

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
18 päivänä syyskuuta 2003 *

Asiassa C-346/00,

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään R. Magrill, avustajanaan P. Roth, QC,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään M. Niejahr ja K. Fitch, prosessi-osoite Luxemburgissa,

vastajana,

jossa kantaja vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa osittain Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta maksettavien jäsenvaltioiden tiettyjen menojen jättämisestä yhteisörahoituksen ulkopuolelle 5 päivänä heinäkuuta 2000 tehdyn komission päätöksen 2000/449/EY (EYVL L 180, s. 49) siltä osin kuin siinä jätetään yhteisörahoituksen ulkopuolelle varainhoitovuosien 1996 ja 1997 osalta 5 039 175,46 euron suuruinen määrä menoja, jotka kantajalle on aiheutunut peltokasvialalla,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: tuomari D. A. O. Edward, joka hoitaa viidennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit A. La Pergola, P. Jann, S. von Bahr (esittelevä tuomari) ja A. Rosas,

julkisasiamies: A. Tizzano,
kirjaaja: johtava hallintovirkkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Yhdistyneen kuningaskunnan, asiamiehenään P. Ormond, ja komission, asiamiehinään M. Niejahr ja K. Fitch, 20.6.2002 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 23.1.2003 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta on yhteisöjen tuomioistuimeen 20.9.2000 toimittamallaan kannekirjelmällä vaatinut

EY 230 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan osittain Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta maksettavien jäsenvaltioiden tiettyjen menojen jättämisestä yhteisörahoituksen ulkopuolelle 5 päivänä heinäkuuta 2000 tehdyn komission päätöksen 2000/449/EY (EYVL L 180, s. 49), siltä osin kuin siinä jätetään yhteisörahoituksen ulkopuolelle varainhoitovuosien 1996 ja 1997 osalta 5 039 175,46 euron suuruinen määrä menoja, jotka Yhdistyneelle kuningaskunnalle on aiheutunut peltokasvialalla.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

- 2 Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 (EYVL L 94, s. 13), sellaisena kuin se on muutettuna 22.5.1995 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1287/95 (EYVL L 125, s. 1; jäljempänä asetus N:o 729/70), 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa säädetään seuraavaa:

”2. 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.

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.

Niiden menojen rahoituksesta, jotka on suoritettu aikaisemmin kuin 24 kuukautta ennen komission asianomaiselle jäsenvaltiolle toimittamaa tarkastusten tuloksia koskevaa kirjallista tiedoksiantoa, ei voida kieltäytyä.
— —”

- 3 Neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastamisen ja hyväksymisen osalta 7 päivänä heinäkuuta 1995 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1663/95 (EYVL L 158, s. 6) 8 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. 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 asetuksen soveltamisen ulkopuolelle asetuksen (ETY) N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti. Tiedoksiannossa on viitattava tähän asetukseen. Jäsenvaltion on annettava vastaus kahden kuukauden kuluessa, ja komissio voi muuttaa kantaansa vastaavasti. Jos se on perusteltua, komissio voi suostua tämän vastaukselle varatun määräajan pidentämiseen.

Vastaukselle varatun määräajan päätyttyä komission on aloitettava kahdenväliset keskustelut, ja molempien osapuolten on pyrittävä sopimukseen toteutettavista toimenpiteistä. Tämän jälkeen komission on muodollisesti annettava päätelmänsä tiedoksi jäsenvaltiolle viitaten komission päätökseen 94/442/EY — —.

2. Asetuksen (ETY) N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetut päätökset on tehtävä sen jälkeen, kun on tutkittu sovitteluelimen komission päätöksen 94/442/EY mukaisesti laatima kertomus.”

- 4 Sovittelumenettelyn perustamisesta osaksi Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä 1 päivänä heinäkuuta 1994 tehdyllä komission päätöksellä 94/442/EY (EYVL L 182, s. 45) on luotu sovitteluelin, joka toimii EMOTR:n tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä. Kyseisen päätöksen 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan ”sovitteluelimen kanta ei vaikuta komission lopulliseen tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevaan päätökseen — —”.
- 5 Kiinteämääräisiä korjauksia koskevat suuntaviivat on määritelty 23.12.1997 päivättyssä komission asiakirjassa VI/5330/97 (jäljempänä asiakirja VI/5330/97). Kiinteämääräisiä korjauksia voidaan käyttää silloin, kun tarkastuksen yhteydessä

saatujen tietojen avulla ei voida arvioida yhteisön kärsimiä tappioita määritettyjen tappioiden ekstrapoloinnilla, tilastollisin keinoin tai muihin tarkastettavissa oleviin tietoihin viittaamalla. Sovellettu korjauskerroin riippuu valvonnan toteuttamisessa todettujen puutteiden merkittävydestä.

6 Komissio erottaa kaksi valvontaluokkaa seuraavasti:

”— Olennaista valvontaa ovat ne fyysiset ja hallinnolliset tarkastukset, jotka on toteutettava olennaisten tekijöiden todentamiseksi, joita ovat erityisesti maksuvaatimuksen perusteen olemassaolo, määrä, laadulliset edellytykset annettujen määräaikojen noudattaminen mukaan luettuna, sadonkorjuuta koskevat vaatimukset, hallussapitoajat jne. Tarkastukset suoritetaan paikalla ja vertailemalla tietoja muihin erillisiin tietolähteisiin kuten maarekistereihin.

— Lisävalvontaa ovat ne hallinnolliset toimenpiteet, jotka ovat välttämättömiä vaatimusten asianmukaisen käsittelyn kannalta. Näitä toimenpiteitä ovat maksuvaatimusten jättöpäivien noudattamisen tarkastaminen, kaksinkertaisten maksuvaatimusten tunnistaminen, riskianalyysi, rangaistusseuraamusten soveltaminen sekä tuottajien valvonta.”

7 Komissio soveltaa asiakirjan VI/5330/97 mukaan seuraavia kiinteämääräisiä korjauskertoimia:

”Kun yksi tai useampi olennainen tarkastus on jäänyt toteuttamatta tai ne on toteutettu niin puutteellisesti tai niin harvoin, että niiden perusteella ei voida

määritellä maksuvaatimuksen tukikelpoisuutta tai ehkäistä sääntöjenvastaisuuksia, on perusteltua soveltaa 10 prosentin korjausta, koska on mahdollista todeta kohtuullisella varmuudella, että rahaston varoihin kohdistuva merkittävien tappioiden riski oli suuri.

Kun kaikki olennaiset valvontatoimenpiteet on toteutettu, mutta niitä ei ole sovellettu lukumäärän, toistuvuuden tai perusteellisuuden osalta asetuksissa edellytetyllä tavalla, on perusteltua soveltaa 5 prosentin korjausta, koska on mahdollista todeta kohtuullisella varmuudella, että niiden perusteella ei saada riittävää varmuutta vaatimusten sääntöjenmukaisuudesta ja että rahastoon kohdistunut riski on ollut merkittävä.

Kun jäsenvaltio on suorittanut olennaiset valvontatoimenpiteet asianmukaisesti, mutta on täysin laiminlyönyt yhden tai useamman lisävalvontatoimenpiteen toteuttamisen, on perusteltua soveltaa 2 prosentin korjausta ottaen huomioon, että rahastoon kohdistunut riski on vähäisempi ja sääntöjenvastaisuus ei ole ollut yhtä vakava.”

Asian tosiseikat ja kyseessä oleva tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettely

- 8 Komission yksiköt suorittivat 30.6.—4.7.1997 Englannissa ja Walesissa pelto-
kasvialan tukia koskevan tarkastuksen (jäljempänä tarkastusmatka), jonka
aikana ne ovat vierailleet Bristol Regional Service Centressä (alueellinen palve-
lukeskus; jäljempänä Bristolin alueellinen keskus). Kyseiset yksiköt ovat suorit-
taneet siellä kolmen sellaisen maksuhakemuksen perusteellisen tarkastuksen,
joiden osalta paikalla tehtävän tarkastuksen oli tehnyt yksi ja sama tarkastaja
(jäljempänä tarkastaja).

- 9 Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio eivät ole samaa mieltä näiden kolmen tapauksen valinnasta tarkastusta varten. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan muiden tarkastajien tekemät tarkastukset olisivat voineet olla tutkimuksen kohteina. Komissio sitä vastoin väittää, ettei mikään muu tarkastus ollut tarkastusmatkan suorittamisaikana päättynyt eikä näin voinut olla sen toimihenkilöiden suorittaman tutkimuksen kohteena.
- 10 Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio ovat sitä vastoin samaa mieltä katsoessaan, että kolmessa valitussa tapauksessa on havaittu merkittäviä sääntöjenvastaisuuksia.
- 11 Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (maatalous-, kalastus- ja elintarvikeministeriö; jäljempänä MAFF), joka on viljelyaloihin liittyvän maksujärjestelmän hallinnoinnin toimivaltainen viranomainen Yhdistyneessä kuningaskunnassa, on välittömästi siirtänyt kolmesta puutteellisesta tarkastuksesta vastanneen tarkastajan hänelle annettuihin muihin tehtäviin. MAFF on yhteisymmärryksessä komission yksiköiden kanssa aloittanut kaikkien vuoteen 1997 liittyvien kyseisen tarkastajan suorittamien tarkastusten uudelleensuorittamisen ja tutkinut otoksen Bristolin alueellisen keskuksen muiden tarkastajien tarkastettavaksi määräytyistä tapauksista sen selvittämiseksi, oliko kyseessä komission yksiköiden havaitsemaa laajempi ongelma.
- 12 Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat 8.10.1997 lähettäneet komissiolle selonteon tutkimuksistaan. Näissä tutkimuksissa on käynyt ilmi, että

kyseinen tarkastaja oli suorittanut viisi muuta tarkastusta vuonna 1997 ja että neljässä näistä esiintyi poikkeavuuksia. Koska kyseisten tarkastusten toteuttamispäivänä ei minkään tukihakemuksen perusteella ollut vielä kuitenkaan suoritettu maksua, poikkeavuudet on voitu korjata, eikä niistä ole seurannut EMOTR:lle mitään taloudellista tappiota vuoden 1997 osalta. Lisäksi muiden tarkastajien suorittamien tarkastusten toistaminen ei ole paljastanut yhtään poikkeavuutta.

- 13 Komission yksiköt ilmoittivat 12.12.1997 päivätyllä kirjeellä asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan mukaisesti Yhdistyneelle kuningaskunnalle tarkastusmatkansa aikana todetuista poikkeavuuksista, ja ne mainitsivat puutteet tarkastusten laadunvalvonnassa. Komission yksiköt myönsivät, että toimivaltaisten kansallisten viranomaisten toteuttamilla toimenpiteillä oli ehkäisty taloudellisten tappioiden aiheutuminen yhteisölle vuoden 1997 osalta, mutta ne pyysivät, että niille toimitettaisiin tietoja yhtäältä vuosina 1995 ja 1996 tehdyistä suorituksista ja toisaalta toimenpiteistä, joita on toteutettu näiden vuosien aikana tehtyjen mahdollisten sääntöjenvastaisuuksien tunnistamiseksi ja korjaamiseksi. Ne täsmensivät, että todettujen sääntöjenvastaisuuksien vakavuuden johdosta ne aikovat jättää yhteisörahoituksen ulkopuolelle osan vuosien 1995 ja 1996 aikana ilmoitetuista menoista.

- 14 Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset vastasivat 17.3.1998 päivätyllä kirjeellä ilmoittaen, että kaikkien tarkastajan suorittamien tarkastusten toistamisen johdosta todettiin sääntöjenvastaisuuksia 9,45 prosentissa kaikista tukihakemuksista, jotka hän oli tarkastanut vuonna 1997. Mitä tulee niihin sääntöjenvastaisuuksiin, jotka ovat saattaneet jäädä havaitsematta kyseiseltä tarkastajalta vuosina 1995 ja 1996, mainitut viranomaiset ovat aloittaneet kaikkien hänelle määrättyjen tukihakemusasiakirjojen tutkimisen. Ne ovat myös todenneet, että EMOTR:lle aiheutuneiden tappioiden mahdollinen määrä voitiin laskea soveltamalla samaa 9,45 prosentin osuutta niiden tukihakemusten kokonaismäärään,

jotka kyseinen tarkastaja on tarkastanut vuosina 1995 ja 1996. Lopuksi Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat tässä kirjeessä esittäneet komission pyytämät tiedot, jotka koskevat EMOTR:n yhteydessä suoritettujen menojen kokonaismäärää peltokasvialalla kyseessä olevalla alueella mainittuina vuosina.

- 15 Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset esittivät 21.8.1998 päivätyssä kirjeessään täsmennyksiä, jotka liittyivät tarkastajien koulutus- ja valvontajärjestelmään.

- 16 Asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukainen kahdenvälinen kokous (jäljempänä kahdenvälinen kokous) pidettiin 16.9.1998.

- 17 Kyseisen kokouksen johdosta komission maatalouden pääosasto (jäljempänä maatalouden pääosasto) ilmoitti 4.11.1998 päivätyllä telekopiolla Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisille, että se aikoi ehdottaa rahoituskorjauksen määräksi vuonna 1997 todettujen sääntöjenvastaisuuksien määrää vastaavaa 9,45 prosenttia ja soveltaa sitä niihin vuosien 1995 ja 1996 tukihakemuksiin, jotka tarkastaja oli tarkastanut.

- 18 Maatalouden pääosasto ilmoitti kuitenkin 2.8.1999 päivätyllä kirjeellä mainituille viranomaisille, että asian tutkinnan ja komission yksiköiden kuulemisen jälkeen se oli asiakirjassa VI/5330/97 määriteltyjen rahoituskorjauksen laskentaa koskevien suuntaviivojen nojalla päättänyt tehdä 2 prosentin korjauksen kaikkiin Bristolin alueellisen keskuksen tarkastamiin menoihin.

- 19 Kyseisessä kirjeessä komissio selitti, että havaitut puutteet koskivat olennaista valvontaa, ja niillä voitiin perustella tuntuvampi korjaus. Komissio täsmensi kuitenkin ottaneensa huomioon, että MAFF:lla oli käytössään vuonna 1995 ja 1996 valvontajärjestelmä, vaikkei kyseinen järjestelmä ollutkaan laadultaan vastaava kuin myöhemmin toteutettu, ja että tehokkaita toimenpiteitä oli toteutettu puutteiden korjaamiseksi heti niiden ilmettyä.
- 20 Yhdistynyt kuningaskunta on näin ollen 6.10.1999 päivätyllä kirjeellä pyytänyt päätöksen 94/442/EY mukaisen sovittelumenettelyn aloittamista. Kokous sovitteluelimen kanssa pidettiin 3.2.2000.
- 21 Sovitteluelin kehotti 8.3.2000 päivätyssä loppukertomuksessaan komission yksiköitä tutkimaan uudelleen arviointiaan Bristolin alueelliseen keskuksen kuuluvalla alueella sovelletusta valvontajärjestelmästä (jäljempänä kyseessä oleva alue). Sovitteluelin totesi, etteivät komission suorittamat kolme tarkastusta olleet edustavia koko mainitulla alueella suoritettujen tarkastusten laadun kannalta. Se katsoi, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten täsmennykset, jotka se oli esittänyt sen selittämiseksi, ettei valvontajärjestelmä ollut vielä tarkastusmatkan hetkellä paljastanut kyseessä olevia sääntöjenvastaisuuksia, mutta olisi tehnyt niin myöhemmin, olivat uskottavia.
- 22 Sovitteluelimen loppukertomuksessaan esittämästä kannasta huolimatta komissio ilmoitti Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisille 16.4.2000 päivätyllä kirjeellä, että se pysyi aikaisemmassa kannassaan nojautuen erityisesti paikalla tehtävien tarkastusten valvontajärjestelmän riittämättömyyteen vuotta 1997 edeltävien vuosien aikana. Komissio totesi erityisesti, että paikalla tehtävien tarkastusten toistamista edellyttävän järjestelmän käyttöönoton jälkeen kyseisellä

alueella ilmitulleiden poikkeavuuksien määrä oli noussut vuonna 1996 todetusta 5,86 prosentista 15,07 prosenttiin vuonna 1997. Komissio päätteli, että kyseessä oli selvä osoitus siitä, että paikalla tehtyjen tarkastusten laatu on komission suorittaman tarkastuksen johdosta parantunut vuonna 1997.

- 23 Komissio teki 5.7.2000 päätöksen 2000/449/EY, joka on nyt käsiteltävänä olevan kanteen kohteena. Komissio vahvisti kyseisellä päätöksellä 2 prosentin kiinteämääräisen korjauksen soveltamisen kaikkiin Bristolin alueellisen keskuksen vuosina 1995 ja 1996 käsittelemiin tukihakemuksiin.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee paikalla tehtävien tarkastusten valvonnan riittämättömyden virheellistä toteamista

Asianosaisten huomautukset

- 24 Ensimmäisessä kanneperusteessaan Yhdistynyt kuningaskunta toteaa komission virheellisesti katsoen, ettei Yhdistyneellä kuningaskunnalla ollut käytössä paikalla tehtävien tarkastusten asianmukaista valvontajärjestelmää kyseessä olevalla alueella vuosina 1995 ja 1996.
- 25 Yhdistynyt kuningaskunta korostaa, että päätöksen 2000/449/EY perustana on yhtäältä tarkastusmatkan aikana havaitut sääntöjenvastaisuudet komission yksiköiden valitsemassa kolmessa tapauksessa ja toisaalta kyseessä olevalla alueella vuonna 1997 havaittujen sääntöjenvastaisuuksien määrän nousu verrattuna niiden määrään vuonna 1996.

- 26 Tarkastusmatkan aikana havaittujen sääntöjenvastaisuuksien osalta Yhdistynyt kuningaskunta korostaa, että sen toteuttama valvontajärjestelmä olisi paljastanut kyseiset sääntöjenvastaisuudet. Se väittää, että näin ei vielä ollut tapahtunut siksi, että komission tarkastus oli tehty kansallisten viranomaisten tarkastusten neljän kuukauden pituisen suorittamiskauden ensimmäisen kuukauden lopussa. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan valvontajärjestelmää ei yksinkertaisesti ollut tarkastukseen mennessä vielä sovellettu.
- 27 Kyseinen valvontajärjestelmä sisältää osaan tarkastajien kertomuksista kohdistuvan ryhmäesimiehen suorittaman tarkastuksen, joka koskee erityisesti tarkastajien suorittamien paikalla tehtävien tarkastusten kestoaikaa. Tässä tapauksessa kyseisen tarkastajan suorittamien paikalla tehtävien tarkastusten kestoajaksi oli kuitenkin niin paljon vähäisempi kuin normaalit kestoajat, että mainittu ryhmäesimiehen tarkastus olisi epäilyksettä paljastanut poikkeavuudet.
- 28 Valvontajärjestelmään sisältyi myös useita tarkastajan yhdessä ryhmänvetäjän tai johtavan tarkastajan kanssa suorittamia tarkastuksia. Ne suoritettiin yllättäen tai sen jälkeen, kun niistä oli ilmoitettu. Valvonta on tiukempaa uusien ja kokemattomien tarkastajien osalta. Koska käsiteltävässä asiassa kyseinen tarkastaja oli yksi nuorimmista, hän on tästä syystä ollut laajemman valvonnan alaisena. Mitään yhteistä tarkastusta ei ollut vielä suoritettu, koska ainoastaan vähäinen määrä tarkastuksia oli suoritettu komission tarkastukseen mennessä.
- 29 Mitä tulee havaittujen poikkeavuuksien määrän nousuun vuonna 1997 systemaattisen tarkastusjärjestelmän käyttöönoton jälkeen, Yhdistynyt kuningaskunta väittää, ettei komissio voi nojautua tähän seikkaan katsoakseen, että aikaisempi järjestelmä oli riittämätön. Tämä nimittäin tarkoittaisi sitä, että huomioon

otettaisiin myöhempiä tosiseikkoja kuin ne, jotka liittyvät kyseessä olevaan ajanjaksoon. Lisäksi tällainen päättely on harhaanjohtavaa, koska myöhemmin havaittujen poikkeavuuksien suurempi määrä voi selittyä taloudellisten olosuhteiden heikkenemisellä ja tästä syystä johtuneella maanviljelijöiden pyrkimyksellä tukihakemusten maksimointiin.

- 30 Komissio korostaa, että Yhdistyneen kuningaskunnan komission yksiköiden kanssa yhteisymmärryksessä suorittamien tarkastusten johdosta on ilmennyt virheitä useimmissa muissa tarkastajan tämän saman vuoden aikana suorittamissa tarkastuksissa.
- 31 Komissio korostaa myös, että vaikka tarkastajan vuosina 1995 ja 1996 suorittamien tarkastusten tutkimus ei ole paljastanut mitään merkittävää virhettä, Yhdistynyt kuningaskunta myöntää kuitenkin, ettei virheiden havaitseminen ole aina mahdollista, kun sadot, joille tuet on myönnetty, on korjattu kauan sitten.
- 32 Komission mukaan ei voi olla varmaa, ettei tarkastaja — tai jopa joku muu tarkastaja — ole tehnyt merkittäviä virheitä vuosien 1995 ja 1996 aikana.
- 33 Komissio väittää, että kyseisen tarkastajan työ oli niin epätydyttävää, että sen oli todettava, että hänen on täytynyt tehdä merkittäviä sääntöjenvastaisuuksia vuosina 1995 ja 1996. Koska kyseisenä aikana käytössä ollut valvontajärjestelmä ei ole paljastanut mitään kyseisen tarkastajan näiden kahden vuoden aikana tekemistä sääntöjenvastaisuuksista, komissio on katsonut, että kyseinen järjestelmä oli epätarkoituksenmukainen.

- 34 Komissio huomauttaa, että se tosiseikka, että havaittujen poikkeavuuksien määrä on vuonna 1997 noussut huomattavasti aikaisempiin vuosiin verrattuna tehostetun valvontajärjestelmän käyttöönoton johdosta, saa sen myös tekemään johdopäätöksen, ettei virheitä ole havaittu mainittujen vuosien aikana.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 35 On muistettava, että kun komissio on kieltäytynyt hyväksymästä EMOTR:sta rahoitettavaksi tiettyjä menoja sillä perusteella, että ne ovat aiheutuneet yhteisön säännösten rikkomisesta, johon jäsenvaltio on syyllistynyt, komission ei tarvitse tyhjentävästi näyttää toteen jäsenvaltioiden tekemien tarkastusten riittämättömyyttä, vaan riittää, että komissio osoittaa, että sillä on vakavia ja perusteltuja epäilyjä kansallisten viranomaisten toimittamien tarkastusten osalta. 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 väitteiden virheellisyydestä (ks. erityisesti asia C-377/99, Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2002, Kok. 2002, s. I-7421, 95 kohta).
- 36 Käsiteltävässä asiassa on selvää, että vakavia virheitä on havaittu kolmessa komission yksiköiden valitsemassa tapauksessa ja lisäksi että merkittäviä virheitä on ilmennyt kaikissa tarkastajan tarkastamissa tukihakemusasiakirjoissa.

- 37 Tästä seuraa, että komissiolla on perustellusti voinut olla vakavia epäilyksiä kyseessä olevalla alueella suoritettujen tarkastusten laadusta.
- 38 Näin ollen Yhdistyneen kuningaskunnan on mahdollisimman yksityiskohtaisten todisteiden avulla osoitettava, että havaitut poikkeavuudet eivät vaikuttaneet tarkastajien tarkastuksiin yleensä ja että käytössä oli tarkoituksenmukainen valvontajärjestelmä.
- 39 Tältä osin Yhdistynyt kuningaskunta on esittänyt näytön siitä, että muiden tarkastajien työskentelyssä ei esiintynyt poikkeavuuksia vuonna 1997. Vuosien 1995 ja 1996 osalta se on sitä vastoin myöntänyt, että tarkastaja oli tehnyt virheitä. Yhdistynyt kuningaskunta on katsonut, että kyseessä olivat ainoastaan hyvin pienet virheet, mutta se on myöntänyt, että virheiden havaitseminen oli vaikeampaa, koska tutkimus oli tapahtunut kauan sadon valmistumisen jälkeen.
- 40 On todettava, että se tosiseikka, että komission pyynnöstä suoritettujen tutkimusten johdosta on ilmennyt virheitä tarkastajan vuosina 1995 ja 1996 tarkastamissa tukihakemusasiakirjoissa, vaikka näiden kahden vuoden aikana käytössä ollut valvontajärjestelmä ei ollut niitä paljastanut, oli omiaan vahvistamaan komission alustavia epäilyksiä.
- 41 Näin ollen on katsottava — ilman, että olisi tarpeen tutkia, onko se komission toinen väite perusteltu, joka liittyy vuotta 1997 edeltävän ja sen jälkeisen valvontajärjestelmän vertailuun —, että komissio on perustellusti arvioinut, että kyseessä olevalla alueella vuosina 1995 ja 1996 käytössä ollut järjestelmä oli epätarkoituksenmukainen.

Toinen ja kolmas kanneperuste, jotka koskevat EMOTR:lle aiheutuneiksi väitettyjen tappioiden virheellistä laskemista ja suhteellisuusperiaatteen vastaista rahoituskorjausta

Asianosaisten huomautukset

- 42 Toisessa ja kolmannessa kanneperusteessaan Yhdistynyt kuningaskunta väittää toissijaisesti, että komissio on joka tapauksessa jättänyt noudattamatta asetuksen 5 artiklan 2 kohdan c alakohdan säännöksiä arvioidessaan virheellisesti yhteisörahoituksen ulkopuolelle jätettävän määrän ja loukannut suhteellisuusperiaatetta määräämällä rahoituskorjauksen, jolla ei ollut yhteyttä EMOTR:lle aiheutuneisiin tappioriskeihin.
- 43 Yhdistynyt kuningaskunta korostaa, että vuonna 1997 havaitut sääntöjenvastaisuudet ovat koskeneet ainoastaan yhtä tarkastajaa ja ettei näin ollen ollut perusteltua tehdä korjausta, joka on laskettu kaikkiin Bristolin alueellisen keskuksen vuosina 1995 ja 1996 käsittelemiin tukihakemuksiin sovellettavan 2 prosentin kiinteämääräisen vähennyksen perusteella.
- 44 Yhdistynyt kuningaskunta huomauttaa, että vuoden 1997 osalta tutkimukset ovat paljastaneet, että 13 tarkastajasta 12 oli suorittanut tarkastuksensa oikein. Lisäksi on myönnetty, ettei EMOTR:lle ole MAFF:n korjaavien toimien johdosta aiheutunut mainitun vuoden aikana mitään tappiota.
- 45 Kyseisen tarkastajan vuosina 1995 ja 1996 suorittamat tarkastukset ovat puolestaan aiheuttaneet vain hyvin pieniä virheitä. Tutkimukset eivät ole tuoneet

esiin mitään sääntöjenvastaisuutta kyseisen tarkastajan vuonna 1995 tekemässä työssä ja ainoastaan kolme hieman liian suurta hakemusta vuonna 1996, ja nämä liikamaksut, suuruudeltaan 919,66 GBP, on myöhemmin peritty takaisin ja suoritettu EMOTR:n tilille. Sen tosidekan perusteella, ettei Yhdistynyt kuningaskunta ole voinut selittää syytä, jonka johdosta tarkastajan tehokkuus on laskenut huomattavasti vuonna 1997 vuoteen 1996 verrattuna, ei voida päätellä, että hän on vuonna 1996 tehnyt enemmän virheitä kuin tutkimukset ovat paljastaneet.

- 46 Yhdistynyt kuningaskunta korostaa joka tapauksessa, että jos tarkastuksen vuotta myöhemmin tapahtuvaa uudelleensuorittamista koskevien rajoitusten johdosta katsotaan perustelluksi tehdä vähennys aikaisempien vuosien osalta, tällaisen vähennyksen tulisi rajoittua tarkastajan käsittelemiin tukihakemuksiin liittyviin maksuihin. Vuoden 1997 osalta vahvistettujen sääntöjenvastaisuuksien määrää vastaavaa 9,45 prosentin kiinteämääräistä korjausta olisi sovellettava tarkastajan vuosina 1995 ja 1996 tarkastamiin hakemuksiin. Yhdistynyt kuningaskunta korostaa, että tämä sitä paitsi vastaa maatalouden pääosaston alun perin esittämää vähennystä rahoitukseen.
- 47 Yhdistynyt kuningaskunta lisää, että komission tekemä lopullinen vähennys johtaa 23 kertaa maatalouden pääosaston alkuperäistä ehdotusta suurempien summien jättämiseen yhteisörahoituksen ulkopuolelle ja että tällaista vähennystä on näin ollen pidettävä ilmeisen suhteettomana.
- 48 Komissio sitä vastoin esittää, että 2 prosentin kiinteämääräinen korjaus oli asiakirjassa VI/5330/97 määriteltyihin suuntaviivoihin nähden kohtuullinen.
- 49 Komissio korostaa, että kahdella seikalla on ollut erityinen merkitys tarkoituksenmukaisen korjauksen määrittämisessä: ensimmäinen on olennaisen valvon-

nan toteuttamatta jättäminen eli se, että kyseinen tarkastaja ei ole suorittanut tarkoituksenmukaisia paikalla tehtäviä tarkastuksia; toinen on lisävalvonnan puute, joka johtui Bristolin alueellisessa keskuksessa annettavan riittävän koulutuksen ja tehtyjen kaltaisten virheiden välttämisen mahdollistavan asianmukaisen valvonnan puuttumisesta.

- 50 Komissio väittää, että kiinteämääräisen korjauskertoimen soveltaminen on perusteltua, kun on käsiteltävän asian tavoin mahdotonta arvioida valvonnan laadussa tosiseikkojen tapahtumisen jälkeen havaittujen puutteiden vaikutusta yhteisön menoihin. Komissio täsmentää, että olennaisen valvonnan toteuttamisessa havaittujen vakavien sääntöjenvastaisuuksien johdosta sillä olisi ollut oikeus soveltaa 5 prosentin korjauskerrointa. Se on kuitenkin katsonut 2 prosentin korjauskertoimen tarkoituksenmukaiseksi, sillä tärkein puute koski lisävalvontaa, ja nopeita ja tehokkaita korjaavia toimenpiteitä on toteutettu heti ongelman havaitsemisen jälkeen.
- 51 Komissio kiistää Yhdistyneen kuningaskunnan väitteen, joka liittyy sovelletun korjauksen suhteettomuuteen ja jonka mukaan se on 23 kertaa suurempi kuin korjaus, joka olisi määrätty, jos ainoastaan kyseisen tarkastajan työ olisi otettu huomioon. Komissio korostaa, ettei kyseinen vertailu ole järkevä ja että kiinteämääräisestä korjauksesta päätetään sen todennäköisen vaikutuksen kuvastamiseksi, joka havaituilla puutteilla on yhteisön menoihin.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 52 Toisessa ja kolmannessa kanneperusteessaan Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus riitauttaa kiinteämääräisen korjauksen soveltamisen kaikkiin kyseessä olevalla alueella vuosien 1995 ja 1996 osalta tarkastettuihin menoihin sekä 2 prosentin korjauskertoimen.

- 53 Sovelletun korjauksen tyyppin osalta on asiakirjan VI/5330/97 valossa muistettava, että jollei yhteisölle aiheutuneita tappioita ole mahdollista arvioida täsmällisesti, voidaan käyttää kiinteämääräistä korjausta.
- 54 Kuten vuonna 1997 komission pyynnöstä suoritettujen tutkimusten tuloksista käy ilmi, tarkastajan vuonna 1996 tekemien ja hänen vuonna 1995 tai muiden tarkastajien kyseisten kahden vuoden aikana mahdollisesti tekemien virheiden laajuuden määrittäminen täsmällisesti ei ole ollut mahdollista.
- 55 Näin ollen on todettava, että komissio on perustellusti soveltanut kiinteämääräistä korjausta kaikkiin tukihakemuksiin, jotka on tarkastettu kyseessä olevalla alueella kahden edellä mainitun vuoden osalta.
- 56 Mitä tulee 2 prosentin korjauskertoimeen, on korostettava, että kyseessä on alhaisin sovellettavissa olevista korjauskertoimista. Kuten komissio on todennut, se olisi asiakirjassa VI/5330/97 määriteltyjen suuntaviivojen perusteella voinut soveltaa 5 prosentin korjauskerrointa, mutta se on ottanut huomioon erityisesti toimenpiteet, jotka Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat toteuttaneet heti vuonna 1997 tehtyjen virheiden havaitsemisen jälkeen.
- 57 Kun otetaan huomioon havaittujen poikkeavuuksien vakavuus ja se tosiseikka, ettei Yhdistynyt kuningaskunta ole pystynyt esittämään riittävää näyttöä siitä,

ettei tarkastaja eivätkä muut tarkastajat olleet tehneet saman tyyppisiä virheitä vuosien 1995 ja 1996 aikana, on katsottava, ettei 2 prosentin korjauskerroin ole suhteeton.

- 58 Tästä seuraa, että Yhdistyneen kuningaskunnan esittämät toinen ja kolmas kanneperuste on hylättävä perusteettomina.

Neljäs kanneperuste, joka koskee olennaisten muotomääräysten rikkomista

Asianosaisten huomautukset

- 59 Yhdistynyt kuningaskunta väittää, ettei komissio ole noudattanut asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädettyjä menettelysääntöjä, joiden mukaan komissio ja kyseessä oleva jäsenvaltio pitävät komission yhteisörahoituksen ulkopuolelle jätettäväksi ehdottamien menojen perustetta koskevan kahdenvälisen kokouksen ja pyrkivät pääsemään sopimukseen asiasta.
- 60 Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että näiden menettelysääntöjen vastaista on se, että komissio ehdottaa kahdenvälisen kokouksen jälkeen vaatimattomien määrien jättämistä yhteisörahoituksen ulkopuolelle ja että se yhdeksän kuukautta myöhemmin päättää suorittaa paljon merkittävämmän poissulkemisen, joka on

määritelty täysin erilaisella perusteella ja joka on seuraus sellaisten muiden komission yksiköiden puuttumisesta asiaan, jotka eivät ole osallistuneet kahdenväliseen kokoukseen. Se lisää, ettei kokouksella tällaisissa olosuhteissa ole enää merkitystä.

- 61 Komissio kiistää Yhdistyneen kuningaskunnan esittämän neljännen kanneperusteen ja korostaa, ettei se ole rikkonut asetuksen N:o 1663/95 8 artiklassa säädettyjä sääntöjä. Komissio väittää erityisesti, että se on 12.12.1997 päivätyllä kirjeellään asianmukaisesti ilmoittanut Yhdistyneelle kuningaskunnalle todeutuista sääntöjenvastaisuuksista. Se lisää, että kyseisessä kirjeessä mainitaan sen aikomus soveltaa korjausta edeltäviin 24 kuukauteen asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdan säännösten mukaisesti ja että Yhdistyneen kuningaskunnan täytyi näin ollen tietää, että 2 prosenttia tai jopa suurempaa korjausta voitiin soveltaa.
- 62 Komissio väittää, että kahdenvälinen kokous on järjestetty sovellettavan menettelyn mukaisesti maatalouden pääosaston edustajien kanssa. Se myöntää, että kyseinen pääosasto arvioi heti kyseisen kokouksen jälkeen, että rahoituskorjausta olisi sovellettava ainoastaan tarkastajan tarkastamiin tukihakemuksiin. Komissio väittää kuitenkin, että kyseessä oli ainoastaan näkökanta, joka kyseisellä pääosastolla oli aikomus esittää komissiolle, eikä lopullinen päätös.
- 63 Se tosiseikka, että komissio on kollegisesti katsonut, että sääntöjenvastaisuudet olivat peruste alun perin suunniteltua ankaramman korjauksen tekemiselle, ei poista kahdenväliseltä kokoukselta sen merkitystä. Kyseinen kokous on mahdollistanut Yhdistyneen kuningaskunnan ja komission välisen perusteellisen mielipiteiden vaihdon, jonka avulla on voitu selkeyttää oikeudellisia kysymyksiä ja tosiseikkoja.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 64 Yhdistynyt kuningaskunta väittää tässä kanneperusteessaan, että komissio on rikkinut asetuksen N:o 1663/95 8 artiklassa säädettyjä menettelysääntöjä, kun se on tehnyt tyhjäksi sen velvollisuuden merkityksen, joka kyseisessä artiklassa säädetään kahdenvälisen kokouksen pitämiseen.
- 65 On todettava, etteivät asianosaiset kiistä sitä, että kahdenvälinen kokous on pidetty yhtäältä maatalouden pääosaston edustajien ja toisaalta Yhdistyneen kuningaskunnan edustajien välillä.
- 66 Riidanalainen on se seikka, onko kyseisen kahdenvälisen kokouksen merkitys tehty tyhjäksi sen takia, että komission muita yksiköitä, jotka eivät ole osallistuneet mainittuun kokoukseen, on kuultu sen jälkeen ja että komissio on tämän kuulemisen jälkeen esittänyt erilaiset johtopäätökset kuin ne, jotka ilmaisevat yhteisen näkökannan, jonka kokouksen osapuolet näyttävät saavuttaneen.
- 67 Mainitun kahdenvälisen kokouksen jälkeen komissio on 4.11.1998 päivätyllä teleksillä ilmoittanut, että se aikoo ehdottaa korjausta, joka rajoittuu 9,45 prosenttiin tarkastajan tarkastamista tukihakemuksista. Kyseisellä teleksillä, jossa maatalouden pääosasto ilmaisi mielipiteensä, se mainitsi korjauksen määrän, joka vastasi sitä, jota Yhdistynyt kuningaskunta oli itse 17.3.1998 päivätyssä kirjeessään esittänyt, ja se näytti näin ollen ilmaisevan kahdelle asianosaiselle yhteisen näkökannan olemassaolon. Maatalouden pääosasto on 2.8.1999 päivätyssä kirjeessään kuitenkin ehdottanut selvästi suurempaa korjausta, joka vastaa 2:ta prosenttia kaikista kyseessä olevalla alueella tarkastetuista tukihakemuksista.

- 68 Tältä osin se tosiseikka, etteivät 2.8.1999 päivätyn kirjeen johtopäätökset vastanneet 4.11.1998 päivättyyn teleksiin sisältyneitä johtopäätöksiä eivätkä asianosaisten kahdenvälisessä kokouksessa saavuttamaa yhteistä näkökantaa, ei välttämättä tarkoita sitä, että kokouksen merkitys on tehty tyhjäksi.
- 69 On nimittäin katsottava, että kahdenvälinen kokous on ainoastaan komission päätöstä alustava vaihe ja komission tällaisen kokouksen jälkeen esittämä mielipide ei sido sitä vastaisuudessa. Maatalouden pääosasto voi vielä ennen johtopäätösten vahvistamista kuulla muita komission yksiköitä. Silloin, kun maatalouden pääosasto nyt käsiteltävänä olevan asian tavoin tarkastelee uudelleen aikaisemmin esittämäänsä mielipidettä, on todettava, että asianosaisten välillä ei ole mitään sopimusta ja kyseessä oleva jäsenvaltio voi vielä pyytää sovittelumenettelyn aloittamista.
- 70 Merkityksellistä on se, että kahdenvälinen kokous on mahdollistanut kontraktorisen näkemystenvaihdon kaikista riidanalaisista seikoista ja että komissio ottaa kaikki kokouksen aikana keskustellut seikat huomioon ennen johtopäätöksensä muodollista esittämistä. Komissio voi kuitenkin päätyä mainitussa kokouksessa esitetystä arviosta poikkeavaan arvioon EMOTR:oon kohdistuneen riskin laajuudesta, minkä perusteella se ehdottaa alun perin suunnitellusta poikkeavaa korjausta.
- 71 On kuitenkin todettava, että käsiteltävässä asiassa kahdenvälisessä kokouksessa on todellakin käyty keskustelua erityisesti todetuista puutteista ja EMOTR:lle aiheutuneista tappioista sekä sovellettavan korjauksen laajuudesta ja että komissio on ottanut huomioon kokouksen aikana keskustellut seikat siinä vaiheessa, kun se on muodollisesti esittänyt johtopäätöksensä.

- 72 Näin ollen ainoastaan se seikka, etteivät maatalouden pääosaston muiden komission yksiköiden kuulemisen jälkeen tekemät johtopäätökset vastaa sen kahdenvälisen kokouksen jälkeen esittämää mielipidettä eivätkä Yhdistyneen kuningaskunnan kantaa, ei mahdollista sitä, että komission katsottaisiin jättäneen huomiotta asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan säännökset tekemällä tyhjäksi kyseisessä säännöksessä säädetyin kahdenvälisen kokouksen pitovelvollisuuden merkityksen.
- 73 Tästä seuraa, ettei Yhdistyneen kuningaskunnan esittämä neljäs kanneperuste ole perusteltu.
- 74 Kanne on hylättävä, koska mikään Yhdistyneen kuningaskunnan esittämistä kanneperusteista ei ole menestynyt.

Oikeudenkäyntikulut

- 75 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Yhdistyneen kuningaskunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Yhdistynyt kuningaskunta on hävinnyt asian, se on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

- 1) **Kanne hylätään.**

- 2) **Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Edward

La Pergola

Jann

von Bahr

Rosas

Julistettiin Luxemburgissa 18 päivänä syyskuuta 2003.

R. Grass

M. Wathelet

kirjaaja

viidennen jaoston puheenjohtaja