JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
L. A. GEELHOED
6 päivänä maaliskuuta 2001 [1]

Tosiseikat

1. Nyt käsiteltävässä kanteessa Espanjan hallitus vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan jäsenvaltioiden tiettyjen menojen jättämisestä yhteisörahoituksen ulkopuolelle 28 päivänä heinäkuuta 1999 tehdyn komission päätöksen niiden kanteessa tarkoitettujen rahoitusta koskevien korjausten osalta, jotka on kohdistettu Espanjan kuningaskuntaan. Käytännössä kysymyksessä on viiden prosentin kiinteämääräinen korjaus niihin menoihin, jotka Espanjan viranomaiset ovat ilmoittaneet Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahastolle (jäljempänä EMOTR) naudanlihan julkisen varastoinnin alalla. Komissio vaatii kanteen hylkäämistä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta säädetään yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 729/70. [2] Sen 3 artiklan 1 kohdan mukaan EMOTR:sta rahoitetaan tietyt toimenpiteet.

3. Asetuksen 5 artiklan 2 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna 22.5.1995 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1287/95, [3] säädetään seuraavaa:

"Neuvoteltuaan rahastokomitean kanssa komissio:

— —

c) päättää menoista, jotka jätetään 2 ja 3 artiklassa tarkoitetun yhteisörahoituksen ulkopuolelle todettuaan, ettei kyseisiä menoja ole suoritettu yhteisön sääntöjen mukaisesti.

1 — Alkuperäinen kieli: hollanti.

2 — EYVL L 94, s. 13. Nykyään korvattu yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 17 päivänä toukokuuta 1999 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1258/1999 (EYVL L 160, s. 103).

3 — EYVL L 125, s. 1. Nykyisin asetuksen N:o 1258/99 7 artiklan 4 kohta.

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

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

Komissio tekee ulkopuolelle jätettävistä menoista arvion erityisesti todetun epäyhdenmukaisuuden merkittävyyden perusteella. Komissio ottaa tällöin huomioon rikkomuksen laadun ja vakavuuden sekä yhteisölle aiheutetun taloudellisen vahingon."

4. Tämän artiklan soveltamisessa on otettava huomioon myös asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohta,[4] jossa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus toteuttaa tarpeelliset toimenpiteet EMOTR:sta rahoitettavien toimien tosiasiallisen toteuttamisen ja niiden säännönmukaisuuden varmistamiseksi.

5. Tätä velvollisuutta tarkennetaan neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastamisen ja hyväksymisen osalta 17 päivänä heinäkuuta 1995 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1663/95[5] 8 artiklan 1 kohdassa seuraavasti:

"Jos komissio tutkimuksen perusteella katsoo, että menoja ei ole toteutettu yhteisön sääntöjen mukaisesti, sen on annettava kyseiselle jäsenvaltiolle tiedoksi havaintonsa, tulevan sääntöjenmukaisuuden varmistamiseksi toteutettavat korjaustoimenpiteet sekä arvio menoista, jotka se mahdollisesti ehdottaa jätettäviksi [yhteisörahoituksen] ulkopuolelle asetuksen (ETY) N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti — —." *

6. Asetuksen N:o 729/70 5 artiklassa tarkoitetusta sovittelumenettelystä on säädetty yksityiskohtaisesti sovittelumenettelyn perustamisesta osaksi Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä 1 päivänä heinäkuuta 1994 tehdyssä komission päätöksessä 94/442/EY.[6] Tällä päätöksellä perustettiin sovitteluelin. Päätöksen 2 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Sovittelu[pyyntö] voidaan ottaa käsiteltäväksi ainoastaan silloin, kun komission

4 — Nykyisin asetuksen N:o 1258/99 8 artiklan 1 kohta.

5 — EYVL L 158, s. 6.

* Lainausta on korjattu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska asetuksen suomenkielinen versio on epätarkka.

6 — EYVL L 182, s. 45.

kyseenalaiseksi asetetun tiedonannon mukaan rahoitusta koskeva korjaus, joka kehotetaan tekemään tietyssä talousarvion alamomentissa, koskee summaa, joka

— ylittää 0,5 miljoonaa ecua, tai

— on yli 25 prosenttia jäsenvaltion kyseisestä talousarvion alakohtaa koskevasta vuosittaisesta kokonaismenosta.

Tämän lisäksi, jos jäsenvaltio, jota asia koskee, on 1 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetuissa kahdenkeskisissä keskustelussa esittänyt ja asianmukaisesti perustellut, että kyse on yhteisön sääntöjen täytäntöönpanoon liittyvästä periaatekysymyksestä, sovitteluelimen puheenjohtaja voi julistaa, että sovittelupyyntö voidaan ottaa käsiteltäväksi". *

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

7. Komissio on 12.6.1998 osoittanut Espanjan viranomaisille asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan mukaisen tiedoksiannon, joka perustui havaintoihin, joita sen yksiköt olivat tehneet naudanlihan julkista varastointia koskevien yhteisöjen säännösten noudattamista arvioivissa tarkastuksissa. Nämä tarkastukset osoittivat, että painoon, luokitukseen, tarjontamuotoon ja lämpötilaan liittyviä valvontatoimenpiteitä etuneljännesten tarkastusmenettelyssä ei ollut suoritettu yhteisön säännösten edellyttämällä tarkkuudella. Tiedoksiannossaan komissio on ilmoittanut aikomuksestaan ehdottaa varainhoitovuosien 1996 ja 1997 tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä viiden prosentin kiinteämääräistä korjausta Espanjan ilmoittamiin menoihin seuraavien talousarvion alamomenttien osalta: 2111 (tekniset kustannukset), 2112 (rahoituskustannukset) ja 2113 (muut kustannukset). Korjaus koski naudanlihan "ostoja ja varastoja". Komissio on myös kehottanut Espanjan viranomaisia esittämään sovittelupyynnön. Espanjan hallitus ei ole hyödyntänyt tätä mahdollisuutta.

