielivaltaisia ja kohtuuttomia.

57. Eläinlääkintäalan menoista ei kuitenkaan ole annettu tällaisia suuntaviivoja. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että komission molemmissa riidanalaisissa päätöksissä vahvistamilla kiinteämääräisillä rahoituskorjauksilla ei olisi oikeudellista perustaa, vaan — edellä mainitun oikeuskäytännön mukaisesti — sitä, että rahoituskorjauksia koskeville komission perusteluille on asetettava tiukemmat vaatimukset.

58. Kiinteämääräisen rahoituskorjauksen hyväksyttävyys riippuu viime kädessä ainoastaan sen osoittamisesta, ettei sellaisista kansallisista toimista, jotka eivät täytä yhteisön oikeuden vaatimuksia, aiheutuvia lisämenoja voida määritellä. Nyt esillä olevien asioiden kaltaisissa tapauksissa on ilmeistä, ettei klassisen sikaruton epidemian leviämistä voida arvioida riittävän luotettavasti soveltamalla toista — yhteisön oikeuden vaatimukset täyttävää — eläinlääkintäalan politiikkaa. Mitä tulee niin kutsuttuihin taloudellis-hallinnollisiin väitteisiin, myös jäsenvaltioiden harkintavalta estää lisäkustannusten täsmällisen määrittelyn karjankasvattajille maksettavien kohtuullisten korvausten yhteydessä. En näin ollen näe lähtökohtaisesti mitään estettä sille, ettei nyt esillä olevissa asioissa olisi voitu soveltaa kiinteämääräisiä rahoituskorjauksia.

59. Vielä on ratkaisematta, perusteliko komissio kyseiset kiinteämääräiset rahoituskorjaukset niillä tosiseikoilla, joiden perusteella voidaan päätellä, että kansalliset toimet olivat riittämättömiä täyttämään päätöksen 90/424/ETY 3 artiklan 2 kohdassa vahvistetut edellytykset, ja esittikö komissio rahoituskorjauksille riittävät perustelut.

60. Edellä esitetyn perusteella katson, että molemmissa asioissa esitetty toinen kanneperuste on hylättävä perusteettomana siltä osin kuin siinä viitataan oikeudellisen perustan väitettyyn puuttumiseen ja että molemmissa asioissa esitetty neljäs, oikeusvarmuuden periaatteen väitettyä loukkaamista koskeva kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

V Komission väitteet ja niiden oikeusvaikutukset

61. Alankomaat pitävät riidanalaisia päätöksiä lainvastaisina myös siksi, että komissio on perustanut ne virheellisiin

tosiseikkoihin (molempien asioiden ensimmäinen kanneperuste) ja että komissio on tehdyt virheellisiä päätelmiä näiden tosiseikkojen perusteella (molempien asioiden toinen kanneperuste). Alankomaat katsoo lisäksi, että päätökset ovat suhteellisuusperiaatteen vastaisia (molempien asioiden kolmas kanneperuste) eikä niitä ole riittävästi perusteltu (molempien asioiden viides kanneperuste).

62. Koska asianosaiset itse tekevät eron teknisten väitteiden ja taloudellis-hallinnollisten väitteiden välillä, näitä kanneperusteita on tarkasteltava erillään. Sitä ennen näyttää kuitenkin tarkoituksenmukaiselta esittää periaatteellisia toteamuksia yhteisöjen tuomioistuimen harjoittaman valvonnan voimakkuudesta ja todistustaakan jaosta.

A *Alustavat huomiot*

63. Komission menettelytavan oikeudellisessa arvioinnissa tulee esiin useita kysymyksiä. Ensinnäkin on pantava merkille, että päätös 90/424/ETY, johon oikeus saada yhteisön rahoitusta kansallisiin menoihin perustuu, sisältää useita epämääräisiä oikeudellisia käsitteitä, kuten "viipymättä toteutettavat toimenpiteet", leviämisvaaran "ehkäisyä koskevien säännösten soveltaminen" ja "riittävän korvauksen maksaminen nopeasti". Yhteisöjen tuomioistuimen ei ole sinänsä ongelmallista tulkita näitä oikeudellisia käsitteitä. Siltä osin kuin päätöksen 90/424/ETY 3 artiklan 2 kohdassa mainittujen edellytysten noudattamista pyritään arvioimaan erityisesti direktiivin 80/217/ETY perusteella, on todettava, että kyseinen direktiivi on edistänyt jäsenvaltioiden eläinlääkintäalan toimien yhdenmukaistamista klassisen sikaruton yhteydessä mutta se jättää edelleen jäsenvaltioille laajan harkintavallan päättää toteutettavista toimenpiteistä. Nyt esillä olevissa asioissa on esimerkiksi kiistatonta, ettei yhteisön oikeudessa säädetä velvollisuudesta teurastaa eläimiä ennaltaehkäisevänä toimenpiteenä. On myös kiistatonta, että on lähtökohtaisesti jäsenvaltion velvollisuus määritellä karjankasvattajille maksettavien korvausten suuruus — sopivaksi katsottavan korvauksen rajoissa.

64. Tämän perusteella on selvää, ettei nyt esillä olevien asioiden keskeisen kysymyksen kannalta ole ratkaisevaa ainoastaan päätöksen 90/424/ETY ja direktiivin 80/217/ETY tulkinta vaan myös jäsenvaltioiden harkintavallan laajuus.

65. Tässä yhteydessä voidaan todeta, että arvioidessaan Alankomaiden hallituksen kyseisiä toimia komissio on tehnyt niiden tarkoituksenmukaisuutta koskevia päätelmiä, jotka menevät pidemmälle kuin pelkkä valvonta, joka koskee yhteisön vaatimusten noudattamista kansallisella tasolla. Komissio nimittäin katsoo, ettei yhteisön rahoituksen myöntämistä koskevia edellytyksiä ole täytetty, paitsi yhteisön oikeuden välittömän rikkomisen perusteella myös ja ennen kaikkea sen perusteella, esimerkiksi eläinten ennaltaehkäise-

vien teurastusten keskeyttämisestä käydyn keskustelun yhteydessä, että kansalliset toimet eivät olleet tarkoituksenmukaisia.

66. Oikeudellisen valvonnan laajuuden kannalta on ratkaisevaa, onko komissio ottanut riittävästi huomioon kyseisen jäsenvaltion harkintavallan. Yhteisöjen tuomioistuimen asiana ei nimittäin ole ratkaista, millaista eläinlääkintäalan politiikkaa asiassa olisi pitänyt soveltaa. Yhteisöjen tuomioistuimen on pelkästään valvottava, ettei komissio ole tehnyt ilmeistä arviointivirhettä. Tarve rajoittaa valvonta tähän voidaan johtaa suoraan kyseiselle jäsenvaltiolle kuuluvasta harkintavallasta, joka koskee tässä jäsenvaltiossa epidemian hävittämisessä ja karjankasvattajille maksettavien korvausten vahvistamisessa sovellettavan menettelyn valintaa. [21]

67. Oikeudellisen valvonnan laajuus vaikuttaa välittömästi todistustaakan jakoon, mistä seuraa, että jäsenvaltion asiana on osoittaa, että komissio on tehnyt ilmeisen arviointivirheen. Mikäli jäsenvaltio ei esitä tällaista näyttöä komission toteamuksista, se ei myöskään voi riitauttaa kyseistä päätöstä väittämällä, että komission esiin tuomat tapaukset ovat yksittäisiä eikä niistä voida tehdä yleisiä päätelmiä.

68. Tässä yhteydessä on viitattava toissijaisesti EMOTR:n tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevaan oikeuskäytäntöön, jonka mukaan "jäsenvaltio pystyy parhaiten keräämään ja tarkistamaan EMOTR:n tilien tarkastamiseksi ja hyväksymiseksi tarvittavat tiedot ja sen on siten esitettävä yksityiskohtaisempi ja täydellisempi näyttö näiden tarkastusten tai lukujen todenperäisyydestä ja tarvittaessa komission väitteiden paikkansapitämättömyydestä." [22]

69. Mikäli tämän osalta voitaisiin päätellä, etteivät komissiosta esitetyt väitteet ole ilmeisen perusteettomia — joko komission tekemän yhteisön oikeuden virheellisen tulkinnan tai tosiseikkojen virheellisen arvioinnin vuoksi — olisi viime kädessä selvitettävä, vaikuttavatko komission määräämät oikeudelliset seuraamukset, jotka toteutetaan yhteisön rahoitusosuuden kiinteämääräisenä vähentämisenä, asianmu-

21 — Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella voidaan todeta, että valvontaa koskeva toimivalta on rajallinen silloin, kun yhteisön toimielimelle — tai jäsenvaltiolle — on myönnetty asiassa laaja harkintavalta. Tästä todetaan eläinlääkintäalaa olevalla lääkealalla seuraavaa: "vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun yhteisön toimielin suorittaa monitahoisia kysymyksiä koskevia arviointeja, sillä on laaja harkintavalta, jonka käyttöä valvotaan tuomioistuinvalvonnassa, jossa on tutkittava onko harkintavaltaa käytetty väärin tai onko toimivaltainen viranomainen selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajat" — yhdistetyt asiat T-74/00, T-76/00, T-83/00, T-84/00, T-85/00, T-132/00, T-137/00 ja T-141/00, Artegodan GmbH ym., tuomio 26.11.2002 (Kok. 2002, s. II-4945), jossa viitataan asiaan C-405/92, Mondiet, tuomio 24.11.1993 (Kok. 1993, s. I-6133, 32 kohta), asiaan C-180/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 5.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2265, 97 kohta) ja asiaan C-120/97, Upjohn, tuomio 21.1.1999 (Kok. 1999, s. I-223, 34 kohta).

22 — Ks. viimeaikaisesta oikeuskäytännöstä asia C-157/00, Kreikka v. komissio, tuomio 9.1.2003 (Kok. 2003, s. I-153, 17 kohta).

kaisilta, kun otetaan huomioon suhteellisuusperiaate ja perusteluvelvollisuus.

70. Olen jo todennut, että kiinteämääräiset rahoituskorjaukset ovat lähtökohtaisesti hyväksyttäviä.[23] Koska kiinteämääräiset rahoituskorjaukset eivät kuitenkaan perustu nyt esillä olevissa asioissa ennakolta määriteltyihin perusteisiin — kuten Belle-selvityksessä vahvistettuihin perusteisiin —, niiden perustelemiseen — sekä erityisesti suhteellisuusperiaatteen noudattamiseen — on sovellettava tiukempia vaatimuksia. Tässä yhteydessä ei pidä kuitenkaan jättää huomiotta sitä, että myös komissiolla on oikeuskäytännön[24] nojalla tietty harkintavalta.

B *Komission esittämät tekniset väitteet (asia C-293/00)*

1. Alustavat huomiot

71. Komissio on esittänyt teknisiä väitteitä ainoastaan vuoden 1997 osalta. Komissio kritisoi väitteissään menettelyä, jota Alankomaiden hallitus noudatti epidemian hävittämiseksi.

72. Komissio on saattanut tehdä tässä yhteydessä ilmeisen arviointivirheen, jos se on perustanut väitteensä ilmeisen virheellisiin tosiseikkoihin tai asiaan sovellettavista säännöksistä tekemäänsä ilmeisen virheelliseen tulkintaan. Tarkastelen ensin tätä kysymystä.

23 — Ks. edellä 49 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

24 — Ks. tältä osin julkisasiamies Geelhoedin asiassa C-375/99, Espanja v. komissio (tuomio 13.9.2001, Kok. 2001, s. I-5983) 6.3.2001 esittämän ratkaisuehdotuksen 24 kohta.

73. Alankomaiden hallitus ei kuitenkaan hyväksy myöskään sen vähennyksen suuruutta, jonka komissio päätti tehdä yhteisön rahoitusosuuteen. Alankomaiden hallitus katsoo, että komissio on loukannut tässä yhteydessä olennaisesti suhteellisuusperiaatetta (molempien asioiden kolmas kanneperuste) ja perusteluvelvollisuutta (molempien asioiden viides kanneperuste). Koska Alankomaiden hallituksen toteamukset eivät kuitenkaan juurikaan eroa sen taloudellis-hallinnollisia väitteitä koskevista toteamuksista, joita se on myös esittänyt, tutkin molempien asioiden kolmatta ja viidettä kanneperustetta jälkimmäisen väitteen arvioinnin yhteydessä.

2. Komission suorittama tosiseikkojen määrittely ja arviointi

74. Ensimmäisessä kanneperusteessaan Alankomaiden hallitus arvostelee komission molemmissa asioissa suorittamaa tosiseikkojen määrittelyä. Toisessa kanneperusteessaan — joka koskee väitettyä oikeudellisen perustan puuttumista — Alankomaiden hallitus arvostelee seikkaperäisesti myös komission suorittamaa oikeudellista arviointia. Siltä osin kuin Alankomaiden hallitus ei kiistä komission tarkastuskäyntien perusteella tekemiä toteamuksia, se väittää pääasiassa, että komission toteamukset koskevat ainoastaan yksittäisiä tapauksia. Komissio on Alankomaiden hallituksen mukaan perusteettomasti yrittänyt yleistää tarkastuskäyntien tulokset, jotta se voisi perustella riidanalaisen rahoituskorjauksen. Mitä tulee komission viittaukseen kyseessä olevaan oikeudelliseen kehykseen, Alankomaiden hallitus katsoo, että ainoastaan näiden säännösten virheellinen tulkinta voi johtaa riidanalaisten rahoituskorjausten tekemiseen.

75. Siltä osin kuin kummankin asian toiseen kanneperusteeseen liittyvissä Alankomaiden hallituksen väitteissä ainoastaan toistetaan ensimmäisten kanneperusteiden yhteydessä esitetyt väitteet, tarkastelen molempia kanneperusteita yhdessä, koska ne liittyvät läheisesti toisiinsa.

a) Asianosaisten keskeiset väitteet ja niiden perustelut

Varautumissuunnitelman puuttuminen

76. Alankomaiden hallitus myöntää, ettei sillä ollut klassisen sikaruton epidemian puhkeamishetkellä direktiivin 80/217/ETY 14 b artiklassa tarkoitettua varautumissuunnitelmaa. Alankomaiden hallitus pitää tätä kuitenkin muodollisena virheenä, jolla ei ole ollut vaikutusta sikaruton hävittämiseksi toteutettujen toimien tehokkuuteen. Se toteaa lisäksi, että epidemian puhjetessa Alankomaissa käytössä ollut Draaiboek Varkenpest (klassisen sikaruton käsikirja) riitti täyttämään varautumissuunnitelman vaatimukset. Tämän asiakirjan säännöt esitettiin Alankomaiden hallituksen mukaan vasta myöhemmin komissiolle toimitetussa varautumissuunnitelmassa (jonka liitteenä edellä mainittu käsikirja oli), jonka komissio hyväksyi 30.3.1999.

77. Tähän liittyvät oikeusvaikutukset huomioon ottaen Alankomaiden hallitus katsoo, ettei varautumissuunnitelman esittäminen ole edellytyksenä yhteisön rahoituksen saamiselle.

78. Komissio toteaa, ettei hyväksytyn varautumissuunnitelman puuttumista klassisen sikaruton epidemian puhkeamishetkellä ole kiistetty. Komission mukaan on merkityksetöntä, että Alankomaiden viranomaiset ovat noudattaneet klassisen sikaruton hävittämisessä suu- ja sorkkatautia varten laadittua varautumissuunnitelmaa, koska siinä ei ole voitu ottaa huomioon sikaruton erityispiirteitä Alankomaissa — eli sikojen ja tilojen suurta määrää. Komissio huomauttaa lisäksi, ettei sille ollut ilmoitettu kyseisestä käsikirjasta ennen epidemian puhkeamista. Komission vastineesta voidaan lisäksi päätellä, että se pitää varautumissuunnitelmaa välttämättömänä, koska sillä olisi sen mielestä voitu pienentää vaaraa siitä, että epidemian hävittämiseksi toteutetuissa toimissa ilmenee puutteita.

79. Varautumissuunnitelman välttämättömyys käy komission mukaan ilmi direktiivin 80/217/ETY 14 b artiklasta. Komissio katsoo, että tällaisen suunnitelman laatiminen on 3 artiklan 2 kohdan viidennessä luetelmakohdassa tarkoitettu varotoimenpide, jolla ehkäistään taudin leviäminen.

Väite, jonka mukaan klassisen sikaruton epidemia vahvistettiin virallisesti liian myöhään

80. Alankomaiden hallitus kiistää väitteen, jonka mukaan klassisen sikaruton puhkeaminen olisi vahvistettu virallisesti liian myöhään. Komissio on Alankomaiden hallituksen mukaan omaksunut tällaisen kannan vasta jälkikäteen, myöhemmin saatujen tietojen perusteella.

81. Komissio muistuttaa, että klassisen sikaruton epidemian puhkeaminen vahvistettiin virallisesti 4.2.1997 kello 12. Tuohon mennessä tartunnan saaneita eläimiä oli komission mukaan jo 36 tilalla, joista 18:ssa eläimet olivat saaneet tartunnan jo tammikuussa. Komissio väittää, että epidemia ei olisi levinnyt niin monille tiloille kuin se nyt levisi, jos tauti olisi todettu aikaisemmin ja jos asianmukaisiin toimenpiteisiin olisi ryhdytty heti.

82. Komissio toteaa lisäksi, että sikaruttoepäily oli vahvistunut jo 3.2.1997 aamupäivällä. Tästä huolimatta Alankomaiden viranomaiset odottivat seuraavaan päivään kello 12:een, ennen kuin ne virallisesti vahvistivat taudin puhkeamisen, ja edelleen 12 tuntia, ennen kuin ne määräsivät eläinkuljetuskiellon. Nämä laiminlyönnit edistivät komission mukaan huomattavasti taudin leviämistä.

83. Komissio myöntää, että sikaruton toteaminen yksittäisellä tilalla on vaikeaa, mutta katsoo silti, että Alankomaiden viranomaisten olisi todettujen oireiden perusteella ja Saksassa sellaisilla alueilla, joiden kanssa Alankomaat käy paljon kauppaa, puhjenneen epidemian perusteella pitänyt julkistaa epäilys ja aloittaa direktiivin 80/217/ETY 4 artiklassa edellytetyt viralliset tutkimukset.

84. Oikeudelliselta kannalta komissio toteaa, että päätöksen 90/424/ETY 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan tarvittavat toimenpiteet on pantava täytäntöön välittömästi. Komissio väittää, että sen tekemien havaintojen perusteella kuljetuskielto ei kuitenkaan ollut luonteeltaan välitön. Komissio väittää lisäksi, etteivät viranomaiset ilmoittaneet viipymättä sikaruttoepäilystä tai sikaruttotapauksista direktiivin 80/217/ETY 3 artiklan mukaisesti.

Eläinkuljetukset suojavyöhykkeellä

85. Alankomaiden hallitus väittää tehneensä kaiken voitavansa minimoidakseen eläinkuljetusten määrän suojavyöhykkeellä. Alankomaiden hallituksen mukaan kuljetuskielto annettiin direktiivin 80/217/ETY mukaisesti ja myös laajennetusta kuljetuskiellosta päätettiin, ja niiden noudattamista valvottiin tiukasti. Sen mukaan komissio erehtyy sen näkökohdan suhteen, että olennainen osa eläinkuljetuksista oli välttämättömiä komission asetuksen N:o 413/97[25] mukaisen ostojärjestelmän noudattamiseksi tai eläinlääketieteellisesti perusteltuja. Alankomaiden mukaan komissio väittää virheellisesti, että hygieeniset varotoimet olisivat olleet riittämättömiä.

86. Komissio väittää, että Alankomaiden viranomaiset sallivat kymmeniätuhansia eläinkuljetuksia, mikä ylittää pitkälti direktiivin 80/217/ETY 9 artiklan 8 kohdan nojalla sallitun määrän. Kuljetusten hygieeniset varotoimet olivat komission

25 — Poikkeuksellisista markkinoiden tukitoimenpiteistä sianliha-alalla Alankomaissa 3 päivänä maaliskuuta 1997 annettu komission asetus (EY) N:o 413/97 (EYVL L 62, s. 26).

mukaan riittämättömiä. Komissio toteaa, ettei Alankomaiden hallitus ole myöskään näyttänyt toteen, miltä osin komission eläinkuljetuksista esittämät toteamukset ovat virheellisiä.

87. Oikeudelliselta kannalta komissio muistuttaa, että direktiivin 80/217/ETY 9 artiklan 8 ja 9 kohdan mukaan eläinkuljetukset ovat sallittuja suojavyöhykkeellä ainoastaan poikkeustapauksissa. Komission mukaan Alankomaiden viranomaiset eivät ole täyttäneet riittävällä tavalla velvollisuuttaan estää viruksen leviäminen kuljetusten yhteydessä. Kuorma-autojen puhdistamisesta ja desinfioinnista, joissa komission mukaan todettiin puutteita, säädetään nimenomaisesti direktiivin 80/217/ETY 9 artiklan 8 kohdassa.

Eläinten teurastukset

88. Alankomaiden hallitus kiistää väitteet siitä, ettei se ole noudattanut asianmukaista toimintatapaa teurastusten yhteydessä. Sen mukaan teurastukset keskeytettiin eläinlääketieteen asiantuntijoiden lausuntojen mukaisesti. Koska taudin levinneisyys oli tuolloin suppea, nämä asiantuntijat varoittivat Alankomaiden viranomaisten mukaan siitä, että arvokkaita epidemiologisia tietoja menetettäisiin, jos eläimiä teurastettaisiin summittaisesti, jolloin viruksen diagnosointi ja hävittäminen vaikeutuisi. Alankomaiden hallitus toteaa, että koska huhtikuun 1997 alussa kävi kuitenkin selväksi, että tauti eteni ennakoitua voimakkaammin, ennaltaehkäisevät teurastukset päätettiin aloittaa välittömästi uudelleen.

89. Komissio katsoo, että ennaltaehkäisevät teurastukset ovat tärkeä keino estää epidemian leviäminen erityisesti Alankomaiden kaltaisilla alueilla, joilla on paljon sikoja. Komissio myöntää kuitenkin,[26] ettei yhteisön oikeudessa säädetä velvollisuudesta tehdä ennaltaehkäiseviä teurastuksia. Jäsenvaltioille tätä varten myönnetty harkintavalta rajoittuu komission mukaan siihen, mikä on objektiivisesti välttämätöntä epidemian hävittämiseksi. Kyseisenä ajankohtana sekä komissio että pysyvä eläinlääkintäkomitea (jäljempänä eläinlääkintäkomitea) olivat tietoisia ennaltaehkäisevien teurastusten tarkoituksenmukaisuudesta alueilla, joilla on paljon sikoja.

90. Komissio katsoo, että epidemia levisi hallitsemattomasti erityisesti ennaltaehkäisevien teurastusten keskeyttämisen vuoksi. Komissio väittää lisäksi, että sille ilmoitettiin teurastusten keskeyttämistä koskevasta päätöksestä vasta maaliskuussa 1997, eikä eläinlääkintäkomitean kokouksessa 19.2.1997, kuten Alankomaiden hallitus väittää.

91. Komission mukaan on kiistatonta, että Alankomaiden viranomaiset aloittivat tilojen ennaltaehkäisevän tyhjentämisen tar-

26 — Komission vastineen 55 kohta.

tunnan saaneiden tilojen lähistöllä, mutta ne keskeyttivät nämä toimet 13.2.1997 ja 14. tai 15.4.1997 välisenä aikana. Lisäksi komissio väittää, että alueet, joilta tyhjennettiin tiloja, oli luokiteltu eri tavoin ja ettei tilojen ennaltaehkäiseviä tyhjentämisiä toteutettu aina tai kohtuullisessa määräajassa.

92. Tästä kaikesta käy komission mukaan ilmi, ettei ennaltaehkäiseviä teurastuksia käytetty johdonmukaisesti epidemian hävittämiseksi. Komissio väittää, että myös silloin, kun tiloja tyhjennettiin ennaltaehkäisevästi, kaikkia tiloja ei tyhjennetty, vaikka ne sijaitsivat lähellä tautipesäkettä.

93. Komission mukaan Alankomaiden viranomaisten epäjohdonmukainen menettely on aiheuttanut merkittäviä lisäkustannuksia yhteisön talousarvioon. Näiden kustannusten määrittelemisessä komissio käytti apuna Landbouwuniversiteit Wageningenin tekemää tutkimusta. Tutkimuksessa kuvataan, miten järjestelmällinen tilojen ennaltaehkäisevä tyhjentäminen olisi vaikuttanut epidemian kehitykseen, ja yhteisön talousarvioon aiheutuneiden lisäkustannusten arvioidaan olevan noin 69 miljoonaa euroa.

94. Alankomaiden hallitus korostaa sen sijaan, että kyseinen tutkimus osoitti ennen kaikkea, että klassisen sikaruton hävittämistä koskeva yhteisön lainsäädäntö on vanhentunutta, kun otetaan huomioon nykyaikainen intensiivinen sikatalous. Alankomaiden hallitus väittää, että siltä osin kuin tutkimuksessa korostetaan ennaltaehkäisevän teurastamisen hyödyllisyyttä, tätä tutkimusta voitaisiin hyödyntää voimassa olevan sääntelyn muokkaamiseen eikä niinkään Alankomaiden viranomaisten vuosina 1997 ja 1998 toteuttamien toimien arviointiin. Siltä osin kuin komissio vetoaa kyseiseen tutkimukseen näyttääkseen toteen tilojen tyhjentämisen keskeyttämisen ja epidemian leviämisen välisen syy-yhteyden sekä arvioidakseen lisäkustannukset, on Alankomaiden hallituksen mukaan pantava merkille, että tutkimuksessa sovellettiin simulaatiomenetelmää, joka koski suu- ja sorkkatautia eikä klassista sikaruttoa.

95. Tämän osalta komissio korostaa, että se on perustanut väitteensä välittömästi asian kannalta merkityksellisiin yhteisön oikeuden säännöksiin eikä kyseisessä tutkimuksessa tehtyyn simulaatioon.

96. Oikeudelliselta kannalta komissio katsoo, että Alankomaiden viranomaiset ovat soveltaneet direktiivin 80/217/ETY 3 artiklan 2 kohtaa ja 5 artiklan 2 kohtaa virheellisesti, koska ne keskeyttivät tilojen ennaltaehkäisevän tyhjentämisen kahdeksi kuukaudeksi tartunnan saaneiden tilojen lähistöllä ja koska niiden menettely oli komission mukaan epäjohdonmukaista. Komission mukaan viranomaiset ovat lisäksi rikkoneet päätöksen 90/424/ETY 3 artiklan 3 kohdan mukaista ilmoitusvelvollisuutta.

Suojavyöhykkeen perustamatta jättäminen

97. Asianosaiset ovat ilmoittaneet suullisen käsittelyn jälkeen, ettei yhteisöjen tuomioistuimen ole enää tarpeen ratkaista tätä asiaa.

b) Asian arviointi

Varautumissuunnitelman puuttuminen

98. Aluksi on todettava, että asianosaiset ovat samaa mieltä siitä, ettei direktiivin 80/217/ETY 14 b artiklan mukaista varautumissuunnitelmaa ollut käytettävissä taudin puhkeamishetkellä. Asianosaiset ovat kuitenkin eri mieltä tämän tosiseikan oikeudellisesta merkityksestä.

99. Alankomaiden hallituksen mukaan varautumissuunnitelma ei ole edellytyksenä yhteisön rahoituksen myöntämiselle. Ainoastaan toissijaisesti Alankomaiden hallitus toteaa, että sillä oli käytössään vastaavia rinnakkaissuunnitelmia, minkä vuoksi varautumissuunnitelman puuttumista on viime kädessä pidettävä ainoastaan muodollisena virheenä.

100. Komissio korostaa direktiivin 80/217/ETY 14 b artiklassa vahvistettua jäsenvaltion velvollisuutta esittää komissiolle sikaruttoa koskevat varautumissuunnitelmat 1.1.1993 mennessä. Päätöksen 90/424/ETY 3 artiklan 2 kohdan mukaan yhteisön rahoituksen myöntämisen edellytyksenä on muun muassa, että jäsenvaltio, jossa tauti on puhjennut, soveltaa tartunnan leviämisvaaran ehkäisyä koskevia säännöksiä. Komissio päättelee edellä mainittujen säännösten perusteella, ettei Alankomaat ole noudattanut yhteisön rahoituksen myöntämistä koskevia edellytyksiä.

101. Alankomaiden hallituksen näkemystä näyttää epäilemättä puoltavan päätöksen 90/424/ETY 3 artiklan 2 kohdan sanamuoto, jonka mukaan kyseisen jäsenvaltion tehtävänä on "taudin virallisen vahvistuksen jälkeen" muun muassa "tartunnan leviämisvaaran ehkäisyä koskevien säännösten soveltaminen". Lienee kuitenkin vaikea kiistää, ettei varautumissuunnitelmaa voitaisi laatia ja esittää komissiolle taudin virallisen vahvistamisen *jälkeen*, jolloin sen puuttumista ei voida pitää kyseisen säännöksen viidennen luetelmakohdan rikkomisena. Komission tulkinta tästä säännöksestä tuntuu vähintäänkin uskaliaalta.

102. En kuitenkaan hyväksy Alankomaiden näkemystä, jonka mukaan varautumissuunnitelman puuttuminen olisi ainoastaan muodollinen virhe. Varautumissuunnitelman merkitys suunnitelmana, jolla turvataan huomattavien tautien puh-

jetessa jäsenvaltioiden eläinlääkintäalan keskushallinnon valmiudet, käy ilmi muun muassa komission työasiakirjasta.[27] Varautumissuunnitelman puuttumisesta voi seurata velvollisuus ainakin selittää taudin hävittämisessä havaitut puutteet. Varautumissuunnitelman puuttumista voidaan näin ollen pitää osoituksena epäkohdista, mikäli komissio on todennut paikan päällä tekemissään tarkastuksissa myös muita sääntöjenvastaisuuksia, jotka koskevat erityisesti päätöksen 90/424/ETY 3 artiklan 2 kohdan viidennessä luetelmakohdassa tarkoitettujen varotoimien toteuttamista.

103. Tässä yhteydessä on merkityksetöntä, että Alankomaiden viranomaiset ovat toimineet suu- ja sorkkatautiepidemiaa varten laaditun varautumissuunnitelman mukaisesti, koska nämä taudit eroavat toisistaan huomattavasti, minkä myös Alankomaiden hallitus on muussa yhteydessä tunnustanut.[28] Myöskään niin sanotun sikaruton käsikirjan olemassaolo ei muuta tätä arviota, koska komissio hyväksyi sen vasta kyseessä olevan klassisen sikaruton epidemian puhkeamisen jälkeen, minkä vuoksi ei ollut takeita kansallisten viranomaisten moitteettomasta toiminnasta ennen tätä ajankohtaa.

104. Tämän vuoksi katson, ettei komissio ole toiminut ilmeisen virheellisesti, kun se on kritisoinut varautumissuunnitelman puuttumista.

Väite, jonka mukaan klassisen sikaruton epidemia vahvistettiin virallisesti liian myöhään

105. Myöskään taudin virallisen vahvistamisen ajankohdan osalta asianosaiset eivät ole niinkään erimielisiä tosiseikoista vaan komission suorittamasta tosiseikkojen oikeudellisesta arvioinnista, komission taudin leviämisestä tekemistä päätelmistä ja leviämisestä aiheutuneista menoista.

106. On täysin johdonmukaista, että mitä aikaisemmin tauti vahvistetaan virallisesti ja mitä aikaisemmin ryhdytään direktiivin 80/217/ETY 4 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa[29] tarkoitettuihin taudin leviämisen ehkäisemiseksi toteutettaviin varotoimenpiteisiin, sitä todennäköisemmin puhjennut epidemia saadaan nopeasti hallintaan. Epäselvää kuitenkin on, mistä ajankohdasta alkaen Alankomaiden viranomaisten voidaan väittää reagoineen taudin leviämiseen liian myöhään.

107. Päätöksen 90/424/ETY 3 artiklan 2 kohdassa mainitaan ainoastaan "viipymättä toteutettavat toimenpiteet", joihin on ryhdyttävä tautiepäilyn tai taudin vahvistumisen vuoksi. Se, mitä toimenpiteitä tässä tarkoitetaan, käy puolestaan ilmi

27 — Edellä alaviitteessä 13 mainitun tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen 14 kohdan alaviitteessä 2 mainittu Health Strategies to control swine infectious diseases: European Experience, komission valmisteluasiakirja 30.1.1996 (VI/1715/96).

28 — Ks. edellä 93 kohdassa esitetyt Alankomaiden hallituksen toteamukset Landbouwuniversiteit Wageningenin tekemästä tutkimuksesta.

29 — Kyse on pääasiassa eläinten kuljetuskiellon määräämisestä, jonka lisäksi tehdään tarvittaessa teurastuksia.

direktiivistä 80/217/ETY, jonka 3 artiklassa säädetään, että sikaruton esiintymisestä tai epäillystä esiintymisestä on ilmoitettava "välittömästi" toimivaltaiselle viranomaiselle, ja jonka 4 artiklassa säädetään, että eläinlääkäri toteuttaa "välittömästi" viralliset tutkimukset. Myöskään taudin vahvistumisen yhteydessä toteutettaville lisätoimenpiteille ei ole asetettu täsmällisiä ajallisia vaatimuksia. [30]

108. Tästä on pääteltävä, että komissiolla on tietty harkintavalta arvioidessaan, ovatko kansalliset viranomaiset toimineet riittävän nopeasti. Komissio on korostanut erityisesti — eikä Alankomaiden hallitus ole tätä kiistänyt —, että 18 tilan eläimet olivat saaneet tartunnan jo 3. ja 4.2.1997 — ilmeisesti eläinkuljetusten vuoksi. Tämä oli siis tapahtunut sikaruttoepäilyn 3.2.1997 tapahtuneen ilmoittamisen jälkeen — vaikkakin ennen sikaruton virallista vahvistamista 4.2.1997 —, kun taas eläinkuljetuksia koskeva kielto tuli voimaan vasta 5.2.1997 kello 00.

109. Alankomaiden hallitus huomauttaa kuitenkin perustellusti, ettei yhteisön oikeudessa säädetä eläinkuljetusten kieltämisestä heti sikaruttoepäilyn syntyessä. Eläinkuljetusten kieltäminen voi kuitenkin osoittautua tarpeelliseksi yksittäisen tapauksen olosuhteiden perusteella. Komissio on todennut, että tauti oli puhjennut Alankomaiden rajaa lähellä sijaitsevilla Saksan alueilla ja että klassisen sikaruton virus oli tunnistettu eräällä teurastamolla 3.2.1997. Komission mukaan sen perusteella, että virus oli tunnistettu yhdellä teurastamolla, voidaan päätellä, ettei virusta ollut aikaisemmin havaittu jollakin karjatilalla, minkä vuoksi taudin leviämisvaara oli suuri.

110. Näiden olosuhteiden ja varautumissuunnitelman puuttumisen vuoksi — mikä antaa aihetta epäillä Alankomaiden viranomaisten reagointivalmiuksia taudin puhjetessa — komissio saattoi kritisoida Alankomaiden viranomaisia — ilman, että se teki tässä yhteydessä ilmeistä arviointivirhettä — siitä, ettei taudin puhkeamista eikä eläinkuljetusten kieltoa vahvistettu virallisesti riittävän nopeasti.

Eläinkuljetukset suojavyöhykkeellä

111. Asianosaisten väliset erimielisyydet koskevat sekä komission suorittamaa oikeudellista arviointia että tosiseikkoja. Eläinkuljetusten lukumäärää perustellakseen Alankomaiden hallitus viittaa ostojärjestelmää koskeviin asetuksen N:o 413/97 säännöksiin ja hygieniaa kos-

30 — Ks. esim. direktiivin 80/217/ETY 5 artikla, jonka 1 kohdassa säädetään, että tartunnan saaneet eläimet on teurastettava viipymättä ja jonka 2 kohdassa säädetään mahdollisuudesta kuljettaa eläimiä, jotta ne voidaan teurastaa viipymättä. Direktiivin 8 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan virallisen valvonnan tarkoituksena on kaikkien sikaruton esiintymistä koskevien epäilyjen "välitön" havaitseminen.

keviin toteamuksiin. Alankomaiden hallitus kiistää väitteet, joita komissio on esittänyt kuljetusten hygieniaoloista.

112. Asianosaiset ovat ilmeisen yhtä mieltä siitä, että eläinkuljetuksia tehtiin paljon. Alankomaiden hallitus ei kiistä komission arviota. [31]

113. Komissio ei puolestaan kiistä sitä, että nämä eläinkuljetukset tehtiin asetuksen N:o 413/97 ostojärjestelmän mukaisten poikkeuksellisten markkinoiden tukitoimenpiteiden toteuttamiseksi. Komission tässä yhteydessä esittämä ensimmäinen väite koskee pikemminkin sitä, että suuri määrä eläinkuljetuksia hyväksyttiin ilman, että selvitettiin, voitaisiinko markkinoiden tukitoimenpiteet toteuttaa myös vähemmällä määrällä kuljetuksia.

114. Komission näkemys herättää näin ollen kysymyksen siitä, missä määrin direktiiveissä 80/217/ETY ja 90/425/ETY [32] asetetut eläinkuljetuksia koskevat vaatimukset pätevät myös asetuksen N:o 413/97 yhteydessä. On selvää, että näiden sääntelykokonaisuuksien välillä on jonkinlainen jännitteinen suhde, koska asetuksen N:o 413/97 ostojärjestelmä kattaa eläinkuljetukset, kun taas direktiivillä 80/217/ETY halutaan rajoittaa eläinkuljetuksia taudin leviämisvaaran vuoksi, ja siinä säädetään eläinkuljetusten lähtökohtaisesta kiellosta, [33] johon voidaan kuitenkin hyväksyä poikkeuksia. [34]

115. Tämä ilmeinen ristiriita voidaan kuitenkin ratkaista siten, että jäsenvaltiot asettavat eläinkuljetusten hyväksymisen edellytykseksi direktiivissä 80/217/ETY säädetyt hygieniavaatimukset.

