YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
1 päivänä lokakuuta 1998 *

Asiassa C-238/96,

Irlanti, asiamiehenään Chief State Solicitor M. A. Buckley, avustajinaan M. Finlay, SC, ja barrister D. Barniville, prosessiosoite Luxemburgissa Irlannin suurlähetystö, 28 route d'Arlon,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies X. Lewis, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta osittain kumoamaan Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta varainhoitovuonna 1992 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien sekä tiettyjen varainhoitovuoden 1993 menojen tarkastamisesta ja hyväksymisestä 10 päivänä huhtikuuta 1996 tehdyn komission päätöksen 96/311/EY (EYVL L 117, s. 19),

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. Gulmann sekä tuomarit M. Wathelet (esittelevä tuomari), J. C. Moitinho de Almeida, J.-P. Puissochet ja L. Sevón,

julkisasiamies: S. Alber,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 4.2.1998 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 24.3.1998 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Irlanti on yhteisöjen tuomioistuimeen 10.7.1996 toimittamallaan kanteella vaatinut EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta varainhoitovuonna 1992 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien sekä tiettyjen varainhoitovuoden 1993 menojen tarkastamisesta ja hyväksymisestä 10 päivänä huhtikuuta 1996 tehdyn komission päätöksen 96/311/EY (EYVL L 117, s. 19; jäljempänä kanteen kohteena oleva päätös) sitä koskevilta osin.

2 Kanteessa vaaditaan tämän päätöksen kumoamista siltä osin kuin komissio ei ole hyväksynyt EMOTR:n tukiosastosta maksettaviksi seuraavia summia:

— 26 222 656,22 Irlannin puntaa (IEP) eli kymmenen prosenttia naudanlihan julkisen varastoinnin osalta Irlannin varainhoitovuodelta 1990 ilmoittamista menoista, yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 (EYVL L 94, s. 13) 8 artiklan rikkomisen johdosta;

— 24 020 455,26 IEP eli viisi prosenttia naudanlihan julkisen varastoinnin osalta Irlannin varainhoitovuodelta 1991 ilmoittamista menoista, asetuksen N:o 729/70 8 artiklan rikkomisen johdosta;

— 9 613 206,00 IEP eli kaksi prosenttia naudanlihan julkisen varastoinnin osalta Irlannin varainhoitovuodelta 1991 ilmoittamista menoista, sääntöjenvastaisen menettelykäytännön johdosta naudanliha-alan tarjouskilpailuissa;

— 8 862 144,00 IEP eli kaksi prosenttia naudanlihan julkisen varastoinnin osalta Irlannin varainhoitovuodelta 1992 ilmoittamista menoista, sääntöjenvastaisen menettelykäytännön johdosta naudanliha-alan tarjouskilpailuissa.

Naudanlihan julkisen varastoinnin osalta tehdyt korjaukset

3 Interventio-ostoihin sovellettavassa lainsäädännössä säädetään, että interventiotoimien kohteeksi kelpaavan lihan on täytettävä tietyt sen laatua, luuttomaksi leikkaamista ja pakkaamistapaa koskevat vaatimukset. Toimivaltaisen kansallisen viranomaisen on lisäksi valvontatoimenpiteillään huolehdittava siitä, että määrättyä lopputulosta edellyttäviä säännöksiä noudatetaan.

4 Tältä osin asetuksen N:o 729/70 2 ja 3 artiklassa säädetään, että viennille kolmansiin maihin yhteisön sääntöjen mukaisesti myönnetyt vientituet ja maatalousmarkkinoiden säätelemiseen tähtäävät interventiot rahoitetaan EMOTR:n tukiosastosta, kunhan nämä toimenpiteet toteutetaan näitä sääntöjä noudattaen.

5 Asetuksen N:o 729/70 5 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle säännöllisin väliajoin tietyt asiakirjat.

6 Asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdassa lisäksi velvoitetaan jäsenvaltiot varmistamaan EMOTR:sta rahoitettavien toimien tosiasiallinen toteuttaminen ja niiden asianmukaisuus, estämään sääntöjenvastaisuudet ja toteuttamaan niihin kohdistuvat seuraamukset sekä perimään takaisin ne summat, jotka on menetetty sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien seurauksena. Saman asetuksen 8 artiklan 2 kohdassa säädetään, että yhteisö ei vastaa jäsenvaltioiden hallintoelinten tai toimielinten aiheuttamista sääntöjenvastaisuuksista tai laiminlyönneistä aiheutuvista rahoituksellisista seuraamuksista.

7 Lopuksi on syytä ottaa huomioon komissiossa laadittu niin sanottu Belle-selvitys, jossa on määritetty suuntaviivat noudatettaviksi silloin, kun on kohdistettava rahoitusta koskevia korjauksia jäsenvaltioon.

8 Kolmen laskennassa käytettävän päämenetelmän ohella, joiden osalta komissio ja Irlannin hallitus ovat yhtä mieltä niiden soveltumattomuudesta nyt esillä olevaan asiaan, Belle-selvityksessä esitetään vaikeita tapauksia varten kiinteämääräisen korjauksen käyttämistä seuraavin perustein:

"Koska järjestelmien tilintarkastamiseen liittyvää lähestymistapaa on alettu käyttää laajemmalti, EMOTR on joutunut turvautumaan yhä enemmän järjestelmien puutteista aiheutuvien riskien arviointiin. Jälkikäteistilintarkastuksen luonteesta johtuen tilintarkastuksen aikana voidaan harvoin vahvistaa, oliko vaatimus voimassa maksuhetkenä. Oliivipuiden lukumäärä voidaan myöhemmin tarkastaa milloin tahansa,

koska se ei yleensä muutu, mutta lampaiden lukumäärää tai vientijuuston määrää ei voida varmistaa jälkikäteen. Yhteisön varoihin kohdistuvat tappiot on siksi määriteltävä arvioimalla ne riskit, joille ne olivat alttiita valvontatoimenpiteiden puutteiden vuoksi, jotka voivat koskea yhtä paljon toteutettujen valvontatoimenpiteiden luonnetta tai laatua kuin niiden määrääkin. Tämän lähestymistavan avulla ei tilien tarkastamisessa ja hyväksymisessä oteta missään mielessä käyttöön suhteellisuusperiaatetta, vaan siinä sovelletaan syy-seuraus-suhdetta.

Päätettäessä siitä, onko rahoituksellinen korjaus tarpeen, ja jos se on, niin mikä on sen määrä, on tärkeintä yleensä arvioida yhteisön varoihin kohdistuvien sellaisten riskien ja tappioiden määrä, jotka johtuvat valvontatoimenpiteiden puutteista. Huomioon otettaviin erityisiin seikkoihin on sisällyttävä seuraavat:

1. Liittyvätkö puutteet valvontajärjestelmän tehokkuuteen yleensä, järjestelmän erityisen osan tehokkuuteen vai järjestelmän alaisen valvontatoimenpiteen tai -toimenpiteiden toimivuuteen?

2. Puutteen merkitys hallinnollisten, fyysisten ja muiden valvontatoimenpiteiden kokonaisuuden kannalta.

3. Toimenpiteiden alttius joutua petoksen kohteeksi, erityisesti taloudelliset houkuttimet huomioon ottaen."

9 Belle-selvityksessä ehdotetaan seuraavia kolmea kiinteämääräisten korjausten luokkaa:

"A) Kaksi prosenttia menoista, jos puute rajoittuu valvontajärjestelmän merkityksettömämpään osaan tai valvontatoimenpiteisiin, jotka eivät ole olennaisia menojen sääntöjenmukaisuuden takaamisen kannalta, siten että voidaan päätellä, että EMOTR:n kohtaama tappioriski oli vähäinen.

B) Viisi prosenttia menoista, jos puute liittyy valvontajärjestelmän tai valvontatoimenpiteiden tärkeisiin osiin, jotka ovat merkittäviä menojen sääntöjenmukaisuuden takaamiseksi, siten että voidaan päätellä, että EMOTR:n kohtaama tappioriski oli huomattava.

C) Kymmenen prosenttia menoista, jos puute liittyy valvontajärjestelmän tai -toimenpiteiden kokonaisuuteen tai niiden perustavaa laatua oleviin osiin, jotka ovat olennaisia menojen sääntöjenmukaisuuden takaamiseksi, siten että voidaan päätellä, että EMOTR:n kohtaama tappioriski oli erittäin suuri."