8. Komissio on 28.7.1998 tehdyssä päätöksessä todennut, että tiettyjen menojen osalta on tehtävä viiden prosentin kiinteämääräinen korjaus. Kyseessä olivat nimenomaan 12.6.1998 päivätyssä tiedoksiannossa mainitut talousarvion alamomentit.

Asianosaisten esittämät kanneperusteet ja niiden perustelut

9. Espanjan hallitus perustaa kanteensa kahteen kanneperusteeseen. Ensinnäkin se väittää, että sen puolustautumisoikeutta ja oikeusvarmuuden periaatetta on loukattu (kaksi ensimmäistä väitettä). Toiseksi sen mukaan on loukattu yhdenvertaisuuden periaatetta (kolmas väite).

* Lainausta on korjattu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska päätöksen suomenkielinen versio on epätarkka.

10. Espanjan kuningaskunnan väitteet voidaan kokonaisuutena tarkastellen tiivistää seuraavasti:

1. Koska rahoitusta koskevan korjauksen määrää ei ilmoitettu tiedoksiannossa ja koska tämän korjauksen tekeminen edellytti täydentävien tietojen lähettämistä, Espanjan kuningaskunta ei voinut tietää, täyttyivätkö ne edellytykset, jotka on asetettu komission päätöksessä 94/442/EY asian saattamiseksi sovitteluelimen käsiteltäväksi. Espanjan hallituksen mukaan viittaus päätökseen ei ole pelkkä muodollisuus, vaan sen tulisi mahdollistaa jäsenvaltiolle asian saattaminen kyseisen elimen käsiteltäväksi.

2. Tiedoksiannossa todetaan, että naudanlihan julkista varastointia koskevien säännösten puutteellisen soveltamisen takia varainhoitovuosien 1996 ja 1997 tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä tehdään viiden prosentin suuruinen rahoituskorjaus niihin menoihin, jotka Espanjan kuningaskunta on ilmoittanut talousarvion alamomenttien 2111, 2112 ja 2113 osalta. Koska alamomentin 2113 osalta ilmoitetut menot olivat kuitenkin negatiiviset, Espanjan viranomaiset ovat sitä mieltä, etteivät komission yksiköt ottaneet niitä huomioon laskiessaan rahoitusta koskevan korjauksen kokonaismäärää. Komission yksiköt ovat yksinkertaisesti tehneet korjauksen alamomentin 2113 osalta vain naudanlihan ostojen eivätkä Espanjan tämän alamomentin osalta ilmoittamien koko varainhoitovuoden menojen — negatiivisen — kokonaismäärän perusteella. Esitetyn korjauksen määrä on siten paljon korkeampi kuin tiedoksiannon sanamuodosta käy ilmi.

3. Yhteenvetokertomuksessa kuvaillut naudanlihan julkisen varastoinnin valvonnan puutteet ovat verrattavissa muissa jäsenvaltioissa havaittuihin puutteisiin. Näiden muiden valtioiden osalta rahoituskorjaus on ollut vain kaksi prosenttia, kun taas Espanjan kuningaskuntaan komissio on soveltanut viiden prosentin korjausta. Kanteessaan Espanjan hallitus väittää, että Espanjan tilannetta voidaan verrata muiden jäsenvaltioiden, kuten Yhdistyneen kuningaskunnan ja Saksan liittotasavallan, tilanteeseen. Tiivistäen kaikissa kolmessa tapauksessa on kysymys puutteista ruhojen ennakkotarkastuksissa ja myös itse puutteellisuudet ovat vertailukelpoisia. Missään näistä tapauksista tarkastukset tekevän henkilökunnan riippumattomuutta ei ollut riittävällä tavalla taattu.

11. Espanjan hallitus ei kiistä rahoituskorjaukseen johtaneita tosiseikkoja.

12. Vastauksessaan ensimmäiseen väitteeseen komissio painottaa sitä, että 12.6.1998 päivätyn tiedoksiannon lähettämishetkellä sen yksiköt eivät voineet vahvistaa rahoituskorjauksen tarkkaa määrää, koska niiltä puuttui tiettyjä Espanjan viranomaisten tietoja lihan painosta ja arvosta. Kuitenkin 12.6.1998 päivätyssä

tiedoksiannossa oli tarkat tiedot niistä menoista, joita korjaus koski. Espanjan viranomaiset olisivat voineet yksinkertaisella laskutoimituksella määrittää 12.6.1998 päivätyssä tiedoksiannossa tarkoitetun rahoituskorjauksen määrän. Tarkan määrän ilmoittamatta jättäminen tässä vaiheessa menettelyä on yhdenmukaista asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan ja vakiintuneen käytännön kanssa. Se ei muodosta estettä asian saattamiselle sovitteluelimen käsiteltäväksi. Komissio on 12.6.1998 päivätyssä tiedoksiannossaan nimenomaisesti kehottanut Espanjan kuningaskuntaa tekemään sovittelupyynnön. Tässä yhteydessä on huomattava, että sovittelupyyntö jätetään tutkimatta vain mikäli määrä, jota se koskee, on alhaisempi kuin 0,5 miljoonaa euroa. Tässä tapauksessa kysymyksessä oleva määrä on selvästi korkeampi. Muutoinkaan 0,5 miljoonan euron kynnystä ei sovelleta ehdottomasti.

13. Komission mukaan toinen väite on asiallisesti virheellinen. Havaitut puutteet koskivat naudanlihan ostoja ja varastointia. Korjaus koskee vain näitä vastaavia menoja. Voidakseen arvioida väittämää asiallisesti yhteisöjen tuomioistuin on pyytänyt komissiota täsmentämään jokaisen talousarvion alamomentin osalta ne menot, jotka komissio on todellisuudessa ottanut huomioon. Komissio on 15.1.2001 päivätyllä kirjeellä selvittänyt rahoituskorjauksen laskentatavan uudelleen yksityiskohtaisesti. Se on tässä yhteydessä toistanut, että puutteita on havaittu naudanlihan ostoissa ja varastoinnissa eikä varastoidun lihan myynneissä. Tarkastushetkellä ei ollut vielä tapahtunut myyntejä. Se ei ole siten ottanut myyntihintaa huomioon korjausta määritellessään. Komissio selittää vielä, miksi olisi väärin — ostoihin ja varastointiin liittyvän sanktion yhteydessä — ottaa huomioon myyntihinta. Se lisää kuitenkin, että se on ottanut myynnit huomioon talousarvion alakohtaa 2111 koskevassa korjauksessa. Tämän huomioon ottamisen vaikutus on kuitenkin ollut vähäpätöinen (noin 350 euroa). Jos yhteisöjen tuomioistuin pitää sitä tarpeellisena, komissio on valmis tarkistamaan korjauksen määrää tässä kohdassa. Komission kirjeessä on useita liitteitä, joista seuraa, Espanjan hallituksen reaktioiden mukaisesti, että alun perin korjauksia varten esitettyä määrää voidaan kokonaisuudessaan pitää tarkoituksenmukaisena.

14. Vastauksessaan kolmanteen väitteeseen komissio kiistää sen, että puutteet, joista Espanjan kuningaskuntaa arvostellaan ja puutteet, joita on havaittu muissa jäsenvaltioissa, joihin on sovellettu kahden prosentin kiinteämääräistä korjausta, olisivat vertailukelpoisia. Se viittaa tässä suhteessa yhteenvetokertomukseen. Komissio on soveltanut niitä kriteerejä, jotka on esitetty sen 23.10.1997 päivätyssä asiakirjassa VI/5330/97, jossa vahvistetaan suuntaviivat EMOTR:n kannalta puutteina pidettävien seikkojen aiheuttamien rahoituksellisten seuraamusten laskemiselle. Se lisää, että jäsenvaltiolla on aina mahdollisuus osoittaa, että EMOTR:lle aiheutuvan todellisen tappion riski oli vähäisempi kuin ehdotetun korjauksen määrä. Espanjan kuningaskunnan olisi kuitenkin pitänyt kiistää komission havaitsemien puutteiden merkitys ja seuraukset eikä korjauksen tasoa. Erotuksena Yhdistyneen kuningaskunnan ja Saksan hallituksiin, Espanjan hallitus ei ole esittänyt vakuuttavia perusteluita, jotka osoittaisivat, että EMOTR:lle aiheutuvien todellisten tappioiden riski olisi vähäisempi

kuin se mitä sovelletun vähennyksen prosenttimäärä vastaa. Lopuksi komissio toteaa, että korjauksen vaikutus Espanjassa ei eroa paljon sen vaikutuksesta Saksassa, koska kahden prosentin vähennystä sovelletaan Saksassa kaikkiin naudanlihan julkisen varastoinnin menoihin, kun taas viiden prosentin vähennys Espanjassa koskee vain tiettyjä alamomentteja.

15. Vastauskirjelmässään Espanjan hallitus arvostelee komissiota siitä, että komissio ei ole pyrkinyt osoittamaan Espanjan toimittamia tietoja vääriksi, vaan se on rajoittunut yleisiin seikkoihin. Se väittää myös, ettei se ole ollut tietoinen komission tukemasta tulkinnasta, joka koskee asian saattamista sovitteluelimen käsiteltäväksi. Vastauskirjelmässä käsitellään myös kysymystä niistä talousarvion alakohdista (menojen suuruuden toteamisesta), joihin korjausta on sovellettu.

16. Komissio tekee vastauskirjelmässään uuden yhteenvedon noudatettavasta menettelystä. Se katsoo olevansa velvollinen osoittamaan, että yhteisön sääntöjä on rikottu. Kun tämä sääntöjen rikkominen on osoitettu, sillä on mielestään laaja harkintavalta vähennyksen prosenttimäärän asettamisessa rikkomisen vakavuutta koskevan arviointinsa perusteella. Komissio väittää, ettei sillä ole tarvittavia keinoja yhteisön varoille aiheutuneen todellisen vahingon määrittämiseksi. Jäsenvaltiolla on sen mukaan mahdollisuus kiistää vähennyksen prosenttimäärä. Tätä varten jäsenvaltion ei pitäisi pelkästään arvostella rikkomisen vakavuuden luokittelua, vaan myös näyttää, että mahdollisen vahingon laajuus ei ole yhteismitallinen sovelletun vähennysprosentin kanssa.

Komission käytäntö

17. Rahoituskorjauksien suhteen komissio noudattaa käytäntöä, joka on vahvistettu ensimmäisen kerran 1.6.1993 päivätyllä, Belle-selvitykseksi kutsutulla asiakirjalla.[7] Tähän asiakirjaan on viitattu usein yhteisöjen tuomioistuimessa. Julkisasiamies Fennelly on asiassa Kreikka vastaan komissio[8] esittämässään ratkaisuehdotuksessa tutkinut asiakirjan laatimiseen liittyneitä olosuhteita ja sen luonnetta. Vuonna 1992 komissio oli perustanut sisäisen työryhmän, jonka tavoitteeksi oli asetettu menetelmän kehittäminen seuraamusten määräämiseksi niille jäsenvaltioille, jotka eivät sovella yhteisön oikeutta oikein. Komissio ja jäsenvaltioiden edustajat EMOTR-komiteassa hyväksyivät laaditut säännöt. Niillä ei katsota olevan sitovaa luonnetta. Vähennysprosentti on valittava jäsenvaltion suorittaman valvonnan puutteiden yhteisön talousarviolle aiheuttamien riskien suuruuden arvioinnin perusteella. Työryhmä asetti kolme rahoituksen kiinteämääräisen vähennyksen tasoa: 2, 5 ja 10 prosenttia. Belle-selvitys on myöhemmin korvattu 23.12.1997 päivätyllä asiakirjalla VI/5330/97, jolla on hyväksytty uudet suuntaviivat rahoituksellisten seuraamusten laskemiselle. Tässä uudessa asiakirjassa

7 — Asiakirja VI/216/93, 1.6.1993.

8 — Ratkaisuehdotus asiassa C-50/94, tuomio 4.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3331).

ei ole suuria muutoksia Belle-selvityksen tunnusmerkkeihin, mutta sillä lisätään uusi luokka, 25 prosentin vähennys vakavien puutteiden ollessa kyseessä. Käsiteltävänä oleva riidanalainen päätös perustuu viimeksi mainitussa asiakirjassa vahvistettuihin suuntaviivoihin.

18. Belle-selvitys ja mainittu asiakirja sisältävät siten suuntaviivat tilanteisiin, joissa on tehtävä rahoituskorjaus jäsenvaltion ilmoittamiin menoihin. Niiden mukaan vaikeissa tapauksissa voidaan soveltaa kiinteämääräistä prosenttimäärää: [9]

"Koska järjestelmätarkastuksiin liittyvää lähestymistapaa on alettu käyttää laajemmalti, EMOTR on turvautunut yhä enemmän järjestelmien puutteista aiheutuvien riskien arviointiin. Jälkitilintarkastuksen luonteesta johtuen tarkastuksen aikana voidaan harvoin vahvistaa oliko vaatimus pätevä maksuhetkellä. — — Yhteisön varoihin kohdistuvat tappiot on siksi määriteltävä arvioimalla ne riskit, joille varat altistuivat valvontatoimenpiteiden puutteiden vuoksi, jotka voivat koskea sekä toteutettujen valvontatoimenpiteiden luonnetta ja laatua että niiden määrää. — — "

9 — Lainaus Belle-selvityksestä.

Selvityksessä ehdotetaan seuraavaa kolmea kiinteämääräistä korjauskerrointa:

"a) 2 prosenttia menoista, jos puute rajoittuu valvontajärjestelmän tiettyihin merkityksettömämpiin osiin tai valvontatoimenpiteisiin, jotka eivät ole olennaisia menojen sääntöjenmukaisuuden takaamisen kannalta, jolloin voidaan päätellä, että EMOTR:n tappioriski oli vähäinen.

b) 5 prosenttia menoista, jos puute liittyy valvontajärjestelmän tai valvontatoimenpiteiden tärkeisiin osiin, jotka ovat merkittäviä menojen sääntöjenmukaisuuden takaamiseksi, jolloin voidaan päätellä, että EMOTR:n tappioriski oli huomattava.

c) 10 prosenttia menoista, jos puute liittyy valvontajärjestelmän tai -toimenpiteiden kokonaisuuteen tai niiden perustavanlaatuisiin osiin, jotka ovat olennaisia menojen sääntöjenmukaisuuden takaamiseksi, jolloin voidaan päätellä, että EMOTR:n tappioriski oli erittäin suuri."

19. Myöhemmin selvityksestä ilmenee, että jollei ole selvää, mikä luokka on valittava,

voidaan merkityksellisinä ottaa huomioon myös seuraavat seikat:

"— ovatko kansalliset viranomaiset toteuttaneet tehokkaita toimenpiteitä puutteiden korjaamiseksi heti kun ne todettiin?

— johtuivatko puutteet yhteisön oikeussääntöjen tulkintavaikeuksista?"

20. Belle-selvitys on tulos jo vanhasta käytännöstä, jonka mukaan komissio voi tehdä rahoituskorjauksia, kun se korvaa jäsenvaltioille menoja, joita niille on aiheutunut yhteisen maatalouspolitiikan toimeenpanosta. Komission mukaan 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". [10]

10 — Ks. edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Kreikka v. komissio, tuomion 24 kohta.

Yhteisöjen tuomioistuimen tätä käytäntöä koskeva oikeuskäytäntö

21. Kiinteämääräisiä korjauksia koskevaa käytäntöä ja sille Belle-selvityksessä sekä sitä seuranneessa asiakirjassa annettua tulkintaa on tutkittu useaan otteeseen yhteisöjen tuomioistuimessa, ja äskettäin taas kerran tuomiossa Kreikka vastaan komissio. [11] Samalla tavoin kuin asiassa Italia vastaan komissio [12] annetulla tuomiolla tälläkin tuomiolla vahvistetaan se, että yhteisöjen tuomioistuin ei aseta kyseenalaiseksi Belle-selvityksen sisältämiä tunnusmerkkejä. Sekin ottaa ne arviointinsa lähtökohdaksi.

22. Yhteisöjen tuomioistuimen lähestymistapa on siten seuraava. Kuten asiassa Yhdistynyt kuningaskunta vastaan komissio annetusta tuomiosta [13] käy ilmi, komission on osoitettava, että jäsenvaltio on rikkonut yhteisen maatalouspolitiikan määräyksiä esimerkiksi — kuten käsiteltävänä olevassa tapauksessa — valvomalla riittämättömästi menoja. Sen jälkeen kun komissio on osoittanut tämän, sen on ryhdyttävä toimenpiteisiin. Sovellettavien seuraamusten valinnassa sillä on kuitenkin laaja harkintavalta. Kyseessä olevan jäsenvaltion on osoitettava, että komission tekemät havainnot ovat virheellisiä ja että se on niiden perusteella tehnyt vääriä johtopäätöksiä esimerkiksi soveltamalla liian

11 — Asia C-243/97, tuomio 13.7.2000 (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

12 — Asia C-242/96, tuomio 1.10.1998 (Kok. 1998, s. I-5863).

13 — Asia 347/85, tuomio 24.3.1988 (Kok. 1988, s. 1749, tuomion 16 kohta). Tässä tuomiossa käsitellään laajasti todistustaakan jakoa. Ks. myös edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Italia v. komissio, tuomion 58 kohta.

korkeaa kiinteämääräistä korjausta. Edellä mainitussa asiassa Kreikka vastaan komissio [14] annetussa tuomiossa todetaan seuraavaa:

"26. Ensinnäkin on muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan — — 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.

27. Seuraavaksi on todettava, että kun komissio kieltäytyy ottamasta tiettyjä menoja vastattavaksi EMOTR:sta sillä perusteella, että menot ovat syntyneet jäsenvaltion rikottua yhteisön sääntöjä, tämän valtion asiana on osoittaa, että komission epäämän rahoituksen saamisen ehdot ovat täyttyneet — — .

28. 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. — — "

23. Palaan vielä asiassa Alankomaat vastaan komissio [15] annettuun tuomioon, jossa määritellään todistustaakan jako komission ja jäsenvaltion välillä. Tämän tuomion 17 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin toteaa seuraavaa: "Komission ei tarvitse tyhjentävästi näyttää toteen epäsäännönmukaisuutta — — , vaan riittää, että komissio osoittaa, että sillä on vakavia ja kohtuullisia epäilyjä — — . Tällainen komission todistustaakan huojennus selittyy sillä, että juuri jäsenvaltio voi parhaiten kerätä ja tarkistaa EMOTR:n tilien tarkastamista ja hyväksymistä varten tarvittavat tiedot, ja juuri jäsenvaltion asiana on siten esittää tarkat ja täydelliset todisteet tekemiensä tarkastusten todenmukaisuudesta ja tarvittaessa komission laskelmien virheellisyydestä." Yhteisöjen tuomioistuin on toistanut tämän muotoilun useissa myöhemmissä tuomioissaan. [16]

24. Kuten voidaan havaita, yhteisöjen tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö osoittaa, että komissiolla on laaja harkintavalta seuraamusten soveltamisessa, kun jäsenvaltio ei ole valvonut riittävän tarkasti yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyviä menojaan. Komissio voi kieltäytyä menojen korvaamisesta kokonaan, mutta se voi myös soveltaa vähennysprosenttia, kuten käsiteltävänä olevassa tapauksessa. On itsestäänselvää, että Belle-selvityksessä

14 — Mainittu edellä alaviitteessä 7, tuomion 26 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

15 — Asia C-48/91, tuomio 10.11.1993 (Kok. 1993, s. I-5611).

16 — Ks. mm. asia C-242/97, Belgia v. komissio (Kok. 2000, s. I-3421, tuomion 104 kohta).

kuvatut luokat, nimittäin 2, 5 ja 10 prosenttia, johtavat paljon lievempään seuraamukseen kuin täydellinen kieltäytyminen menojen korvaamisesta.

25. Todistustaakasta on syytä todeta seuraavaa. Kuten asiassa Kreikka vastaan komissio annetusta tuomiosta [17] seuraa jäsenvaltion, joka riitauttaa seuraamuksen, velvollisuutena on esittää näyttöä tietystä joukosta seikkoja:

a) oikeudesta saada EMOTR:sta korvaus suoritetuista menoista;

b) tietojen, joihin komissio perustaa päätöksensä, oikeellisuudesta;

c) tunnusmerkistön, jota komissio on soveltanut vähennyksen tekemisessä, oikeellisuudesta. Jos kysymyksessä ovat Belle-selvityksen tunnusmerkit, [18] niitä oletetaan olevan lähtökohtaisesti päteviä. Mutta koska kysymys ei ole sitovista säännöistä, olen sitä mieltä, että jäsenvaltiolla on oikeus näyttää, että Belle-selvityksen tunnusmerkistö johtaa sen osalta mielivaltaisiin ja epäoikeudenmukaisiin tuloksiin.

d) tunnusmerkistön soveltamistavasta.

Asian arviointi

Järjestelmän keskeinen osa

26. Jäsenvaltioiden toimeenpaneman yhteisen maatalouspolitiikan rahoitus EMOTR:sta on jo synnyttänyt runsaasti yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Kyseessä olevan kaltaisen riita-asian käsittely voidaan siten suurelta osin perustaa yhteisöjen tuomioistuimen olemassa olevaan — ja monilta osin vakiintuneeseen — oikeuskäytäntöön.

27. Keskeinen osa järjestelmää — ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä — muodostuu mielestäni siitä tosiseikasta, että yhteisön rahoittaman järjestelmän soveltamisesta huolehtivat tässä tapauksessa jäsenvaltiot. Niille on asetettu velvollisuus vastata tarkasti tässä yhteydessä suoritetuista menoista. Juuri niillä on myös todellisiin menoihin liittyvät tiedot. Komission on tyydyttävä (otantaan perustuvaan) valvontaan, jossa se suurelta osin on riippuvainen jäsenvaltioiden toimittamista luvuista. Tällainen erittäin hauras järjestelmä edellyttää, että komissiolla on laaja harkintavalta seuraamusten määräämiseksi, kun se havaitsee lainvastaisuuksia. Koska komissiolla itsellään ei voi olla

17 — Mainittu edellä alaviitteessä 7, tuomio 4.7.1996.

18 — Tässä tapauksessa kysymyksessä on 23.12.1997 päivätty asiakirja.

kaikkia tietoja, kiinteämääräiset vähennykset ovat välttämättömiä. Toisaalta on vältettävä kaikkea mielivaltaisuutta komission yksiköiden soveltaessa tätä järjestelmää. Komission on toimittava huolellisesti sekä korjauksien soveltamiseen mahdollisesti johtavien tosiseikkojen toteamisen ja luokittelun että itse korjausten määräämisen aikana.

28. Komission on pystyttävä tarvittaessa todistamaan — tekemänsä tarkastuksen perusteella — että lainvastaisuus on tapahtunut; sen on myös osoitettava, mistä tämä lainvastaisuus muodostuu. Sitten sen on ehdotettava seuraamusta. Sitä varten se ei ole velvollinen näyttämään toteen, mutta sen on esitettävä todisteita siitä, että esitetty seuraamus vastaa todetun lainvastaisuuden luonnetta, vakavuutta ja laajuutta. Jäsenvaltion on siis näytettävä toteen — vain sillä olevien tietojen perusteella — että komissio on arvioinut tosiseikkoja virheellisesti tai luonnehtinut niitä väärin tai että ehdotettu seuraamus ei ole yhteensopiva todetun lainvastaisuuden luonteen tai vakavuuden ja laajuuden kanssa.

Kun otetaan huomioon komission tässä tilanteessa soveltaman tunnusmerkistön epätäsmällisyys, tähän järjestelmään liittyvälle sovittelumenettelylle on annettava suuri merkitys. Tämä menettely antaa asianosaisille mahdollisuuden mielipiteiden ja tietojen vaihtoon.

Asian laajuus

29. Toinen olennainen tekijä kysymyksessä olevassa tapauksessa on se, että Espanjan hallitus ei kiistä rikkoneensa yhteisen maatalouspolitiikan määräyksiä valvoessaan riittämättömästi naudanlihan julkisen varastoinnin alaan liittyviä menoja. Sinänsä komissio voi siten ryhtyä toimenpiteisiin rahoituskorjauksen tekemiseksi Espanjan hallituksen ilmoittamiin menoihin. Ainoa riidanalainen kohta on siten komission tekemän vähennyksen suuruus.

30. Koska on näytetty toteen, että Espanjan hallitus ei ole täyttänyt yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyviä menoja koskevia valvontavelvollisuuksiaan, on todettava — edellä olevan tarkastelun valossa — että komissiolla on laaja harkintavalta määrätessään seuraamuksia ja että jäsenvaltion tehtävänä on kiistää sen havainnot ja johtopäätökset. Todistustaakan jaon osalta viittaan 25 kohtaan edellä. Käsiteltävänä oleva asia rajoittuu tuon kohdan b ja d alakohtiin. Espanjan hallitus asettaa kyseenalaiseksi niiden tietojen, joihin komissio nojautuu, paikkansapitävyyden ja väittää, että talousarvion alamomenttiin 2113 tehty korjaus on virheellinen. Tämän jälkeen se väittää vääräksi tunnusmerkistön soveltamistapaa, joka on virheellisesti johtanut viiden prosentin vähennyksen kohdistamiseen Espanjaan, kun taas Saksalle ja Yhdistyneelle kuningaskunnalle on määrätty vain kahden prosentin vähennys.

Ensimmäinen kanneperuste

31. Espanjan hallituksen ensimmäisessä kanneperusteessa arvostellaan 12.6.1998 päivättyä muodollista kirjallista tiedoksiantoa siitä, ettei siinä ole mainittu rahoituskorjauksen määrää. Espanja väittää, että tämä seikka on estänyt sitä saattamasta asiaa sovitteluelimen käsiteltäväksi.

32. Kysymys on siis ennen kaikkea siitä, että olisiko tiedoksiannon pitänyt sisältää tarkka maininta määrästä, johon vähennysprosenttia oli sovellettava.

33. Komissio viittaa perustellusti vastineessaan asetuksen N:o 1663/95 8 artiklaan. Tämän artiklan mukaan komission "on annettava kyseiselle jäsenvaltiolle tiedoksi havaintonsa, tulevan sääntöjenmukaisuuden varmistamiseksi toteutettavat korjaustoimenpiteet sekä arvio menoista, jotka se mahdollisesti ehdottaa jätettäviksi [yhteisörahoituksen] ulkopuolelle asetuksen (ETY) N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti". Koska tässä artiklassa mainitaan "arvio", olen samaa mieltä komission kanssa siitä, ettei tarkan määrän mainitseminen ole tarpeellista.

34. Näkökannalle, jonka mukaan tiedonannon ei tarvitse välttämättä sisältää havaitun lainvastaisuuden tarkkaa määrää, saadaan tukea myös yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa Alankomaat vastaan komissio [19] antamassaan tuomiossa, EMOTR:n tilien tarkastamiseen ja hyväksymiseen tarvittavien tietojen kerääminen ja tarkistaminen on helpointa jäsenvaltiolle. Yhteisöjen tuomioistuimen kannalta lukuja koskeva todistustaakka lankeaa siis jäsenvaltiolle. On tärkeää myös korostaa, että yhteisöjen tuomioistuin hyväksyy kiinteämääräisen vähennyksen tekemisen komission toimesta silloin, kun sillä ei ole mahdollisuutta määrittää EMOTR:lle aiheutunutta tappion määrää. [20] Tämä osoittaa, ettei komission edellytetä ilmoittavan lainvastaisuuden tarkkaa määrää. Yleisestikin järjestelmä, jonka toimintaa yhteisöjen tuomioistuin valvoo, edellyttää komission esittävän todisteita, joiden perusteella on todennäköistä, että yhteisen maatalouspolitiikan sääntöjä on rikottu, [21] ottaen kuitenkin huomioon, että tarkempien tietojen toimittaminen on jäsenvaltioiden velvollisuus.

35. Tätä tukee se tosiasia, että komissio on noudattanut käsiteltävänä olevassa tapauksessa vakiintunutta käytäntöä, jos tässä uskotaan sen vastinetta. Tämä ei luonnollisesti poista sitä tosiasiaa, että tiedoksiannon on sisällettävä tarkoituksenmukaiset tiedot niistä aloista, joihin korjaus liittyy. Mielestäni 12.6.1998 päivätty kirje on riittävän tarkka, koska siinä ilmoitetaan kysymyksessä olevat talousarvion alamomentit ja lisäksi se, mitä osia

19 — Asia C-48/91, tuomio 10.11.1993 (Kok. 1993, s. I-5611).

20 — Ks. mm. edellä alaviitteessä 12 mainitussa asiassa Italia v. komissio annettu tuomio.

21 — Yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa Alankomaat v. komissio antamassaan tuomiossa vakavien ja kohtuullisten epäilyjen olemassaolon osoittamisen riittävän. Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä mainitussa asiassa Belgia v. komissio annettu tuomio.

(neljänneksiä) varastoidusta naudanlihasta [22] korjaus koskee. Kuten komissio perustellusti toteaa, Espanjan hallitus voi itse laskea korjauksen suuruuden.

36. Toinen kysymys on ratkaista, loukkaako tiedonanto Espanjan hallituksen oikeutta asianmukaiseen menettelyyn. Kyseisestä 12.6.1998 päivätystä tiedoksiannosta voidaan havaita, että komissio on nimenomaisesti maininnut mahdollisuudesta saattaa asia sovitteluelimen käsiteltäväksi. Näissä olosuhteissa Espanjan hallitus on mielestäni yksin vastuussa siitä, ettei se ole käyttänyt tätä mahdollisuutta hyväkseen. Ensinnäkin, vaikka tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymisestä olisi ollut epäilyksiä, Espanjan hallitus olisi voinut esittää sovittelupyynnön oikeuksiensa turvaamiseksi. Toiseksi se olisi voinut poistaa kaiken epävarmuuden laskemalla itse määrät talousarvion alakohtaa kohden. Sillä oli nimittäin käytössään tarpeelliset tiedot laskelmien tai vähintään hyvien arvioiden tekemiseen. Kolmanneksi näyttää siltä, kuten komissio toteaa vastineessaan, ettei sovitteluelin sovella tutkittavaksi ottamisen edellytysten kynnystä tiukasti. Tosin ei tiedetä varmuudella, oliko Espanjan hallitus tietoinen tästä sovitteluelimen käytännöstä. Ehkä sen ei edes tarvinnutkaan olla? Jäljellä on kuitenkin se, että sovitteluelimen perustamisesta 1.7.1994 annetun komission päätöksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan sovitteluelimen puheenjohtajalla on harkintavaltaa tutkittavaksi ottamisen edellytysten arvioinnissa. Hän voi nimittäin todeta, jos asiaan liittyy periaatekysymyksiä, että sellainenkin sovittelupyyntö, joka ei täytä päätöksessä asetettuja määrällisiä vaatimuksia, voidaan ottaa tutkittavaksi.

37. Lopuksi Espanjan hallitus väittää, että oikeusvarmuuden periaatetta on loukattu. Yhteisön oikeudessa tämä periaate tarkoittaa, että säännöksen on voitava olla varmuudella tunnettu ja että sen soveltaminen on asianosaisen, tässä tapauksessa siis Espanjan hallituksen, ennakoitavissa. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa Tanska vastaan komissio [23] antamassaan tuomiossa seuraavaa: "Oikeusvarmuuden periaatteen vaatimusta on noudatettava erityisen tarkasti silloin, kun on kyse lainsäädännöstä, johon voi liittyä rahoituksellisia seuraamuksia, jotta asianosaisilla olisi mahdollisuus tuntea sen niille asettamien velvollisuuksien laajuus". Käsittelen vain lyhyesti väitettä oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamisesta. Kun otetaan huomioon edellä esitetyt tarkastelut, on arvioitava, että Espanjan hallituksen oli täysin mahdollista olla tietoinen velvollisuuksiensa ja oikeuksiensa laajuudesta.

38. Tästä on siten pääteltävä, että ensimmäinen kanneperuste on hylättävä.

22 — Kysymyksessä ovat kaksi etuneljännestä, koska takaneljännekset eivät komission kirjeen mukaan voi olla intervention kohteena.

23 — Asia 348/85, tuomio 15.12.1987 (Kok. 1987, s. 5225, 19 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin pitää tätä vakiintuneena oikeuskäytäntönä.

Toinen kanneperuste

39. Tämä kanneperuste on läheisesti sidoksissa edelliseen. Espanjan hallitus vetoaa jälleen puolustautumisoikeuksien ja oikeusvarmuuden periaatteen loukkaukseen. Mielestäni ei ole tarpeellista palata näihin kysymyksiin. Ensimmäiseen kanneperusteeseen verrattuna on kuitenkin yksi merkittävä ero. Kun viimeksi mainitussa väitettiin 12.6.1998 päivätyn komission tiedoksiannon olevan liian epämääräinen, niin nyt ovat kysymyksessä tiedoksiannon ja 28.6.1999 tehdyn komission päätöksen perusteet.

40. Varsinkin korjaus, joka on tehty talousarvion alamomentin 2113 menoihin, on asetettu kyseenalaiseksi. Tässä yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin on pyytänyt komissiota esittämään tarkennuksia. Mielestäni komissio on esittänyt riittävän selkeästi syyt, joiden perusteella korjaus kohdistuu vain naudanlihan ostoihin ja varastointiin eikä myynteihin. Kuten se on perustellusti korostanut, tarkastuksen aikana oli mahdotonta ottaa huomioon myyntejä. Toisaalta olen komission tapaan sitä mieltä, että seuraamuksen määrääminen ostoja ja varastointia koskevien valvonnan puutteiden vuoksi ei edellytä myyntihinnan huomioon ottamista. Se, että myynnit on hyvin todennäköisesti otettu huomioon talousarvion alamomentin 2111 osalta, on aivan eri kysymys. Koska tämä kohta ei ole riidanalainen, esitän vain yhden vähemmän tärkeän havainnon. Mielestäni on selvää, että komissio korvaa erotuksen, joka on muutoinkin määrältään rajallinen, Espanjan kuningaskunnalle, vaikka yhteisöjen tuomioistuin ei otakaan tätä seikkaa huomioon.

41. Toinenkin kanneperuste on siis hylättävä.

Kolmas kanneperuste

42. Kolmannessa kanneperusteessaan Espanjan hallitus arvostelee komissiota eri jäsenvaltioiden epätasa-arvoisesta kohtelusta, jolla on loukattu yhdenvertaisuuden periaatetta. Saksaan ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, joissa on havaittu vertailukelpoisia puutteita, sovellettu vähennysprosentti oli kaksi eikä viisi.

43. Ennen kaikkea on korostettava, ettei komission laajaa harkintavaltaa vähennysprosenttien soveltamisessa voida tulkita siten, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita voitaisiin kohdella eri tavalla.

44. Asiassa Belgia vastaan komissio[24] antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on todennut yhdenvertaisuusperiaatteesta seuraavaa:

"On ensiksikin todettava, että kutakin tapausta on lähtökohtaisesti tarkasteltava erikseen sen toteamiseksi, onko asianomainen jäsenvaltio EMOTR:sta rahoitettavia liiketoimia toteutettaessa toiminut yhteisön oikeudesta johtuvien vaatimusten mukaisesti, vai onko se jättänyt noudattamatta näitä vaatimuksia ja miltä osin se on mahdollisesti menetellyt näin. Tämä ei merkitse sitä, että jäsenvaltiolla ei olisi oikeutta vedota yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Se voi kuitenkin tehdä näin vain siltä osin kuin tapaukset, joihin vedotaan, ovat vähintäänkin rinnastettavissa toisiinsa, kun tarkastellaan tapauksille ominaisia seikkoja, joihin kuuluvat muun muassa ajanjakso, jonka kuluessa menot on suoritettu, kysymyksessä olevat alat ja niiden sääntöjenvastaisuuksien laatu, joista jäsenvaltioita moititaan. Tältä osin on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kiellettyä syrjintää on vain tilanteissa, joissa toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa menetellään eri tavalla, ellei tällaista eroa voida objektiivisesti perustella (ks. erityisesti asia C-309/89, Codorníu vastaan neuvosto, tuomio 18.5.1994, Kok. 1994, s. I-1853, 26 kohta)."

45. Kysymyksessä olevassa tapauksessa näiden kriteereiden soveltaminen vaatii mielestäni sitä, että ennen määrättyjen seuraamusten vertaamista on verrattava Espanjassa todettuja lainvastaisuuksia niihin, joita on todettu Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Saksassa.

46. Mielestäni yhteenvetokertomus osoittaa kiistatta, että vertailua Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa ei voida suorittaa. Yhdistyneeseen kuningaskuntaan kohdistettu väite koskee itse asiassa vain valvonnan yhtä erillistä osatekijää, kun taas Espanjan kuningaskuntaan kohdistuva arvostelu koskee useita eri osatekijöitä (paino, luokittelu, tarjontamuoto ja lämpötila).

47. Vertailusta Saksan kanssa voidaan todeta seuraavaa. Muodollisen tiedoksiannon vaiheen aikana komissio on esittänyt samaa vähennysprosenttia, nimittäin viittä, sekä Saksalle että Espanjalle. Erotuksena Espanjan viranomaisiin Saksan viranomaiset ovat sitten saattaneet asian sovitteluelimen käsiteltäväksi. Tämän elimen tekemien havaintojen perusteella vähennysprosentiksi on lopulta vahvistettu kaksi. Minusta näyttää ratkaisevalta tässä suhteessa se, että sovitteluelimen raportin mukaan Saksan hallitus on vedonnut perusteluihin, joilla voidaan järkevästi oikeuttaa alhaisempi vähennysprosentti. Nämä perustelut tekevät itse asiassa uskottavaksi sen, että Saksassa on olemassa laadultaan pääpiirteissään riittävä tarkastusjärjestelmä. Espanjan hallitus ei ole sen sijaan missään vaiheessa eikä myöskään yhteisöjen tuomioistuimen oikeu-

24 — Edellä alaviitteessä 15 mainittu asia, tuomio 18.5.2000, 129 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

denkäyntimenettelyssä vedonnut vastaaviin perusteluihin. Täydellisyyden nimissä on lisättävä, että vähennyksen vaikutus ei ole kovin erilainen Saksassa ja Espanjassa, jos tässä uskotaan komission havaintoihin, sillä kahden prosentin vähennys Saksassa kohdistuu kaikkiin alan menoihin, kun taas viiden prosentin vähennys Espanjassa kohdistuu vain tiettyihin talousarvion alamomentteihin.

48. Kolmattakaan kanneperustetta ei siten voida hyväksyä.

Ratkaisuehdotus

49. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää kanteen ja velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti.