

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
L. A. GEELHOED

12 päivänä joulukuuta 2002¹

I Johdanto

se riitauttaa vaaditun viivästyskoron vuoden 1997 helmikuusta alkavan jakson osalta.

1. Tässä asiassa Helleenien tasavalta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (jäljempänä EMOTR) tukiosastosta maksettavien jäsenvaltioiden tiettyjen menojen jättämisestä yhteisörahoituksen ulkopuolelle 5 päivänä helmikuuta 2001 tehdyn komission päätöksen² (jäljempänä riidanalainen päätös) tai muuttaa sitä.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Riidanalaisella päätöksellä yhteisörahoituksen ulkopuolelle jätetään maito- ja maitotuotealan 92 592 972 Kreikan drakman (GRD) suuruinen summa. Tämä summa koostuu maitovuoden 1995/1996 maitokiintiön ylityksestä aiheutuneesta 20 568 862 GRD:n suuruisesta lisämaksusta ja lisämaksun tilittämisen myöhästymisestä aiheutuneesta vuoden 1996 syyskuusta vuoden 2000 joulukuuhun laskeutusta 72 024 110 GRD:n viivästyskorosta. Kreikan hallitus ei kiistä lisämaksua, mutta

3. Lehmänmaidon lisämaksua koskevat säännöt otettiin 1.4.1984 käyttöön maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 804/68³ muuttamisesta 31 päivänä maaliskuuta 1984 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 856/84⁴ (jäljempänä asetus N:o 804/68). Asetuksen perusteella kaikille — tietyt edellytykset täyttävälle — maitotuotteiden tuottajille määrättiin maitokiintiö.⁵ Asetuksen N:o 3950/92 nojalla tätä — väliaikaiseksi tarkoitettua — jär-

3 — Maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä 27 päivänä kesäkuuta 1968 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 804/68 (EYVL L 148, s. 13).

4 — EYVL L 90, s. 10.

5 — Asetuksessa käytetään ilmaisua tilakohtainen viitemäärä.

1 — Alkuperäinen kieli: hollanti.

2 — Päätös E 2001/198 lopullinen, EYVL L 50, s. 9.

jestelmää sovellettiin 1.4.2000 asti.⁶ Viime mainitun asetuksen täytäntöönpanosäännökset vahvistettiin asetuksessa N:o 536/93.

4. Asetuksen N:o 3950/92 1 artiklan mukaan ”lehmän maidon tuottajat” maksavat lisämaksun ”maidosta tai maitomäärää vastaavasta tuotteesta, jotka on toimitettu ostajalle tai myyty suoraan kulutukseen kyseisen 12 kuukauden pituisen jakson aikana, ja jonka määrät ylittävät määritettävän viitemäärän. Lisämaksu on vahvistettu 115 prosentiksi maidon tavoitteen hinnasta.”

5. Asetuksen N:o 3950/92 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Lisämaksu peritään kaikesta kyseisen 12 kuukauden pituisen jakson aikana myydystä maidosta tai maitomäärää vastaavasta tuotteesta, jonka tuotanto ylittää jommankumman 3 artiklassa tarkoitetuista määristä. Lisämaksu jaetaan niiden tuottajien kesken, jotka ovat vaikuttaneet ylitykseen.

6 — Maito- ja maitotuotealan lisämaksusta annetun asetuksen (EY) N:o 3950/92 muuttamisesta 17 päivänä toukokuuta 1999 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1256/1999 (EYVL L 160, s. 73) järjestelmän kesto on jälleen pidennetty, nyt 1.4.2008 asti.

Jäsenvaltion päätöksen mukaisesti tuottajien osuus perittävästä lisämaksusta vahvistetaan, riippumatta siitä onko käyttämättömät viitemäärät jaettu uudelleen vaiko ei, joko ostajan tasolla sen suuruisen viitemäärän ylityksen perusteella, joka jää jäljelle, kun käyttämättömät viitemäärät on jaettu suhteessa tuottajakohtaisiin viitemääriin tai kansallisella tasolla tuottajakohtaisten viitemäärien ylityksen perusteella.

2. Toimitusten osalta maksuvelvollinen ostaja maksaa jäsenvaltion toimivaltaiselle toimielimelle ennen määritettävää päivää ja määritettäviä yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen maksettavan summan, jonka hän pidättää lisämaksun velkaa oleville tuottajille maksetusta hinnasta, tai perii sen muulla sopivalla tavalla. — —

3. Suoramyyntin osalta tuottaja maksaa lisämaksun jäsenvaltion toimivaltaiselle toimielimelle ennen määritettävää päivää ja määritettäviä yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen.”

6. Asetuksen N:o 3950/92 10 artiklassa säädetään, että lisämaksun katsotaan kuuluvan maatalousmarkkinoiden tasapainottamiseen tarkoitettuihin interventioihin ja se käytetään maitoalan kulujen rahoittamiseen.

7. Komissio vahvisti asetuksessa N:o 536/93⁷ asetuksen N:o 3950/92 täytäntöönpanosäännökset. Komissio toteaa viidennessä perustelukappaleessa, että ”saatu kokemus on osoittanut, että huomattavat viiveet sekä kerättyjen määrien ja suoramyynnin määrien välittämisessä että lisämaksun maksamisessa, estävät järjestelmän tehokkaan toiminnan; tästä syystä olisi aikaisempien kokemusten perusteella vedettävä tarpeelliset johtopäätökset ja asetettava ankarat vaatimukset tiedon välittämisessä ja maksamisessa esiintyville viiveille, joiden on oltava rangaistavia.”

8. Asetuksen 3 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Ennen kunkin vuoden 1 päivää syyskuuta lisämaksun velkaa oleva ostaja maksaa toimivaltaiselle toimielimelle maksettavan summan jäsenvaltion määrittämiä yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen.

Jos maksun määräpäivää ei noudateta, velkasumma kasvaa vuosittain korkoa jäsenvaltion vahvistaman korkokannan mukaisesti, joka ei saa olla pienempi kuin jäsenvaltion soveltama korkokanta, kun vaaditaan takaisin aiheetta maksettuja summia.”

9. Asetuksen 4 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Ennen kunkin vuoden 1 päivää syyskuuta tuottaja maksaa maksettavan summan toimivaltaiselle toimielimelle jäsenvaltion määrittämiä yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen. Jos maksun määräpäivää ei noudateta, velkasumma kasvaa vuosittain korkoa jäsenvaltion vahvistaman korkokannan mukaisesti; kyseinen korkokanta ei saa olla pienempi kuin korkokanta, jota jäsenvaltio soveltaa kun vaaditaan takaisin aiheetta maksettuja summia.”

10. Lopuksi mainitsen 5 artiklan 2 kohdan:

”Jäsenvaltiot toteuttavat lisätoimenpiteitä varmistaakseen maksettavan lisämaksun maksamisen yhteisölle asetetussa määräajassa.

Jos komission asetuksen (ETY) N:o 2776/88 3 artiklan 5 kohdassa tarkoitetuista asiakirjoista, jotka jäsenvaltiot toimittavat kuukausittain komissiolle, ilmenee, että määräaikaa ei ole noudatettu, komissio vähentää maatalouskulujen perusteella laskettuja ennakkomaksuja

7 — Komission asetus (ETY) N:o 536/93, annettu 9 päivänä maaliskuuta 1993, maito- ja maitotuotealan lisämaksun soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (EYVL L 57, s. 12).

suhteessa maksettavaan summaan tai arvioon maksettavasta summasta.

Jäsenvaltiot vähentävät maitoalan kuluista korot, jotka on maksettu 3 artiklan 4 kohdan ja 4 artiklan 4 kohdan mukaisesti.”

11. Tässä yhteydessä käsittelen komission asetusta N:o 296/96,⁸ jolla edellisessä kohdassa mainittu asetus N:o 2776/88 kumottiin. Asetuksen N:o 296/96 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Päätettyään ennakoista asetuksen (ETY) N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti komissio antaa jäsenvaltioiden käyttöön talousarvion määrärahojen rajoissa EMOTR:n tukiosastosta rahoitettavien menojen kattamiseen tarvittavat varat jokaisen jäsenvaltion valtionrahastoon tai muuhun rahoituselimeen tätä tarkoitusta varten avatulle tilille.”

8 — Komission asetus (EY) N:o 296/96, annettu 16 päivänä helmikuuta 1996, jäsenvaltioiden toimittamista tiedoista ja Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta rahoitettujen menojen kuukausittaisesta kirjanpidosta ja asetuksen (ETY) N:o 2776/88 kumoamisesta (EYVL L 39, s. 5).

12. Asetuksen N:o 296/96 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Komissio päättää kuukausittaisista ennakoista ja maksaa ne tileille kirjattujen menojen mukaisesti 3 artiklan mukaisesti toimitettujen tietojen perusteella, sanotun kuitenkin rajoittamatta päätöksen 94/729/EY 13 artiklan määräysten soveltamista.

2. Kaikki edellä mainittujen edellytysten ja määräaikaisten ulkopuolella maksetut menot kirjataan rajatusti seuraavien sääntöjen mukaisesti — — .

Tässä artiklassa tarkoitetut vähentämiset suoritetaan päätöksen 94/729/EY 13 artiklassa määrättyjä yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen.”

13. Päätöksen 94/729/EY⁹ 13 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Komissio maksaa EMOTR:n tukiosaston kuukausiennakot tietojen perus-

9 — Talousarviosta koskevasta kurinalaisuudesta 31 päivänä lokakuuta 1994 tehty neuvoston päätös 94/729/EY (EYVL L 293, s. 14).

teella, jotka jäsenvaltiot ovat luvuittain ilmoittaneet.

Jäsenvaltion on ilmoitettava kantansa kymmenen päivän kuluessa.

2. Ellei komissio voi jäsenvaltion menoselvityksistä tai sen toimittamista tiedoista todeta, että varat on sidottu yhteisössä sovellettavien sääntöjen mukaisesti, komissio pyytää kyseistä jäsenvaltiota toimittamaan lisätiedot määräajassa, jonka se vahvistaa ongelman merkittävyyden mukaan.

EMOTR-komitean kuulemisen jälkeen tehdyssä asianmukaisesti perustellussa komission päätöksessä noudatetaan suhteellisuusperiaatetta.”

14. Asetuksen N:o 729/70¹⁰ 8 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot toteuttavat kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti toimenpiteet, jotka ovat tarpeen:

- rahastosta rahoitettavien toimien tosiasiallisen toteuttamisen ja niiden asianmukaisuuden varmistamiseksi,
- sääntöjenvastaisuuksien estämiseksi ja niihin kohdistuvien seuraamusten toteuttamiseksi,
- sellaisten summien takaisinperimiseksi, jotka on menetetty sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien seurauksena.

Jos komissio pitää vastausta epätydyttävänä tai tulee siihen päätelmään, että säännöksiä ei selkeästi ole noudatettu ja että yhteisön varoja on selkeästi käytetty väärin, se voi pienentää jäsenvaltioille maksettavia kuukausiennakoita tai keskeyttää väliaikaisesti niiden maksun.

Maksujen pienennykset tai keskeytykset tehdään sanotun kuitenkaan rajoittamatta päätöksiä, jotka tehdään osana tilien tarkastamista ja hyväksymistä.

3. Ennen päätöstä komissio ilmoittaa asiasta jäsenvaltiolle.

10 — Sellaisena kuin se on muutettuna yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun asetuksen (ETY) N:o 729/70 muuttamisesta 22 päivänä toukokuuta 1995 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1287/95 (EYVL L 125, s. 1).

Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle tieto näiden päämäärien saavuttamiseksi toteutetuista toimenpiteistä ja erityisesti selvitykset hallinnollisten ja oikeudellisiin käsittelyihin liittyvien menettelyjen tilasta.

2. Mikäli takaisinperintä ei ole täydellinen, yhteisö vastaa sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien rahoituksellisista seuraamuksista, lukuun ottamatta jäsenvaltioiden hallintoelinten tai toimielinten aiheuttamista sääntöjenvastaisuuksista tai laiminlyönneistä aiheutuvia rahoituksellisia seuraamuksia.

Takaisin perityt summat maksetaan hyväksytyille maksajina toimiville toimielimille ja niiden on vähennettävä ne rahastosta rahoitettavista menoista. Takaisin perittyjen tai myöhässä maksettujen summien korot on maksettava rahastoon.”

III Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

15. Komissio ilmoitti Kreikan viranomaisille 2.8.2000 päivätyllä kirjeellä lopullisen kantansa rahoitusta koskevista negatiivisista korjauksista, jotka liittyivät lisämaksuun. Nämä korjaukset oli määrä suorittaa joulukuussa 2000 tehtävässä päätöksessä tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä. Tämä 2.8.2000 päivätty kirje oli jatkoa komission aikaisemmalle 11.4.2000 päivätylle kirjeelle sekä komis-

sion ja Kreikan hallituksen 4.5.2000 käymille kahdenkeskisille neuvotteluille. Komissio lähetti näitä neuvotteluja koskevan kertomuksen Kreikan hallitukselle 26.5.

16. Ehdotetut summat olivat seuraavat: 20 568 862 GRD lisämaksuna maitokiintöiden ylityksestä maitovuonna 1995/1996 ja viivästyskorkoina 72 024 110 GRD. Nämä summat perustuivat komission seurantaan, joka osoitti, että kiintö oli ylitetty maitovuonna 1995/1996 7 423 986 maitokilolla. EMOTR:lle on maksettu suurin osa tähän ylitykseen liittyvästä määrästä. Rahamäärästä oli maksamatta 20 568 862 GRD:n suuruinen määrä. Koska tätä määrää ei ollut maksettu 1.9.1996 mennessä, viivästyskorkoa alettiin periä mainitusta päivästä alkaen.

17. Komissio esittelee käyttämänsä viivästyskoron laskumenetelmän 26.5.2000 päivätyssä kertomuksessa. Tämä korko laskettiin joulukuuhun 2000 asti siten, että sitä oli mahdollista alentaa, jos Kreikan viranomaiset maksavat lisämaksun tai koron määrän ennen lokakuuta 2000.

18. Kreikan hallitus ei kääntynyt päätöksellä 94/442/EY perustetun sovitteluelimen puoleen.¹¹ Kyseisen päätöksen mukaan sovittelumenettely voidaan ottaa käsiteltäväksi olennaisilta osin ainoastaan silloin, kun tietyssä talousarvion almomentissa tehtävä rahoitusta koskeva korjaus ylittää 0,5 miljoonaa euroa. Tässä asiassa korjaus oli määrältään pienempi.¹² Juuri tämän vuoksi Kreikan hallitus ei sovitteluelimen puoleen kääntynyt.

lisämaksua. Kreikan hallituksen mukaan näin ollen helmikuusta 1997 alkaen ei enää voida puhua maksamatta olevista maksumista. Viivästyskorko on tästä syystä perusteltu ainoastaan syyskuusta 1996 tammikuuhun 1997 kestävä jakson osalta. Kyse on tällöin 24 027 489 GRD:n suuruisesta summasta.

19. Riidanalaisen päätöksen mukaisesti vähennetyt summat vastaavat määriltään 2.8.2000 päivätyn kirjeen ehdotusta.

21. Komissio toteaa, että EMOTR on pienentänyt tammikuun ja helmikuun 1997 ennakkvoja, koska Kreikka ei ollut maksanut sen maksettavanaan olevaa lisämaksua täysimääräisenä ennen 1.9.1996.¹³ Tällaisessa tapauksessa EMOTR pienentää Kreikan ilmoittamia lisämaksumääriä tekemällä niiden osalta kuukausittaisia vähennyksiä. Ennakkvojen pienentäminen ei vaikuta mitenkään korkoon, joka maidon ostajien ja tuottajien on edelleen tilittävä EMOTR:lle.

20. Kreikan hallitus riitauttaa huomattavan osan sille määrätystä viivästyskorosta sillä perusteella, että komissio oli pidättänyt lisämaksun määrän jo tammikuusta 1997 alkaen päätöksen 94/729/EY 13 artiklan 2 kohdassa säädetyn menettelyn mukaisesti 5.3.1997 tehdyllä päätöksellä K(97) 605 lopullinen. Tällä 5.3.1997 tehdyllä päätöksellä komissio päätti pienentää Kreikalle maksettavaa ennakkvoa, jolla olisi katettu sen tammikuun 1997 osalta suoritettavat maitoalan kulut. Kyseinen pienennys johtuu siitä, ettei komissio ollut saanut määrääjässä täysimääräisenä maitovuoden 1995—1996

22. Edellä mainitut seikat ovat johtaneet yhteisöjen tuomioistuimessa nyt vireillä olevaan oikeudenkäyntiin. Helleenien tasavallan hallitus vaatii 4.4.2001 päivätystä kannekirjelmässään, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa riidanalaisen päätöksen tai muuttaa sitä. Komissio vaatii hylkäämään kanteen. Väliintulijoina tässä asiassa ovat Saksan ja Espanjan hallitukset. Molemmat hallitukset tukevat Kreikan vaatimuksia.

11 — Sovittelumenettelyn perustamisesta osaksi Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä 16.7.1994 tehty komission päätös (EYVL L 182, s. 45).

12 — 92 592 972 GRD:n suuruinen summa vastaa 272 412,39 euroa.

13 — Kuten asetuksen N:o 536/93 5 artiklan 2 kohdassa on säädetty.

IV Asianosaisten ja muiden osapuolten väitteet ja niiden perustelut

23. Kreikan hallituksen kanta on se, että siihen sovelletaan aiheettomasti rahoitusta koskevaa korjausta ainakin siltä osin, kuin siinä vaaditaan viivästyskorkoa maito- ja maitotuotealan lisämaksun tilittämisen myöhästymisestä. Kreikan hallitus väittää, että ehdotettu korjaus on kumottava, koska asiassa sovellettavia oikeussäännöksiä on tulkittu virheellisesti ja koska perustelut ovat puutteelliset.

24. Se riitauttaa koron ainoastaan helmikuussa 1997 alkaneen jakson osalta, koska Kreikan maito- ja maitotuotealan kuluja koskevia ennakoita päätettiin tammikuussa 1997 vähentää, koska komissio ei ollut vastaanottanut maitovuoden 1995/1996 lisämaksua asetetussa määräajassa täysimääräisenä.

25. Kreikan hallitus viittaa asetuksen N:o 536/93 sisältämiin menettelyihin, joista on säädetty järjestelmän säädöksen tehokkaan toiminnan varmistamiseksi. Asetuksen 3 artiklan 4 kohdalla ja 5 artiklan 2 kohdalla pyritään ensinnäkin parantamaan ja nopeuttamaan maksuvelvollisen lisämaksun maksamista ja toiseksi varmistamaan, että lisämaksu maksetaan Euroopan yhteisölle määräajassa. Näistä — ja muista asiaa koskevista — säännöksistä seuraa, että jos maksuvelvollinen ei

maksa määräajassa, komissio voi rangaisuksena vähentää jäsenvaltioiden kuukausiennakkoja. Kuukausiennakkojen vähentämisestä alkaen lisämaksun ei katsota enää viivästyneen eikä siitä aiheudu enää vaaraa, että sen johdosta menetettäisiin yhteisön varoja.

26. Tällöin on vielä otettava huomioon, että viivästyskorko vaaditaan ainoastaan siinä tapauksessa, että maksuvelvollisen maksut myöhästyvät hänen omasta syystään. Päävelun suorittamisella lakkaa myös myöhemmän koron maksuvelvollisuus. Käsiteltävänä olevassa asiassa tämä merkitsee seuraavaa: koska kuukausiennakkoja on pienennetty tammikuussa 1997, kyse ei ole enää moitittavasta maksamisen myöhästymisestä. Sen jälkeen, kun komissio on pienentänyt ennakkoja, lisämaksu maksetaan sitä paitsi jäsenvaltion toimivaltaiselle toimielimelle eikä EMOTR:lle.

27. Kreikan hallitus kiistää komission väitteen, jonka mukaan Kreikan hallituksen kannasta seuraisi, että ostajat ja tuottajat eivät enää joutuisi maksamaan viivästyskorkoa.

28. Lisäksi Kreikan hallitus mainitsee vielä asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 2 kohdan. Tässä säännöksessä säädetään korkojen maksamisesta toimielinten aiheuttamien sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien yhteydessä.

29. Saksan hallitus analysoi järjestelmällisesti asianomaisia säännöksiä ja erityisesti asetuksen N:o 3950/92 1 ja 2 artiklaa sekä asetuksen N:o 536/93 3, 4 ja 5 artiklaa. Näiden säännösten mukaan EMOTR:lla ei ole omaa oikeutta vaatia jäsenvaltioilta lisämaksua ja viivästyskorkoa EMOTR:lle maksettavien maksujen myöhästyttyä. Asetuksen N:o 536/93 3 artiklan 4 kohdasta ja 4 artiklan 4 kohdasta ilmenee, että oikeus vaatia korkoa perustuu ainoastaan kansallisten toimielinten ja maidon ostajien tai tuottajien väliseen suhteeseen eikä jäsenvaltion ja komission väliseen suhteeseen. Myös tämän asetuksen 5 artiklan 2 kohta ei ole viivästyskoron vaatimisen oikeudellinen perusta.

31. Toissijaisesti Saksan hallitus väittää, että rahoitusta koskeva korjaus ei ole oikeutettu, koska komissio ei ole todennut Helleenien tasavallan jättäneen noudattamatta velvoitteitaan. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komission on näytettävä toteen rahoitusta koskevaa korjausta tehtäessä maatalouden yhteistä markkinajärjestelyä koskevien sääntöjen rikkominen. Sen lisäksi, että komissio ei ole käsiteltävänä olevassa tapauksessa todennut laiminlyöntiä, on niin, että se on jopa todennut nimenomaan — lokakuussa 1997 annetussa kertomuksessa — että Kreikkaa ei voitu moittia mistään laiminlyönnistä lisämaksujen alalla vuosina 1995 ja 1996. Koska EMOTR oli määrännyt jo rahoitusta koskevan lisämaksun korjauksen sinänsä aiheuttomasti, myöskään viivästyskoron määräämiseen ei ollut perustetta.

30. Asiassa Ranska vastaan komissio 13.11.2001 annetusta tuomiosta¹⁴ seuraa Saksan hallituksen mukaan, että jäsenvaltioilla on ainoastaan velvollisuus periä lisämaksu asian vaatimalla huolella ja siirtää ne yhteisölle, ilman että lisämaksun määrästä tulee jäsenvaltion omaa velkaa. Koska päävelan puuttuessa ei ole olemassa oikeutta vaatia, että jäsenvaltioiden on maksettava lisämaksut itse, on johdonmukaista, ettei niitä ole oikeutta vaatia mak samaan myöskään viivästyskorkoa. Saksan hallitus viittaa tässä yhteydessä vielä julkisasiamies Jacobsin asiassa Espanja vastaan komissio esittämään ratkaisuehdotukseen.¹⁵

32. Espanjan hallituksen mukaan jäsenvaltio ei ole millään tavoin velkaa komissiolle vaan se on ainoastaan velvollinen perimään lisämaksun maidon ostajilta tai tuottajilta, tapauksesta riippuen korkoineen. Se ei ole komission kanssa samaa mieltä siitä, että ennakkomaksujen pienentämisellä ei ole mitään vaikutusta koronmaksamisvelvollisuuteen. Niin kauan kuin ei ole osoitettu, että jäsenvaltio on toiminut huolimattomasti maksujen perimisessä, jäsenvaltio ei ole velkaa komissiolle. Jäsenvaltiolla ei ole velvollisuutta maksaa komissiolle maksuvelvollisilta vielä saamatta olevia varoja pelkästään pienentääkseen niitä seurauksia, joita maksujen myöhästyminen aiheuttaa

14 — Asia C-277/98, tuomio 13.11.2001 (Kok. 2001, s. I-8453, 37, 38 ja 43 kohta).

15 — Asia C-130/99, tuomio 21.3.2002 (Kok. 2002, s. I-3005).

yhteisön talousarvion osalta. Väitteellä, jonka mukaan jäsenvaltiota on kannustettava suorittamaan periminen nopeasti, on merkitystä ainoastaan silloin, kun kysymyksessä on jäsenvaltion omaksi syyksi luettava myöhästyminen. Kantansa tueksi Espanjan hallitus viittaa Saksan hallituksenkin asiassa Ranska vastaan komissio annetussa tuomiossa esille tuomiin viitauksiin sekä julkisasiamies Jacobsin asiassa Espanja vastaan komissio esittämään ratkaisuehdotukseen.¹⁶

33. Espanjan hallitus toteaa komission vireillä olevassa asiassa C-153/01, Espanja vastaan komissio, esittämän kannan osalta, että asetukset N:o 3950/92 ja N:o 536/93 eivät olennaisilta osiltaan sisällä muutoksia aikaisempaan oikeusjärjestykseen. Jäsenvaltioita ei veloiteta maksamaan korkoa lisämaksusta, joita ne eivät ole vielä itse saaneet. Asetuksen N:o 536/93 3 ja 4 artiklan nojalla otetaan käyttöön järjestelmä, jonka on taattava, että lisämaksut seuraamuksineen maksetaan säädetystä määräajassa. Nämä säännökset koskevat kuitenkin maidon ostajaa (tai tuottajaa).

34. Komissio riitauttaa kannekirjelmän ja kolmen edellä mainitun hallituksen esittämät väitteet. Komission argumentaatio perustuu ensisijaisesti siihen, että ennakkosten pienentäminen ja viivästyskoron maksu ovat kaksi erillistä ja toisistaan poikkeavaa toimenpidettä ja että nämä toimenpiteet seuraavat eri velvollisuuksista. Molempia toimenpiteitä voidaan soveltaa rinnakkain. Ennakkosten pienentämisestä

aiheutuva rasitus tulee jäsenvaltion kannettavaksi, ja sen tarkoituksena on lieventää niitä vaikutuksia, joita maksun myöhästymisestä aiheutuu yhteisön talousarvion kannalta, ja kannustaa jäsenvaltioita maksamaan asetetussa määräajassa. Myöhästymiskorosta aiheutuva rasitus tulee sitä vastoin maidon ostajan tai tuottajan kannettavaksi, ja sillä pyritään saamaan ne antamaan tiedot ja maksamaan lisämaksu toimivaltaisille kansallisille viranomaisille säädetystä määräajassa.

35. Jäsenvaltioilla on näin ollen kaksi velvollisuutta. Ensinnäkin niiden on huolehdittava siitä, että maksuvelvolliset maksavat lisämaksun asetetussa määräajassa maksamatta jättämistä koskevan viivästyskoron maksamisvelvollisuuden uhalta, toiseksi niiden on tilitettävä lisämaksu asetetussa määräajassa Euroopan yhteisölle. Ennakkojen pienentäminen, joka näin ollen koskee toista velvollisuutta, ei lakikautta jäsenvaltiolla olevaa ensimmäistä velvollisuutta. Kyseinen pienentäminen ei myöskään johda siihen, että tilit olisi hyväksytty sen takia. Tämä tehdään jo maksettujen määrien ja ennakkosten mahdollisen pienentämisen perusteella siten, että summiin lisätään viivästyskorot. Lisäksi ennakkoja ei ole komission mukaan pienennetty koko puuttuvan lisämaksun määrän osalta vaan pienentämisen kohteena on ainoastaan 96 prosenttia puuttuvasta määrästä.

36. Komissio toteaa yleisemmältä kannalta asiaa tarkastellen, että se päätti järjestelmän huonon toimivuuden vuoksi soveltaa

¹⁶ — Ks. edellä 30 kohta.

määräaikoja tiukasti ja asettaa niitä koskevat seuraamusuhat. Tämä johti asetuksen N:o 536/93 3, 4 ja 5 artiklan syntyyn. EMOTR alensi helmikuussa 1997 ennakkomaksuja 5 artiklan nojalla. Lisäksi 5 artiklan 2 kohdassa säädetään, että korot on vähennettävä ilmoitetuista menoista.

37. Viivästyskorko vähennetään komission mukaan yhteisön maito- ja maitotuotealan menoista, koska kyseinen korko on tarkoitettu keventämään yhteisön menoja.

38. Lisäksi komissio kiinnittää huomiota siihen, että jos asiassa ei määrättäisi viivästyskorkoa seuraamukseksi, sekä asianomaisten maidon tuottajien ja ostajien että jäsenvaltion saama asema olisi edullisempi.

39. Komissio ei pidä asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 2 kohtaa merkityksellisenä käsiteltävänä olevan asian kannalta, koska siihen sovelletaan asetuksen N:o 536/93 erityisiä sääntöjä. Rahoitusta koskevan korjauksen vaikuttimet eroavat tässä asiassa vaikuttimista, jotka johtivat asioissa Ranska vastaan komissio sekä Espanja vastaan komissio annettuihin tuomioihin, joihin Saksan ja Espanjan hallitukset viittaavat.¹⁷ Ensinnäkin korjaukset on tehty toisistaan poikkeavien oikeudellisten

perustoiden perusteella. Käsiteltävänä olevassa asiassa oikeudellisena perustana on asetuksen N:o 536/93 5 artiklan 2 kohta. Toiseksi tässä asiassa ei — toisin kuin molemmissa muissa asioissa — kiisteta lisämaksuvelvollisuutta. Kolmanneksi komissio ei voinut edellä mainituissa asioissa osoittaa jäsenvaltion jättäneen noudattamatta velvoitteitaan, kun taas kysymys siitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta velvoitteitaan, ei ole tämän oikeudenkäynnin kohteena. Kuten edellä on todettu, Kreikan viranomaiset tunnustavat lisämaksuvelvollisuuden olemassaolon ja ovat samaa mieltä komission kanssa siitä, että ne eivät ole toteuttaneet kaikkia asianmukaisia toimenpiteitä lisämaksun perimisen varmistamiseksi.

V Asian arviointi

A Johdanto

40. Ensinnäkin on tärkeää määritellä riidan laajuus. Kreikan hallitus ei kiistä kannekirjelmässään riidanalaista päätöstä kokonaisuudessaan vaan ainoastaan siltä osin, kuin siltä vaaditaan viivästyskorkoa

¹⁷ — Ks. edellä 30 ja 32 kohta.

helmikuussa 1997 alkaneen jakson osalta. Tämä merkitsee sitä, että riita ei koske

- maitovuoden 1995/1996 maitokiintiöiden ylityksestä johtuvaa 20 568 862 GRD:n suuruista lisämaksua
- syyskuusta 1996 tammikuuhun 1997 kertynyttä 24 027 489 GRD:n suuruista viivästyskorkoa.

Määrältään riita koskee 47 996 621 GRD:n suuruista summaa.

nen osakysymys on seuraava: mitä vaikutuksia ennakkojen vähentämisellä on EMOTR:n tilityksessä? Seuraako tästä vähennyksestä, että jäsenvaltio ei enää jätä noudattamatta jäsenyysveloitteitaan? Jos todetaan, että ennakkojen vähennys ei vapauta maksuvelvollisuudesta ainakaan kokonaan, on esitettävä toinen osakysymys: missä määrin ennakkojen pienennys ja viivästyskoron määrääminen ovat erillisiä toimenpiteitä, jotka on toteutettava toisistaan riippumatta, kuten komissio väittää? Käsittelen tätä osakysymystä tarkastelemalla seuraamusten luonnetta ja komissiolla olevaa toimivaltaa niiden määräämiseen. Käsiteltyäni molempia osakysymyksiä siirryn lopuksi tarkastelemaan sitä ongelmaa, missä määrin riidanalainen päätös on asianmukaisesti perusteltu.

B Ensimmäinen osakysymys

41. Asianosaisten välillä on riidatonta, että Kreikan hallitus ei ole tilittänyt maitovuonna 1995/1996 lisämaksua kokonaan EMOTR:lle. Lisäksi ne ovat yhtä mieltä siitä, että Kreikalle maksettuja ennakkoja on pienennetty tästä syystä. Sisällöllisesti riidassa on itse asiassa kysymys siitä, onko komissiolla näissä olosuhteissa vielä toimivaltaa vaatia viivästyskorkoa jäsenvaltiolta.

42. Käsittelen tätä kysymystä kahtena peräkkäisenä osakysymyksenä. Ensimmäi-

43. Tähän osakysymykseen on vastattava käsittelemällä lisämaksujärjestelmän päämäärää ja sisältöä sekä erityisesti jäsenvaltioiden asemaa lisämaksun perinnässä.

44. Lisämaksujärjestelmä otettiin käyttöön 1.4.1984, ja sen tarkoituksena oli säännöstellä maidontuotantoa Euroopan yhteisössä. Tilakohtaisten maitokiintiöiden

käyttönotolla pyrittiin rajoittamaan ole-massa olevien maitotilojen maidontuotan-toa ja ehkäisemään uusien tilojen perusta-mista. Maidon tilakohtaisilla viitemäärillä vahvistetaan se maitomäärä, jonka lypsy-karjan pitäjä saa tuottaa ilman, että sille määrätään ylimääräinen — ehkäisevä — lisämaksu. Tämä järjestelmä oli tarkoitettu alun perin muutamaksi vuodeksi, mutta sitä on jatkettu joitakin kertoja ja se on nyt voimassa 1.4.2008 asti. Järjestelmä on osa maito- ja maitotuotealan yhteistä markki-najärjestelyä.

45. Kysymyksessä on yhteisön järjestelmä, joka on vahvistettu lukuisissa EY:n ase-tuksissa ja jota rahoitetaan EMOTR:sta peräisin olevilla yhteisön varoilla. Keskei-nen asema tämän järjestelmän täytäntöön-panossa kuuluu kuitenkin jäsenvaltioille, joiden tehtäväksi täytäntöönpano on annettu asetuksissa. Asetuksissa se anne-taankin niiden tehtäväksi. Jäsenvaltiot huolehtivat muun muassa kiintiön jakami-sesta ja lisämaksun perinnästä.

46. Järjestelmän näistä tunnuspiirteistä seuraa, että maitotilan tuotantosuhteet on vahvistettu pitkäksi ajaksi. Tämä koskee sekä jäsenvaltion tuottajien välisiä että jäsenvaltioiden välisiä suhteita.

47. On tarpeetonta mainita, että tällainen järjestelmä edellyttää tunnollista sovelta-

mista. Maidontuottajien odotetaan nimit-täin rajoittavan tuotantoa, kun taas jäsen-valtioiden viranomaisten odotetaan valvo-van, että maidontuottajat eivät saa niiden omalla alueella kohtuutonta kilpailuetua muiden jäsenvaltioiden maidontuottajien kustannuksella lisämaksusäännösten liian väljän soveltamisen seurauksena. Sekä maidontuottajien että jäsenvaltioiden viranomaisten on näin ollen asetettava yleinen (Euroopan) etu oman (kansallisen) etunsa edelle. Halukkuus tähän riippuu huomattavissa määrin siitä, että voidaan olla varmoja siitä, että Euroopan unionissa myös muut noudattavat sääntöjä asianmu-kaisesti. Tähän kuuluu myös se, että lisä-maksu suoritetaan määrääjassa — toisin sanoen asetuksissa säädettynä ajankohtana. Komissio on mielestäni toiminut näin ollen täysin järjestelmän päämäärän ja sisällön mukaisesti mukauttaessaan oikeus-säännöstöä ja säätäessään asetuksessa N:o 536/93 määrääaikojen noudattamatta jättämisestä määrättävistä seuraamuksista.

48. Seuraamusten puuttuminen — olen tältä osin samaa mieltä komission kans-sa — voisi johtaa siihen, että sekä jäsen-valtio että kyseisessä jäsenvaltiossa olevat maidontuottajat voisivat hyötyä rahallisesti näiden määrääaikojen noudattamatta jättä-misestä. Jos lisämaksujärjestelmässä olisi tällainen vääristynyt kannustin, järjestel-män tehokkuus kärsisi. Komission tehtä-vänä onkin soveltaa seuraamusten mää-räämistä koskevaa toimivaltaansa tinki-mättömästi.

49. Toisaalta on paikallaan todeta, että tämä seuraamusten määräämistä koskeva toimivalta ei ole komission ainoa keino vaikuttaa siihen, että lisämaksu peritään määrääjässä. Jos tätä seuraamusten määräämistä koskevaa toimivaltaa ei voida soveltaa tai se on tehokkuudeltaan puutteellinen, komission käytettävissä on tietenkin aina EY 226 artiklan mukainen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely.

50. Mielestäni käsiteltävänä oleva riita onkin nähtävä tältä kannalta. Riita on Kreikan ja komission välinen, ja se koskee Kreikan hallituksen EMOTR:lle tilitettäviä maksuja. Asianosaiset ovat yhtä mieltä siitä, että lisämaksua tilitettiin maitovuonna 1995/1996 liian vähän. Tarkemmin katsottuna tässä asiassa ei ole kuitenkaan kysymys komission ja jäsenvaltion välisestä rahoitussuhteesta vaan viime kädessä maidon ostajan tai tuottajan velvollisuudesta maksaa lisämaksu asetuksen N:o 3950/92 nojalla. Kyseistä maksua ei kuitenkaan suoriteta suoraan Euroopan yhteisölle vaan jäsenvaltiolle, jota voidaan näin ollen pitää välittäjänä.

51. Tämä välittäjä on ensisijaisesti vastuussa lisämaksujärjestelmään kuuluvasta perinnästä. Tämä vastuu on — kuten komissio aivan oikein huomauttaa — kaksitahoinen. Jäsenvaltion on pidettävä huolta siitä, että maidon tuottajat maksa-

vat lisämaksun maidon liikatuotannostaan, ja sen on tilitettävä lisämaksu sitten EMOTR:lle. Molemmat velvollisuudet on täytettävä asetetussa määrääjässä. Jos maidon tuottajat maksavat liian myöhään, ne voivat saada korkoedun, joka voi vääristää maito- ja maitotuotealan kilpailusuhteita; jos jäsenvaltiot maksavat Euroopan yhteisölle liian myöhään, yhteisön varainhoito kärsii.

52. Käsiteltävänä olevassa riidassa on ratkaisevaa, että näiden kahden velvollisuuden välillä on tehtävä ero.

53. Komissio päätti pienentää 5.3.1997 tehdyllä päätöksellä Kreikalle maksettavaa ennakkoa¹⁸ sen ylitettyä maitovuoden 1995/1996 maitokiintiöt. Näin komissio kuittasi sen määrän, joka Kreikan hallituksen oli vielä maksettava tätä määrää vastaan. Kreikan hallitus oli täten täyttänyt maksuvelvollisuutensa EMOTR:a kohtaan kuittauksen ajankohdasta alkaen.

54. Tämä ei kuitenkaan kerro toisesta velvollisuudesta mitään. Kuten sanottu,

18 — Ks. laajemmin tämän ratkaisuehdotuksen 20 kohta.

jäsenvaltion on paitsi huolehdittava siitä, että lisämaksu päättyy yhteisön varojen hyväksi, myös varmistettava, että lisämaksun maksavat maitokiintiönsä ylittäneet maidon tuottajat. Jäsenvaltion ei pidä antaa suorittaa lisämaksua itse.

vastaamiseksi onkin tärkeää tutkia asianomaista säännöstöä. Aluksi tutkin velvollisuuksia itseään. Tällöin tarkastelen maidontuottajan maksuvelvollisuutta ja jäsenvaltion molempia kahta edellä mainittua jäsenvaltion velvollisuutta. Tämän jälkeen käsittelen seuraamusten sisältöä ja niiden määräämistä koskevaa komission toimivaltaa.

55. Tästä seuraa, että vaikka Kreikan hallitus on täyttänyt maksuvelvollisuutensa EMOTR:lle, se ei ole vielä pannut täyttämiseen kaikkia lisämaksuasetuksista johtuvia velvoitteitaan. Kysymys kuuluu kuitenkin, voidaananko jäljellä olevan velvoitteen täyttäminen hoitaa EMOTR:lle maksettavan viivästyskoron avulla. Tämä on käsittelemistäni osakysymyksistä toinen.

C Toinen osakysymys

56. On arvioitava, onko maidontuottajia — ei siis itse Kreikan viranomaisia — mahdollista Kreikan viranomaisille määrättävän viivästyskoron avulla pakottaa lisämaksun suorittamiseen, vaikka pääomamäärä on jo suoritettu EMOTR:lle.

58. Maidon ostajan maksuvelvollisuus — sivuutan maidon myynnin maitotilalta suoraan kuluttajalle — perustuu asetuksen N:o 3950/92 2 artiklan 2 kohtaan. Kyseisessä 2 artiklan 2 kohdassa säädetään maksamisesta ennen vielä tarkemmin määriteltävää päivää ja tarkemmin määriteltäviä yksityiskohtaisia sääntöjä. Tämä päivämäärä on asetettu komission asetuksessa N:o 536/93. Jälkimmäisen asetuksen 3 artiklan 4 kohdan mukaan¹⁹ maksu on suoritettava ennen kunkin vuoden 1 päivää syyskuuta. Tässä asetuksessa asetetaan myös joitakin ehtoja. Muilta osin ehtojen vahvistaminen annetaan jäsenvaltioiden tehtäväksi. Jäsenvaltioiden on 3 artiklan 4 kohdan nojalla annettava yksityiskohtaiset säännöt tavasta, jolla maksu suoritetaan toimivaltaiselle kansalliselle toimielimelle.

59. Kyse on kaiken kaikkiaan maidon ostajan velvollisuudesta jäsenvaltiota kohtaan. Yhteisön oikeudessa asetetaan näin ollen ehdoton maksuvelvollisuus antamatta EMOTR:lle oikeutta esittää vaatimusta lypsykarjan pitäjää kohtaan.

57. Tämä toinen osakysymys on luonteeltaan teknisempi. Tähän osakysymykseen

¹⁹ — Ja 4 artiklan 4 kohdan mukaan siltä osin kuin kysymys on suorista toimituksista.

60. Jäsenvaltioiden on taattava, että maidon ostaja suorittaa maksun tosiasiallisesti ja asetetussa määräajassa. Jäsenvaltioiden on osana tätä velvollisuutta toteutettava myös asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdan mukaiset toimenpiteet sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien vuoksi menetettyjen summien takaisin perimiseksi.

61. Tämän jälkeen jäsenvaltion on maksettava perityt summat yhteisölle. Asetuksen N:o 536/93 5 artiklan 2 kohdan perusteella jäsenvaltioiden on toteutettava lisätoimenpiteitä varmistaakseen, että maksut suoritetaan yhteisölle asetetussa määräajassa. Lisäksi jäsenvaltioilla on joitakin hallinnollisia velvollisuuksia, joilla taataan edellä mainittujen asioiden joustava hoituminen. Viitataan tässä yhteydessä esimerkiksi päätöksen 94/729/EY 13 artiklaan.

62. Tässä yhteydessä siirryn käsittelemään seuraamuksia, jotka komissio voi määrätä siinä tapauksessa, ettei edellä esitettyjä velvollisuuksia noudateta. Yhteisön säännöstössä luodaan tehokas seuraamusjärjestelmä, joka perustuu siihen, että jäsenvaltiot eivät ainoastaan toimi välittäjinä lisämaksujen perinnässä vaan myös suorittavat maksut maatalousyrittäjille yhteisön nimissä. Jäsenvaltiot saavat tätä

varten kuukausiennakkoja. Tärkein seuraamus, minkä komissio määrää, onkin ennakkojen pienentäminen.

63. Asetuksen N:o 536/93 5 artiklan 2 kohdassa on säädetty ennakkojen pienentämisestä, jos lisämaksun maksaminen myöhästyy. Lisäksi myös asetuksen N:o 296/96 4 artiklassa, jota on tulkittava yhdessä päätöksen 94/729/EY 13 artiklan kanssa, säädetään tällaisesta vähennyksestä siinä tapauksessa, että jäsenvaltion antamista tiedoista on pääteltävissä, että asiassa selvästi rikotaan yhteisön oikeutta.

64. Ennakkojen vähennys on mielestäni luonteeltaan väliaikainen seuraamus. Sillä hetkellä, kun vähennys suoritetaan, ei nimittäin ole vielä lopullisesti selvillä, missä laajuudessa yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteita on jätetty noudattamatta. Lopullisesti se selviää tarkastettaessa ja hyväksyttäessä myöhemmin jäsenvaltioiden varainhoitovuodelta jättämiä tilejä, jotka liittyvät EMOTR:sta rahoitettaviin menoihin. Päätöksen 94/729/EY 13 artiklassa määrätäänkin, että maksujen pienennykset tai keskeytykset eivät saa rajoittaa päätöksiä, jotka tehdään osana tilien tarkastamista ja hyväksymistä.

65. Mielestäni on näin ollen riittävän selvää, että komissiolla on toimivalta määrätä tilien tarkastamisen ja hyväksymisen

yhteydessä seuraamuksia myös sen jälkeen, kun ennakoita on pienennetty. Toisaalta seuraamuksia toimeenpantaessa on otettava huomioon jo aikaisempi pienentäminen. Toisin sanoen komissio ei voi vaatia maksettavaksi jo maksettua summaa.

omavelkaa koskevilta osin (itse lisämaksun maksaminen).