10 Kyseisen selvityksen suuntaviivoissa esitetään vielä, että jollei ole selvää, mitä korjausluokkaa tietyssä yksittäistapauksessa on käytettävä, seuraavat näkökohdat on syytä ottaa huomioon lieventävinä asianhaaroina:

"— Ovatko kansalliset viranomaiset toteuttaneet tehokkaita toimenpiteitä puutteiden korjaamiseksi heti kun ne ilmenivät?

— Johtuivatko puutteet yhteisön säädöstekstien tulkintavaikeuksista?"

11 Komission pääosasto VI (jäljempänä PO VI) teki 2.4.1990 aloitteen tutkimuksen määräämisestä suoritettavaksi naudanlihan julkisesta varastoinnista Irlannissa asetuksen N:o 729/70 9 artiklan 2 kohdan nojalla, joka oikeuttaa komission valtuuttamat virkamiehet tarkastamaan hallinnollisten menettelykäytäntöjen yhdenmukaisuuden yhteisön sääntöjen kanssa, tarpeellisten tositteiden olemassaolon sekä olosuhteet, joissa EMOTR:sta rahoitetut toimet toteutetaan ja tarkastetaan. Tässä tutkimuksessa todettiin, että yli kymmenessä prosentissa näytteistä vaadittua lopputulosta ei ollut saavutettu. Tutkimuksessa myös paljastui erilaisia sääntöjenvastaisia ostoja. Irlannin valvontajärjestelmän puutteet koskivat tietyissä ostotapauk-

sissa tarjotun lihan laatua, lihan luuttomaksi leikkaamisen hyötysuhdetta joidenkin näytteiden yhteydessä ja lihan pakkaamista muissa tapauksissa.

12 Nämä puutteet saatettiin Irlannin viranomaisten tietoon PO VI:n pääjohtajan Legras'n 11.10.1991 päivätyllä kirjeellä.

13 Komission virkamiehet toimittivat Irlannissa joulukuussa 1991 muita tarkastuksia. Yksi irlantilainen luuttomaksi leikattu naudanlihaerä tarkastettiin Italiassa maaliskuussa 1992 ja toinen heinäkuussa 1992, kun taas Alankomaissa tarkastettiin sinne varastoidut yksi irlantilainen leikkaamaton naudanlihaerä heinäkuussa 1993 ja toinen elokuussa 1993.

14 Pääjohtaja Legras'n Irlannin maatalous-, elintarvike- ja metsäministeriön valtiosihteerille 3.5.1995 lähettämällä kirjeellä Irlannin viranomaisille annettiin virallisesti tiedoksi PO VI:n omaksuma kanta, jonka mukaan rahoitusta koskevien korjausten suuruuden varainhoitovuosilta 1990 ja 1991 piti olla 74 263 567,90 IEP, joka vastasi kiinteätä 10 prosentin tasoa kummankin varainhoitovuoden menoista.

15 Saadakseen hyväksymättä jääneet menot yhteisön rahoituksen piiriin Irlannin viranomaiset ovat saattaneet asian käsiteltäväksi sovittelumenettelyn perustamisesta osaksi Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä 1 päivänä heinäkuuta 1994 annetun komission päätöksen 94/442/EY (EYVL L 182, s. 45) mukaisessa sovittelumenettelyssä.

16 Sovitteluelin on esittänyt 22.11.1995 valmistuneessa loppuselvityksessään, että "on vaikeaa perustella yleisemmin nyt ehdotetun tasoisia korjauksia". Se on myös suositellut korjausten tason eriyttämistä siten, että otetaan huomioon ne vuodet, joina

valvontamenettelyihin oli tehty parannuksia, sekä kehottanut osapuolia keskustelemaan rahoitusta koskevan korjauksen asianmukaisesta tasosta.

17 Komissio on kokonaisselvityksessään vuodelta 1992 vahvistanut korjauksiksi kymmenen prosenttia vuodelta 1990 ja viisi prosenttia vuodelta 1991 seuraavin perustein:

"Rahoitusta koskevaan korjaukseen on ryhdyttävä, koska Irlannin viranomaiset eivät vuosina 1990—1991 täyttäneet asetuksen N:o 729/70 8 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan. Valvontajärjestelmässä oli puutteita komission yksiköiden keskeisinä pitämissä piirteissä. Epäsäännöllisyyksistä oli toisaalta huomautettu jo varainhoitovuodelta 1991 laaditussa kokonaisselvityksessä VI/320/94. Näiden seikkojen vaikutuksesta oli perusteettomasti hyväksytty rahastosta suoritettaviksi erittäin suuria summia.

Koska EMOTR:lle aiheutunutta vahinkoa ei pystytä määrittämään varmuudella, on välttämätöntä ryhtyä kiinteämääräiseen arviointiin, jossa on, kun otetaan huomioon Irlannin viranomaisten yritykset parantaa valvontajärjestelmäänsä, pyrittävä korjaukseen, joka vastaisi kymmentä prosenttia vuosilta 1990—1991 yhteisön talousarviosta rahoitettaviksi esitetyistä naudanlihan julkisesta varastoinnista aiheutuneista kokonaismenoista.

Perehdyttyään huolellisesti sovitteluelimen 21.11.1995 päivättyyn selvitykseen asiasta 95/IR/013 komissio on katsonut, että sen valvontatoimenpiteiden yhteydessä todettujen puutteiden vakavuuteen nähden ehdotus korjaukseksi vuodelta 1990 on hyväksyttävä ja että korjaus vuodelta 1991 on määritettävä viiden prosentin tasolle, kun otetaan huomioon tuona vuonna valvonnan tehokkuuden ja luotettavuuden parantamiseksi toteutetut toimenpiteet sekä tästä seuraava sääntöjenvastaisen menettelyn vaaran väheneminen."

18 Kumoamiskanteensa tässä osassa Irlanti ei kiistä komission päätelmää, jonka mukaan se on rikkonut asetuksen N:o 729/70 8 artiklaa vuosina 1990 ja 1991. Irlanti nimittäin myöntää pysyvästi käytössä olleessa järjestelmässä esiintyneen puutteita vuonna 1990 ja, tosin vähemmän merkittävässä määrin, vuonna 1991. Se kuitenkin kiistää tietyt muut perusteet, joihin komissio on nojautunut kanteen kohteena olevan päätöksensä tueksi.

19 Irlanti vetoaa näin ollen viiteen kanneperusteeseen, jotka kohdistuvat päätöksen perusteluiden puuttumiseen, EMOTR:a kohdanneen vahingonvaaran arvioimatta jättämiseen, EMOTR:lle aiheutuneiksi väitettyjen tappioiden virheelliseen arviointiin, Belle-selvityksen suuntaviivojen noudattamatta jättämiseen ja päätökseltä puuttuvaan oikeudelliseen perustaan.

Päätöksen perustelujen puuttuminen

20 Ensimmäisessä kanneperusteessaan Irlanti arvostelee komissiota siitä, ettei se ole esittänyt mitään perusteita sen käsityksensä tueksi, että erittäin suuria summia olisi erehdyksessä hyväksytty EMOTR:sta suoritettaviksi.

21 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusteluvelvollisuuden laajuus riippuu kyseessä olevan toimen luonteesta ja siitä asiayhteydestä, jossa toimi on tehty (ks. asia 327/85, Alankomaat v. komissio, tuomio 25.2.1988, Kok. 1988, s. 1065, 13 kohta ja asia C-54/91, Saksa v. komissio, tuomio 22.6.1993, Kok. 1993, s. I-3399, 10 kohta).

22 Tältä osin riittää, kun todetaan, ettei tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevia päätöksiä ole perusteltava yksityiskohtaisesti, koska ne tehdään kokonaisselvityksen tai -selvitysten sekä asianomaisen jäsenvaltion ja komission välisen koko kirjeenvaihdon perusteella, mikä osoittaa asianomaisen hallituksen osallistuneen kiinteästi päätöksen valmisteluun ja näin ollen tuntevan sen syyn, jonka vuoksi komissio ei

ole katsonut kyseisten summien kuuluvan EMOTR:n vastattaviksi (asia 347/85, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 24.3.1988, Kok. 1988, s. 1749, 60 kohta).

23 Kuten komission ja kansallisten viranomaisten välisestä kirjeenvaihdosta ilmeneekin (ks. tämän tuomion 12 ja 14 kohta), komissio ilmoitti niille valvontajärjestelmän puutteista, joita lisäksi oli tuotu esiin jo varainhoitovuodelta 1991 laaditussa kokonaisselvityksessä. Varainhoitovuodelta 1992 laaditussa kokonaisselvityksessä komissio katsoi näiden puutteiden liittyvän keskeisiin piirteisiin; kun otettiin huomioon, että EMOTR:n kärsimän vahingon määrää ei ollut mahdollista määrittää varmuudella, komissio vahvisti Belle-selvityksen suuntaviivoja noudattaen kiinteämääräiseksi korjaukseksi kymmenen prosenttia varainhoitovuodelta 1990 ja viisi prosenttia varainhoitovuodelta 1991, ottaen huomioon toteutetut parannukset ja niistä seurannut yhteisön talousarviolle aiheutuneen vahingonvaaran väheneminen.

24 Edellä esitetyistä syistä ensimmäinen kanneperuste on hylättävä.

EMOTR:a kohdanneen vahingonvaaran arvioimatta jättäminen

25 Toisessa kanneperusteessaan Irlannin hallitus väittää, että komissio ei ole oikeudellisesti perustellut kantaansa, jonka mukaan erittäin suuria summia olisi varainhoitovuosina 1990 ja 1991 virheellisesti hyväksytty EMOTR:sta suoritettaviksi sen johdosta, että Irlannin viranomaiset olisivat täyttäneet puutteellisesti niille asetuksen N:o 729/70 8 artiklan nojalla kuuluvat velvollisuutensa.

26 Irlannin hallituksen mukaan nimittäin asetuksen N:o 729/70 5 ja 8 artiklasta, yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, oikeusvarmuuden periaatteesta samoin kuin komission julkaisemista suuntaviivoista seuraa, että kun komissio

päättää rahoitusta koskevasta korjauksesta sillä perusteella, että jäsenvaltio ei ole noudattanut sille asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdan nojalla kuuluvia velvollisuuksiaan, sen on aluksi arvioitava valvonnan väitetyistä puutteista seuranneiden sääntöjenvastaisuuksien todennäköinen laajuus ja sen jälkeen päätettävä näiden sääntöjenvastaisuuksien rahoituksellisista seuraamuksista. Komission on näin ollen arvioitava kausaaliyhteyttä valvonnan puuttumisen ja yhteisön varoihin todennäköisesti kohdistuneiden tappioiden määrän välillä.

27 Tältä osin on syytä aluksi panna merkille, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asetuksen N:o 729/70 2 ja 3 artiklassa annetaan komissiolle oikeus hyväksyä EMOTR:sta maksettavaksi ainoastaan sellaiset menot, jotka on maksettu eri maataloustuotteita koskevien säännösten mukaisesti, sekä jättää jäsenvaltioiden vastattaviksi kaikki muut menot, muiden muassa ne summat, jotka kansalliset viranomaiset ovat virheellisesti katsoneet olevansa oikeutettuja suorittamaan yhteisten markkinajärjestelyjen yhteydessä (ks. asia 11/76, Alankomaat v. komissio, tuomio 7.2.1979, Kok. 1979, s. 245, 8 kohta; asia 18/76, Saksa v. komissio, tuomio 7.2.1979, Kok. 1979, s. 343, 7 kohta ja asia C-48/91, Alankomaat v. komissio, tuomio 10.11.1993, Kok. 1993, s. I-5611, 14 kohta).

28 Vaikka komissiolle siten kuuluukin sen osoittaminen, että yhteisön säännöksiä on rikottu, jäsenvaltion asiana on tarvittaessa osoittaa komission tehneen virheen sen arvioidessa tämän rikkomisen rahoituksellisia seuraamuksia (ks. vastaavasti asia 49/83, Luxemburg v. komissio, tuomio 12.7.1984, Kok. 1984, s. 2931, 30 kohta).

29 Komissio ei sitä paitsi ole velvollinen osoittamaan vahingon aiheutumista, vaan riittävää on, että se esittää vakavasti otettavaa tähän viittaavaa selvitystä. Näyttövaatimuksen tällainen lieventäminen selittyy toimivallanjaolla yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä yhteisen maatalouspolitiikan alalla (ks. vastaavasti em. asia C-48/91, Alankomaat v. komissio, tuomion 17 kohta).

30 EMOTR:sta myönnettävän rahoituksen hallinnointi nimittäin perustuu pääosin kansallisiin viranomaisiin, joiden tehtävänä on valvoa yhteisön lainsäädännön tarkkaa

noudattamista. Komissio ei harjoita tässä kansallisten ja yhteisön viranomaisten väliseen luottamukseen perustuvassa järjestelmässä mitään systemaattista valvontaa, jonka toteutusta sen lisäksi tosiasiallisesti olisi mahdotonta taata. Yksinomaan jäsenvaltio pystyy tuntemaan ja tarkasti määrittämään EMOTR:n tilien valmistelussa tarpeelliset tiedot, koska komissio ei ole riittävän lähellä toimijoita saadakseen niiltä tarvitsemansa tiedot (ks. em. asia C-48/91, Alankomaat v. komissio, tuomion 11 kohta).

31 Komission todisteiden esittämisvelvollisuuden laajuuden rajoittaminen vahvistetaan Belle-selvityksessä määritetyissä suuntaviivoissa, joiden mukaan vaikeissa tapauksissa, joissa aiheutuneen vahingon määrää ei pystytä tarkasti toteamaan, "yhteisön varoihin kohdistuvat tappiot on — — määriteltävä arvioimalla ne riskit, joille ne olivat alttiita valvontatoimenpiteiden puutteiden vuoksi".

32 Kuten tämän tuomion 23 kohdassa on tuotu esiin, komissio on asianmukaisesti arvioinut tätä kausaalisuhdetta.

33 Toinen kanneperuste on näin ollen syytä hylätä.

EMOTR:lle aiheutuneiksi väitettyjen tappioiden virheellinen arviointi

34 Kolmannessa kanneperusteessaan Irlannin hallitus väittää, että komissio on arvioinut virheellisesti EMOTR:lle aiheutuneeksi väitettyjen tappioiden määrän.

35 Irlannin hallituksen mukaan EMOTR:n tappioiden vaara varainhoitovuonna 1991 rajoittuu yhteen prosenttiin interventiotoimin ostetun naudanlihamäärän myyntihinnasta ja tämä vastaa eroa lihan luuttomaksi leikkaamisen hyötysuhteessa Irlannin ja muiden jäsenvaltioiden välillä.

36 On aluksi syytä panna merkille, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomion 13 kohta) silloin, kun osoittautuu mahdottomaksi varmuudella määrittää sen vaikutuksen suuruutta, joka tietyllä yhteisön oikeuden vastaisella kansallisella toimenpiteellä on ollut tietyssä EMOTR:n talousarvion kohdassa tarkoitettujen menojen kasvuun, komissiolla ei ole muuta vaihtoehtoa kuin kieltäytyä rahoittamasta kyseisiä menoja kokonaisuudessaan.

37 Tämän jälkeen on todettava, että kun komissio kaikkien rikkomukseen liittyvien menojen hylkäämisen sijasta on yrittänyt määrittää lainvastaisen toimenpiteen taloudellista vaikutusta vertaamalla kyseisillä markkinoilla toteutunutta tilannetta laskelmissaan siihen, joka olisi ollut tuloksena, jollei säännöksiä olisi rikottu, jäsenvaltion asiana on osoittaa tällaisten laskelmien virheellisyys (em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomion 15 kohta).

38 Tältä osin on syytä panna merkille ensiksikin, että kun otetaan huomioon komission vastauskirjelmässään esittämät näkökohdat, Irlanti on myöntänyt hyötysuhteen eron toisiin jäsenvaltioihin nähden olevan 1,96 prosenttia. Tämän johdosta kahden prosentin suuruinen korjaus olisi ollut perusteltavissa jo pelkästään Irlannin itsensä esiintuomien seikkojen pohjalta.

39 Toiseksi on mainittava, että komissio on osoittanut valvonnassa muitakin puutteita. Komissio on muun muassa havainnut, että lihan laatua sen luuttomaksi leikkaamisen jälkeen ei lainkaan ollut tarkastettu. Komissio on lisäksi todennut valvontatoimiensa yhteydessä, että yli kymmenen prosenttia tarkastetuista lihaeristä ei vastannut niille laadun, rasvapitoisuuden ja paloittelun suhteen asetettuja vaatimuksia.

40 Komission toteuttaman vähennyksen määrää ei näin ollen ole pidettävä perusteettomana.

41 Edellä esitetyistä syistä kolmas kanneperuste on hylättävä.

Belle-selvityksen suuntaviivojen noudattamatta jättäminen

42 Neljännessä kanneperusteessaan Irlanti korostaa, että komission olisi pitänyt ottaa korjauksen tasoa vahvistaessaan lieventävänä asianhaarana huomioon, että kansalliset viranomaiset olivat ryhtyneet tehokkaisiin toimenpiteisiin puutteiden poistamiseksi heti sen jälkeen, kun nämä puutteet olivat tulleet esiin.

43 Tältä osin riittää, kun todetaan komission ottaneen asianmukaisesti huomioon Irlannin kantansa tueksi esittämän lieventävän asianhaaran, koska korjausta varainhoitovuodelta 1991 on alennettu kymmenestä viiteen prosenttiin (ks. tämän tuomion 16 ja 17 kohta).

44 Neljäs kanneperuste on täten samoin hylättävä.

Oikeudellisen perustan puuttuminen

45 Viidennessä kanneperusteessaan Irlannin hallitus väittää komission pyrkivän asetuksen N:o 729/70 2 ja 3 artiklan nojalla alentamaan sellaisia menoja, jotka Irlannille on vuonna 1992 täysin asianmukaisesti aiheutunut ja jotka siten ovat hyväksyttävissä EMOTR:sta rahoitettaviksi. Jättämällä hyväksymättä EMOTR:sta maksettaviksi sellaisia summia, jotka ylittävät Irlannin valvontamenetelmien puutteiden johdosta todennäköisesti aiheutuvat tappiot, komissio itse asiassa kohdistaa Irlantiin seuraamuksen, jonka käyttöön sillä ei ole oikeutta perustamissopimuksen eikä minkään asiaan sovellettavan asetuksenkaan perusteella.

46 Tältä osin riittää, kun toistetaan, että silloin, kun osoittautuu mahdottomaksi varmuudella määrittää sen vaikutuksen suuruutta, joka tietyllä yhteisön oikeuden vastaisella kansallisella toimenpiteellä on ollut tietyssä EMOTR:n talousarvion kohdassa tarkoitettujen menojen kasvuun, komissiolla on oikeus kieltäytyä rahoittamasta kyseisiä menoja kokonaisuudessaan (ks. em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomion 13 kohta).

47 Muutoinkin on syytä todeta, että tämän tuomion 23, 38, 39 ja 43 kohdassa esitetyistä syistä mistään asiassa saadusta selvityksestä ei ole pääteltävissä, että toteutetut korjaukset ylittäisivät yhteisön talousarviolle aiheutuneet tappiot.

48 Viides kanneperuste on näin ollen hylättävä virheelliseen lähtökohtaan perustuvana.

Naudanliha-alan interventiotoimenpiteisiin kohdistuva rahoitusta koskeva korjaus

49 Perussäännöt naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä sisältyvät 27.6.1968 annettuun neuvoston asetukseen N:o 805/68 (EYVL L 148, s. 24). Tämän asetuksen 6 artiklassa oikeutetaan komissio toteuttamaan interventiotoimenpiteitä yhteisön markkinoiden hintatason tukemiseksi. Asetusta N:o 805/68 on muutettu muun muassa 2.3.1989 annetulla neuvoston asetuksella N:o 571/89 (EYVL L 61, s. 43; jäljempänä asetus N:o 805/68), ja asetusta on ollut sovellettava tällaisena tässä tapauksessa esillä olevana ajanjaksona (varainhoitovuodet 1992 ja 1993).

50 Vuoteen 1989 saakka voimassa ollut järjestelmä edellytti interventio-ostoihin ryhtymistä automaattisesti, kun hintataso aleni tietyn kynnysarvon alapuolelle, minkä seurauksena interventioelimet ostivat erittäin huomattavia määriä markkinahintoja korkeammin hinnoin.

51 Vuonna 1989 toteutettiin uudistus tämän epäkohdan korjaamiseksi. Samalla kun pysytettiin voimassa automaattisiin ostoihin perustuva järjestelmä hintojen alentuessa erittäin huomattavasti, otettiin käyttöön tarjouskilpailuun perustuva ostojärjestelmä, jotta ostetut määrät ja maksetut hinnat eivät ylittäneet sitä, mikä oli tarpeen markkinoiden kohtuulliseksi tukemiseksi.

52 Asetuksen N:o 805/68 6 artiklan 2 kohdan nojalla neuvosto siten vuosittain vahvistaa interventiohinnan. Kun markkinahinnat yhteisössä alittavat tietyn prosenttiosuuden interventiohinnasta, yhden tai useamman jäsenvaltion interventioelimet voivat 6 artiklassa vahvistetuin edellytyksin ostaa tiettyihin luokkiin, laatuihin tai laaturyhmiin kuuluvaa yhteisöstä peräisin olevaa naudanlihaa.

53 Ostot toteutetaan tarjouskilpailuin. Näiden ostojen määrä koko yhteisössä ei asetuksen N:o 805/68 6 artiklan 1 kohdan nojalla saa ylittää 220 000:ta tonnia vuodessa.

54 Hintojen alentuessa erittäin huomattavasti kuitenkin ryhdytään kyseisen asetuksen 6 artiklan 5 kohdan mukaiseen menettelyyn, jossa kaikki enintään 80 prosentin tasolla interventiohinnasta olevat myyntitarjoukset hyväksytään ja jossa tehtyjä ostoja ei oteta huomioon arvioitaessa 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun enimmäismäärän ylittymistä (ns. turvaverkkomenettely).

55 Asetuksen N:o 805/68 6 artiklan 6 kohdan nojalla kaikille tarjouskilpailuista kiinnostuneille on taattava yhtäläinen mahdollisuus osallistua niihin niiden ehtoja noudattaen.

56 Komissio antaa asetuksen N:o 805/68 6 artiklan 7 kohdan perusteella yksityiskohtaiset säännöt interventiojärjestelmän soveltamisesta sekä päättää tarjouskilpailujen avaamisesta ja siitä pidättymisestä naudanliha-alan hallintokomiteaa kuultuaan. Nyt esillä olevassa tapauksessa tarkoitettuna ajanjaksona kyseiset yksityiskohtaiset säännöt oli määritetty naudanliha-alan interventiotoimenpiteiden soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 29 päivänä maaliskuuta 1989 annetussa komission asetuksessa (ETY) N:o 859/89 (EYVL L 91, s. 5).

57 Asetuksen N:o 859/89 7 artiklasta käy ilmi, että päätös tarjouskilpailuun perustuviin ostoihin ryhtymisestä julkaistaan *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* tarjousten esittämisen ensimmäisen määräajan päättymispäivää edeltävänä lauantaina tai tiistaina. Kyseisen asetuksen 8 artiklan mukaan tarjouskilpailun kestoaikana tarjousten esittämiselle asetettu määräaika päättyy kunkin kuun toisena ja neljäntenä keskiviikkona kello 12.00 (Brysselin aikaa).

58 Asetuksen N:o 859/89 9 artikla, jonka soveltamista nyt esillä oleva asia keskeisesti koskee, kuuluu seuraavasti:

"1. Tarjouksen tekijä saa osallistua tarjouskilpailuun ainoastaan sitoutuessaan kirjallisesti siihen, että kaikkia kyseisiä ostoja koskevia sääntöjä noudatetaan.

2. Asianomaisten on tehtävä tarjouksensa sen jäsenvaltion interventioelimelle, jonka alueella tarjouskilpailu on avattu, esittämällä kirjallinen tarjous vastaanottoilmoitusta vastaan tai millä tahansa muulla interventioelimen hyväksymällä kirjallisella tiedonannolla, johon on liitetty interventioelimen vastaanottoilmoitus; kukin asianomainen saa esittää ainoastaan yhden tarjouksen laatuluokkaa ja tarjouskilpailua kohti.

3. Tarjouksesta on käytävä ilmi:

a) tarjouksen tekijän nimi ja osoite;

b) tarjouskilpailuilmoituksessa tarkoitettu laatuluokkaan tai -luokkiin kuuluvien tuotteiden tarjottu määrä tonneina;

c) R 3 -laadun tuotteille tarjottu hinta 100 kilogrammalta — —;

d) se tai ne interventiokeskukset, joihin tarjouksen tekijällä on tarkoitus toimittaa tuote.

— —." [1]

1 — Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.

59 Kyseisen asetuksen 9 artiklan 4 kohdan c alakohdan mukaan tarjouksen tekijän on osoitettava antaneensa tarjouskilpailuvakuuden ennen tarjousten esittämiselle asetetun määräajan päättymistä, ja 9 artiklan 5 sekä 6 kohdan mukaan tarjous ei ole peruutettavissa tarjousten esittämiselle asetetun määräajan päätyttyä ja tarjoukset on käsiteltävä luottamuksellisina.

60 Tarjouskilpailua avattaessa voidaan asetuksen N:o 859/89 7 artiklan perusteella vahvistaa vähimmäishinta, jonka alittavia tarjouksia ei hyväksytä, ja 8 artiklasta ilmenee, että interventioelimet toimittavat tarjoukset komissiolle 24 tunnin kuluessa tarjousten esittämiselle asetetun määräajan päättymisestä.

61 Asetuksen N:o 859/89 11 artiklan 1 kohdassa säädetään, että komissio vahvistaa naudanliha-alan hallintokomiteaa kuultuaan enimmäisostohinnan ottaen huomioon kussakin tarjouskilpailussa saadut tarjoukset; jos erityiset olosuhteet vaativat, jäsenvaltio tai jäsenvaltion alue voi vahvistaa todettujen markkinoiden keskihintojen perusteella eri hinnan. Tämän säännöksen 2 kohdan mukaan voidaan myös päättää olla jatkamatta tarjouskilpailua; 3 kohdassa todetaan, että jos enimmäishintaan tai sitä alempaan hintaan tarjottujen määrien kokonaismäärä ylittää ostettavissa olevat määrät, hyväksyttyjä määriä voidaan vähentää soveltamalla vähennyskertoimia.

62 Asetuksen N:o 859/89 12 artiklassa säädetään, että jos ehdotettu hinta on korkeampi kuin vahvistettu enimmäishinta, tarjous hylätään, ja 10 artiklan 2 kohdassa, että vakuus palautetaan kokonaisuudessaan, jollei tarjousta hyväksytä.

63 Asetuksen N:o 859/89 13 artiklasta käy ilmi, että hyväksyttäessä tarjous vakuus palautetaan kokonaisuudessaan, jos toimitettu määrä on vähintään 95 prosenttia tarjotusta. Jos toimitettu määrä on suuruudeltaan 85—95 prosenttia tarjotusta, vakuus siirtyy interventioelimille puuttuvan määrän suhteessa tarjottuun, ellei kysymys ole

ylivoimaisesta esteestä. Kaikissa muissa tapauksissa, ylivoimaisen esteen tapausta lukuun ottamatta, vakuus siirtyy kokonaisuudessaan interventioelimille.

64 Vakuuden asettamista koskeva vaatimus on saatettu voimaan ylimitoitettujen tarjousten esiintymisen lopettamiseksi.

65 Asetuksen N:o 859/89 12 artiklan 2 kohdan mukaan tarjouskilpailuun perustuneet oikeudet ja velvollisuudet eivät lisäksi ole siirrettävissä. Interventioelimen on sitä paitsi 15 artiklan mukaan maksettava tarjouskilpailun voittajalle tämän tarjouksessaan ilmoittama hinta.

66 Nyt esillä olevassa asiassa kysymyksessä olevien tapahtumien jälkeen asetus N:o 859/89 on kumottu ja korvattu asetuksen N:o 805/68 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä naudanliha-alan yleisten ja erityisten interventiotoimenpiteiden osalta 1 päivänä syyskuuta 1993 annetulla komission asetuksella (ETY) N:o 2456/93 (EYVL L 225, s. 4). Asetuksen N:o 859/89 9 artikla on tehnyt tilaa oikeutta tarjouksen tekemiseen koskevalle yksityiskohtaiselle säännökselle, 11 artiklalle, joka kuuluu seuraavasti:

"1. Tarjouksia voivat tehdä ainoastaan:

a) direktiivin 64/433/ETY mukaisesti hyväksytyt naudanliha-alan teurastuslaitokset, joille ei ole myönnetty poikkeusta neuvoston direktiivin 91/498/ETY 2 artiklan nojalla, niiden oikeudellisesta asemasta riippumatta;

b) karja- tai lihakauppiaat, jotka teurastavat omaan lukuunsa ja jotka ovat kirjoilla julkisessa rekisterissä erillisesti numeroituna.

2. Asianomaisten on tehtävä tarjouksensa sen jäsenvaltion interventioelimelle, jonka alueella tarjouskilpailu on avattu, esittämällä kirjallinen tarjous vastaanottoilmoitusta vastaan tai millä tahansa muulla interventioelimen hyväksymällä kirjallisella tiedonannolla, johon on liitetty interventioelimen vastaanottoilmoitus.

Tarjoukset on tehtävä erikseen tarjouskilpailumuodon mukaan.

3. Kukin asianomainen saa esittää ainoastaan yhden tarjouksen laatuluokkaa ja tarjouskilpailua kohti.

Kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että asianomaiset ovat toisistaan riippumattomia johtonsa, henkilökuntansa ja toimintansa osalta.

Jos ilmenee, että tämä ei ole toteutunut tai että tarjous ei vastaa taloudellista todellisuutta, tämän tarjouksen hyväksyttävyyden edellytyksenä on tarjouksen tekijän esittämät asianmukaiset todisteet toisen alakohdan säännösten noudattamisesta.

Jos todetaan, että asianomainen on esittänyt useamman kuin yhden tarjouksen, kaikki tarjoukset hylätään.

4. — — ”

67 Useampien eri tekijöiden (ns. hullun lehmän tauti (BSE), Saksan jälleenyhdistyminen, Persianlahden sota, suhteiden kehittyminen Itä-Euroopan maihin jne.) yhteisvaikutuksesta yhteisön naudanlihamarkkinoita kohtasi vuosina 1990—1992 ennennäkemätön kriisi, josta seurasi yhteisön talousarviorahoituksen tarpeen jatkuva kasvu varainhoitovuodesta 1991 lähtien. Yhteisön naudanlihan interventio-ostojen määrä kasvoikin 540 000 tonnista vuonna 1987 1 030 000 tonniin vuonna 1991 eli 90,7 prosentilla neljän vuoden aikana.

68 Komission mukaan jotkin yritykset olivat tehneet useampia tarjouksia yhdessä ja samassa tarjouskilpailussa. Komissio lausui varainhoitovuotta 1991 koskevassa kokonaisselvityksessään seuraavaa:

"Irlanti

— — Sama yritysryhmä teki jopa yhdeksän yksittäistä tarjousta hinnoin, jotka erosivat toisistaan joitakin Irlannin pennyjä. Sama tilanne todettiin kaikissa tutkituissa tarjouskilpailuissa. Sen on katsottava yleistyneen. Esimerkki kuvaa parhaimmin yleistä tilannetta.

— 56. tarjouskilpailu, tarjousaika päättyi 22.10.1991

* tehty 68 tarjousta, joiden hinnat vaihtelivat 255,50 ecusta 256,75 ecuun 100:aa kilogrammaa kohden

* näistä tarjouksista 58 lopulta hyväksyttiin; niiden hinnat vaihtelivat 255,50 ecusta 255,80 ecuun 100:aa kilogrammaa kohden

* Vertailemalla nimiä, osoitteita ja puhelin- sekä telexnumeroita tarkastuksen tehnyt työryhmä saattoi todeta 68 tarjouksen olevan peräisin 20:ltä eri taholta, vaikka yhtiöiden nimet ja niiden rekisterinumerot samoin kuin tarjousten allekirjoittajat joitakin tapauksia lukuun ottamatta mitä ilmeisimmin poikkesivatkin toisistaan. Lisäksi pystyttiin toteamaan samaan yritysryhmään kuuluvien yhtiöiden tehneen tarjouksensa valokopiointimenettelyä käyttäen ja muuttaneen niistä ainoastaan kunkin yhtiön yksilöintitiedot.

Tyypillisin esimerkki tällaisesta menettelystä oli havaittavissa asetuksen N:o 771/92 nojalla järjestetyssä 65. tarjouskilpailumenettelyssä. Tarjousten esittämiselle asetettu määräaika päättyi 24.3.1992. EMOTR totesi tietystä yhtiöryhmästä seuraavaa:

— kyseisissä yhdeksässä tarjouksessa viitattiin samaan osoitteeseen, samoihin puhelin-, telex- ja telekopionumeroihin sekä samaan interventiokeskukseen toimituspaikkana. Jopa sana 'johtaja' oli valokopioitu alkuperäisasiakirjasta näissä kaikissa tapauksissa;

— nämä yhdeksän tarjousta oli leimattu saapuneiksi samana ajankohtana;

— kaikissa laskuissa oli samat otsaketiedot, muiden muassa pankkitilin numero, vaikkakin niihin alun perin painettu yhtiön nimi oli korvattu, toisinaan karkeastikin, tarjouksen tehneen yhtiön nimellä. Laskujen numerot olivat lisäksi peräkkäiset.

EMOTR päätteli näin ollen näiden tarjousten liittyneen läheisesti toisiinsa ja olleen peräisin samalta taholta; EMOTR:n mielestä näiden yhteyksien olisi tullut käydä erittäin selvästi ilmi tarjouskilpailujen järjestäjille puheena olevissa jäsenmaissa. Yksi, joskin äärimmäinen, esimerkki ilmentää hyvin muidenkin toisiinsa liittyneiden tarjouksien yhteydessä tarkasteltuja tietoja. Myöhemmässä yhtiöiden toimistoissa tapahtuneessa tarkastuksessa ilmeni, että näistä yhtiöistä kuusi oli perustettu 17.—30.5.1990 ja että kaikki vuonna 1991 suoritetut maksut oli merkitty Irlannin

maatalousministeriön pitämään rekisteriin saman elinkeinonharjoittajan rekisterinumeron kohdalle."

69 Komission mukaan nämä menettelyt oli nimenomaisesti kielletty tilanteeseen soveltuvassa yhteisön lainsäädännössä; lisäksi ne olivat sovittamattomassa ristiriidassa interventiojärjestelmän tarkoituksen kanssa. Komissio vetosi kokonaisselvityksessään asetuksen N:o 859/89 säännösten noudattamatta jättämiseen 9 artiklan 2 kohdan (yhden ainoan tarjouksen esittäminen tarjoajaa ja tarjouskilpailua kohden), 12 artiklan 2 kohdan (kielto siirtää tarjouskilpailuun perustuneita oikeuksia), 9 artiklan 4 kohdan c alakohdan (tarjouksen tekijän itsensä velvollisuus antaa vakuus) ja 15 artiklan 1 kohdan (maksun suorittaminen tarjouskilpailun voittajalle) osalta.

70 Komissio katsoi tarjousten tekijöiden menetelleen näillä tavoin pystyäkseen myymään interventioelimelle mahdollisimman suuret lihamäärät mahdollisimman korkein hinnoin kuitenkin siten, että niiden antamien tarjouskilpailuvakuuksien menettämisvaara samalla alentui merkittävästi. Komission mukaan tilanteessa, jossa toimitettava määrä oli hyväksyttyä tarjousta pienempi, tarjouksen jakaminen useammalle tarjoajalle nimittäin mahdollisti ainakin osan tarjouksista täyttämisen ja siten niihin liittyvien vakuuksien saamisen takaisin.

71 Varainhoitovuotta 1992 koskevassa selvityksessään komissio pysyi näiden käsitystensä takana tämän varainhoitovuoden osalta "ottaen huomioon Irlannissa todettujen rikkomusten vakavuus ja järjestelmällisyys" (s. 121).

72 Vastauksena komissiolle, jonka mukaan kansallisten toimivaltaisten viranomaisten olisi pitänyt puuttua näihin menettelyihin niiden lopettamiseksi, Irlannin viranomaiset totesivat, ettei asetuksessa N:o 859/89 oikeutettu niitä puuttumaan asiaan silloin, kun tarjoukset olivat peräisin oikeudellisesti erillisiltä toimijoilta.

73 Asia on saatettu 1.7.1994 annetun komission päätöksen 94/442/EY nojalla perustetun sovitteluelimen käsiteltäväksi.

74 Sovitteluelin on katsonut, ettei se pystynyt varmuudella vahvistamaan jäsenvaltioissa noudatetun tarjouskilpailumenettelyn olevan ristiriidassa asetuksen N:o 859/89 kanssa. Se on huomauttanut, että joka tapauksessa myöhemmin oli todettu tarpeelliseksi täsmentää asetukseen N:o 859/89 sisältyneitä säännöksiä. Sovitteluelin on vielä korostanut, ettei komissio ollut ennen vuotta 1993 reagoinut jäsenvaltioissa noudatettuihin menettelykäytäntöihin.

75 Sovitteluelimen johtopäätöksistä huolimatta komissio on tehnyt kanteen kohteena olevan päätöksen.

76 Irlanti vetoaa kanteensa tueksi kolmeen perusteeseen, jotka kohdistuvat tässä jäsenvaltiossa noudatetun menettelykäytännön laillisuuteen, siihen, ettei EMOTR:lle ole aiheutunut vahinkoa, luottamuksensuojan periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen sekä Belle-selvityksen arviointiperusteiden noudattamatta jättämiseen.

Irlannissa noudatetun menettelykäytännön laillisuus

77 Ensimmäisessä kanneperusteessaan Irlannin hallitus esittää, että noudatettu menettelykäytäntö, jonka mukaan kaikilla oikeudellisesti erillisillä toimijoilla on ollut oikeus tarjousten tekemiseen tähän käytettävissä olleena ajanjaksona, on ollut laillinen. Kansallisilla viranomaisilla ei nimittäin ole vuosina 1991 eikä 1992 ollut mitään oikeudellista perustaa oikeudellisesti erillisten toimijoiden tekemien tarjouksien hylkäämiseen sillä perusteella, että nämä toimijat eivät olleet riippumattomia muista tarjousten tekijöistä.

78 Irlannin hallitus toteaa, että vasta asetuksessa N:o 2456/93, jolla on nyt esillä olevassa asiassa kysymyksessä olevan ajanjakson jälkeen kumottu asetus N:o 859/89, on otettu huomioon tarjouksien tekijöiden mahdolliset keskinäiset yhteydet. Asetuksen N:o 2456/93 11 artiklan 3 kohdan toinen alakohta on nimittäin ensimmäinen säännös, jossa vaaditaan tarjouksen tekijöiden olevan toisistaan riippumattomia.

79 Irlannin hallitus korostaa myös, että jos asetuksen N:o 859/89 tarkoituksena olisi ollut estää toisiinsa yhteydessä olevia yhtiöitä tekemästä tarjouksia, tämän asetuksen tarjoukseen sisältyviksi vaaditut tiedot täsmentävässä 9 artiklan 3 kohdassa olisi vaadittu tarjouksessa ilmoitettavaksi sen tekijän omistaja tai sen tekijän kuuluminen johonkin yritysryhmään. Tämän puuttuessa olisi erillisessä säännöksessä joko kielletty jäsenvaltiota hyväksymästä toisiinsa yhteydessä olevien yhtiöiden tarjouksia tai säädetty pidettäväksi rekisteriä tarjousten tekemiseen oikeutetuista toimijoista ja samalla asianmukaisesti täsmennetty tähän rekisteriin merkitsemisen edellytykset sekä kielletty samaan yritysryhmään kuuluvien yhtiöiden merkitseminen siihen. Nyt esillä olevassa tilanteessa tällaisia säännöksiä ei kuitenkaan ollut noudatettavina.

80 Komissio erottaa toisistaan asetuksen N:o 859/89 9 artiklan 1 kohdassa käytetyn ilmauksen "tarjouksen tekijä" ja säännöksen 2 kohdan käsitteen "asianomainen". Ymmärrettäessä tarjouksen tekijällä tässä yhteydessä yksinomaan toimijaa, joka on tehnyt tarjouksen, jota ei vielä ole hyväksytty, "asianomaiskäsitteen" käyttöala muodostuu tätä laajemmaksi. Komission mukaan kyseisen asetuksen 9 artiklan 2 kohdassa ilmaistu jokaiseen tarjouksen tekijään kohdistuva kielto esittää useampia kuin yksi tarjous laatuluokkaa ja tarjouskilpailua kohden menettäisi tehokkaan vaikutuksensa, jos samalla toimijalla olisi mahdollisuus esittää useita tarjouksia oikeudellisesti toisistaan erillisten, mutta keskenään läheisissä suhteissa olevien tarjoajien välityksellä.

81 Aluksi on pantava merkille oikeusvarmuuden vaatimus, jonka mukaan asianomaisten on pystyttävä saamaan siitä tarkasti selville niille siitä aiheutuvien velvollisuuksien laajuus (ks. vastaavasti asia 348/85, Tanska v. komissio, tuomio 15.12.1987, Kok. 1987, s. 5225, 19 kohta). Komissio ei tämän vuoksi saa EMOTR:n tilejä tarkastettaessa ja hyväksyttäessä valita sellaista tulkintaa, joka poikkeaa asianomaisten sanojen tavallisesta merkityksestä eikä välttämättä ole tarpeen (ks. vastaavasti asia 349/85, Tanska v. komissio, tuomio 27.1.1988, Kok. 1988, s. 169, 15 ja 16 kohta).

82 Tältä osin asetuksen N:o 859/89 9 artiklan 2 kohdan viimeisessä virkkeessä rajoitutaan säätämään, että kukin asianomainen saa esittää ainoastaan yhden tarjouksen laatuluokkaa ja tarjouskilpailua kohti. Tämän säännöksen sanamuoto ei näin ollen ole käytettävissä tukena komission esittämälle tulkinnalle, jonka mukaan ilmausten "asianomainen" ja "tarjouksen tekijä" erilaisen merkityssisällön johdosta näistä jälkimmäiset saisivat esittää ainoastaan yhden tarjouksen jossakin tarjouskilpailussa silloin, kun ne kuuluvat samaan yritysryhmään.

83 Yhteisön lainsäädäntö on sisältänyt säännöksiä tarjouksen tekijöiden välisistä suhteista vasta asetuksen N:o 2456/93 voimaantulon jälkeen. Jos komission esittämä asetuksen N:o 859/89 9 artiklan 2 kohdan tulkinta hyväksyttäisiin, tämä tarkoittaisi asetuksen N:o 2456/93 11 artiklan taannehtivaa soveltamista.

84 Kanteen kohteena olevaa päätöstä ei kuitenkaan ole kyseisen Irlannin hallituksen esittämän perusteen johdosta kumottava, koska päätös on asianmukaisesti perusteltavissa muilla tosiseikoilla ja oikeudellisilla näkökohdilla.

85 EMOTR:n kokonaisselvityksestä varainhoitovuodelta 1991 kävi nimittäin ilmi, että maksuja oli suoritettu muille kuin tarjouksia tehneille yhtiöille ja että nimien, osoitteiden, tele- ja telekopionumeroiden sekä pankkitilien ja laskujen numeroiden järjestelmällisen vertailun tuloksena oli ollut vahvistettavissa monien yksittäisten tarjousten olevan peräisin samalta taholta.

86 Nämä olosuhteet olivat omiaan herättämään vakavia epäilyksiä sen tarjoajille asetetun kiellon kiertämisestä, joka koski useamman tarjouksen esittämistä laatuluokkaa ja tarjouskilpailua kohden tekemällä välikäsien avulla useampia itse asiassa yhdeltä ja samalta toimijalta peräisin olevia tarjouksia. Kun otettiin huomioon yhteisön ja jäsenvaltioiden välinen toimivallanjako yhteisen maatalouspolitiikan alalla, nämä seikat edellyttivät jäsenvaltioilta tarkastuksia ja valvontatoimenpiteitä.

87 EMOTR:sta myönnettävän rahoituksen hallinnointi nimittäin perustuu pääosin kansallisiin viranomaisiin, joiden tehtävänä on valvoa yhteisön lainsäädännön tarkkaa noudattamista. Komissio ei harjoita tässä kansallisten ja yhteisön viranomaisten väliseen luottamukseen perustuvassa järjestelmässä mitään systemaattista valvontaa, jonka toteutusta sen lisäksi tosiasiallisesti olisi mahdotonta taata. Yksinomaan interventioelimet pystyvät tarjoamaan enimmäisostohinnan ja tarvittaessa vähennyskertoimen määrittämiseen tarpeelliset tiedot, koska komissio ei ole riittävän lähellä toimijoita saadakseen niiltä tarvitsemansa tiedot (ks. vastaavasti em. asia C-48/91, Alankomaat v. komissio, tuomion 11 kohta).

88 Ollessaan ryhtymättä tällaisiin tutkimuksiin Irlanti ei ole noudattanut sille asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdan nojalla kuuluvia velvollisuuksiaan (ks. asia C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem, tuomio 2.6.1994, Kok. 1994, s. I-2283, 16—18 kohta).

89 Tässä säännöksessä, joka on maatalouden alalla ilmaus jäsenvaltioille EY:n perustamissopimuksen 5 artiklassa asetetuista velvoitteista, nimittäin määritellään periaatteet, joiden mukaisesti yhteisön ja jäsenvaltioiden on järjestettävä EMOTR:sta rahoitettavia maatalouden interventiotoimia koskevien yhteisön päätösten täytäntöönpano ja näihin interventiotoimiin liittyvien petosten sekä sääntöjenvastaisuuksien torjunta (ks. yhdistetyt asiat 146/81, 192/81 ja 193/81, BayWa ym., tuomio 6.5.1982, Kok. 1982, s. 1503, 13 kohta). Siinä asetetaan jäsenvaltioille yleinen velvollisuus ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että EMOTR:sta rahoitettavat toimet todella on sääntöjen mukaisesti toteutettu, vaikka yhteisön tietyssä yksittäisessä säädöksessä ei nimenomaisesti edellytettäisikään minkään tietyn valvontamenetelmän käyttöön ottamista (ks. asia C-8/88, Saksa v. komissio, tuomio 12.6.1990, Kok. 1990, s. I-2321, 16 ja 17 kohta).

90 EMOTR ei toisaalta ole vedonnut ainoastaan asetuksen N:o 859/89 9 artiklan 2 kohdan noudattamatta jättämiseen. Se on myös tuonut esiin, että tämän tuomion 85 kohdassa tarkastelluilla menettelykäytännöillä loukattiin kieltoa siirtää tarjouskilpailuun perustuneita oikeuksia ja velvollisuuksia (asetuksen N:o 859/89 12 artiklan 2 kohta), kunkin tarjoajan velvollisuutta antaa vakuus (9 artiklan 4 kohdan

c alakohta) sekä velvollisuutta vastaanottaa maksu henkilökohtaisesti (15 artikla) (kokonaisselvityksen s. 103 ja s. 104).

91 Näillä perusteilla EMOTR arvostelee irlantilaisia tarjouksen tekijöitä tarjousten riippumattomuuden periaatteen loukkaamisesta; tämän sekä asetuksen N:o 859/89 edellä mainituista säännöksistä että sen 9 artiklan 6 kohdasta (tarjouksien luottamuksellisuus) ja vielä asetuksen N:o 805/68 6 artiklan 6 kohdasta (kaikkien asiasta kiinnostuneiden yhtäläinen osallistumismahdollisuus) ilmenevän periaatteen noudattaminen on olennaista kaikkien tarjouskilpailumenettelyjen säännönmukaisuuden ja tehokkuuden kannalta. Vaikka kyseinen periaate ei estäkään useiden samaan yritysryhmään kuuluvien yhtiöiden samanaikaista osallistumista johonkin tarjouskilpailuun, sen kanssa ristiriidassa sitä vastoin on, että nämä samat yhtiöt sopivat keskenään kunkin niistä esittämän tarjouksen ehdoista ja muusta sisällöstä, koska menettely on vaarassa vääristyä tämän seurauksena.

92 Edellä esitetyistä syistä ensimmäinen kanneperuste on syytä hylätä.

EMOTR:lle aiheutumatta jäänyt vahinko, luottamuksensuojan periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen sekä Belle-selvityksen arviointiperusteiden noudattamatta jättäminen

93 Toisessa, toissijaisesti esittämässään kanneperusteessa Irlannin hallitus väittää, että Irlannissa tarjouskilpailuissa noudatetusta menettelykäytännöstä ei ole aiheutunut ostettujen lihamäärien kasvua eikä niiden hintojen kohoamista. Komissio on Irlannin mukaan sitä paitsi neuvottelujen kuluessa luopunut tästä varainhoitovuodelta 1991 laaditussa kokonaisselvityksessä esitetystä väitteestä.

94 Irlanti kiistää myös sen, että useiden tarjousten esittämiseen perustuva käytäntö vähentäisi vakuuksien menettämisvaaraa. Se huomauttaa tältä osin, että siirtyneiden

vakuuksien määrä Irlannissa vuosina 1991 ja 1992 oli hyvin vaatimaton (18 268,44 IEP vuonna 1992 vakuuksien 86 696 135,57 IEP:n kokonaismäärästä).

95 Vuosina 1991 ja 1992 sitä paitsi 63 prosenttia Irlannissa interventiotoimin ostetun naudanlihan kokonaismäärästä oli kuulunut niin sanotun turvaverkkomenettelyn piiriin. Koska tässä menettelyssä hyväksyttiin kaikki tarjoukset, ei ollut ollut mitään tarvetta esittää tarjouksia keinottelutarkoituksessa. Useiden tarjouksien esittämiseen olikin ryhdytty myös näinä ajanjaksoina, mikä Irlannin hallituksen mukaan viittaa siihen, että tällä menettelyllä ei Irlannissa ollut pyritty minimoimaan vakuuksien menettämisvaaraa.

96 Kolmannessa, samoin toissijaisesti esittämässään kanneperusteessa Irlannin hallitus tuo ensiksikin esiin, että komission keskeinen asema tarjousten hyväksymismenettelyssä velvoittaa *sen ilmoittamaan asianomaiselle jäsenvaltiolle, mikäli se tietää* yhteisön sääntöjen vastaisena pitämästään menettelykäytännöstä. Jollei komissio menettele tällä tavoin ja jos se jatkaa maksuennakoiden suorittamista EMOTR:sta jäsenvaltiolle sekä antaa jäsenvaltiolle luvan näiden maksujen suorittamiseen, sillä ei ole oikeutta jälkikäteen kieltäytyä hyväksymästä näitä summia EMOTR:sta rahoitettaviksi.

97 Toiseksi Irlanti esittää, että kahden prosentin osuuden pidättäminen Irlannissa lihan varastointiin käytetyistä menoista merkitsee perusteetonta etua EMOTR:lle. Tältä osin Irlanti vetoaa tapaukseen, jossa komissio todettuaan, että jäsenvaltio oli *muodollisesti toiminut yhteisön sääntöjen vastaisesti mutta että kyseisestä rikkomuksesta* todennäköisesti ei ollut aiheutunut merkittävää tappiota yhteisön varojen osalta, on toteuttanut kiinteämääräisen 0,25 prosentin vähennyksen kyseessä olleista menoista (asia C-22/89, Alankomaat v. komissio, tuomio 13.12.1990, Kok. 1990, s. I-4799). Syrjintäkiellon periaatteen noudattaminen edellyttää, että Irlantia on kohdeltava vähintään samalla tavoin.

98 Kolmanneksi on Irlannin mukaan huomattava Belle-selvityksestä käyvän ilmi, että kun komissio ehdottaa tietynsuuruista vähennystä jonkin jäsenvaltion valvontamenettelyssä ilmenneiksi katsomiensa puutteiden tähden, sen on arvioitava kyseisestä puutteesta yhteisön varoille aiheutuva vahingonvaara. Nyt esillä olevassa asiassa

komissio tiesi, ettei kysymyksessä olevista menettelykäytännöistä aiheutunut yhteisön varoille vähäisintäkään vahingonvaaraa. Komissio ei siten ole noudattanut Belle-selvityksessä esitettyjä arviointiperusteita.

99 Neljänneksi Irlanti painottaa komission menetelleen Belle-selvityksen suuntaviivojen vastaisesti siltä osin kuin komissio on kohdistanut samoihin Irlannin ilmoittamiin menoihin kaksi erillistä kiinteämääräistä vähennystä eri suuruisina (5 prosenttia ja 2 prosenttia) toisaalta naudanlihan varastoinnin valvonnan ja toisaalta naudanlihan interventio-ostojen osalta todettujen sääntöjenvastaisuuksien johdosta. Belle-selvityksessä todetut arviointiperusteet nimittäin selvästi edellyttävät, että komissiolla on oikeus ryhtyä tietyllä alalla tietyltä vuodelta ainoastaan yhteen valvonnan väitetystä puutteellisuudesta yhteisön varoille aiheutuneen koko vahingonvaaran arviointiin ja toteuttaa vain yksi kiinteä vähennys.

100 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asetuksen N:o 729/70 2 ja 3 artiklassa annetaan komissiolle oikeus hyväksyä EMOTR:sta maksettavaksi ainoastaan sellaiset menot, jotka on maksettu eri maataloustuotteita koskevien säännösten mukaisesti, sekä jättää jäsenvaltioiden vastattaviksi kaikki muut menot, muiden muassa ne summat, jotka kansalliset viranomaiset ovat virheellisesti katsoneet olevansa oikeutettuja suorittamaan yhteisten markkinajärjestelyjen yhteydessä (em. asia 11/76, Alankomaat v. komissio, tuomion 8 kohta; em. asia Saksa v. komissio, tuomion 7 kohta ja em. asia C-48/91, Alankomaat v. komissio, tuomion 14 kohta).

101 Vaikka komissiolle siten kuuluukin sen osoittaminen, että yhteisön säännöksiä on rikottu, jäsenvaltion asiana on tarvittaessa osoittaa komission tehneen virheen sen arvioidessa tämän rikkomisen rahoituksellisia seuraamuksia (ks. vastaavasti em. asia Luxemburg v. komissio, tuomion 30 kohta).

102 Nyt esillä olevassa tapauksessa tämän tuomion 85—90 kohdasta ilmenee, että komissio on osoittanut Irlannin rikkoneen useampia yhteisön maatalousalan säännöksiä.

103 Komissio on sitä paitsi esittänyt, kuinka irlantilaisten tarjouksen tekijöiden oikeudenvastaisesta käyttäytymisestä oli saattanut seurata, että yhteisön viranomaiset olivat arvioineet markkinoita virheellisesti ja tämän johdosta mahdollisesti ostaneet liian suuria määriä naudanlihaa asianmukaista korkeammin hinnoin. Se on tällä tavoin osoittanut yhteisön talousarvion kannalta todennäköisesti aiheutuneen vahinkoa. Komissiolle ei ole asetettava tätä laajempia vaatimuksia, koska sillä ei ole mahdollisuutta ryhtyä järjestelmällisiin valvontatoimiin ja koska tietyillä markkinoilla vallitsevan tilanteen arviointi riippuu jäsenvaltioiden kokoamista tiedoista (ks. em. asia C-48/91, Alankomaat v. komissio, tuomion 17 kohta).

104 Tältä osin interventioelimille siirtyneiden vakuuksien vähäisellä määrällä ei ole ratkaisevaa vaikutusta, koska tämän tuomion 68 kohdassa mainitussa kokonaisselvityksessä kuvatusta oletettuun keinotteluun johtaneesta useiden tarjouksien esittämisestä ei ilman muuta seuraa niihin liittyvien vakuuksien menettämistä.

105 Irlannin hallitus ei sen sijaan ole pystynyt osoittamaan, että sen moitittavasta menettelystä ei olisi aiheutunut EMOTR:n menojen kasvua.

106 Kuten komission esittämästä kirjeenvaihdosta ilmeneekin, Irlannin viranomaiset ovat lisäksi komission kanssa käymissään neuvotteluissa kahdesti myöntäneet, että turvautuminen toisiinsa yhteydessä oleviin yhtiöihin vakuuksien menettämisvaaran vähentämiseksi oli laajalle levinnyttä (ks. julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 90 kohta).

107 Irlannin hallituksen niin sanotun turvaverkkomenettelyn käyttöä koskevan perusteen osalta riittää, kun todetaan, että puheena olevanakin ajanjaksona yli kolmannes lihasta edelleen ostettiin tavanomaisessa menettelyssä, jonka yhteydessä taloudellisille toimijoille saattoi olla edullista tehdä toisiinsa liittyviä tarjouksia.

108 Kahden korjauksen vahvistamisen suhteen varainhoitovuodelle 1991 on syytä todeta, että yksilöityään valvontajärjestelmän eri puutteista aiheutuvat eri vahingonvaaratekijät komissio oli oikeutettu arvioimaan niitä erillisinä. Kuten vakiintuneesta oikeuskäytännöstäkin ilmenee, komissiolla sitä paitsi olisi ollut oikeus hylätä kaikki rikkomukseen liittyvät menot sen sijaan, että se yritti määrittää Irlannin valvontaviranomaisten puutteellisten valvontatoimien taloudellista vaikutusta (ks. em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomion 13 kohta).

109 Kun lopuksi otetaan huomioon noudattamatta jätettyjen vaatimusten merkittävyys sekä yhteisön talousarviolle aiheutettujen tappioiden tai jopa yhteisöön kohdistuneiden petosten todennäköisyydet, komission hyväksymättä jättämää kahden prosentin osuutta puheena olevista menoista ei ole pidettävä liiallisena eikä suhteettomana (ks. asia C-49/94, Irlanti v. komissio, tuomio 14.9.1995, Kok. 1995, s. I-2683, 22 kohta).

110 Toinen ja kolmas kanneperuste on näin ollen hylättävä.

111 Edellä esitettyjen perusteiden johdosta kanne on kokonaisuudessaan hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

112 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Irlanti on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kanne hylätään.

2) Irlanti velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Gulmann Wathelet Moitinho de Almeida

Puissochet Sevón

Julistettiin Luxemburgissa 1 päivänä lokakuuta 1998.

R. Grass C. Gulmann

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja