JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER
24 päivänä maaliskuuta 1998 *

A Johdanto

1. Tämä asia koskee EMOTR:n [1] varoista maksettavista menoista Italian tasavallan osalta tehtyjä useita eri vähennyksiä, jotka ovat yhteismäärältään 108 850 076 808 Italian liiraa (ITL). Tämä muodostuu kuutta erillistä kohtaa koskevista 2—10 prosentin suuruisista vähennyksistä.

2. Kaksi ensimmäistä vähennystä koskevat kumpikin naudanlihan julkista varastointia. Komissio moittii Italiaa yhtäältä siitä, että lihan ostojärjestelyissä oli vakavia puutteita. Toimivaltainen viranomainen oli siirtänyt sille kuuluvan valvontatehtävän ammatilliselle yhteenliittymälle varmistautumatta tällä tavoin siirretyn toimivallan käytön asianmukaisuudesta. Myös vastuu lihan luuttomaksi leikkaamisesta oli kokonaisuudessaan uskottu interventiokeskuksille — samoin ilman mitään valvontaa. Tämä oli johtanut vakaviin puutteisiin.

3. Toista tätä alaa koskevaa vähennystä asian vastaaja komissio perustelee sillä, että kansalliset viranomaiset ovat hyväksyneet naudanlihan interventio-ostojen yhteydessä moninkertaisia tarjouksia (ryhmätarjouksia tai toisiinsa liittyviä tarjouksia), jotka eivät ole sallittuja. [2]

4. Eräs toinen kohta koskee valvonnan puutteita lampaan- ja vuohenlihan tuotantopalkkioiden osalta. Näiden puutteiden vuoksi tuotantopalkkioita oli lukuisissa tapauksissa maksettu eläimistä, joita ei olisi saanut ottaa huomioon tukea maksettaessa.

5. Komission mukaan myös viljojen julkisen varastoinnin alalla ilmeni vakavia puutteita, joiden se katsoo johtuvan siitä, että julkisen varastoinnin alaan kuuluvat tehtävät oli kokonaisuudessaan uskottu ulkopuolisille yrityksille.

* Alkuperäinen kieli: saksa.

1 — Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto.

2 — Myös asiassa C-209/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio (Kok. 1998, s. I-5655); asiassa C-232/96, Ranska v. komissio (Kok. 1998, s. I-5699); asiassa C-233/96, Tanska v. komissio (Kok. 1998, s. I-5759) ja asiassa C-238/96, Irlanti v. komissio (Kok. 1998, s. I-5801) on ainakin osittain kyse samasta ongelmasta.

6. Maatalousmaan viljelykäytöstä poistamisen osalta komissio moitti Italiaa siitä, että palkkioita viljelykäytöstä poistamisesta oli maksettu maa-alueista, joita ei ollut aikaisemmin viljelty.

7. Sokerin varastointikustannusten korvaamisen osalta komissio väittää, että toimivaltaiset viranomaiset ja AIMA eivät eräiltä osin olleet harjoittaneet mitään valvontaa.

9. Vähennystä perustellakseen komissio viittaa kokonaisselvitykseensä, [4] jonka mukaan komissio oli vuosina 1990 ja 1991 tekemissään tutkimuksissa todennut Italian osalta vakavia puutteita valvonnassa. Komission mukaan puutteet johtuvat siitä, että toimivaltainen interventioelin AIMA oli siirtänyt tehtävänsä ammatilliselle yhteenliittymälle AIA:lle. Vastuu ostetun lihan luuttomaksi leikkaamisesta oli puolestaan uskottu yksityisille interventiokeskuksille. Komissio toteaa, että kummassakaan tapauksessa ei ollut harjoitettu mitään riittävää valvontaa sen osalta, suoritettiinko tehtävät komission asetusten mukaisesti.

B Tosiseikat ja säännökset

Naudanlihan julkinen varastointi

8. Tässä yhteydessä Italia vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan komission päätöksen 96/311/EY [3] siltä osin kuin siinä kieltäydytään ottamasta vastattavaksi 54 927 174 194 ITL:n summaa. Tämä vähennys on kymmenen prosenttia vuosilta 1990 ja 1991 ilmoitetuista menoista.

10. Komissio toteaa lisäksi, että useissa tapauksissa valvoja oli sama kuin valvottava. Valvontaa harjoittavat organisaatiot olivat toisin sanoen voineet itsekin toimittaa lihaa interventioyksiköille.

11. Komissio katsoo, että valvonnan puutteiden olemassaolon vahvistaa se seikka, että komissio oli tarkastuksissaan havainnut vakavia puutteita sekä menettelyn kulun että varastoidun lihan laadun osalta. Komission mukaan interventioelin on ostanut ominaisuuksiltaan interventioon kelpaamatonta lihaa. Lisäksi on havaittu, että tarkastusmerkinnät oli eräissä tapauksissa poistettu lihasta, mikä

3 — Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta varainhoitovuonna 1992 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien sekä tiettyjen varainhoitovuoden 1993 menojen tarkastamisesta ja hyväksymisestä 10 päivänä huhtikuuta 1996 tehty komission päätös 96/311/EY (EYVL L 117, s. 19).

4 — Asiakirja VI/6355/95.

antaa aiheen olettaa, että liha ei ollut peräisin yhteisöstä. On myös todettu, että tuotteita on luokiteltu uudelleen väärentämällä alkuperäinen luokittelu. Lisäksi on arvosteltu muun muassa epäasianmukaisia pakkauksia ja lihan puutteellista jäädytystä.

12. Italian järjestelmän puutteita selventääkseen komissio viittaa lisäksi varastoidun lihan myynteihin yhtäältä elintarvikeavuksi Bulgariaan ja toisaalta myynteihin entiseen Neuvostoliittoon ja Brasiliaan. Edellä mainitut puutteet oli havaittu myös näiden myyntien osalta. Tästä syystä komissio on katsonut, että kymmenen prosentin suuruinen vähennys vuosilta 1990 ja 1991 ilmoitetuista menoista on perusteltu.

13. Italia kiistää väitteen, ettei valvonta ollut säännösten mukaista. Jos lihassa on ylipäänsä ollut puutteita, kysymys on ollut vain yksittäistapauksista. Italian mukaan kymmenen prosentin suuruinen vähennys on siis joka tapauksessa liian suuri, etenkin kun otetaan huomioon Italian tällä välin toteuttamat parannukset.

Naudanliha-alan tarjouskilpailumenettely

14. Tässä yhteydessä Italia vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan komission päätöksen siltä osin kuin siinä kieltäydytään ottamasta vastattavaksi 7 104 000 000 ITL:n summaa. Tämä vastaa kahden prosentin suuruista kiinteämääräistä korjausta vuoden 1992 menoista.

15. Komissio perustelee kokonaisselvityksessään [5] vähennystä sillä, että Italia on hyväksynyt moninkertaisia tarjouksia. Italian toimivaltaisen viranomaisen menettely ei ollut yhteisön oikeuden säännösten mukainen, ja menettely oli johtanut sääntöjä noudattaneiden toimijoiden syrjintään.

16. Moititut monenkertaiset tarjoukset voivat olla spekulatiivisia. Jos interventioon myytäväksi tarjotaan erittäin suuria määriä naudanlihaa, määriä täytyy pienentää soveltamalla kerrointa. [6] Koska tarjouksen tekijät kuitenkin edelleen yrittävät saada kaiken tarjoamansa lihan myydyksi interventioon, ne spekuloivat tekemällä ylimitoitettuja tarjouksia. Jos tarjouksen tekijä uskoo tietynsuuruisen vähennyskertoimen vahvistamiseen, se tarjoaa interven-

5 — Ks. alaviite 4.

6 — Tästä on säädetty naudanliha-alan interventiotoimenpiteiden soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 29 päivänä maaliskuuta 1989 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 859/89 (EYVL L 91, s. 5) 11 artiklan 3 kohdassa.

tioon myytäväksi vastaavasti suuremman määrän lihaa. Jos vahvistettu vähennyskerroin onkin pienempi kuin mitä tarjouksen tekijä oletti, tämän on toimitettava interventioelimelle enemmän lihaa kuin mitä sillä itse asiassa on käytettävissään. Jos tarjouksen tekijä pystyy toimittamaan interventioelimen kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesta määrästä alle 95 prosenttia mutta vähintään 85 prosenttia, se menettää kokonaismäärästä annetun vakuuden osittain, ja jos se pystyy toimittamaan alle 85 prosenttia, se menettää vakuuden kokonaan. [7]

17. Jos tarjouksen tekijä jakaa alkuperäisen tarjouksensa useaan pienempään tarjoukseen, jotka se esittää välikäsien avulla, riski vakuuden menettämisestä pienenee. Vaikkei tarjouksen tekijä pystykään toimittamaan koko tarjottua määrää, se voi täyttää tekemistään useista pienistä tarjouksista ainakin joitakin siihen määrään saakka, ettei se menetä vakuutta. Vakuus tietenkin siirtyy niiden tarjousten osalta, joita tarjouksen tekijä ei enää pysty täyttämään, mutta tätä vakuutta ei ole laskettu tarjouksen tekijän esittämien kaikkien tarjousten yhteismäärästä vaan kunkin tarjouksen omasta, pienemmästä määrästä. Menetetyn vakuuden määrä on näin vähäisempi, ja saatu voitto yleensä ylittää sen.

18. Komission mukaan tämä osoittaa selvästi, että moninkertaisten tarjousten tekeminen suosii spekulaatiota, koska vakuuden asettamisen vaikutus pienenee.

7 — Asetuksen N:o 859/89 13 artiklan 4 kohta.