66. Järjestelmässä määriteltäisiin seuraamuksiin kuuluu myös viivästyskorko, josta on säädetty asetuksen N:o 536/93 3 artiklan 4 kohdassa ja 4 artiklan 4 kohdassa. Viivästyskoron maksu on maidon ostajan tai vastaavasti maidon tuottajan velvollisuus. Heidän on maksettava tämä korko jäsenvaltioille. Asetuksen 5 artiklan 2 kohdan mukaan korot vähennetään maitoalan kuluista.

69. Tällöin maidon ostajat eivät kuitenkaan vielä olleet suorittaneet velkaansa. He eivät nimittäin maksaneet asetetussa määräajassa. Viivästyskorkoa kertyy maksun myöhästymisajalta asetuksen N:o 536/93 mukaisesti. Kyseinen kausi alkaa tässä tapauksessa 1.9.1996 — päivämäärä seuraa asetuksesta — ja päättyy vasta maidon ostajien suoritettua maksun toimivaltaiselle kansalliselle toimielimelle. Se, että Kreikan hallitus suoritti pääomavelan ennakon pienentämisen yhteydessä, ei vaikuta viivästyskorkoon mitenkään.

67. Siirryn nyt käsiteltävänä olevan riidan ytimeen. Ensiksikin komissio, kuten juuri totesin, ei voi vaatia maksettavaksi jo maksettua summaa. Siitä ei ole kuitenkaan tässä asiassa kyse. Kuten komissio aivan oikein toteaa, seuraamukset liittyvät kahteen eri velvoitteeseen.

70. Lyhyesti sanottuna viivästyskoron ovat suoraan yhteisön oikeuden nojalla velkaa maidon ostajat. Tämän koron periminen on kansallisten viranomaisten tehtävä. Kysymys koskee sitä, saako komissio siitä huolimatta kuitata perimättä jääneen koron Kreikan hallituksen kanssa. Käsiteltävänä olevassa asiassa on riidatonta, että Kreikan kansalliset viranomaiset eivät ole perineet velkana olevaa viivästyskorkoa.

68. Asiassa on kyse seuraavasta. Pienennettäessä ennakkoa 5.3.1997 tehdyllä päätöksellä Helleenien tasavallan senherkinen velka EMOTR:lle oli suoritettu pää-

71. Komissio asettuu sille kannalle, että korjauksen oikeudellisenä perustana on asetuksen N:o 536/93 5 artiklan 2 kohta.

Tämä säännös koskee kuitenkin *maksetun* koron kuittausta. Käsiteltävänä olevassa asiassa korko kuuluu maksaa, mutta sitä ei ole maksettu. Asiassa Espanja vastaan komissio annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuimien on todennut vastaavanlaisessa tapauksessa ”että se, että joitakin maksettaviksi kuuluvia summia ei ole maksettu tai että ne on maksettu myöhässä, ei sinänsä ole vastoin yhteisön lainsäädännössä jäsenvaltioille asetettuja velvollisuuksia”.²⁰ Tässä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuimien jatkaa samaa linjaa kuin asiassa Ranska vastaan komissio annetussa tuomiossa, jossa käsiteltiin asetusta N:o 1546/88.²¹ Viime mainitussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuimien katsoi, että vaikka jäsenvaltion on suoritettava perimänsä summat komissiolle, sillä ei ole velvollisuutta suorittaa lisämaksua itse.²² Vaikka tämä asetus on kumottu ja järjestelmää on — kuten komissio aivan oikein toteaa — myöhemmin tiukennettu, tämä ei vielä tarkoita sitä, että 5 artiklan 2 kohta voi olla nyt kysymyksessä olevan korjauksen oikeudellisenä perustana. Olen tältä osin samaa mieltä kuin Saksan ja Espanjan hallitus. Asetuksen 5 artiklan 2 kohta on jäsenvaltioita koskeva velvoite, jonka mukaan se ei saa pitää vastaanottamiaan rahoja itse vaan sen on siirrettävä ne EMOTR:lle.

72. Seuraava kysymys koskee sitä, voiko korjaus perustua maitotuotealan markki-

najärjestelyn sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien rahoitusseurauksia koskevaan yleiseen järjestelyyn (asetuksen N:o 729/90 8 artiklan 2 kohta). Komissio väittää yhteisöjen tuomioistuimessa painokkaasti, että 8 artiklan 2 kohtaa ei voida soveltaa, koska komission käyttämä oikeudellinen perusta on asetuksen N:o 536/93 5 artiklan 2 kohta. Pалаan tähän komission esittämään perusteluun ja riidanalaisen päätöksen perusteluun jäljempänä. Tarkastelen nyt ensiksi sitä kysymystä, missä määrin asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 2 kohtaa voidaan soveltaa ylipäänsä. Lyhyesti sanottuna, onko riittävässä määrin varmaa, että perimättä jättämisen rahoitukselliset seuraukset johtuvat kansallisten viranomaisten sääntöjenvastaisuuksista tai laiminlyönneistä?

73. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan²³ asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 2 kohdassa on seuraus EY 10 artiklan mukaisesta yleisestä huolellisuusvelvoitteesta yhteisön maatalouspolitiikan rahoituksen osalta. Asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 2 kohdan mukainen velvollisuus merkitsee sitä, että jäsenvaltioiden on toteutettava sääntöjenvastaisuuksia korjaavat toimenpiteet ri-

20 — Edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Espanja v. komissio, tuomion 101 kohta.

21 — Asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitettun lisämaksun soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 3 päivänä kesäkuuta 1988 annettu komission asetus (ETY) N:o 1546/88 (EYVL L 139, s. 12).

22 — Edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Ranska v. komissio, tuomion 37 kohta.

23 — Ks. edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Ranska v. komissio, tuomion 40 kohta ja C-54/95, Saksa v. komissio, tuomio 21.1.1999 (Kok. 1999, s. I-35, 177 kohta).

peästi. Perusteettomasti maksettujen tukien takaisin periminen saattaa tietyn ajan jälkeen olla monimutkaista ja mahdotonta tiettyjen seikkojen vuoksi, kuten toiminnan lopettamisen tai kirjanpitoa koskevien asiakirjojen katoamisen vuoksi.

74. Yleisesti ottaen komission on osoitettava jäsenvaltion laiminlyönti tosiasiallisin asiakirjoin. Tämä seuraa komissiolla olevasta yleisestä perusteluvelvollisuudesta. Käsiteltävänä olevassa asiassa kyseiselle komission todistamisvelvollisuudelle ei tarvitse asettaa kovin ankaria vaatimuksia. Tapauksen olosuhteiden perusteella laiminlyönti on näytetty toteen. On nimittäin kiistatonta, että lisämaksua ei ole peritty. Kreikan hallitus ei kiistä tätä eikä esitä laiminlyönnille oikeuttamisperusteita.

75. Johtopäätöksenäni onkin, että asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 2 kohta voi olla korjauksen oikeudellisenä perustana.

D Perustelut

76. Kyse on kuitenkin siitä, onko tämä säännös ollut oikeudellisenä perustana

myös käsiteltävänä olevassa asiassa. Tarkastelen tätä kysymystä EY 253 artiklan mukaisen perusteluvelvollisuuden kannalta. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan komission on perusteltava kussakin tapauksessa päätöksensä, jossa se toteaa kyseisen jäsenvaltion syyllistyneen laiminlyönteihin.²⁴ Tämä tarkoittaa erityisesti sitä, että perusteluissa on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistava komission päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että yhteisöjen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden, perusteluissa ei kuitenkaan tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia.²⁵

77. Yhteisön tuomioistuin katsoo, että tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevien päätösten valmistelun erityisessä yhteydessä perusteluvelvollisuus on kevyt. Asianmukaista perustelua ei tarvitse myöskään välttämättä sisällyttää päätökseen itseensä. Yhteisöjen tuomioistuin katsoo päätöksen perustelun riittäväksi, kun se jäsenvaltio, jolle päätös on osoitettu, on osallistunut kiinteästi päätöksen valmisteluun ja näin ollen tuntee ne syyt, joiden vuoksi komissio ei ole katsonut tietyn summan kuuluvan EMOTR:n vastattavaksi.²⁶ Tämä kevyt perusteluvelvollisuus selittyy sillä, että tilien tarkastamista ja

24 — Ks. mm. edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Ranska v. komissio, tuomion 41 kohta.