116. Komission Alankomaiden viranomaisten syyksi lukema väite koskee sitä, että vahvistamastaan rajoituksesta (tilakohtaiset eläinkuljetusten rajoitukset ja kahden viikon ajanjaksoa koskeva sääntö) huolimatta Alankomaiden viranomaiset eivät kuitenkaan soveltaneet direktiivin 80/217/ETY tavoitteen mukaisia tarkoituksenmukaisia rajoituksia kuljetusten hyväksymisessä.

31 — Komission mukaan kymmenilletuhansille eläinkuljetuksille myönnettiin lupa; ks. edellä 86 kohta.

32 — Eläinlääkärin- ja kotieläinjalostustarkastuksista yhteisön sisäisessä tiettyjen eläinten ja tuotteiden kaupassa 26 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/425/ETY (EYVL L 224, s. 29). Tämä direktiivi on oikeudellisena perustana yhteisön sisäisten eläinkuljetusten valvontaan tarkoitetulle tietokonepohjaiselle ANIMO-järjestelmälle. Ks. edellä alaviitteessä 13 mainitun tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen 24 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

33 — Klassisen sikaruton torjumiseksi annetun direktiivin 80/217/ETY muuttamisesta 11 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/685/ETY (EYVL L 377, s. 1) 9 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa: "Suojavyöhykkeellä sovelletaan seuraavia toimenpiteitä: — — b) Sikojen liikkuminen tai kuljetus on kielletty julkisilla tai yksityisillä teillä — — f) Sikoja ei saa viedä pois tilalta, jossa niitä pidetään, 21 päivän aikana siitä, kun saastuneen tilan alustava puhdistus ja desinfiointi on suoritettu loppuun — —."

34 — Edellä alaviitteessä 33 mainitun direktiivin 91/685/ETY 9 artiklan 8 kohdassa säädetään: "Poiketen siitä, mitä 4 kohdan f alakohdassa säädetään, toimivaltainen viranomainen voi antaa luvan sikojen kuljettamiseen tilalta teurasjätteen käsittelylaitokseen tuhottavaksi tai paikkaan, jossa ne teurastetaan ja poltetaan tai haudataan."

117. Alankomaiden hallitus ei kiistä eläinkuljetusten määrää eikä sitä, ettei se ole noudattanut omia suuntaviivojaan. Tämän perusteella väite, jonka mukaan Alankomaiden viranomaisten toiminta oli ristiriidassa direktiivin 80/217/ETY 9 artiklan tavoitteiden kanssa, näyttää pitävän paikkansa.

118. Komission toisen väitteen mukaan eläinkuljetusten hygieniaolot olivat puutteelliset. Tämän osalta riittää, kun todetaan, että komissio on perustanut väitteensä Alankomaiden maatalousministeriön kertomukseen. [35]

119. Edellä esitetyn perusteella totean, ettei komissio ole tehnyt ilmeistä arviointivirhettä, kun se kritisoi direktiivin 80/217/ETY 9 artiklan perusteella poikkeuksellisten markkinoiden tukitoimenpiteiden toteuttamiseksi tehtyjen eläinkuljetusten suurta määrää ja hygieniaoloja.

Eläinten teurastukset

120. Ennaltaehkäisevien teurastusten keskeyttäminen, joka ei ollut komission mielestä hyväksyttävää, on yksi komission keskeisistä väitteistä, jotka se on lukenut Alankomaiden viranomaisten syyksi, koska komission mukaan tämä seikka on vaikuttanut huomattavasti epidemian leviämiseen. Tilintarkastustuomioistuin ja komissio katsovat pääasiallisesti, ettei jäsenvaltioiden kuitenkaan edellytetä käyttävän ennalta ehkäiseviä teurastuksia, "mutta jos ne käyttävät sitä, menettelylle olisi oltava sekä tekniseltä että tieteelliseltä kannalta katsottuna asianmukaiset perusteet." [36]

121. Alankomaiden hallitus ei kiistä komission toteamuksia myöskään tältä osin — toisin sanoen ennaltaehkäisevien teurastusten keskeyttämistä 13.2. ja 14. tai 15.4.1997 väliseksi ajanjaksoksi [37] — vaan niistä johtuvat oikeusvaikutukset.

122. Yhteisön oikeuteen ei tosiasiassa sisälly velvollisuutta ryhtyä ennaltaehkäiseviin teurastuksiin klassisen sikaruton epidemian puhjettua. Direktiivin 80/217/ETY 5 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus sallia sikojen, jotka eivät ole sairastuneet tai joiden ei epäillä sairastuneen tautiin, ennaltaehkäisevä kuljettaminen erikoislaitoksiin, joissa ne on teurastettava viipymättä. Päätöksen 90/424/ETY 3 artiklan 2 kohdan viidennessä luetelmakohdassa yhteisön rahoituksen myöntämisen edellytykseksi asetetaan "taudin leviämisvaaran ehkäisyä koskevien säännösten soveltaminen". [38]

35 — "De uitbraak van klassieke varkenspest in Nederland. Eindeevaluatie", 30.3.1998.

36 — Erityiskertomuksen 46 kohta.

37 — Kiistanalaista on kuitenkin, milloin Alankomaiden viranomaiset ilmoittivat tästä komissiolle ja muille jäsenvaltioille; ks. edellä 90 kohta.

38 — Päätöksen 90/424/ETY 3 artiklan 2 kohdan ensimmäinen luetelmakohta, jota komissio vastineessaan tarkastelee, lienee sen sijaan epäolennainen, koska sanamuotonsa mukaan se koskee eläinten, jotka ovat sairastuneet tai jotka ovat voineet sairastua, teurastamista ja hävittämistä.

Tältä osin on epäselvää, voidaanko Alankomaiden viranomaisten toteuttamat toimet katsoa kuuluvan näihin varotoimenpiteisiin. Komissio katsoo, ettei näin ole ja viittaa teurastusten keskeyttämiseen, joka ei ollut sen mielestä hyväksyttävää, ja myöhemmin uudelleen aloitetuissa teurastuksissa ilmenneisiin puutteisiin.

123. Vaikka kiistatonta velvollisuutta tyhjentää karjatila ennaltaehkäisevästi tai teurastaa sikoja ennaltaehkäisevästi ei näin ollen ollut, näiden — ennaltaehkäisevien — toimien tehokkuus sikaruton puhjetessa alueilla, joilla eläintiheys on suuri ja joihin Alankomaatkin kokonaisuudessaan kuuluu,[39] on voitu todeta aikaisemmin, vaikkakaan sitä ei ole osoitettu täysin kiistattomasti.[40] Tämän vuoksi on selvitettävä, millä tavoin tämä tieto rajoittaa jäsenvaltioiden harkintavaltaa näiden valitessa menettelytapaa taudin hävittämiseksi.

124. Tilojen ennaltaehkäisevän tyhjentämisen keskeyttämiseen liittyviä väitteitä ja väitteitä, jotka koskevat myöhemmin tehtyjä tilojen tyhjentämisiä, on mielestäni käsiteltävä erillään.

125. Komissio ei kritisoi tilojen ennaltaehkäisevän tyhjentämisen keskeyttämisen osalta niinkään asiasta tehtyä päätöstä vaan pikemminkin menettelytapaa ja erityisesti sitä, ettei eläinlääkintäkomiteassa keskusteltu keskeyttämistä puoltaneista perusteista, jotka eivät komission mukaan olleet vakuuttavia.

126. Alankomaiden hallitus korostaa mielestäni perustellusti, että se sai lähtökohtaisesti harkita vapaasti, aloitetaanko tilojen ennaltaehkäisevä tyhjentäminen vai ei. Tämä valinnanvapaus säilyi suuresta eläintiheydestä riippumatta, koska tätä koskeva päätös riippuu selkeästi myös epidemian voimakkuudesta, jota voidaan arvioida vasta jonkin ajan kuluttua.

127. Alankomaiden hallitus ei ole kuitenkaan osoittanut, että komissio olisi päätöksessään puuttunut lainvastaisesti Alankomaiden hallituksen harkintavaltaan. Komissio on ilmoittanut kantansa tilojen ennaltaehkäisevän tyhjentämisen puolesta, mutta sen Alankomaille tässä yhteydessä osoittama väite ei kuitenkaan koskenut noudatettua menettelyä vaan sitä, että menettelytapaa muutettiin kaksi kertaa ilmoittamatta siitä eläinlääkintäkomitealle.

128. Komissio olisi tehnyt ilmeisen arviointivirheen, jos se olisi kritisoinut tyhjentämistoimien keskeyttämistä pelkkien omien tyhjentämistä koskevien näkemystensä perusteella. Asianosaisten toteamukset eivät kuitenkaan tue tätä tulkintaa.

129. Alankomaiden hallitus ei kiistä sitä, ettei se ilmoittanut nimenomaisesti menettelytavan muutoksesta tilojen ennaltaehkäisevän tyhjentämisen keskeyttämisen jälkeen. Hallitus viittaa kuitenkin tietoihin, joita toimitettiin, ja toteaa, että tilojen

39 — Ks. edellä alaviitteessä 13 mainitun tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen taulukko 5, joka koskee sianlihantuotannon alueellista keskittymistä Belgiassa, Saksassa, Espanjassa ja Alankomaissa.

40 — Edellä alaviitteessä 13 mainitun tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen 46 kohta.

ennaltaehkäisevän tyhjentämisen keskeyttäminen voidaan päätellä siitä, ettei tällaisista toimenpiteistä ollut ilmoitettu.

130. Tämä ei kuitenkaan ole sopusoinnussa päätöksen 90/424/ETY 3 artiklan 3 kohdan merkityksen ja tavoitteen kanssa. Kyseisen kohdan mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava "toteutetuista tiedotus- ja hävittämistoimenpiteistä sekä niiden tuloksista", ja esimerkiksi eläinlääkintäkomitean on voitava selkeästi valvoa tilannetta tämän ilmoituksen perusteella. Tilanteen valvominen — ja siihen liittyvä jäsenvaltioiden eläinlääkintäalan toimien yhteensovittaminen — on tuskin mahdollista, jos kyseisen jäsenvaltion menettelytavoissa tapahtuneista muutoksista ei ilmoiteta tai jos ne voidaan parhaassa tapauksessa päätellä ainoastaan muiden tietojen perusteella.

131. Komissio ei näin ollen ole tehnyt ilmeistä arviointivirhettä, kun se kritisoi sitä, ettei tilojen ennaltaehkäisevän tyhjentämisen keskeyttämisestä ollut ilmoitettu.

132. Tilojen ennaltaehkäisevän tyhjentämisen uudelleen aloittamisen osalta komissio kritisoi sekä sen mielestä jossain määrin myöhäistä ajankohtaa että menettelytapaa. Alankomaiden hallitus ei kiistä sitä, että tilojen ennaltaehkäisevän tyhjentämisen uudelleen aloittaminen ei sujunut parhaalla mahdollisella tavalla.

133. Alankomaiden hallituksen toteamuksista voidaan päätellä, että teurastamoiden ylikuormituksen vuoksi uudelleen aloitettuja tilojen tyhjentämisiä tehtiin aluksi ainoastaan suppealla alueella. Vaikka yhteisön oikeuteen ei sisälly vaatimuksia sen alueen määrittelemisestä, jolla tiloja tyhjennetään, tai sen ajanjakson määrittelemisestä, joka kuluu tartunnan saaneella tilalla tehtävien desinfiointitoimien lopettamisen ja läheisten tilojen ennaltaehkäisevän tyhjentämisen välillä, voidaan joka tapauksessa todeta, että tilojen ennaltaehkäisevän tyhjentämisen käsittänyt menettelytapa menetti tehokkuuttaan Alankomaiden teurastamoiden ruuhkautumisen vuoksi. Tämän lisäksi kyseinen menettelytapa ei vaikuta kovin johdonmukaiselta, koska sitä muutettiin useaan otteeseen. Komission väitteitä ei näin ollen voida pitää ilmeisen virheellisinä.

134. Tämän väitteen taloudellisia vaikutuksia koskevaan kysymykseen palaan vielä oikeasuhtaisuuden tarkastelun ja perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättämistä koskevan kanneperusteen yhteydessä.

135. Edellä esitetyn perusteella katson, ettei Alankomaiden hallitus ole pystynyt osoittamaan, että tilojen ennaltaehkäisevän tyhjentämisen taustalla olevia tosiseikkoja koskeva komission päätös olisi ollut virheellinen. Komission suorittamaan oikeudelliseen arviointiin ei sisälly ilmeistä arviointivirhettä, eikä komissio etenkään ole tulkinnut väärin jäsenvaltioille myönnettyä harkintavaltaa.

Välipäätelmä

1. Sopivaa korvausta koskevan käsitteen tulkinta

136. Ensimmäisessä riidanalaisessa päätöksessä esitetyistä teknisistä väitteistä ei käy ilmi, että komissio olisi tehnyt ilmeisen arviointivirheen. Ehdotan näin ollen, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää asian C-293/00 ensimmäisen ja toisen kanneperusteen perusteettomina siltä osin kuin niissä viitataan edellä mainittuun virheeseen.

a) Asianosaisten keskeiset väitteet ja niiden perustelut

139. Alankomaiden hallitus toteaa molempien asioiden toisessa kanneperusteessa, jotka koskevat komission tekemää oletettua oikeudellista virhettä, että 25 prosentin suuruisen rahoituskorjauksen soveltaminen voi johtua ainoastaan asiaa koskevien oikeudellisten säännösten virheellisestä tulkinnasta.

C *Taloudellis-hallinnolliset väitteet (asiat C-293/00 ja C-501/01)*

137. Komissio on esittänyt molemmissa riidanalaisissa päätöksissä taloudellis-hallinnollisia väitteitä. Nämä väitteet liittyvät karjankasvattajille maksettuihin korvauksiin, joita komission mukaan ei voida pitää päätöksen 90/424/ETY 3 artiklan 2 kohdan viimeisessä luetelmakohdassa tarkoitettuina sopivina korvauksina.

140. Alankomaiden hallitus toteaa, ettei karjankasvattajille maksettavan sopivan korvauksen käsitteestä ole annettu oikeudellista määritelmää direktiivissä 80/217/ETY eikä päätöksessä 90/424/ETY eikä muissakaan yhteisön oikeuden säädöksissä. Tästä käy sen mukaan ilmi, että käsitteen soveltaminen kuuluu jäsenvaltioiden harkintavaltaan. Jäsenvaltion harkintavallan rajat käyvät Alankomaiden hallituksen mukaan ilmi ainoastaan asiaa koskevien säädösten, jotka ovat tässä direktiivi 80/217/ETY ja päätös 90/424/ETY, merkityksestä ja tavoitteesta. Päätöksen 90/424/ETY 3 artiklan 2 kohdan mukaisen yhteisön rahoituksen myöntämisen edellytyksenä on ainoastaan se, että taudin puhkeamisen virallisen vahvistuksen jälkeen karjankasvattajalle maksetaan viipymättä sopiva korvaus. Korvauksella pyritään näin ollen saavuttamaan kyseisten säädösten tavoite, joka on klassisen sikaruton epidemian hävittäminen, mistä kiistatta oli kyse myös Alankomaissa.

138. Ennen kuin tarkastellaan niitä tosiseikkoja, joilla korvausten sopivuutta koskeva väite voidaan komission mukaan perustella, olisi mielestäni tutkittava kyseisen oikeudellisen käsitteen tulkintaa, joka on Alankomaiden molemmissa asioissa esittämän toisen kanneperusteen pääkohteena.

141. Myös komissio olettaa, että jäsenvaltiot voivat käyttää harkintavaltaansa vahvistaessaan karjankasvattajille maksettavan sopivan korvauksen. Komissio toteaa kuitenkin lisäksi, ettei tätä harkintavaltaa pidä käyttää ilmeisen kohtuuttomalla tavalla. Korvauksen sopivuuden edellytyksenä on, että Dienst Landbouwvoorlichtingin (jäljempänä DLV) pääasiantuntijoiden viikoittain vahvistamia suositushintoja noudatetaan. Komissio väittää, että nyt esillä olevissa asioissa nämä hinnat on kuitenkin ylitetty järjestelmällisesti ilman mitään ilmeistä syytä. Komissio katsoo, että sillä on ollut näin ollen täysi oikeus päätellä, että karjankasvattajille maksetut korvaukset olivat selvästi suhteellisuusperiaatteen vastaisia, eivätkä ne siten olleet "sopivia".

b) Oikeudellinen arviointi

142. Alankomaiden hallituksen mukaan jäsenvaltioilla on yksinomainen toimivalta vahvistaa kyseinen korvaus, mutta komissio katsoo voivansa valvoa korvausten suuruutta, koska sopivan korvauksen oikeudellista käsitettä ei ole määritelty täsmällisesti.

143. Aluksi on todettava, että koska riidanalainen käsite on edellytys päätöksen 90/424/ETY mukaisen yhteisön rahoituksen myöntämiselle, se on yhteisön oikeuden käsite, jonka tulkinta kuuluu yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan.

144. Alankomaiden hallituksen kanssa voidaan olla samaa mieltä siitä, että korvauksen myöntäminen ja sen suuruuden määrittely on lähtökohtaisesti jäsenvaltion tehtävä. Päätöksessä 90/424/ETY asetetut vaatimukset koskevat ainoastaan sitä, että korvaus on myönnettävä viipymättä ja sen on oltava sopiva.

145. En voi kuitenkaan yhtyä Alankomaiden hallituksen näkemykseen siitä, että jokainen korvaus, ellei se ole liian vähäinen, on omiaan noudattamaan eläinlääkintäalan toimien tavoitteita, koska se kannustaa karjankasvattajaa osallistumaan tilojen ennaltaehkäiseviin tyhjentämisiin ja muihin epidemian hävittämiseksi toteutettaviin toimiin. Mikäli tämä pitäisi paikkansa, päätöksen 90/424/ETY 3 artiklan 2 kohdassa olisi vaadittava sopivan korvauksen sijasta riittävää korvausta.

146. Päätöksen 90/424/ETY 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu sopiva korvaus ei näin ollen ole pelkästään riittävä korvaus vaan korvaus, jonka suuruus ei oleellisesti ylitä kunkin karjankasvattajan tosiasiassa kärsineitä tappioita, kun otetaan huomioon kunkin tapauksen kaikki olosuhteet. Kullekin jäsenvaltiolle myönnetty harkintavalta rajoittuu näin ollen vaatimukseen ottaa huomioon myönnetyn korvauksen ja tosiasiallisten vahinkojen välinen suhde.

147. On selvitettävä, millaisin perustein korvausten sopivuutta olisi käytännössä arvioitava. Komissio ja tilintarkastustuomioistuin [41] ovat vaatineet perusteluja sille, miksi vahvistetut vakiokorvausmäärät ylitettiin järjestelmällisesti. Tämä vaatimus tuntuu erityisen perustellulta, koska liian suurpiirteisten korvausten maksamiseen kullekin karjankasvattajalle sisältyy sääntöjenvastaisuuden vaara, joka saattaa pysyvästi häiritä lihamarkkinoiden tasapainoa ilman, että siitä on kuitenkaan mitään hyötyä epidemian hävittämisessä.

148. Komission taloudellis-hallinnollisiin väitteisiin sisältyvä korvausten sopivuutta koskeva komission valvonta näyttää olevan tämän perusteella paitsi sallittua myös välttämätöntä. Vastoin Alankomaiden hallituksen näkemystä komissio ei vaatinut tässä yhteydessä suositushinnan noudattamista vaan ainoastaan selkeitä perusteluja näiden hintojen ilmeisen järjestelmälliselle ylittämiselle.

149. Edellä esitetyn perusteella totean, että komission olettamus, jonka mukaan soivan korvauksen käsite ei mahdollista karjankasvattajille maksettavan korvauksen korottamista rajattomasti, ei ole virheellinen.

41 — Edellä alaviitteessä 13 mainitun erityiskertomuksen 53 kohta.

2. Komission suorittama tosiseikkojen määrittely ja arviointi

a) Asia C-293/00

i) Asianosaisten keskeiset väitteet ja niiden perustelut

150. Alankomaiden hallitus ei kiistä sitä, että todistustaakkaa koskevien vaatimusten noudattamista karjankasvattajille maksettavien korvausten yhteydessä ei aina valvottu riittävän tehokkaasti. Alankomaiden hallitus toteaa kuitenkin, että korvaushakemusten puutteellisten tietojen täydentäminen varmistettiin. Alankomaiden hallituksen mukaan komissio ei suostunut ottamaan huomioon korjattuja tietoja.

151. Alankomaiden hallitus selvittää erityisesti, minkä vuoksi korvaukset eivät olleet liian suuria — ottaen huomioon muun muassa eläinten arvon — ja minkä vuoksi eläinten siirrot eri luokkien välillä korvausten kasvattamiseksi eivät olleet mahdollisia.

152. Alankomaiden hallitus korostaa edelleen, että komissio teki toteamuksensa sellaisten tarkastuskäyntien perusteella, joiden otos ei ollut edustava, minkä vuoksi rahoituskorjauksia ei voida perustella niiden avulla.

153. Komissio esittää taloudellis-hallinnolliset väitteensä seikkaperäisesti. Se toteaa, että DLV:n riippumattomat asiantuntijat olivat laatineet kaavat pääasiassa tuolloisia markkinahintoja vastaavien korvausten laskemiselle, mutta näitä kaavoja ei kuitenkaan käytetty käytännössä.

154. Eläinten arvo yliarvioitiin komission mukaan lähes järjestelmällisesti — sekä kiinteämääräisen korvauksen yhteydessä että painoon perustuvan korvauksen yhteydessä. Komissio väittää, että asiantuntijat olivat ryhmitelleet jotkut eläimet korvauksen kannalta suotuisampaan luokkaan. Lisäksi komissio väittää, että rehun määrää yliarvioitiin monissa tapauksissa. Komission mukaan samasta eläimestä maksettiin monissa tapauksissa kaksi korvausta, ja noin 600 tilalle, joilla oli emakoita ja jotka oli tyhjennetty ennaltaehkäisevästi, myönnettiin aluksi tavanomainen korvaus ja myöhemmin vielä kiinteämääräinen korvaus. Porsaastakin maksettiin komission mukaan osittain kaksi eri korvausta — toisaalta markkinoiden tukitoimenpiteisiin luettavien poikkeuksellisten ostojärjestelyjen perusteella ja toisaalta sen perusteella, että korvauksen määrittelemisessä perustaksi asetettiin fiktiivinen luku 4,73 porsasta emakkoa kohti.

155. Komissio kiistää väitteen, jonka mukaan komission esiin tuomat tapaukset eivät olisi edustavia. Komission tarkastukset kattoivat 7 prosenttia kaikkien myönnettyjen korvausten kokonaissummasta ja jopa 25 prosenttia korvauksista, jotka myönnettiin epidemian ollessa laajimmillaan. Todettuja sääntöjenvastaisuuksia ei pidä komission mukaan pitää yksittäisinä, koska korvaukset olivat liian suuria 24 prosentissa tarkastetuissa tapauksissa.

156. Väitteestä, jonka mukaan komissio ei ottanut huomioon Alankomaiden hallituksen korjattuja tietoja, komissio toteaa, että kyseinen ilmoitus koski tietoja, jotka eivät olleet riidanalaisten päätösten kohteena. Komissio huomauttaa lisäksi, että menot, jotka Alankomaiden viranomaiset ilmoittivat korjatuissa tiedoissaan, olivat suuremmat kuin alun perin ilmoitetut menot, mikä viittaa siihen, ettei komission Alankomaiden syyksi lukemia väitteitä ollut otettu huomioon.

157. Komissio tarkastelee lisäksi asiantuntijoiden roolia ja kritisoi — kyseenalaistamatta kuitenkaan asiantuntijoiden riippumattomuutta sinänsä — sitä, ettei järjestelmällisiä poikkeamisia markkinahinnoista yleensä perusteltu kirjallisesti.

158. Eläinten lukumäärän ja eläinlääkärimaksujen sekä asiantuntija-arvioiden välisten erojen osalta komissio kiistää väitteen, jonka mukaan eläinlääkäreiden maksut olisivat olleet epätarkkoja. Tämä väite olisi komission mielestä ristiriidassa direktiivin 80/217/ETY 4 artiklan sanamuodon sekä merkityksen ja tavoitteen kanssa.

ii) Oikeudellinen arviointi

159. Komission taloudellis-hallinnolliset väitteet koskevat niille karjankasvattajille myönnettyjen korvausten määrittelemistä, joiden karjaa oli teurastettu. Nämä väitteet vaikuttavat erityisen merkityksellisiltä, koska kansallisten viranomaisten kyseisen menettelytavan taloudelliset vaikutukset voidaan määritellä täsmällisesti.

160. Väitteiden merkitys on sitäkin selkeämpi, koska Alankomaiden hallitus kiistää — jo tarkastellun tulkintakysymyksen lisäksi — sekä komission esiin tuomat tapaukset että niiden edustavuuden.

Yleistä

161. Alankomaiden hallitus toteaa komission taloudellis-hallinnollisista väitteistä erityisesti, ettei komissio ottanut huomioon jälkikäteen tehtyjä korjauksia ja perusti muutenkin näkemyksensä ainoastaan yksittäistapauksiin eikä perustellut päätelmissä tekemiään yleistyksiä riittävästi.

162. Mitä tulee komission väitteisiin mahdollisia myöhempiä korjauksia koskevista tiedoista, mielestäni riittää, kun todetaan, että komissio on selvittänyt — eikä tätä ole kiistetty —, että Alankomaiden hallituksen korjaukset koskivat etupäässä sellaisia tietoja, jotka eivät olleet riidanalaisten päätösten kohteena, tai että korjatut summat olivat merkittävästi alkuperäisiä suurempia.

163. Myöskään väite, jonka mukaan komissio teki virheellisen yleistyksen, ei ole vakuuttava. Tässä yhteydessä on huomautettava, että komissio voi esittää väitteensä ainoastaan jäsenvaltion toimittamien asiakirjojen ja paikan päällä tehtyjen tarkastusten tulosten perusteella. Edellä tarkastellun todistustaakan jakoa koskevan säännön [42] mukaisesti jäsenvaltion asiana on näyttää toteen, että komission esiin tuomat tapaukset ovat yksittäisiä, eikä niiden perusteella voida päätellä, että puutteet olivat yleisiä. Komission riidanalainen päätös ei voi olla virheellinen pelkästään sen perusteella, että komissio on perustanut väitteensä yksittäisiin tapauksiin.

Eläinten arvon arvioiminen liian suureksi joissakin tapauksissa

164. Komission tässä yhteydessä esittämä väite koskee etupäässä sitä, että Alankomaissa oli vahvistettu vakiokorvaukset joillekin sikaluokille maksettavia korvauksia varten, mutta asiantuntijat kuitenkin

42 — Ks. edellä 67 kohta.

jättivät ne huomiotta huomattavan monissa tapauksissa esittämättä vakuuttavia perusteita toiminnalleen.[43]

165. Alankomaiden hallitus ei kyseenalaista tässä yhteydessä sitä, että joissakin tapauksissa korvaukset olivat liian suuria, mutta katsoo, etteivät nämä tapaukset ole edustavia. Näin ollen on selvitettävä, pystyikö Alankomaiden hallitus näyttämään toteen, etteivät komission esiin tuomat tapaukset ole edustavia.

166. Alankomaiden hallitus on todennut, että komissio otti väitteidensä perusteluissa huomioon ainoastaan ne eläinten arvosta tehdyt arviot, jotka olivat vakiokorvausta suurempia. Tämä väite vaikuttaa epäuskottavalta jo senkin vuoksi, että arviot, jotka ovat vakiokorvauksia pienempiä, tuntuvat odotuksenmukaisilta, koska vakiokorvausmäärät perustuvat kunkin eläinluokan enimmäispainoon.

167. Myös kaksi muuta seikkaa vahvistaa, että eläinten arvo määriteltiin huomattavan usein vakiokorvausmäärää suuremmaksi. Ensinnäkin sekä Alankomaiden hallitus että komissio viittaavat tilintarkastustoimisto (Moret) Ernst & Youngin raporttiin, jossa joka tapauksessa vahvistetaan eläinten painon yliarviointi useissa tapauksissa ja jossa esitetty arvio ei poikkea olennaisesti komission esittämästä arviosta. Toiseksi Alankomaiden hallitus vetoaa Alankomaiden maatalousministeriön kirjanpito-osaston raporttiin,[44] jossa paitsi kritisoidaan komission yksittäistapauksista tekemiä päätelmiä myös oletetaan, että eläinten paino on yliarvioitu huomattavan usein.

168. Komissio on lisäksi todennut, että niiden tapausten määrä, jotka se tutki, ei ole merkityksetön.[45] Koko menettelyn aikana komissiolla oli jatkuvasti valmiudet selittää tekemiensä pistokokeiden laajuus ja muiden viranomaisten esittämistä luvuista tekemänsä arviot.

169. Komission ei näin ollen voida todeta tehneen ilmeistä arviointivirhettä.

Eläinten perustelemattomat luokittelumuutokset

170. Tässä yhteydessä komissio väittää pääasiassa, että asiantuntijat ryhmittelivät joissakin tapauksissa eläimet korvausten

43 — Ks. myös edellä alaviitteessä 13 mainitun tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen 53 kohta.

44 — Rapport inzake de status per medio 2000 van het beheer over de financiele afwikkeling van de Klassieke Varkenpest 1997 en 1998.

45 — Ks. edellä 55 kohta.

kannalta suotuisampaan luokkaan. Alankomaiden hallitus katsoo, ettei joidenkin karjankasvattajien suosimista ole näytetty toteen, ja kiistää komission esittämät arviot.

171. Komissio on perustellut väitteensä konkreettisilla tapauksilla. Alankomaiden hallituksen velvollisuutena näin ollen oli näyttää seikkaperäisesti toteen, ettei komission esiin tuomia tapauksia koskeva väite pidä paikkaansa. Vaikka Alankomaiden hallitus viittasikin toisinaan arviointimenettelyyn, se ei ole esittänyt asiaa koskevaa vaadittavaa näyttöä.

172. Lisäksi Alankomaiden hallitus tunnustaa nimenomaisesti, ettei komission toteamusten lähtökohta — ja siten arvioinnin kohteena olleiden eläinten lukumäärän ja tiloilla laskettujen eläinten lukumäärän vastaamattomuus — ole virheellinen.[46] Tiloilla olevien eläinten lukumäärää ei kuitenkaan ollut pakko laskea tarkalleen — esimerkiksi tutkimusten tai tarkastuskäyntien avulla. Komissio antaa kuitenkin mielestäni perustellusti suuren painoarvon tiloilla olevien eläinten lukumäärän mahdollisimman tarkalle laskemiselle, koska niiden lukumäärän selvittämisen avulla saadaan kattava käsitys kaikista eläimistä, mistä on hyötyä myöhemmissä epidemian hävittämiseksi toteutettavissa toimissa.

46 — Ks. mm. kannekirjelmän 181 kohta.

173. Alankomaiden hallitus ei näin ollen ole pystynyt osoittamaan komission väitettä vääräksi.

Rehun määrän yliarviointi

174. Rehun määrän osalta komissio on väittänyt pääasiassa, että arvioitujen määrien ja punnittujen tosiasiallisten rehumäärien välinen ero oli jopa 43 prosenttia. Alankomaiden hallitus kiistää selkeästi eron suuruuden — mutta ei kuitenkaan kokonaisuudessaan kiellä sitä tosiseikkaa, että rehun määrä oli arvioitu liian suureksi.

175. Komissio katsoo, että rehun arvioidun ja tosiasiallisen painon välistä eroa ei voida selittää kulutuksella, koska 43 prosentin ero havaittiin tiloilla, jotka tyhjennettiin samana päivänä kuin arviointi tehtiin.

176. Tämän perusteella näyttää siltä, ettei komission väite ole perusteeton, enkä näe mitään syytä olettaa, että komissio olisi perustanut kyseisen väitteensä virheellisiin tosiseikkoihin.

Kaksinkertaisen korvauksen myöntäminen

177. Alankomaiden maatalousministeriön raportissa,[47] johon Alankomaiden hallitus viittaa, vahvistetaan ainakin yksi tapaus, jossa on myönnetty kaksinkertainen korvaus.

Kahden eri korvauksen järjestelmän käyttöönotto

178. Komissio kritisoi tässä yhteydessä pääasiassa niitä lisäkustannuksia, joita syntyi kiinteämääräisistä korvauksista joita myönnettiin tiloille, joilla oli emakoita ja jotka tyhjennettiin ennaltaehkäisevästi.

179. Alankomaiden hallitus perustelee kaavaa 4,73 porsasta emakkoa kohden välttämättömyydellä korvata menetetty emakon jalostusarvo. Tämän osalta komissio toteaa pätevin perustein, että tämä näkökohta on otettu huomioon arvioitaessa emakon arvoa.

180. Tässä yhteydessä on korostettava, että myös Alankomaiden maatalousministeriön raportissa[47] oletetaan, että tämän järjestelmän yhteydessä on syntynyt huomattavia lisäkustannuksia.

181. Tämän kritiikin ohella komissio kritisoi korvauksia, joita porsaista on maksettu yksittäisissä tapauksissa — poikkeuksellisten markkinoiden tukitoimenpiteiden yhteydessä ja myös riidanalaisen kiinteämääräisen korvauksen yhteydessä. Asetuksesta N:o 76/97 käydystä keskustelusta ei kuitenkaan käy ilmi, että komissio olisi tehnyt tässä yhteydessä virheen, koska komissio perusteli laskelmansa kiistattomilla tosiseikoilla — erityisesti kyseisten eläinten kokonaispainolla — ja päätteli, että huomattava osa niistä eläimistä, joille maksettiin korvauksia lihasikoina, oli tosiasiassa porsaita.

Yhteenveto ja päätelmät

182. Komission taloudellis-hallinnolliset väitteet perustuivat tosiseikkoihin, joiden perusteella komission ei voida katsoa tehneen ilmeistä arviointivirhettä. Tätä näkemystä tukee erityisesti se, että tilintarkastustuomioistuin on tehnyt tarkastuskäyntiensä perusteella pääosin samanlaiset päätelmät.[48] Alankomaiden hallitus ei ole pystynyt osoittamaan komission väitteitä vääriksi.

47 — Mainittu edellä alaviitteessä 44.

48 — Edellä alaviitteessä 13 mainitun erityiskertomuksen 53 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

183. Asian C-293/00 ensimmäinen kanneperuste on näin ollen hylättävä myös taloudellis-hallinnollisten väitteiden osalta.

b) Asia C-501/01

i) Asianosaisten keskeiset väitteet ja niiden perustelut

184. Alankomaiden hallitus väittää, että komissio on tehnyt yleisiä päätelmiä kyseisille karjankasvattajille myönnetyistä korvauksista ainoastaan kuuden korvaustapauksen perusteella.

185. Tarkasteltuaan näitä kuutta tapausta [49] Alankomaiden hallitus toteaa, että yhteenkään näistä tapauksista eivät liity kaikki komission väitteet [50] yhtä aikaa. Kuudesta tapauksesta viidessä sääntöjenvastaisuuksilla oli Alankomaiden hallituksen mukaan vähäinen merkitys, toisin sanoen niiden osalta piti paikkansa ainoastaan yksi tai kaksi väitettä, minkä lisäksi väite indeksointijärjestelmästä johtuvista liiallisista korvauksista ei koske kuin yhtä ainoata tapausta. Tästä kaikesta seuraa Alankomaiden hallituksen mukaan, että sääntöjenvastaisuuksien väitettyä toistuvuutta ja järjestelmällisyyttä ei voida näyttää toteen minkään tosiseikan perusteella.

186. Komissio sitä vastoin huomauttaa, että sen tekemät päätelmät perustuvat kaikkien sellaisten toimien tarkastamiseen, joissa siankasvatuksesta maksettiin korvauksia vuonna 1998 eläinten teurastamisen perusteella. Komissio väittää, että se on ainoastaan täydentänyt — sekä ajankohdan että sisällön osalta — päätelmiään kyseisen kuuden edustavan tapauksen perusteella.

ii) Oikeudellinen arviointi

187. Riidanalaisen päätöksen ja 11.12.2000 päivätyn komission kirjeen perusteella voidaan olettaa, että perustellessaan sitä, miksi se vähensi 25 prosenttia niistä menoista, jotka Alankomaiden hallitus oli ilmoittanut karjakasvattajille maksettavien korvausten perusteeksi, komissio esittää erityisesti seuraavat väitteet: yksimielisyyden puuttuminen korvausten määrästä ja nuorten emakkojen tosiasiallisesta lukumäärästä, vakiokorvausmäärän ylittäminen keskimäärin 9,4 prosentilla kyseisiä emakkoja koskevien korvausten myöntämisen yhteydessä, eläinten painon yliarviointi 12,2 prosentissa tiloista, joissa kasvatettiin ainoastaan lihasikoja, rehun määrän yliarviointi 17 prosentissa tiloista, jotka tyhjennettiin samana päivänä kuin arviointi tehtiin sekä korvausten 15,5 prosentin suuruinen korotus indeksointijärjestelmän perusteella.

188. Alankomaiden hallitus kiistää nämä väitteet seikkaperäisesti ja esittää lisäksi epäilyjä käytetystä menetelmästä, jossa

49 — Tapaus 1: UBN 420903 Van Dongen; tapaus 2: UBN 1599297 Bergen; tapaus 3: UBN 546148 Van Aar; tapaus 4: UBN 596284 Gerrits-Van Den Berg; tapaus 5: UBN 1756494 Boxtel ja tapaus 6: UBN 1714759 Nooijen.

50 — Ks. tarkemmin edellä 24 kohta.

tehdään yleisiä päätelmiä yksittäistapausten perusteella.

189. Ensimmäisen väitteen osalta riittää, kun todetaan, ettei sitä ollut otettu huomioon määriteltäessä karjankasvattajille maksettavien korvausten lisäkustannuksia, minkä vuoksi sen oikeellisuutta ei ole tarpeen arvioida.

190. Mitä tulee toiseen väitteeseen vakiokorvausmäärien järjestelmällisistä ylityksistä, viittaan edellä samasta väitteestä asiassa C-293/00 [51] esittämiini toteamuksiin. Lisäksi on todettava, että komissio ei perustanut tätä väitettä yksittäistapauksiin vaan emakoista maksettujen korvausten kokonaismäärään. Alankomaiden hallitus on näyttänyt toteen ainoastaan yhdessä tapauksessa kuudesta, että vakiokorvausmääristä poikkeaminen ylöspäin oli perusteltua. [52] Alankomaiden hallitus ei näin ollen ole pystynyt näyttämään toteen, että komissio olisi tältä osin perustanut väitteensä virheellisiin tosiseikkoihin. Komissio on lisäksi todennut, että kaikissa kuudessa tapauksessa eläinten arvioinnissa on havaittu ongelmia, joita Alankomaiden hallitus ei ole pystynyt selvittämään. Siltä osin kuin nämä yksittäistapaukset vahvistavat päätelmät kaikista korvaustapauksista, ei voida katsoa, että komissio olisi tehnyt ilmeistä arviointivirhettä.

191. Kolmannesta, lihasikojen painon yliarviointia koskevasta väitteestä on todettava, että komissio perusteli myös tämän väitteensä tilintarkastustoimisto (Moret) Ernst & Youngin raportilla. Tämän perusteella komissio päätteli, että eläinten hävittämisen yhteydessä todettu paino oli 12,2 prosenttia pienempi kuin korvauksen perusteeksi ilmoitettu paino, mikä viittaa siihen, että eläimen paino ja/tai eläimen arvo on yliarvioitu. Komissio mainitsee esimerkin 16:sta Alankomaiden hallituksen esiin tuomasta yksittäistapauksesta ja toteaa, että kymmenessä tapauksessa ero painotietojen välillä oli yli 10 prosenttia ja neljässä tapauksessa 5—10 prosenttia. Kyseisten komission väitteiden tosiasiaperustaa ei näin ollen voida pitää välittömästi virheellisenä.

192. Neljännestä väitteestä, joka koskee rehun määrän yliarviointia tiloilla, joilla rehut oli punnittu samanaikaisesti tilan tyhjentämisen kanssa, on huomautettava, ettei Alankomaiden hallitus lähtökohtaisesti kiistä tietyn asteista yliarviointia — joka olisi kuitenkin vähäisempi kuin komission väittämä yliarviointi — mutta katsoo sen kuitenkin johtuvan käytännön vaikeuksista. Erilaiset laskentamenetelmät eivät kuitenkaan selitä erilaisia näkemyksiä yliarvioinnin laajuudesta. Komissio lähtee tässä yhteydessä perustellusti siitä, että yliarvioinnin prosentuaalinen suuruus on ilmaistava suhteessa tosiasialliseen painoon — siis painoon rehun hävittämisen yhteydessä. Komission ei näin ollen voida katsoa syyllistyneen ilmeiseen arviointivirheeseen.

51 — Ks. edellä 164 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

52 — Edellä alaviitteessä 49 mainittu tapaus "van Dongen".

193. Mitä tulee viidenteen väitteeseen arviointien tarkastamista koskevan järjestelmän vuoksi aiheutuneista lisäkustannuksista, on ensinnäkin todettava, ettei Alankomaiden hallitus ole osoittanut, että tällaisesta järjestelmästä olisi ilmoitettu. Lisäksi asianosaisten väitteistä ja niiden perusteluista käy ilmi, että komissio on havainnut eroja eläinlääkäreiden arvioiman eläinten lukumäärän ja eläinten tosiasiallisen lukumäärän välillä kussakin arviointiluokassa. Alankomaiden hallitus ei kiistä tätä ja esittää yleisiä perusteluja [53] pystymättä kuitenkaan selittämään, miksi erot hyödyttivät lähes järjestelmällisesti karjankasvattajia. Komissio ei näin ollen ole perustellut näitäkään väitteitään ilmeisen virheellisillä tosiseikoilla.

194. Lisäksi on todettava, ettei komissio ole perustanut väitteitänsä yksittäistapauksiin. Se on pikemminkin verrannut yksittäistapauksia vuonna 1998 tehtyjä arviointeja koskeneiden kattavien kriittisten tarkastelujen tuloksiin ja tehnyt sen perusteella päätelmiä mahdollisista puutteista. Alankomaiden hallituksen näkemykseen voidaan yhtyä ainoastaan siltä osin kuin se korostaa, etteivät kaikki väitteet pitäneet paikkaansa kaikkien perusteellisesti eriteltyjen tapausten osalta. Alankomaiden hallitus ei ole kuitenkaan pystynyt osoittamaan, että komissio olisi perustanut väitteensä ilmeisen virheellisiin tosiseikkoihin.

53 — Alankomaiden hallitus viittaa erityisesti eläinlääkäreiden virhearviointeihin ja eläinkannassa tapahtuviin tavanomaisiin muutoksiin.

3. Oikeasuhtaisuus ja oikeusvaikutusten perustelu

195. Koska komission päättämien vähennysten perusteluja koskeva kysymys liittyy läheisesti kysymykseen siitä, miltä osin kussakin tapauksessa päätettyä vähennystä on pidettävä oikeasuhtaisena, haluan käsitellä kummankin asian vastaavia kanneperusteita yhdessä. Tässä yhteydessä on korostettava, että asianosaisten väitteet ja niiden perustelut ovat pääosin samat molemmissa asioissa.

196. Kummankin asian kanneperusteita on kuitenkin arvioitava erillään, koska asiat eroavat toisistaan komission esittämien väitteiden lukumäärän ja vakavuuden osalta.

a) Asianosaisten keskeiset väitteet ja niiden perustelut

i) Oikeasuhtaisuus

197. Alankomaiden hallitus katsoo asiassa C-293/00, että komission tekemä rahoituskorjaus ei ole oikeassa suhteessa niihin puutteisiin, joita komissio totesi klassisen sikaruton epidemian hävittämiseksi toteu-

tettujen toimien yhteydessä, toisin sanoen komission kuvaamiin olosuhteisiin.

198. Alankomaiden hallitus väittää lisäksi, ettei komissio ole ottanut huomioon Alankomaiden tilanteen erityistä monimutkaisuutta. Lisäksi komissio on Alankomaiden hallituksen mukaan käyttänyt perusteena vain muutamia tapauksia, jotka eivät ole edustavia, kun se teki päätelmät klassisen sikaruton epidemian hävittämiseksi vuonna 1997 toteutetuista toimista.

199. Alankomaiden hallitus toteaa toissijaisesti, että myös EMOTR:n tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevassa menettelyssä voidaan tehdä 25 prosentin suuruinen rahoituskorjaus ainoastaan silloin, kun jäsenvaltiolla ei ole ollut lainkaan valvontajärjestelmää tai sen järjestelmä on toiminut puutteellisesti ja kun on esitetty näyttöä laittomien ja epäsäännöllisten käytäntöjen torjunnassa ilmenneistä laajoista sääntöjenvastaisuuksista ja varomattomuudesta.

200. Komissio korostaa, että lisäkustannukset, joita kahdesta kaikkiaan kymmenestä väitetystä puutteesta aiheutui yhteisön talousarvioon, ovat arviolta ainakin 79 miljoonaa euroa. Tehty rahoituskorjaus vastaa ainoastaan 42:a prosenttia näistä lisäkustannuksista, minkä vuoksi niistä 58 prosenttia kohdistuu edelleen yhteisön talousarvioon.

201. Alankomaiden hallitus pitää asiassa C-501/01 tehtyä rahoituskorjausta suhteellisuusperiaatteen vastaisena, kun otetaan huomioon väitteet, joita komissio on esittänyt karjankasvattajille vuonna 1998 maksettujen korvausten vahvistamisesta. Alankomaiden hallituksen mukaan on joka tapauksessa suhteellisuusperiaatteen vastaista tehdä yleinen rahoituskorjaus sellaisten yksittäistapausten perusteella, jotka eivät ole edustavia. Alankomaiden hallitus väittää, ettei sovellettua rahoituskorjausta voida selittää myöskään vertauksella EMOTR:n tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevaan menettelyyn, varsinkaan kun komissio ei ole esittänyt mitään muita teknisiä väitteitä kuin vuotta 1997 koskevat väitteet.

202. Komissio korostaa, että kyseessä oli yksi ja sama klassisen sikaruton epidemia. Komission mukaan taloudelliset hallinnolliset väitteet olivat molemmissa asioissa samoja, minkä vuoksi molempiin ajanjaksoihin on perusteltua soveltaa samansuuruista rahoituskorjausta. Komissio toteaa myös tässä yhteydessä, että komission hylkäämien menojen kokonaismäärä oli huomattavasti pienempi kuin esiin tuoduista puutteista yhteisön talousarvioon aiheutuneet lisäkustannukset. Ver-

tailu EMOTR:n tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevan menettelyn kanssa ei komission mukaan koidu Alankomaiden eduksi, koska yhteisöjen tuomioistuin on useaan otteeseen todennut, että komissio voi kieltäytyä rahoittamasta perusteettomia menoja.

ii) Perusteluvelvollisuus

203. Alankomaiden hallitus katsoo molemmissa asioissa, ettei riidanalaisia päätöksiä ole perusteltu riittävästi, minkä vuoksi on rikottu EY 253 artiklan mukaista perusteluvelvollisuutta. Alankomaiden hallituksen mukaan komissio ei ole erityisesti nimennyt oikeudellista perustaa 25 prosentin suuruisen rahoituskorjauksen soveltamiselle. Lisäksi komissio ei ole Alankomaiden hallituksen mukaan selvittänyt, millä perusteella se on päätellyt, että yhteisön rahoitusosuutta on pienennettävä. Alankomaiden hallitus katsoo, että toisen riidanalaisen päätöksen seikkaperäinen perustelu olisi ollut välttämätön erityisesti siksi, että komissio ei ollut esittänyt aikaisemmin minkäänlaisia epäilyjä Alankomaissa käytössä olleesta indeksointijärjestelmästä.

204. Komissio kiistää, että perusteluvelvollisuutta olisi rikottu. Se toteaa, että perusteluvelvollisuuden laajuus riippuu siitä, missä määrin päätöksen adressaatti on osallistunut kyseisen päätöksen valmisteluun. Komissio huomauttaa, että riidanalaisia päätöksiä edelsi tiivis kirjeenvaihto komission ja Alankomaiden hallituksen välillä. Komissio väittää, että tämän perusteella myös suppeat perustelut ovat oikeuskäytännön mukaan riittävät.

205. Komissio toteaa lisäksi asiassa C-293/00, että se on esittänyt kaikki, myös uudelleen arviointia koskevat, väitteet terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosaston pääjohtajan Robert Colemanin 18.11.1999 päivätyssä kirjeessä, joka oli osoitettu Alankomaiden pysyvälle edustajalle Botille. Komission mukaan jo tämä kirje riittää täyttämään perusteluvelvollisuuden.

206. Asiassa C-501/01 komissio toistaa tämän väitteen ja sen perustelujen perussisällön ja viittaa sen osalta 11.12.2000 päivättyyn Robert Colemanin kirjeeseen.

b) Oikeudellinen arviointi

207. Koska näissä kahdessa asiassa esitettyjen väitteiden laajuus poikkeaa toisistaan, näyttää asianmukaiselta tarkastella erillään suhteellisuusperiaatteen ja perusteluvelvollisuuden noudattamista.

i) Asia C-293/00

Oikeasuhtaisuus

208. Vaikka rahoituskorjausta pidettäisiinkin sallittuna, Alankomaiden hallitus toteaa joka tapauksessa, että komission päättämän vähennyksen ja Alankomaiden menettelyä koskevien komission väitteiden välillä on selkeä epäsuhta.

209. Olen jo esittänyt toteamuksia siitä, voidaanko kiinteämääräistä rahoituskorjausta pitää lähtökohtaisesti sallittuna, minkä vuoksi viittaan tältä osin aikaisempiin toteamuksiini. [54]

210. Edellä esitettyjen toteamusten perusteella ei pitäisi olla epäselvää, että komissiolla on katsottava olevan laaja harkintavalta sen vahvistaessa seuraamuksia eläinlääkintäalan toimia koskevien yhteisön vaatimusten noudattamatta jättämisestä.

211. Laajaa harkintavaltaa käyttäessään komission on kuitenkin noudatettava suhteellisuusperiaatetta ja varmistettava, että sen määräämä seuraamus on asianmukaisessa suhteessa todettujen sääntöjenvastaisuuksien luonteeseen, vakavuuteen ja laajuuteen. Tässä yhteydessä pitää sulkea pois kaikki mielivaltaisuudet käytettäessä kiinteämääräistä rahoituskorjausta. [55]

212. Belle-selvityksen rahoituskorjauksien soveltamisperusteiden soveltamisesta ei näytä olevan tässä yhteydessä juurikaan hyötyä, koska selvityksen rahoituskorjauksissa viitataan jäsenvaltion kokonaiskustannuksiin, kun taas nyt kyseessä olevia rahoituskorjauksia voidaan soveltaa ainoastaan puoleen kaikista kustannuksista.

213. Komissio on esittänyt nyt esillä olevassa asiassa kattavan selvityksen kansallisen eläinlääkintäpolitiikan puutteista ja niiden todennäköisistä taloudellisista vaikutuksista. Tässä yhteydessä on huomautettava, että komissio on perustanut näiden taloudellisten vaikutusten määrittelyn toisaalta Wageningenin yliopiston tutkimuk-

54 — Ks. edellä 49 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

55 — Yhteisöjen tuomioistuimella on rajoittamaton toimivalta valvoa mainitun komission laajan harkintavallan — ja siten myös ilmeisen arviointivirheen — olemassaoloa. Yhteisöjen tuomioistuin on jo toisessa yhteydessä (sopimussuhteen ulkopuolinen yhteisön vastuu) todennut, että "kuitenkin, jotta suhteellisuusperiaatetta olisi loukattu ilmeisellä ja vakavalla tavalla — — kyseessä on oltava niin vakava virhe, että toimielimen menettely on lähes mielivaltaista" (ks. esim. yhdistetyt asiat 116/77 ja 124/77, Amylum ja Tunnel Refineries, tuomio 5.12.1979 (Kok. 1979, s. 3497, 19 kohta).

seen ja toisaalta taloudellis-hallinnollisten väitteiden osalta myös omiin arvioihinsa.

Perustelut

214. Wageningenin yliopiston tutkimuksessa teknisten väitteiden taloudellisten vaikutusten laajuudesta tehdään käypä luokittelu. Tämän lisäksi tulevat komission arviot, jotka liittyvät taloudellis-hallinnollisiin väitteisiin. Edellyttäen että näitä väitteitä pidetään sisällöltään oikeina, ne eivät poikkea olennaisesti Alankomaiden hallituksen kirjallisessa menettelyssä ilmoittamista luvuista.

215. Lisäksi on korostettava, että komission arvioimat taloudelliset vaikutukset ovat huomattavasti rahoituskorjausta suuremmat, mistä on pääteltävä, että komissio on ottanut asianmukaisesti huomioon kunkin jäsenvaltion harkintavallan käyttöön liittyvät väistämättömät virheet ja kyseisen klassisen sikaruton epidemian erityisen hankaluuden.

216. Katson näin ollen, että asiassa C-293/00 esitetty väite, jonka mukaan menoista tehty 25 prosentin suuruinen vähennys on suhteellisuusperiaatteen vastainen, ei ole perusteltu.

217. Perusteluvelvollisuuden osalta on viitattava komission perustellusti mainitsemaan oikeuskäytäntöön, jonka 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 kyseisen summan kuuluvan EMOTR:n vastattavaksi". [56]

218. Näyttää siltä, että tätä voidaan soveltaa myös nyt esillä olevassa asiassa.

219. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan nimittäin "perustamissopimuksen 190 artiklassa määrätyn perusteluvelvoitteen laajuus riippuu kyseisen toimen luonteesta ja siitä asiayhteydestä, jossa se

56 — Asia C-27/94, Alankomaat v. komissio, tuomio 1.10.1998 (Kok. 1998, s. I-5581, 36 kohta).

annetaan tai tehdään". [57] Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin korostaakin vakiintuneessa oikeuskäytännössään, että edellytetyistä perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä riidanalaisen toimenpiteen tehneen yhteisön toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt, jotta he voivat puolustaa oikeuksiansa, ja että yhteisöjen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden, mutta perusteluissa ei kuitenkaan tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia.

220. Nyt esillä olevassa asiassa on kiistatonta, että komissio ilmoitti tarkastuskäyntiensä tulokset viipymättä Alankomaiden viranomaisille ja pyysi näiltä lausuntoa tuloksista. Lisäksi on kiistatonta, että komissio on esittänyt perustelut suunnitelluista rahoituskorjauksista ennen päätöksen tekemistä — muun muassa 13.1.1998 ja 29.10.1999 päivätyissä kirjeissään.

221. Alankomaiden kuningaskunta osallistui näin ollen tiiviisti ensimmäisen riidanalaisen päätöksen valmisteluun ja tiesi ne perusteet, joiden johdosta komissio katsoi voivansa vähentää riidanalaista rahoitusosuutta.

222. Tämän perusteella totean, että näin tulkittuna riidanalainen päätös riittää täyttämään EY 253 artiklan vaatimukset, minkä vuoksi tämäkin kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

ii) Asia C-501/01

223. Myös tässä asiassa on aluksi todettava, että pidän kiinteämääräisiä rahoituskorjauksia lähtökohtaisesti hyväksyttävinä. Epäselvää on kuitenkin, onko komission rahoituskorjauksesta tekemä päätös hyväksyttävä. Olen jo todennut selkeästi, että komissiolle kiistattomasti myönnettyä harkintavaltaa käytettäessä ei saa syyllistyä mielivaltaisuuksiin. [58]

224. Alankomaiden hallitus korostaa tässä yhteydessä mielestäni perustellusti, että vuoden 1998 tilanne oli selkeästi eri kuin vuoden 1997 tilanne: epidemia oli laajimmillaan vuonna 1997. Vuonna 1998 kyse oli enää epidemian hävittämisestä joiltakin tiloilta. Komissio on ottanut tämän huomioon, koska se on kritisoinut Alankomaiden hallituksen menettelyä ainoastaan vuoden 1997 osalta.

225. Tästä ei mielestäni voida kuitenkaan päätellä, ettei komission väitteillä, jotka koskivat Alankomaiden menettelyä sikaruttoepidemian alussa vuonna 1997, ole enää mitään merkitystä vuoden 1998 kannalta — toisin kuin Alankomaiden hallitus väittää. Vuotta 1998 koskevissa komission väitteissä viitataan tosin vain karjankas-

57 — Asia C-54/91, Saksa v. komissio, tuomio 22.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3399, 10 kohta). Ks. viimeksi EHTY:n perustamissopimusta koskeva asia C-334/99, Saksa v. komissio, tuomio 28.1.2003 (Kok. 2003, s. I-1139, 58 kohta).

58 — Ks. edellä 211 kohta.

vattajille maksettaviin korvauksiin, mutta jos klassisen sikaruton epidemian alussa ei olisi tehty ilmeistä menettelyvirhettä, epidemian leviäminen tunnetussa laajuudessaan olisi mahdollisesti voitu estää siten, ettei vuonna 1998 enää olisi syntynyt mitään menoja.

226. Tämän analyysin perusteella olisi ollut johdonmukaista hylätä kokonaan kyseiselle jäsenvaltiolle toisena epidemiavuonna aiheutuneet menot tai osoittaa selkeä yhteys vuonna 1998 päätetyn vähennyksen ja vuotta 1997 koskevien teknisten väitteiden välillä. Komissio on — nähtävästi — luopunut tästä siltä osin kuin se tyytyi vähentämään karjankasvattajille maksetuista korvauksista aiheutuneita rahoituskelpoisia menoja niiden väitteiden perusteella, jotka koskivat yksinomaan vuotta 1998.

227. Kuten edellä on jo todettu, Alankomaiden hallitus ei ole onnistunut kumoamaan komission väitteitä tosiseikkojen osalta.[59] Kyse on näin ollen ainoastaan siitä, onko Alankomaat pystynyt näyttämään toteen, että komissio on tehnyt ilmeisen arviointivirheen määritellessään rahoituskorjauksen prosenttimäärän.

228. Tässä yhteydessä on todettava, että vuotta 1998 koskevien yksittäisten väitteiden perusteella komissio on arvioinut, että yhteisön talousarvioon kohdistuva lisäkuormitus on 9,4—17 prosenttia. Komission sisäisestä työasiakirjasta[60] voidaan päätellä komission selvittäneen, että eläinten ja lihasikojen painoa yliarvioitiin noin 28 prosenttia. Alankomailla ei kuitenkaan ilmeisesti ollut mitään mahdollisuutta kommentoida näitä laskelmia.

229. Tässä yhteydessä on syytä pitää mielessä perusteluvelvollisuus, jota tarkasteltiin edellä.[61] Tämän vuoksi on tutkittava, onko komissio perustellut riittävästi määräämäänsä rahoituskorjausta. Tämä näyttää minusta epävarmalta seuraavien toteamusten perusteella: Ensinnäkin on korostettava, että komissio rajoittui muun muassa 11.12.2000 päivätyssä Robert Colemanin kirjeessä, jossa esitettiin vuoden 1998 menoja koskevat keskeiset väitteet, ainoastaan vuoden 1998 tapahtumiin perustellessaan väitteitään — ja siten viime kädessä yhteisön rahoitusosuuden korjausta koskevaa päätöstään. Näin ollen suullisessa käsittelyssä tehty pelkkä viittaus tähän liittyvän johdonmukaisuuden välttämättömyyteen molempien riidanalaisten päätösten välillä ei ole — yksinään — vakuuttava. Vuotta 1998 koskevan rahoituskorjauksen suhteellisuutta voidaan arvioida ainoastaan sen perusteella, mitä komissio on ilmeisesti käyttänyt perusteena väitteitä laatiessaan.

230. Alankomaiden hallitus on lisäksi väittänyt[62] — ilman, että tätä väitettä olisi kiistetty — että komissio oli ehdotta-

59 — Ks. edellä 71 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa esittämäni toteamukset.

60 — Komission vastineen liite 1.

61 — Ks. edellä 57 kohta.

62 — Kannekirjelmän 35 kohta ja kannekirjelmän liite 7.

nut alun perin 15 prosentin suuruista rahoituskorjausta. Edellä mainittu komission yksittäisiin väitteisiin perustuva arvio taloudellisesta lisäkuormituksesta on tosiasiassa lähellä edellä mainittua prosenttilukua, kun pidetään mielessä, etteivät kaikki väitteet pidä paikkaansa kaikissa korvaustapauksissa. [63] Komissio ennakoi 11.12.2000 päivätyssä kirjeessään kuitenkin 25 prosentin suuruista rahoituskorjausta *viittaamatta* millään tavoin sellaisiin olosuhteisiin tai tietoihin, [64] joilla komission alkuperäisen ehdotuksen muuttaminen olisi voitu perustella. Se, ettei tällaista merkittävää muutosta ole perusteltu ollenkaan, rajoittaa merkittävästi kyseisen jäsenvaltion mahdollisuuksia käyttää puolustautumisoikeuksiansa. [65] Tämä perustelematta tehty muutos vaikuttaa mielivaltaiselta.

231. Pelkkä viittaus aiemmin mainittuun työasiakirjaan [66] ei ole tältä osin riittävä lisäkustannusten määrittelemiseksi, koska Alankomaiden hallituksella ei ilmeisestikään ollut mitään mahdollisuutta esittää kantaansa tästä asiasta. Lisäksi on pantava merkille, että kyseinen asiakirja sisältää arvion, jota ei ole tehty todennettujen hypoteesien perusteella.

232. Edellä esitetyn perusteella katson, että komissio on menetellyt tältä osin mielivaltaisesti ja että se on näin ollen päätöksessään 2001/739/EY loukannut suhteellisuusperiaatetta perusteluvelvollisuuden yhteydessä.

233. Näin ollen ehdotan, että Alankomaiden hallituksen kanne hyväksytään tältä osin ja että asian C-501/01 riidanalainen päätös kumotaan.

VI Oikeudenkäyntikulut

234. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

235. Koska komissio on esittänyt tätä koskevan vaatimuksen asiassa C-293/00 ja kun otetaan huomioon kanteen hyväksyttävyydestä edellä esittämäni näkemykset, katson, että tämä vaatimus on hyväksyttävä.

236. Koska Alankomaiden kuningaskunta on esittänyt vastaavan vaatimuksen asiassa C-501/01 ja kun otetaan huomioon kanteen hyväksyttävyydestä edellä esittämäni näkemykset, katson, että tämä vaatimus on hyväksyttävä.

63 — Ks. tästä edellä 188 kohta.

64 — Esimerkiksi vuotta 1997 koskevien väitteiden merkitys vuotta 1998 koskevalle arvioinnille.

65 — Ks. oikeutta tulla kuulluksi koskevasta periaatteesta EMOTR:n tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevassa menettelyssä asiassa C-377/99, Saksa v. komissio, 19.9.2002 annettu tuomio (Kok. 2002, s. I-7421) ja kyseisessä asiassa 25.4.2002 esittämäni ratkaisuehdotus, 80 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

66 — Mainittu edellä alaviitteessä 61.

VII Ratkaisuehdotus

237. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa seuraavaa:

Asiassa C-293/00

1. Kanne hylätään.

2. Alankomaiden kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Asiassa C-501/01

1. Komission päätös 2001/739/EY kumotaan.

2. Komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.