25 — Ks. erityisesti asia C-84/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 12.11.1996 (Kok. 1996, s. I-5755, 74 kohta) ja asia C-244/95, Moskof, tuomio 20.11.1997 (Kok. 1997, s. I-6441, 57 kohta).

26 — Ks. mm. asia C-27/94, Alankomaat v. komissio, tuomio 1.10.1998 (Kok. 1998, s. I-5881, 36 kohta).

hyväksymistä koskevat päätökset tehdään jäsenvaltion ja komission välisessä tiiviissä yhteistyössä. Jäsenvaltiolla on jopa mahdollisuus kääntyä ennen päätöstä erityisesti sitä varten perustetun sovitteluelimen puoleen.²⁷

78. Edellisessä kohdassa mainittu perusteluvelvollisuuden keventäminen koskee mielestäni ainoastaan tapaa, jolla perustelu on tuotava julki mutta se ei koske perustelun itsensä ymmärrettävyyttä tai perustelun sisältöä. Osana tätä perusteluvelvollisuutta komission on ilmoitettava jäsenvaltiolle, mikä on päätöksen oikeudellinen perusta. Tämän oikeudellisen perustan on oltava sellainen, että päätös voidaan tehdä sen perusteella. Ainoastaan, jos komissio täyttää tällä tavalla perusteluvelvollisuutensa, jäsenvaltio tuntee oikeutensa ja yhteisöjen tuomioistuimien voi tutkia päätöksen laillisuuden.

79. Lisään tähän vielä seuraavaa. Kun jäsenvaltio harjoittaa yhteisen maatalouspolitiikan valvontaa, perusteluvelvollisuudella on vähän merkitystä, niin kauan kuin päätös tehdään tavanomaisen käytännön mukaan. Jäsenvaltio nimittäin tuntee tämän tavanomaisen käytännön. Samaa on sanottava yhteisöjen tuomioistuimesta. Jos päätös kuitenkin poikkeaa

tavanomaisesta käytännöstä, yksityiskohtaisempi perustelu on paremminkin tarpeen.²⁸ Yksityiskohtaista perustelua voidaan varmasti edellyttää, kun kyse on riidanalaisen päätöksen tapaan päätöksestä, joka liittyy EMOTR:n tilien tarkastamiseen ja hyväksymiseen. Kyseinen tilien tarkastaminen ja hyväksyminen tapahtuu menojen syntymistä paljon myöhemmin. Komissiolla on näin ollen aikaa huolelliseen valmisteluun.

80. Jos käsiteltävänä olevaan asiaan sovelletaan näitä lähtökohtia, komissiolta voitiin mielestäni odottaa yksityiskohtaisempia perusteluja. Samaan tosiseikastoon — siihen, että kreikkalaisilta maidon tuottajilta ja ostajilta ei ollut peritty lisämaksua tiettyinä ajanjaksona — sovelletaan tässä asiassa nimittäin kumulatiivisesti kahta seuraamusta. Edellä olen selittänyt, ettei tämä tosin ole yhteisön oikeuden vastaista. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että tämän kaksinkertaisen seuraamuksen suhteen on kysymyksessä tavanomainen käytäntö eikä se, että komission toimivalta olisi itsestään selvä. Edellistä väitettä ei ole asiaa käsitellessä esitettykään, eikä mitään siihen viittaavaa ole muutenkaan ilmennyt. Jälkimmäiseen väitteeseen on huomautettava, että vaikka komissio onkin tosin mielestäni toimivaltainen, sen toimivalta ei ole vielä tämän perusteella itsestään selvä. Olen voinut päätyä tämän toimivallan olemassaoloon vasta yhteisön oikeuden asianomaisten oikeussääntöjen huolellisen tutkinnan jälkeen.

28 — Ks. samansuuntainen ratkaisuehdotukseni asiassa C-228/99, Silos, tuomio 8.11.2001 (Kok. 2001, s. I-8401, 41 kohta).

27 — Ks. edellä 18 kohta.

81. Siirryn riidanalaisen päätöksen perusteluun. Aluksi totean, että päätös itse on perusteltu erittäin suppeasti. Kyse on päätöksestä, joka sisältää lukuisia korjauksia yhteisen maatalouspolitiikan eri aloilla ja osoitettu useille jäsenvaltioille. Johdanto-osan perustelukappaleessa viitataan yleisesti asetukseen N:o 729/70 ja lisäksi mainitaan joitakin erityissäännöksiä, joiden perusteella päätös on tehty. Perustelukappaleissa ei mainita asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 2 kohtaa. Siinä ei mainita myöskään asetuksen N:o 536/93 5 artiklan 2 kohtaa. Siitä, että tätä säännöstä ei ole mainittu, ei sinänsä seuraa, että perustelut olisivat puutteellisia. Yhteisöjen tuomioistuimien pitää nimittäin riittävänä, että jäsenvaltio tuntee muulla tavoin ne syyt, joiden vuoksi komissio ei ole katsonut tietyn summan kuuluvan EMOTR:n vastatavaksi.

taakin nimenomaisesti, että 8 artiklan 2 kohta ei ole seuraamuksen oikeudellinen perusta.

83. Lyhyesti sanottuna esitetyistä perusteista ilmenee, että päätös perustuu — siltä osin, kuin siinä vaaditaan viivästyskorkoa Helleenien tasavallalta — asetuksen N:o 536/93 5 artiklan 2 kohtaan. Tämä säännös ei ole sellainen oikeudellinen perusta, jonka perusteella päätös voitaisiin tehdä, kuten edellä totesin.

82. Kreikan hallituksen ja komission kahdenkeskisiä neuvotteluja koskevassa kertomuksessa mainitaan, että komissio käyttää päätöksensä oikeudellisena perustana asetuksen N:o 536/93 5 artiklan 2 kohtaa. Vaikka kertomuksessa käsitellään asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 2 kohtaa, komissio ei selvästikään käytä sitä seuraamusten perustana. Myöskään muista asiakirjoista ei ilmene, että komissio käyttää asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 2 kohtaa — ainakin yhtenä — oikeusperustana. Yhteisöjen tuomioistuimissa toimitettavassa käsittelyssä komissio ilmoit-

84. Ehdotan näin ollen, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa osan riidanalaisesta päätöksestä puutteellisten perusteluiden vuoksi. Tämä johtopäätös on mielestäni perusteltu, koska komission määräämä viivästyskorko on tavanomaisesta käytännöstä poikkeava seuraamus eikä se ole itsestään selvä. Kreikan hallitus ei voinut näin ollen olla selvillä asianmukaisesta oikeudellisesta perustasta kohtuuden mukaan myöskään muulla tavalla.

VI Ratkaisuehdotus

85. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

- 1) kumoaa Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (jäljempänä EMOTR) tukiosastosta maksettavien jäsenvaltioiden tiettyjen menojen jättämisestä yhteisörahoituksen ulkopuolelle 5 päivänä helmikuuta 2001 tehdyn komission päätöksen siltä osin, kuin se koskee Helleenien tasavallalta vaadittua viivästyskorkoa maito- ja maitotuotealan menoista helmikuusta 1997 alkavan jakson osalta
- 2) velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut
- 3) toteaa, että Saksan liittotasavalta ja Espanjan kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.