19. Komission mukaan spekulaatio, jossa määrien uskotellaan olevan todellista suurempia, on intervention tarkoituksen vastaista. Interventiolla pyritään — markkinahintojen laskiessa alle tietyn rajan — vakauttamaan markkinat ja estämään hintojen huomattava aleneminen tai lieventämään sitä esimerkiksi interventio-ostoilla. [8] Asetuksella N:o 859/89 [9] otettiin käyttöön tarjouskilpailumenettely. [10] Tarjouskilpailumenettelyssä ostohinnat ja -määrät vahvistetaan saatujen tarjousten perusteella. [11]

20. Spekulatiiviset tarjoukset, joita kuten edellä on todettu, moninkertaisten tarjousten esittäminen suosi, ovat estäneet interventiotoimenpiteiden täytäntöönpanon onnistumisen. Jos tarjoukset koskevat suurempaa lihamäärää kuin mitä markkinoilla todella on käytettävissä, saatujen tarjousten perusteella vahvistettavia ostohintoja ja -määriä ei enää voida määrätä markkinoiden olosuhteiden mukaisesti. Spekulatiiviset tarjoukset ovat näin ollen estäneet komissiota saamasta tarkkaa käsitystä markkinatilanteesta. Tämän perusteella on pidettävä lähestulkoon varmana, että spekulatiivisten tarjousten ja niitä edistävien "moninkertaisten" tarjousten vuoksi interventioelimet ovat ostaneet suurempia määriä lihaa

8 — Naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 27 päivänä kesäkuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 805/68 (EYVL L 148, s. 24) neljäs perustelukappale ja 5 artikla.

9 — Mainittu edellä alaviitteessä 6.

10 — Asetuksen N:o 859/89 kolmas perustelukappale sekä 7 artikla ja sitä seuraavat artiklat.

11 — Naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 805/68 muuttamisesta, asetuksen (ETY) N:o 1302/73 kumoamisesta ja asetuksen (ETY) N:o 4132/88 voimassaoloajan pidentämisestä 2 päivänä maaliskuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 571/89 (EYVL L 61, s. 43) toinen perustelukappale.

korkeampaan hintaan. On lisäksi otettava huomioon, että moninkertaisten tarjousten tekeminen mahdollistaa myös hintaspekulaation. Jos ostettavat määrät ovat liian suuria, EMOTR:lle aiheutuu enemmän kuluja kuin mitä markkinoiden tukeminen vaatisi.

21. Kantaja sitä vastoin katsoo noudattaneensa kaikkia interventiota koskevia säännöksiä. Se ei ole hyväksynyt tarjouksen tekijää kohti enempää kuin yhden tarjouksen eikä siten ole rikkonut valvontavelvollisuutta.

22. Säännös, johon tämä riita-asia perustuu, on asetuksen N:o 859/89 9 artiklassa, jonka 1 kohdassa säädetään seuraavaa: "*Tarjouksen tekijä* saa osallistua tarjouskilpailuun ainoastaan sitoutuessaan kirjallisesti siihen, että kaikkia kyseisiä ostoja koskevia sääntöjä noudatetaan." [12]

23. Tämän artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa: "*Asianomaisten* on tehtävä tarjouksensa sen jäsenvaltion interventioelimelle, jonka alueella tarjouskilpailu on avattu, esittämällä kirjallinen tarjous vastaanottoilmoitusta vastaan tai millä tahansa muulla interventioelimen hyväksymällä kirjallisella tiedonannolla, johon on liitetty interventioelimen vastaanottoilmoitus; *kukin asianomainen saa esittää ainoastaan yhden tarjouksen laatuluokkaa ja tarjouskilpailua kohti.*" [13]

12 — Kursivointi tässä.
13 — Kursivointi tässä.

24. Käsitteiden "tarjouksen tekijä" ja "asianomainen" välisellä erolla on komission mukaan merkitystä tässä yhteydessä. Eri ilmaisujen käyttäminen osoittaa, ettei asianomaisia voida samaistaa tarjouksen tekijöihin. "Asianomaisen" käsite ei sisällä pelkästään niitä, jotka ovat todella toimineet ja esittäneet tarjouksen. Se kattaa huomattavasti laajemman ryhmän henkilöitä, joten kielto tehdä useampia kuin yksi tarjous ei koske ainostaan yksittäistä tarjouksen tekijää eli sitä, jota todella tekee tarjouksen. Kielto koskee päinvastoin kaikkia, jotka tekevät tarjouksia samasta lihamäärästä.

25. Kantaja sitä vastoin katsoo, että käsitteet "tarjouksen tekijä" ja "asianomainen" ovat vaihdettavissa keskenään. Eri ilmaisujen käyttämisellä on kantajan mukaan ainostaan pyritty välttämään käsitteen toistoa. Ilmaisujen välille ei voida tehdä eroa. Käsitteellä "asianomainen" ei ole muissakaan yhteisön säädöksissä muuta merkitystä kuin tarjouskilpailuun osallistuva yritys. Asetuksen N:o 859/89 9 artiklan 2 kohdan toiseen virkkeeseen sisältyvä kielto tarkoittaa siis vain sitä, että henkilö, joka lopulta tekee tarjouksen, saa tehdä niitä vain yhden.

26. Kantajan mukaan siitä, että tarjousten yhteydessä on otettava huomioon myös taloudellinen tilanne, säädettiin vasta neuvoston asetuksen (ETY) N:o 805/68 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä naudanliha-alan yleisten ja erityisten interventiotoimenpiteiden osalta 1 päivänä syyskuuta

1993 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 2456/93 [14] 11 artiklan 3 kohdassa; asetus ei vielä ollut voimassa nyt kyseessä olevien tapahtumien aikaan. Tässä kohdassa säädetään seuraavaa:

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

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

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

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

14 — EYVL L 225, s. 4.

27. Komission mukaan on vielä yksi syy, miksi Italiassa noudatettu tarjouskilpailumenettely ei ollut yhteisön oikeuden säännösten mukainen. Italian naudanlihamarkkinoilla toimivat yritykset ovat jakaantuneet kolmeen tuottajaryhmittymään. Kantajan mukaan nämä hoitivat jäsentensä puolesta kaikki tarvittavat muodollisuudet viranomaisten luona. Tämä on Italiassa yleinen käytäntö. Näin ollen tuottajaryhmittymät keräsivät jäsentensä tarjoukset — jotka kantajan mukaan olivat sinetöidyissä kuorissa — ja toimitti ne edelleen interventioelimelle. Komission mukaan tarjouksien luottamuksellista käsittelyä ei voida enää varmistaa siten kuin asetuksen N:o 859/89 9 artiklan 6 kohdassa säädetään. Italia sitä vastoin katsoo, että ryhmittymät toimivat tältä osin ainoastaan postinkantajana. Sen mielestä ei voida katsoa, että yhteisön oikeuden säännöksiä olisi täten rikottu.

28. Tällainen tuottajaryhmittymä voi lisäksi esittää omissa nimissään tarjouksen kaikkien niiden jäsentensä puolesta, jotka eivät ole tehneet omaa tarjoustaan. Komission mielestä käsittely ei myöskään tässä tapauksessa ole luottamuksellista. Kun kilpailijoiden edut yhdistetään, tarjouskilpailun tuoma etu mitätöityy. Italian mielestä tässä nimenomaan ei rikota moninkertaisten tarjousten kieltoa, johon komissio vetoaa. Kysymys ei ole moninkertaisista tarjouksista vaan tuottajaryhmittymän esittämästä yhdestä tarjouksesta.

Italian mukaan tämä ei vaaranna interventiota vaan vähentää tarjousten lukumäärää, mikä on täysin toivottavaa.

Lampaan- ja vuohenlihan tuotantopalkkiot

29. Tässä yhteydessä Italia riitauttaa komission päätöksen siltä osin kuin siinä kieltäydytään ottamasta vastattavaksi 34 175 522 595 ITL:n summaa. Tämä vastaa kymmenen prosentin suuruista vähennystä vuoden 1992 menoista.

30. Lampaan- ja vuohenlihan yhteisestä markkinajärjestelystä 25 päivänä syyskuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3013/89 [15] 5 artiklan mukaan lampaanlihan tuottajille myönnetään tuotantopalkkio tulonmenetyksen korvaamiseksi. Komission mukaan Italian valvontajärjestelmän vakavat puutteet olivat johtaneet siihen, että tuotantopalkkioita oli maksettu aiheettomasti lukuisissa sellaisissa tapauksissa, joissa palkkiota ei olisi pitänyt maksaa.

31. Italia ei kiistä komission esiin tuomia puutteita, mutta riitauttaa komission tekemän korjauksen suuruuden. Kantaja perustelee valvonnan puutteita koulutuksen puuttumisella ja valvontahenkilökunnan riittämättömillä oikeudellisilla tiedoilla.

Viljojen julkinen varastointi

32. Tässä yhteydessä Italia vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan komission päätöksen siltä osin kuin siinä kieltäydytään ottamasta vastattavaksi 10 082 336 246 ITL:n summaa. Komissio perustelee vähennystä tarkastusten yhteydessä havaitsemillaan vakavilla puutteilla. Julkisen varastoinnin alaan kuuluvia tehtäviä oli uskottu yksityisille yrityksille ilman mitään valvontaa. Komission mukaan valvontaa ei harjoitettu yksityisten yritysten toiminnan suhteen eikä myöskään varastoitujen tuotteiden laadun suhteen. Tästä on aiheutunut EMOTR:lle turhia kustannuksia. Tämän vuoksi komissio teki kymmenen prosentin suuruisen vähennyksen vuodelta 1992 toteutus- ja rahoituskustannuksina ilmoitetuista menoista sekä viiden prosentin suuruisen vähennyksen vuodelta 1992 muina kustannuksina ilmoitetuista menoista.

33. Italia ei kiistä esiin tuotuja puutteita mutta riitauttaa vähennyksen suuruuden.

15 — EYVL L 289, s. 1.

Maatalousmaan viljelykäytöstä poistaminen

34. Tämän alan osalta Italia riitauttaa komission päätöksen siltä osin kuin siinä kieltäydytään ottamasta vastattavaksi 2 169 762 753 ITL:n summaa. Tämä vastaa kantajan mukaan kymmentä prosenttia Sisilian osalta vuodelta 1992 ilmoitetuista menoista.

35. Maatalouden rakenteiden tehokkuuden parantamisesta annetulla asetuksella N:o 797/85, [16] sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1094/88, [17] otettiin käyttöön tukijärjestelmä maatalousmaan viljelykäytöstä poistamisen edistämiseksi. [18] Tukea voitiin myöntää kaikelle maatalousmaalle riippumatta siitä, mitä siinä on viljelty, jos kyseistä maatalousmaata on aikaisemmin tosiasiallisesti viljelty vähintään tietyn viiteajanjakson ajan, [19] joka tässä tapauksessa oli markkinointivuosi 1987/1988.

36. Komission mukaan tukijärjestelmästä olivat Sisiliassa hyötyneet myös sellaiset maa-alueet, jotka eivät täyttäneet edellä mainittua edellytystä, ja on järjetöntä maksaa tukea viljelykäytöstä poistamisesta sellaisista maa-alueista, joita oli kylläkin muokattu, mutta joilla ei ollut viljelty mitään. Komissio toteaa, ettei kantaja ole harjoittanut tältä osin mitään valvontaa.

37. Italia väittää, että tähän saakka käytetty "perinteisen kesannoinnin" menetelmä on korvattu toisella menetelmällä. Perinteisessä kesannoinnissa maa on tietyn ajan kesantona, ja sitä muokataan vain vedenotto- ja varastointikyvyn parantamiseksi. Sittemmin on siirrytty käyttämään menetelmää, jossa kesantomaalle korroosiovahinkojen estämiseksi kylvetään tavanomaista aikaisemmin leikattavia syys- ja kevätkasvustoja, kuten rehuina käytettäviä hernekasveja, härkäpapua, kasvihernettä, perunaa ja niin edelleen.

38. Komission mukaan Sisiliassa on edelleen käytetty (myös) perinteistä kesannointia (eli kesannointia ilman kylvämistä). Koska tältä osin ei kuitenkaan ole harjoitettu mitään valvontaa, komissio on kieltäytynyt ottamasta vastattavaksi summaa, joka sen ilmoituksen mukaan vastaa viittä prosenttia näistä menoista.

39. Italia väittää, ettei vähennys ole perusteltu, koska asetuksen tätä koskevat säännökset eivät sanamuodoltaan ole yksiselitteisiä.

16 — Maatalouden rakenteiden tehokkuuden parantamisesta 12 päivänä maaliskuuta 1985 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 797/85 (EYVL L 93, s. 1).

17 — Asetuksen (ETY) N:o 797/85 ja asetuksen (ETY) N:o 1760/87 muuttamisesta maatalousmaan viljelykäytön poistamista koskevilta osin sekä tuotannon laajaperäistämisestä ja tuotantosuunnan muuttamisesta 25 päivänä huhtikuuta 1988 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1094/88 (EYVL L 106, s. 28).

18 — Asetuksen 1 a artiklan 1 kohta.

19 — Asetuksen N:o 1094/88 1 a artiklan 2 kohta.

Sokerin varastointikustannukset

40. Tässä yhteydessä Italia riitauttaa komission päätöksen siltä osin kuin siinä kieltäydytään ottamasta vastattavaksi 391 281 020 ITL:n summaa. Tämä vastaa kymmentä prosenttia sokerialaan erikoistuneille kauppiaille (ja itsenäisille varastoijille) maksetuista varastointikustannuksista.

41. Komissio perustelee vähennystä tarvittavien valvontatoimenpiteiden täydellisellä puuttumisella.

42. Sokerialan yhteisestä markkinajärjestelystä 30 päivänä kesäkuuta 1981 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1785/81 [20] 8 artiklassa säädetään sokerin varastointikustannusten korvausjärjestelmästä. Järjestelmän mukainen korvaus on kiinteämääräinen, ja se rahoitetaan maksuilla. Asetuksen N:o 1785/81 mukaan maksu peritään kaikilta etuuskohtelun alaisen sokerin tuojilta ja kaikilta etuuskohtelun alaisen sokerin puhdistajilta.

43. Sokerialan varastointikustannusten korvausta koskevista yleisistä säännöistä ja asetuksen (ETY) N:o 750/68 kumoamisesta 20 päivänä kesäkuuta 1977 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1358/77 [21] 2 artiklan mukaan korvaus varastointikustannuksista myönnetään seuraaville: "kaikille peruskiintiön saaneille sokerinvalmistajille, kaikille sokerin puhdistajille, kaikille tomusokerin, palasokerin ja kandisokerin valmistajille — —, kaikille sokerialaan erikoistuneille kauppiaille, jotka ovat sen jäsenvaltion hyväksymiä, jonka alueella heidän yrityksensä sijaitsevat, kaikille interventioelimille".

44. Tämän asetuksen kolmannessa perustelukappaleessa todetaan lisäksi seuraavaa: "— — ja tämän vuoksi näiden maksujen määrät olisi vahvistettava noudattaen periaatetta, jonka mukaan suoritettujen korvausten summan on vastattava perittyjen maksujen summaa".

45. Järjestelmän valvonnasta säädetään sokerialan varastointikustannusten korvausjärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 18 päivänä elokuuta 1978 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1998/78 [22] 19 artiklassa. Siinä säädetään seuraavaa: "Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet tämän asetuksen soveltamiseksi ja vahvistettava erityisesti kaikki tarvittavat valvontamenettelyt."

20 — EYVL L 177, s. 4.

21 — EYVL L 156, s. 4.

22 — EYVL L 231, s. 5.

46. Komissio huomauttaa, että tässä on kysymys erittäin monimutkaisesta järjestelmästä, joka edellyttää tiukkoja valvontajärjestelyjä, joista on myös säädetty. Koska Italiassa ei 31.12.1992 mennessä kuitenkaan ollut ryhdytty mihinkään valvontatoimiin sokerialaan erikoistuneiden kauppiaiden toimitiloissa, komissio katsoo, että kymmenen prosentin suuruinen vähennys on perusteltu.

47. Italia myöntää, että siirtymäkauden [23] aikana ei toteutettu mitään valvontatoimia sokerialaan erikoistuneiden kauppiaiden toimitiloissa. Käytössä oli ainoastaan hallinnollinen valvontajärjestelmä. Se oli kuitenkin ollut erittäin tehokas, ja sen mukaan asiakirjojen myöhässä esittämisestä voitiin määrätä raskaita seuraamuksia. Italia toteaa, että heti kun AIMA pystyi harjoittamaan valvontaa myös paikan päällä, valvonta ulotettiin myös aikaisempiin ajanjaksoihin. Valvonnan yhteydessä ei todettu mitään sääntöjenvastaisuuksia. Tämä koskee myös aikaisempia ajanjaksoja.

48. Italia toteaa, että koska varastointikustannukset rahoitetaan tuottajien maksamilla maksuilla, varastointikustannuksia koskevan tilityksen hyväksymättä jättäminen on ristiriidassa sen kanssa, että korvauksen saajilta perittyjä maksuja koskeva tilitys hyväksytään.

49. Tarpeellisten valvontatointen osalta kantaja toteaa, että yhteisön lainsäädäntöön ei sisälly mitään erityisiä säännöksiä valvontatiheydestä eikä valvonnassa käytettävistä menetelmistä. Kantajan mukaan yhteisön lainsäätäjä on pikemminkin jättänyt jäsenvaltioiden viranomaisille suuren vapauden sen suhteen, miten ne soveltavat niitä menettelyjä ja toimenpiteitä, joita ne pitävät tarpeellisina riittävän valvonnan varmistamiseksi. Koska taloudellista vahingosta ei ole näyttöä, kantajan mielestä ei ole mitään perusteita väitteelle, että valvonta ei ollut riittävää.

Kanne ja vastaajan vaatimukset

50. Italian tasavalta on näiden kuuden vähennyksen vuoksi nostanut heinäkuussa 1996 kanteen vaatien, että yhteisöjen tuomioistuin

— kumoaa 10 huhtikuuta 1996 tehdyn komission päätöksen N:o 417, [24] siltä osin kuin siinä on Italian tasavallan varainhoitovuoden 1992 menoista esittämien tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä kieltäydytty ottamasta EMOTR:sta vastattavaksi 108 850 076 808 ITL:n summaa.

23 — Aikana, jota komission tarkastus koski, AIMA oli juuri ottanut vastatakseen entiselle Cassa Conguaglio Zuccherolle kuuluneista tehtävistä.

24 — Julkaistu päätöksessä 96/311/EY (EYVL L 117, s. 19).

51. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää kanteen ja

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

C Tapauksen erittely

Naudanlihan julkinen varastointi

52. Komissio väittää, että Italia on syyllistynyt vakaviin valvonnan puutteisiin, eli että se on rikkonut valvontavelvollisuuttaan. Lihan luuttomaksi leikkaamista koskevan valvonnan osalta on todettava, että tämä velvollisuus ilmenee naudanliha-alan interventiotoimenpiteiden soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun asetuksen N:o 859/89 20 artiklasta. [25] Siinä ei pelkästään säädetä, että interventioelinten on varmistettava kaikkien tätä koskevien toimenpiteiden valvonta. Siinä säädetään myös, miten valvonta on järjestettävä. Muiden valvontatoimenpiteiden osalta on viitattava yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annettuun neuvoston asetukseen (ETY) N:o 729/70. [26] Asetuksen perustelukappaleissa todetaan muun muassa seuraavaa: "on toteutettava toimenpiteitä sääntöjenvastaisuuksien estämiseksi — — ". [27] Kahdeksas perustelukappale kuuluu seuraavasti: "yhteisön menoista on tehtävä perusteelliset tarkastukset; jäsenvaltioiden omasta aloitteestaan tekemien ja edelleen olennaisen tärkeiden tarkastusten täydentämiseksi on syytä säätää komission virkamiesten tekemistä tarkastuksista sekä näiden käytössä olevasta mahdollisuudesta kääntyä jäsenvaltioiden puoleen".

53. Näitä perustelukappaleita vastaavassa asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot toteuttavat kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti toimenpiteet, jotka ovat tarpeen:

— rahastosta rahoitettavien toimien tosiasiallisen toteuttamisen ja niiden asianmukaisuuden varmistamiseksi,

25 — Mainittu edellä alaviitteessä 6.

26 — EYVL L 94, s. 13.

27 — Asetuksen N:o 729/70 seitsemäs perustelukappale.

— sääntöjenvastaisuuksien estämiseksi ja niihin kohdistuvien seuraamusten toteuttamiseksi,

— sellaisten summien takaisinperimiseksi, jotka on menetetty sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien seurauksena.

— — "

54. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansallisten viranomaisten kuuluu valvoa yhteisön säännösten tarkkaa noudattamista. [28] Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Exportslachterijen van Oordegem 2.6.1994 antamassaan tuomiossa täsmentänyt, kuinka laaja tämä jäsenvaltioiden velvollisuus on EMOTR:sta myönnettävän rahoituksen yhteydessä. Yhteisöjen tuomioistuin on siinä todennut asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdasta seuraavaa:

"Tässä säännöksessä, joka on tällä erityisalalla ilmaus jäsenvaltioille EY:n perustamissopimuksen 5 artiklassa asetetuista velvoitteista, määritellään yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti periaatteet, joiden mukaisesti yhteisön ja jäsenvaltioiden on järjestettävä EMOTR:sta rahoitettavia maatalouden interventiotoimia koskevien yhteisön päätösten täytäntöönpano ja näihin interventiotoimiin liittyvien petosten sekä sääntöjenvastaisuuksien torjunta (ks. em. yhdistetyt asiat BayWa v. Balm, tuomion 13 kohta).

Tässä artiklassa asetetaan jäsenvaltioille yleinen velvollisuus ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että EMOTR:sta rahoitettavat toimet todella on sääntöjen mukaisesti toteutettu, vaikka yhteisön tietyssä yksittäisessä säädöksessä ei nimenomaisesti edellytettäisikään minkään tietyn valvontamenetelmän käyttöön ottamista (ks. asia C-8/88, Saksa v. komissio, tuomio 12.6.1990, Kok. 1990, s. I-2321, 16 ja 17 kohta)." [29]

55. Tästä seuraa, että jäsenvaltioilla voi olla valvontavelvollisuus silloinkin, kun kyseisessä säännöksessä ei ole nimenomaisesti säädetty tällaisesta velvollisuudesta.

56. Koska asetuksessa N:o 859/89 on lukuisia säännöksiä siitä, mitä ominaisuuksia ostetulla lihalla on oltava ja miten se on varastoitava ja pakattava, jäsenvaltioiden on toteutettava vastaavat valvontatoimenpiteet näiden sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi.

28 — Asia C-48/91, Alankomaat v. komissio, tuomio 10.11.1993 (Kok. 1993, s. I-5611, 11 kohta); asia C-366/88, Ranska v. komissio, tuomio 9.10.1990 (Kok. 1990, s. I-3571, 20 kohta); asia C-8/88, Saksa v. komissio, tuomio 12.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2321, 17 kohta) ja yhdistetyt asiat 146/81, 192/81 ja 193/81, BayWa v. Balm, tuomio 6.5.1982 (Kok. 1982, s. 1503, 26 kohta).

29 — Asia C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem, tuomio 2.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2283, 17 ja 18 kohta).

57. Jolleivät jäsenvaltiot täytä tätä velvollisuuttaan, niiden EMOTR:oon liittyviä menoja ei korvata. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, "EMOTR rahoittaa ainoastaan yhteisön sääntöjen mukaisesti myönnetyt vientituet ja toteutetut interventiot maatalousalan yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä ——". [30] Komission on osoitettava, että maatalousalan yhteisen markkinajärjestelyn sääntöjä on rikottu. [31]

58. Seuraavaksi on tutkittava myös se, onko komissio täyttänyt näyttövelvollisuutensa. Se väittää, että AIMA ja AIA olivat siirtäneet interventiomenettelyyn liittyvät valvontatehtävät ja vastuun yksityisille interventiokeskuksille ilman, että AIMA olisi varmistanut tätä koskevan valvonnan.

59. Italia sitä vastoin selvittää, kuka toimi valvojana ja miten valvontatoimet oli järjestetty. Italia mainitsee ensinnäkin viranhaltijoina toimivat eläinlääkärit, mutta toteaa myös, että valvontatoimia toteutti eräs organisaatio, joka oli välittömässä yhteydessä varastoinnista vastaavaan yksikköön. Se ei lausu mitään siitä, harjoittiko AIMA lisäksi itse valvontaa ja millaista tämä valvonta siinä tapauksessa oli. Kantaja toteaa ainoastaan, ettei sen — eli AIMA:n — voida katsoa siirtäneen tehtäviään AIA:lle. Näiden välillä oli pikemminkin kaksipuolisesti velvoittava sopimus.

60. Koska AIMA ei siten ole esittänyt mitään tietoja siitä, onko se harjoittanut valvontaa ja miten, voidaan päätellä, että tällä tasolla valvonta puuttui täysin.

61. Komission mukaan tämän vahvistaa se, että lihassa itsessään havaitut puutteet olivat osittain niin ilmeisiä (esimerkiksi leimojen puuttuminen), että ne olisi joka tapauksessa pitänyt havaita sääntöjenmukaisessa tarkastuksessa.

62. On kysyttävä, onko tämä riittävä näyttö siitä, että AIMA on syyllistynyt rikkomiseen. Tältä osin on viitattava yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan komissio kylläkin on joka kerta velvollinen perustelemaan päätöksensä, jolla se toteaa valvonnan puuttuvan täysin tai olevan puutteellista. [32] Mainitussa tapauksessa komissio väitti muun muassa, etteivät toimivaltaiset viranomaiset olleet pystyneet antamaan tietoja sen enempää paikan päällä suoritettujen tarkastusten tiheydestä kuin valvontaviranomaisten

30 — Edellä alaviitteessä 28 mainittu asia Alankomaat v. komissio (tuomion 13 ja 14 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

31 — Edellä alaviitteessä 28 mainittu asia Alankomaat v. komissio (tuomion 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); asia C-281/89, Italia v. komissio, tuomio 19.2.1991 (Kok. 1991, s. I-347, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); asia 347/85, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 24.3.1988 (Kok. 1988, s. 1749, 16 kohta) ja asia C-55/91, Italia v. komissio, tuomio 6.10.1993 (Kok. 1993, s. I-4813, 13 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 — Edellä alaviitteessä 28 mainittu asia Saksa v. komissio (tuomion 23 kohta).

ja paikallisten viranomaisten välisestä viestintäjärjestelmästä. Toimivaltaiset viranomaiset eivät olleet myöskään pystyneet esittämään selvitystä erään pöytäkirjan puuttumisesta. Nämä seikat olivat riittävä perustelu komission väitteiden perustelemiseksi. Kantajan olisi nyt kuulunut osoittaa komission päätelmät virheellisiksi. Yhteisöjen tuomioistuin totesi edelleen, ettei kantaja voinut mitään näyttöä esittämättä vain väittää, että hallinnolliset valvontatoimenpiteet samoin kuin paikan päällä suoritettavat valvontatoimenpiteet oli todella toteutettu. Koska kantaja ei siis ollut osoittanut, että valvontatoimenpiteet oli toteutettu, komission päätelmät antoivat aiheen perusteltuihin epäilyksiin harjoitetuista valvonta- ja tarkastustoimista muodostuvan kokonaisuuden asianmukaisuuden ja tehokkuuden suhteen. [33]

63. Komissio toteaa tältä osin, ettei AIMA ole pystynyt selvittämään, mitä arviointiperusteita käyttäen se on valvonut, onko AIA hoitanut sille uskotut tehtävät oikein. Toisin sanoen AIMA ei ole komission mukaan pystynyt esittämään, millä keinoilla se on varmistunut siitä, että järjestelmä toimi oikein. AIMA ei ole myöskään esittänyt selvitystä mahdollisesti antamistaan ohjeista. Italian viranomaiset eivät komission mielestä edes ole selvittäneet, suoritettiinko tarkastuksia paikan päällä, ja jos suoritettiin, kuinka usein ja minkä perusteiden mukaisesti. Sama koskee lihan säilytystoimenpiteitä. Komission mukaan mahdollisten valvontatointen tuloksista ei myöskään ole pystytty esittämään mitään selvitystä.

64. Komission mukaan tehokas valvontajärjestelmä on tässä sitäkin tarpeellisempi, koska sen mielestä valvoja on useissa tapauksissa sama kuin valvottava. Tällainen käytäntö lisää petoksen vaaraa. Italia ei totea tältä osin mitään. Se tyytyy esittämään toteamuksia tehtävienjaosta hyvin konkreettisessa tapauksessa eli AIA:n tarkastajien ja viranhaltijoina toimivien eläinlääkärien sekä yksityisten interventiokeskusten tarkastajien välillä. Tästä selvityksestä ei ilmene tarkasti, oliko eri yksiköiden tehtävät aina selvästi erotettu toisistaan.

65. Muilta osin Italia lausuu ainoastaan yksittäisistä väitteistä. Esimerkiksi väitteestä, jonka mukaan interventioelimet ovat lainvastaisesti ostaneet jo jäädytettyä lihaa, se toteaa, ettei tällaista rikkomista voitu jälkikäteen havaita komission suorittamassa tarkastuksessa. Komissio kiistää tämän ja väittää, että jo jäädytettynä ostetusta lihasta on erittäin helppo poistaa leimat, toisin kuin tuoreeseen lihaan tehdyt leimat. Italia ei kiistä väitettä, jonka mukaan Italiassa ei ole noudatettu enimmäismääriä, joita laatikoihin saa pakata. Se vain toteaa, miksi sääntöä ei ole noudatettu. Kantaja ei lausu mitään väärien leimojen käyttä-

33 — Edellä alaviitteessä 28 mainittu asia Saksa v. komissio (tuomion 26 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

mistä koskevasta väitteestä. Se vain väittää, ettei leiman tekemisestä väärään paikkaan aiheudu mitään vahinkoa.

66. Uudelleenluokittelun osalta kantaja kuitenkin myöntää, että AIA:n oli vuodesta 1991 lähtien täytynyt antaa toimivaltaisille yksiköille hallinnollisilla soveltamisohjeilla lukuisia ohjeita sen varmistamiseksi, että sääntöjä noudatetaan. Se ei siten kiistä sitä, että tällä alalla oli ilmennyt vaikeuksia.

67. Muutoin kantaja tyytyy useiden väitteiden osalta toteamaan, että valvontatoimia toteutettiin, mutta niiden yhteydessä ei kuitenkaan havaittu mitään rikkomisia. Kuten edellä on todettu, yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tämä ei riitä. Lihan luokitteluun liittyvän ongelman osalta kantaja väittää, että tältä osin tukeudutaan subjektiivisiin arviointiperusteisiin, jotka vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen. Tähän on todettava, että yhteisössä on selvät säännöt lihan luokittelusta. [34] Väitteestä, jonka mukaan oli ostettu vähempiarvoiseen luokkaan P kuuluvaa vasikan- tai naudanlihaa, kantaja toteaa, ettei ollut mitään syytä myydä interventioon vasikanlihaa, koska vasikanlihan hinta oli huomattavasti korkeampi tavanomaisilla markkinoilla. Tähän on todettava, että vasikanlihan myynti interventioon voi olla mielekästä silloin, kun kyseistä lihaa ei saada myytyä vapailla markkinoilla. Kantaja toteaa edelleen, että laatuluokkaan P kuuluva liha on Italiassa erittäin harvinaista, eikä sitä ole myöskään havaittu Italian viranomaisten suorittamissa tarkastuksissa. Kuten edellä on osoitettu, tämä väite ei ole riittävä. Luokittelun väärentämistä koskevan väitteen osalta kantaja — täydentääkseen väitettään, jonka mukaan tällaista väärentämistä ei ole havaittu — viittaa asiantuntijalausuntoihin, jotka on laadittu tuottajien ja interventiokeskusten pyynnöstä. Laatuluokan P muuttamiseen korkeammaksi laatuluokaksi R ei ole erityisesti kiinnitetty huomiota, koska ilmoitetut laatuluokat olivat osoittautuneet oikeiksi. On kyseenalaista riittäkö tämä toteamus kumoamaan väitteen. Vaikka se riittäisinkin, on vielä useita muita kohtia, joiden perusteella voidaan päätellä, että valvontajärjestelmässä oli puutteita.

68. Eräs toinen kantajan esiin tuoma kohta koskee sitä, että havaitut puutteet olivat erittäin vähäisiä eli että rikkomukset olivat vähäpätöisiä. Kun jätetään huomiotta se seikka, että rikkomisen laajuus on epäselvä, tällainen väite voi koskea vain yksittäistä ongelmaa eikä suinkaan kaikkia komission esiin tuomia puutteita.

69. Bulgariaan, entiseen Neuvostoliittoon ja Brasiliaan suuntautuneiden myyntien osalta kantaja toteaa, että vastaanottajat eivät ole esittäneet mitään huomautuksia. Tätä ei kuitenkaan voida käyttää arviointiperusteena tässä tapauksessa. Bulgarian osalta kantaja väittää, että liha oli tarkastettu ennen vientiä. Jos silloin olisi havaittu puutteita, lihaa ei olisi voitu vapauttaa vientiin. Sama koskee myyntejä

34 — Yhteisön täysikasvuisten nautaeläinten ruhojen luokitteluasteikosta 28 päivänä huhtikuuta 1981 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1208/81 (EYVL L 123, s. 3).

entiseen Neuvostoliittoon. Kantajan mukaan komissio on sitä paitsi ilmoittanut täysin väärän lihamäärän Bulgariaan suuntautuneiden myyntien osalta. Tätä seikkaa ei voida tarkastaa. On kuitenkin selvää, että eräässä tarkastuksessa päädyttiin siihen tulokseen, että kyseessä oleva liha ei ollut interventiota koskevien säännösten mukaista.

70. Italia mainitsee erään toisen yksittäistapauksen. Tässä tapauksessa AIA oli havainnut huomattavia puutteita, vaikka EMOTR:n aikaisemmin suorittamassa tarkastuksessa ei ollut löytynyt mitään huomautettavaa. Tällaisesta tehokkaan valvonnan yksittäistapauksesta ei kuitenkaan voida päätellä, että AIA:n valvontaperusteet yleisesti ottaen olisivat vastanneet EMOTR:n valvontaperusteita.

71. Lopuksi kantaja väittää, että komission toteamat puutteet koskevat vain harvoja yksittäistapauksia (esimerkiksi itse lihaa koskevat puutteet ja pakkaamiseen liittyvät puutteet). Nämä yksittäistapaukset kuitenkin ovat sellainen lisätekijä, joka osoittaa perustelluksi väitteen, ettei käytössä ollut tehokasta valvontajärjestelmää. [35] Tässäkin voidaan katsoa komission pystyneen osoittamaan, että jos AIMA ylipäänsä harjoitti valvontaa, sen harjoittama valvonta ei ollut riittävää sen enempää kuin AIA: nkaan harjoittama valvonta. Todetut yksittäistapaukset voivat näin ollen vahvistaa tämän paikkansapitävyyden. Komissio on lisäksi todennut tarkastaneensa vuonna 1990 kaikki interventiokeskukset ja vuonna 1991 15 kaikkiaan 35 interventiokeskuksesta. Komissio toteaa havainneensa samat puutteet kaikissa tarkastuksissa. Tässä tapauksessa ei näin ollen voida väittää, että kysymys olisi ollut muutamista yksittäistapauksista tai suunnatuista tarkastuksista. Toisaalta on viitattava siihen, että komissio on tässä tapauksessa valinnut aiheutuneeseen riskiin perustuvan kiinteämääräisen arvion menetelmän. Koska AIMA ei ole pystynyt kumoamaan väitettä, jonka mukaan se ei itse enää ollut toteuttanut mitään valvontatoimia, jo tämän perusteella voidaan päätellä, että rahastoon on kohdistunut huomattava vahingonvaara. Ei pidä tukeutua pelkästään tarkastusten yhteydessä havaittuihin puutteisiin.

72. Komissio on näin ollen pystynyt osoittamaan, ettei Italia ole täyttänyt valvontavelvollisuuksiaan. Komissio katsoo perustellusti, että tästä on aiheutunut rahastolle vahingonvaaraa.

73. Todistustaakkaa kuuluu muilta osin Italialle. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, silloin kun komissio kieltäytyy hyväksymästä EMOTR:sta maksettavaksi tiettyjä menoja sillä perusteella, että menot ovat aiheutuneet jäsenvaltion yhteisön lainsäädännön vastaisesta menettelystä, jäsenvaltion on näytettävä, että komission epäämän rahoituksen

35 — Ks. myös edellä alaviitteessä 28 mainittu asia Saksa v. komissio (tuomion 42 kohta).

saamisen edellytykset ovat täyttyneet, [36] eli jäsenvaltion on osoitettava, että menettely, josta sitä on moitittu, ei aiheuttanut EMOTR:n menojen kasvua. Kantaja ei kuitenkaan lausu tältä osin mitään.

74. Kantaja tyytyy toteamaan, että jos komissio olisi harkintavaltansa rajoissa tehnyt oikean ratkaisun, sen olisi pitänyt tehdä vain viiden prosentin suuruinen vähennys.

75. Tässä yhteydessä on viitattava siihen, että yhteisöjen tuomioistuimen 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, eli se ei voi evätä rahoitusta ainoastaan johonkin prosenttimäärään saakka. [37]

76. Komissio on yksiköiden välisen työryhmän esityksestä antanut suuntaviivat kiinteämääräisiä oikaisuja varten (Belle-työryhmän selvitys). Suuntaviivoissa ehdotetaan seuraavia kolmea kiinteämääräistä vähennystä:

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

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

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

77. Sitä paitsi riittää, kun viitataan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön tapauksissa, joissa komissio on kaikkien rikkomukseen liittyvien menojen hylkäämisen sijasta

36 — Edellä alaviitteessä 28 mainittu asia Alankomaat v. komissio (tuomion 16 kohta) ja edellä alaviitteessä 31 mainittu asia Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio (tuomion 14 kohta).

37 — Asia C-50/94, Kreikka v. komissio, tuomio 4.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3331, 26 kohta); yhdistetyt asiat 15/76 ja 16/76, Ranska v. komissio, tuomio 7.2.1979 (Kok. 1979, s. 321, 32 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja edellä alaviitteessä 31 mainittu asia Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio (tuomion 13 kohta).

yrittänyt määrittää lainvastaisen toimenpiteen taloudellista vaikutusta laskelmilla. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan tällaisissa tapauksissa jäsenvaltion asiana on osoittaa, että komission epäämän rahoituksen saamisen edellytykset ovat täyttyneet. [38] Kantaja tyytyy tältä osin väittämään, että kymmenen prosentin suuruinen vähennys ei ole perusteltu, koska komission valvontatoimet eivät olleet edustavia. Tällä vastaperusteella ei ole vaikutusta, koska kysymys ei ole komission pistokokeina suorittamien valvontatoimien lukumäärästä. Ratkaiseva merkitys on niillä valvontatoimilla, jotka ovat kantajan vastuulla. Koska puutteet liittyvät järjestelmään kokonaisuutena — AIMA ei ole pystynyt osoittamaan valvovansa siirtämiensä tehtävien suorittamista —, kymmenen prosentin suuruinen vähennys on myös Belle-työryhmän suuntaviivojen mukaan perusteltu.

78. Kantaja viittaa lisäksi järjestelmään tehtyihin parannuksiin, jotka sen mukaan oli myönnetty kokonaisselvityksessäkin. Kymmenen prosentin suuruista vähennystä ei kantajan mielestä olisi tästä syystä saanut tehdä. Suuntaviivojen mukaan silloin, kun jäsenvaltio parantaa järjestelmäänsä heti saatuaan tiedokseen siinä havaitut puutteet, tämä on otettava huomioon tehtävässä korjauksessa. Nämä arviointiperusteet on otettava huomioon, jos vallitsee epäilystä siitä, mitä kolmesta luokasta (2 %, 5 % tai 10 %) on sovellettava. Komissio kuitenkin korostaa, että muutokset on toteutettu vasta vuodesta 1993 lähtien. Komission ilmoituksen mukaan kantajalle on ilmoitettu puutteista kuitenkin jo vuonna 1991.

79. Italia ei siis toteuttanut parannuksia heti tiedoksisaamisen jälkeen. Lopuksi on korostettava, että Italiaa on itse asiassa suosittu kiinteämääräisellä arviolla, sillä jos komissio olisi käyttänyt perustana tarkastustensa tuloksia, se olisi päätynyt siihen tulokseen, että sääntöjenvastaisuuksia esiintyi 30 prosentissa tapauksia. Se olisi siis voinut hylätä kaikki menot. Tämän vuoksi voidaan katsoa, että kymmenen prosentin suuruinen vähennys on perusteltu.

Naudanliha-alan tarjouskilpailumenettely

Asetuksen N:o 859/89 9 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen tarkoitus ja päämäärä

80. Kantaja väittää ensinnäkin, että komissio on tulkinnut 9 artiklan 2 kohdan toista virkettä väärin. Siinä vaaditaan vain, että viranomaista kohtaan tarjouksen tekijöinä esiintyvät luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt tekevät ainoastaan yhden tarjouksen. Säännöksestä ei kantajan mukaan ilmene, että huo-

38 — Edellä alaviitteessä 31 mainittu asia Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio (tuomion 14 ja 15 kohta).

mioon pitäisi ottaa taloudellinen todellisuus, toisin sanoen mahdolliset yhteydet yhtiön osakkaiden ja yhtiön itsensä sekä holdingyhtiöiden välillä. Kantaja katsoo, että tämän pitäisi ilmetä säännöksestä nimenomaisesti. Jos riippumattomien oikeushenkilöiden tarjouksia hylätään taloudellisista syistä, loukataan elinkeinovapautta.

81. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan komission on osoitettava, että maatalousalan yhteisen markkinajärjestelyn sääntöjä on rikottu, minkä vuoksi menoja on kieltäydytty ottamasta EMOTR:sta vastattavaksi. [39]

82. Yhteisöjen tuomioistuin on sitä paitsi todennut säännösten sanamuotoon liittyvistä vaatimuksista seuraavaa: "Koska sellaisen säännön, jonka noudattamatta jättämisestä on aiheuduttava rahoituksellisia seuraamuksia, on oltava riittävän selvä ja täsmällinen, komissio ei voinut EMOTR:n tilejä tarkastettaessa ja hyväksyttäessä päätyä —— alanimikkeen —— sanamuodon perusteella tulkintaan, joka ei väistämättä seurannut käytettyjen sanojen tavallisesta merkityksestä." [40]

83. On siis arvioitava, täyttääkö asetuksen N:o 859/89 9 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen muotoilu nämä vaatimukset eli salliiko se sellaisen tulkinnan, johon komissio on päätynyt. Vaikuttaa mielekkäältä tarkastella ensin sitä, miten komissio haluaa tulkita 9 artiklan 2 kohdan toista virkettä. Kirjelmissä puhutaan yleensä "moninkertaisista" tarjouksista. Kysymys ei voi olla tarjouksista, joita yksi ja sama tarjouksen tekijä esittää yhdellä nimellä. Tällaiset tarjoukset eivät nimittäin ole sallittuja Italiassakaan. Kirjelmistä ilmenee myös, ettei komissio arvostele kaikkia yksittäisten tarjousten välisiä yhteyksiä. Komissio toteaa esimerkiksi, että jos henkilöllä on kaksi toisistaan riippumatonta teurastamoa, molemmat voivat esittää oman tarjouksen. Komissio on suullisessa käsittelyssä todennut, että sen käsityksen mukaan 9 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä kielletään ainoastaan *samaa lihamäärää koskevat tarjoukset*. Yhteisön säännösten mukaan kiellettyä on se, että asianomainen ei tee tarjousta omasta lihaerästään vain itse vaan myös välikäsien kautta, ja jäsenvaltioiden viranomaisten on estettävä tämä.

84. Komissio korostaa, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan säännöstä ei pidä tulkita pelkästään sen sanamuodon perusteella vaan huomioon on otettava myös sen tarkoitus ja päämäärä. [41] Komissio päättelee tästä, että riidanalainen säännös ei saavuttaisi päämääräänsä, jos voitaisiin esittää useita tarjouksia välikäsien avulla ja näin kiertää kieltoa.

39 — Ks. alaviitteet 30 ja 31.

40 — Asia 349/85, Tanska v. komissio, tuomio 27.1.1988 (Kok. 1988, s. 169, 16 kohta).

41 — Asia C-283/91, Contarini, tuomio 3.12.1992 (Kok. 1992, s. I-6359, 14 kohta) ja yhdistetyt asiat C-296/93 ja C-307/93, Ranska ja Irlanti v. komissio, tuomio 29.2.1996 (Kok. 1996, s. I-795, 21 kohta).

85. Komission mukaan Italiassa interventio-ostojen osalta noudatettu menettelykäytäntö vaarantaa interventiojärjestelmän, kuten edellä on osoitettu. Liian suurten määrien ostaminen aiheuttaa kuluja, jotka ylittävät sen, mitä markkinoiden tukemiseksi tarvittaisiin. Ei ole myöskään taattu, että kaikilla tarjouskilpailusta kiinnostuneilla on yhtäläinen mahdollisuus osallistua siihen, siten kuin edellytetään asetuksen N:o 805/68 6 artiklan 6 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 571/89.

86. Komission mukaan asetuksen N:o 859/89 9 artiklan 2 kohdan toista virkettä on tulkittava ottaen huomioon sen tarkoitus ja päämäärä siten, ettei interventiotoimenpiteiden haittaaminen voi olla mahdollista. Jos tarjoukset koskevat samaa lihamäärää, ne ovat tosiasiassa peräisin vain yhdeltä tarjouksen tekijältä. Tällaiset tarjoukset ovat lainvastaisia.

87. Komission mukaan tämä ilmenee myös sanamuodosta. Tässä yhteydessä on todettava, että erilaisten termien käyttäminen 9 artiklan 1 ja 2 kohdassa voisi hyvinkin merkitä, että ne tarkoittavat eri asiaa. Tästä voitaisiin päätellä, ettei ole riittävää valvoa, että tarjouksen todella esittänceet esittävät niitä vain yhden, eli että kysymys on aina riippumattomasta (oikeus)henkilöstä. Asianomaisella voitaisiin siis tarkoittaa henkilöä, joka haluaisi myydä lihaa interventioon. Kuten edellä on todettu, tämä henkilö ei välttämättä ole sama kuin tarjouksen tekijä eli henkilö, joka on todella esittänyt tarjouksen. Jos lihaa tarjotaan esimerkiksi välikäsien kautta, asianomaisia on yksi mutta tarjouksen tekijöitä useita. Jos kuitenkin tarkastellaan sitä, miten molempia käsitteitä on käytetty naudanlihaalan interventiotoimenpiteitä koskevissa muissa asetuksissa, voidaan todeta, ettei edellä todettua eroa ole aina noudatettu. Esimerkiksi asetuksen N:o 2271/90 [42] ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan olevan tarpeen säätää, "että tarjouksen tekijä saa esittää ainoastaan yhden — — tarjouksen laatuluokkaa ja tarjouskilpailua kohti". Asetuksen N:o 859/89 9 artiklan korvanneen asetuksen N:o 2456/93 11 artiklan 3 kohdan saksankielisessä versiossa käytetään tarjousten esittämisen yhteydessä sekä käsitettä "asianomainen" että käsitettä "tarjouksen tekijä". [43]

88. Erosta, joka asetuksen N:o 859/89 9 artiklassa on tehty "tarjouksen tekijän" ja "asianomaisen" välillä, ei siis voida tehdä pidemmälle meneviä johtopäätöksiä.

89. Nyt kyseessä olevia säännöksiä edeltäneiden säännösten tarkasteleminen on sitä vastoin valaisevampaa. Vuonna 1990 tehtiin mahdolliseksi useiden tarjousten esittäminen eri hintaan. Asetuksella N:o 1282/90 [44] muutet-

42 — Naudanliha-alan interventiotoimenpiteiden soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun asetuksen (ETY) N:o 859/89 muuttamisesta 1 päivänä elokuuta 1990 annettu komission asetus (ETY) N:o 2271/90 (EYVL L 204, s. 45).

43 — Tällainen ero on myös englanninkielisessä versiossa, jossa käytetään ilmaisuja "interested parties" ja "tenderer".

44 — Naudanliha-alan interventiotoimenpiteiden soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun asetuksen (ETY) N:o 859/89 muuttamisesta 15 päivänä toukokuuta 1990 annettu komission asetus (ETY) N:o 1282/90 (EYVL L 126, s. 31).

tiin 9 artiklan 2 kohdan toista virkettä seuraavasti:

"Ne saavat esittää laatuluokkaa ja tarjouskilpailua kohti useita tarjouksia eri hinnoin."

90. Tämä asetus kuitenkin kumottiin jo elokuussa 1990. Sen tilalle tulleen asetuksen N:o 2271/90 ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: "— — saadut kokemukset huomioon ottaen on tarpeen säätää, että tarjouksen tekijä saa esittää ainoastaan yhden — — tarjouksen laatuluokkaa ja tarjouskilpailua kohti — — ."

91. Kantajan mukaan tästä ei voida tehdä mitään tätä asiaa koskevia päätelmiä. Asetuksessa N:o 1282/90 oli kysymys yhden henkilön esittämistä useista tarjouksista. Kantaja huomauttaa, että tässä tapauksessa on kuitenkin kysymys siitä, voidaanko erillisiltä oikeushenkilöiltä peräisin olevia tarjouksia hylätä. Tällaista tilannetta ei ole alun alkaenkaan ajateltu. Kantaja katsoo, että taloudellisesti vaikeina aikoina ei voida omaksua toisenlaista tulkintaa. Näin ei voida tehdä etenkään sen vuoksi, että asetuksella N:o 2456/93 palautetaan todistustaakka tarjouksen tekijälle. Kantaja huomauttaa, että tarjouksen tekijän on esitettävä näyttö taloudellisesta riippumattomuudestaan. Tällaista sääntöä ei voida johtaa 9 artiklan 2 kohdan toisesta virkkeestä. Ei kuitenkaan ole edes välttämätöntä tukeutua asetusta N:o 2456/93 vastaavaan säädökseen. Asetuksen N:o 1282/90 kumoamisen jälkeen on kuitenkin samalla selvää, ettei tarjouksen tekijä saa enää esittää useita tarjouksia samasta lihamäärästä. Riidanalaisen säännöksen eli 9 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen tarkoituksena ja päämääränä on joka tapauksessa sen estäminen, että tietystä lihamäärästä esitetään useita tarjouksia. Tässä sääntelyssä ei ole mitään mieltä, jos sitä voidaan helposti kiertää käyttämällä välikäsiä.

92. Kantajankin on täytynyt tietää tästä tarjouksia vastaanottaessaan. Yhtäältä on selvää, että säännöistä tulee tarkoituksettomia, jos niitä kierretään esimerkiksi siten, että useat henkilöt tarjoavat samaa lihamäärää, kuten tässä tapauksessa on väitetty tapahtuneen. Toisaalta kantaja on itsekin tuntenut intervention tarkoituksen ja päämäärän. Näin ollen sen on täytynyt tietää myös siitä, että on intervention päämäärän vastaista, että markkinoilla käytettävissä olevasta lihasta esitetään useita tarjouksia.

93. Yhteisöjen tuomioistuin on sitä paitsi katsonut, että kun yhteisön oikeutta sovelletaan objektiivisesti väärin kansallisten viranomaisten vilpittömässä mielessä omaksuman tulkinnan perusteella, asetuksen N:o 729/70 2 ja 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on silti

vastattava näistä kuluista. [45] Se, että edellytyksiä, joiden täyttyessä EMOTR ottaa menoja vastattavakseen, on väistämättä tulkittava suppeasti, johtuu asetukselle N:o 729/70 asetetuista tavoitteista. Koska yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanon on taattava jäsenvaltioiden taloudellisten toimijoiden tasaarvoisuus, jonkin jäsenvaltion viranomaiset eivät saa tiettyä säännöstä laajasti tulkitsemalla suosia tämän jäsenvaltion taloudellisia toimijoita suppeampaa tulkintaa noudattavien jäsenvaltioiden toimijoiden vahingoksi. [46]

95. On siis hyväksyttävä komission kanta, jonka mukaan 9 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä kielletään myös sellaiset tarjoukset, jotka tosin ovat peräisin erillisiltä oikeushenkilöiltä, mutta kuitenkin koskevat samaa lihaa, jolloin voidaan katsoa, että tarjoukset on esitetty välikäsien kautta.

96. Toisin kuin kantaja väittää, tällaisten tarjousten hylkäämiselle on perusta, nimittäin mainittu 9 artiklan 2 kohdan toinen virke.

Jäsenvaltion valvontavelvollisuus

94. Kantaja toteaa, että asetuksen N:o 859/89 9 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä ei ole säädetty siitä, ketkä ovat yksittäisiä tarjouksen tekijöitä ja miten niiden väliset suhteet on järjestettävä. Asetuksen N:o 859/89 9 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen tarkoituksesta ja päämäärästä ilmenee, että lihan tarjoaminen välikäsien avulla on kiellettyä. Kantaja ei voi tyytyä toteamaan, ettei 9 artiklan sanamuoto velvoita sitä valvomaan yksittäisten tarjouksen tekijöiden välisiä mahdollisia yhteyksiä. Kysymys on vain siitä, miten 9 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen kaltaisen kieltonormin noudattamista voidaan valvoa.

97. Komission mukaan tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä tehty vähennys on perusteltu sen vuoksi, ettei kantaja ollut valvonut säännöstön noudattamista.

98. On selvää, että tarjousten valvonta on Italiassa koskenut vain sitä, ovatko ne peräisin erillisiltä oikeushenkilöiltä. Perusteellisempaa valvontaa ei ole ollut. Seuraavaksi on arvioitava, voidaanko jo tämän perusteella katsoa, että kantaja ei ole noudattanut yhteisön oikeuden säännöksiä, sillä komissio ei esitä mitään

45 — Asetuksen N:o 729/70 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: "Yhteisön sääntöjen mukaisesti yhteisen maatalouden markkinajärjestelyn yhteydessä aloitetut maatalousmarkkinoiden säätelemiseen tähtäävät interventiot rahoitetaan 1 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti."

46 — Asia 11/76, Alankomaat v. komissio, tuomio 7.2.1979 (Kok. 1979, s. 245, 8 ja 9 kohta).

konkreettisia esimerkkejä tapauksista, joissa tarjouksia olisi todella tehty välikäsien avulla.

99. Komissio ei sitä paitsi voisikaan esittää tällaista näyttöä, koska kantaja ei ole harjoittanut tältä osin mitään valvontaa. Valvonta on koskenut pelkästään sitä, olivatko tarjoukset peräisin erillisiltä (oikeus)henkilöiltä. Komissiolla ei siis ole mitään sellaisia tietoja, joiden avulla se voisi arvioida tilannetta tarkemmin. Komissio voi tietenkin itse harjoittaa valvontaa, mutta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan EMOTR:sta myönnettävän rahoituksen hallinnointi kuuluu kuitenkin ensisijaisesti kansallisille viranomaisille, joiden on valvottava yhteisön lainsäädännön tarkkaa noudattamista. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut lisäksi seuraavaa: "komissio ei harjoita tässä luottamukseen perustuvassa järjestelmässä mitään systemaattista valvontaa, jonka toteutusta sen lisäksi tosiasiallisesti olisi mahdotonta taata —— Yksinomaan jäsenvaltio pystyy tarkkaan tuntemaan ja määrittämään EMOTR:n tilien laatimiseen tarpeelliset tiedot, koska komissio ei ole riittävän lähellä toimijoita saadakseen niiltä tarvitsemansa tiedot". [47]

100. Koska komissio on EMOTR:n tilejä tarkastettaessa ja hyväksyttäessä riippuvainen jäsenvaltioiden kokoamista tiedoista, se ei pysty tässä esittämään konkreettista esimerkkiä tarjouskilpailun yhteydessä tapahtuneesta sääntöjenvastaisuudesta. Komissio voi — ja sen täytyy — ainoastaan osoittaa, ettei kantaja valvonut kaikkia kyseisen säännöksen noudattamisen välttämättömiä edellytyksiä. Komissio on osoittanut tämän.

101. Asetuksen N:o 729/70 8 artiklaan perustuvan yleisen valvontavelvollisuuden osalta viitataan edellä olevaan 53 kohtaan ja sitä seuraaviin kohtiin. Kuten yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, jäsenvaltiolla voi olla valvontavelvollisuus silloinkin, kun kyseisessä säännöksessä ei ole nimenomaisesti säädetty tällaisesta velvollisuudesta.

102. On siis kysyttävä, oliko kantajalla tässä konkreettisessa tapauksessa velvollisuus harjoittaa perinpohjaisempaa valvontaa; toisin sanoen olisiko sen pitänyt tai olisiko se voinut tehdä enemmän, ja jos olisi, niin mitä?

103. Kuten komissio on todennut, rahastolle aiheutuu haittaa siitä, että spekulatiivisia tarjouksia suositaan asianomaisen esittäessä välikäsien avulla moninkertaisia tarjouksia. Jos tarkastellaan vain komission spekulatiivisten tarjousten vastaista toimintaa sellaisenaan, voidaan kysyä, oliko kantaja velvollinen ryhtymään perinpohjaisempiin toimenpiteisiin.

47 — Edellä alaviitteessä 28 mainittu asia Alankomaat v. komissio (tuomion 11 kohta).

104. Komission mukaan sellaisten spekulatiivisten tarjousten estämiseksi, joissa tietynsuuruisen korjauskertoimen vahvistamista ennakoiden tarjotaan suurempaa lihamäärää kuin mitä on käytettävissä, on otettu käyttöön vakuus. [48] Toisin sanoen jäsenvaltiot ovat tältä osin velvollisia ainoastaan valvomaan, että vakuuden määrä talletetaan. Niiden ei tarvitse valvoa, onko jokin tarjouksen tekijä tarjonnut suuremman määrän lihaa kuin mitä sillä on käytettävissään.

105. Tässä tapauksessa oli kuitenkin kyse täydentävästä säännöstöstä, jota oli noudatettava ja jota ei saanut kiertää: asianomainen, joka halusi myydä lihaa interventioon, ei saanut tehdä moninkertaisia tarjouksia. Tämä seurasi *intervention tarkoituksesta*. Ajatus tosin konkretisoitui vasta myöhemmin asetuksessa N:o 2456/93. [49] Tämä ei kuitenkaan millään tavalla muuta sitä, että tarkoituksen oli täytynyt olla tunnettu jo aikaisemmin.

106. Voidaan siis pitää selvänä, että kantajan olisi pitänyt harjoittaa perinpohjaisempaa valvontaa, jotta olisi voitu todeta, olivatko esitetyt tarjoukset itse asiassa peräisin yhdeltä ja samalta tarjouksen tekijältä. Tämä pitää paikkansa etenkin, kun otetaan huomioon selvät osoitukset eri tarjouksen tekijöiden välisistä yhteyksistä, jotka ilmenivät nimiä, osoitteita ja pankkitilien numeroita verrattaessa. Vaikkei näistä osoituksista voitukaan varmuudella päätellä, että 9 artiklan 2 kohdan toista virkettä oli rikottu, ne olivat kuitenkin sellaisia, että tarkempaa valvontaa voitiin pitää ja sitä oli pidettävä välttämättömänä, ja vain tällä on merkitystä.

107. Tällaista valvontaa olisi voitu harjoittaa jo ennen vuoden 1993 asetuksen voimaantuloa. Kuten edellä on osoitettu, jäsenvaltioilla voi olla valvontavelvollisuus silloinkin, kun siitä ole nimenomaisesti säädetty asiaa koskevassa säännöstössä, mutta kun se ilmenee asetuksen tarkoituksesta. Tärkeää on tässä yhteydessä se, että jäsenvaltio valvoo tarjousten todella koskevan eri lihaeriä. Se saa itse päättää, miten valvonta järjestetään. Ei ole tarpeen, että komissio antaisi tätä koskevia nimenomaisia sääntöjä. Sen vuoksi ei voida myöskään katsoa, että komissio aikoo soveltaa asetusta N:o 2456/93 takautuvasti näihin tosiseikkoihin, kuten kantaja väittää.

108. On siis katsottava, että kantajan olisi pitänyt harjoittaa perinpohjaisempaa valvontaa, mutta se ei ole sitä harjoittanut. Kantaja on näin ollen rikkonut valvontavelvollisuuttaan ja siten myös yhteisön oikeutta.

48 — Asetuksen N:o 859/89 10 artikla.

49 — Asetuksen N:o 2456/93 kolmas perustelukappale.

109. On vielä arvioitava, onko rikkomisena pidettävä myös sitä pelkästään Italiassa esiintyvää käytäntöä, jonka mukaan tarjoukset tehdään tuottajaryhmittymien välityksellä. Italia on väittänyt, että tarjoukset jätetään ryhmittymille sinetöidyissä kirjekuorissa ja ne ainoastaan toimitetaan eteenpäin, mitä komissio ei ole kiistänyt, joten kyse ei muodollisesti ole moninkertaisista tarjouksista; käsittely on myös ollut luottamuksellista, joten ei ole nähtävissä, miten tällä olisi voitu rikkoa 9 artiklan 2 kohdan toista virkettä tai 9 artiklan 6 kohtaa. Toisin kuitenkin on sen käytännön osalta, jonka mukaan tuottajaryhmittymät esittävät tarjouksia omissa nimissään. Kun tarjoukset ensin kerätään yhteen ja sen jälkeen toimitetaan edelleen yhtenä tarjouksena, tarjousten luottamuksellisuutta loukataan. On lisäksi vaarana, että rikotaan 9 artiklan 4 kohdan a alakohtaa, jonka mukaan tarjouksen on koskettava vähintään kymmentä tonnia. Tämä säännös menettää kaiken vaikutuksensa, jos myös pieniä tarjouksia kerätään yhteen ja esitetään yhtenä suurena yhteistarjouksena. Ainakin tällä rikotaan yhteisön oikeuden säännöksiä.

Näyttö EMOTR:lle aiheutuneesta vahingosta — todistustaakka

110. Seuraavaksi on tutkittava, onko komission tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä tekemä vähennys perusteltu. Koska komissio on osoittanut, että maatalousalan yhteisen markkinajärjestelyn sääntöjä on rikottu, kantajan asiana on osoittaa komission tehneen virheen arvioidessaan siitä aiheutuvia rahoituksellisia seuraamuksia.

111. Komissio ei ole vain väittänyt EMOTR:n kärsineen vahinkoa. Se on päinvastoin osoittanut, että kantaja on rikkonut yhteisön oikeutta ja miten se on sitä rikkonut. Lisäksi komissio on selvittänyt, miten tämä rikkominen on voinut suosia tarjouksen tekijöiden spekulaatiota. Se on lopuksi esittänyt, miten tästä käyttäytymisestä oli saattanut seurata, että markkinoita oli arvioitu virheellisesti ja tämän johdosta oli mahdollisesti ostettu liian suuria määriä naudanlihaa asianmukaisia korkeammin hinnoin. Komissio on siis joka tapauksessa esittänyt näyttöä siitä, että EMOTR:lle on voinut aiheutua vahinkoa.

112. Koska kantaja itse ei ole esittänyt vastaväitteitä komission taloudellisesta laskelmasta, on enää vain kysyttävä, onko komission tekemä kahden prosentin suuruinen vähennys perusteltu myös komission suuntaviivojen mukaan.

113. Suuntaviivoissa mainittujen vähennyskerrointen ja prosenttiosuuksien osalta viitataan edellä olevaan 76 kohtaan.

114. Tässä yhteydessä on jälleen kerran muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan vastattavaksi ottamisesta kieltäytyminen voi koskea menoja jopa kokonaisuudessaan, jos yhteisön oikeuden vastaisen toimenpiteen tarkkaa taloudellista vaikutusta ei voida määrittää. [50]

115. Valvontajärjestelmässä ei tässä tapauksessa ole vähäisiä puutteita. Valvontaa ei itse asiassa harjoitettu lainkaan sen selvittämiseksi, esitettiinkö samasta lihaerästä useita tarjouksia välikäsien avulla. Komission valitsemaa kahden prosentin korjauskerrointa on näissä olosuhteissa pidettävä oikeassa suhteessa olevana ja asianmukaisena.

116. On siis katsottava, ettei kantajan tältä osin komission päätöstä vastaan esittämillä väitteillä ole vaikutusta.

Lampaan- ja vuohenlihan tuotantopalkkioita koskeva valvonta

117. Italia ei kiistä sitä, että valvonnassa oli ollut vakavia puutteita. Koska vuodesta 1993 lähtien on kuitenkin toteutettu komissionkin tehokkaiksi tunnustamia toimenpiteitä, Italia riitauttaa vähennyksen suuruuden. Sen mielestä vähennys saisi olla enintään kaksi prosenttia.

118. Komissio sitä vastoin huomauttaa, että toimenpiteitä toteutettiin vasta vuodesta 1993 lähtien, kun taas riidanalainen päätös koskee vuoden 1992 menoja. Toiseksi komissio toteaa, että kymmenen prosentin suuruinen vähennys on myös Belle-työryhmän suuntaviivojen mukaan perusteltu. Tehokasta valvontaa ei ole ollut käytännöllisesti katsoen lainkaan. Tästä syystä komissio olisi jopa voinut tehdä suuremman vähennyksen, kuten aikaisempina vuosina. Komissio huomauttaa, että se ei kuitenkaan ole tehnyt suurempaa vähennystä, koska Italia oli toteuttanut parannuksia.

119. Belle-työryhmän selvitysten mukaan kansallisten viranomaisten toteuttamat parannukset voidaan ottaa huomioon ainoastaan silloin, kun ei ole täysin selvää, mihin kolmesta luokasta (2 %:n, 5 %:n vai 10 %:n suuruinen vähennys) kyseessä oleva tapaus on sijoitettava. Italia ei kiistä sitä, että tehokasta valvontaa ei ennen parannusten toteuttamista ollut käytännöllisesti katsoen lainkaan. Rikkomiset olivat näin ollen niin vakavia, että rahasto oli alttiina vakavalle taloudelliselle riskille, jolloin kymmenen prosentin suuruinen vähennys on perusteltu.

50 — Ks. alaviite 37.

120. Belle-työryhmän selvityksen mukaan parannukset on sitä paitsi toteutettava heti, kun puutteet ovat ilmenneet. Näin ei tapahtunut tässä tapauksessa, koska parannukset tulivat voimaan vasta vuodesta 1993 lähtien, vaikka komissio oli tehnyt vähennyksiä jo edeltävinä vuosina. Taloudellista riskiä ei siis enää voitu missään tapauksessa pienentää vuoden 1992 osalta. On siis katsottava, että kymmenen prosentin suuruista vähennystä voidaan tässä tapauksessa pitää perusteltuna.

121. Kantajan väitteestä, ettei tuotantopalkkioita maksettu enempää kuin mitä oli sallittua, voitaisiin päätellä, että vahingon olemassaolo kiistetään. Tähän on todettava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan todistustaakka on tältä osin kantajalla. Koska se ei kuitenkaan ole esittänyt enempiä väitteitä ja perusteluja, se ei ole kumonnut käsitystä, että rahasto on valvonnan puutteiden vuoksi ollut alttiina vakavalle taloudelliselle riskille. Komission suuntaviivojen mukaan tämä on riittävä peruste korjauksen tekemiselle.

Viljojen julkinen varastointi

122. Italia ei tältäkään osin kiistä komission toteamia puutteita. Vuodesta 1994 lähtien toteutettuihin parannuksiin viitaten se kuitenkin väittää, että vuoden 1992 osalta tehdyt viiden ja kymmenen prosentin suuruiset vähennykset (jotka koskevat eri talousarvion kohtia) eivät enää ole perusteltuja.

123. Komissio viittaa tältäkin osin puutteiden kiistattomaan vakavuuteen, joka Belle-työryhmän selvityksen mukaan osoittaa komission tekemät vähennykset perustelluiksi. Komissio huomauttaa, että toteutettuja parannuksia arvioidaan myöhemmissä tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyissä. Italian mukaan korjauskertoimia pitäisi kuitenkin jo nyt pienentää toteutettujen uudistusten vuoksi.

124. Kun rikkomisten vakavuus otetaan huomioon, ei myöskään tässä — kuten ei lampaan- ja vuohenlihan tuotantopalkkioidenkaan osalta — voida katsoa, että komission tekemä vähennys olisi perusteeton, etenkin kun ne parannukset, joihin Italia on vedonnut, on sen oman ilmoituksen mukaan toteutettu vasta vuodesta 1994 lähtien.

Maatalousmaan viljelykäytöstä poistaminen

125. Komissio moitti Italiaa siitä, ettei tämä ole tarkastanut, oliko viljelykäytöstä poistetuiksi ilmoitettuja maa-alueita tosiasiallisesti

viljelty aikaisemmin tai oliko niitä käytetty muunneltuun kesannointiin.

126. Italia ei kiistä tätä mutta väittää, että Italiassa on markkinointivuodesta 1987/1988 saakka harjoitettu muunneltua kesannointia (viherkesannointi). Italian mukaan tätä koskevat säännökset eivät kuitenkaan ole yksiselitteisiä, eikä korjaus niin muodoin ole perusteltu.

127. Komissio toteaa, että sovitteluelimen huomautusten vuoksi se on kieltäytynyt ottamasta vastattavaksi ainoastaan viidestä prosentista menoja kymmenen prosentin sijasta. Se on siis ottanut huomioon Italian viranomaisten muutoin erittäin ankarat valvontatoimet maa-alueiden viljelykäytöstä poistamisen alalla.

128. Siltä osin kuin kysymys siitä, käytetäänkö — kuten Italia väittää — asetuksen säännöksissä teknistä termiä, joka ei ole yksiselitteinen, on todettava, että Italian väite koskee termiä "kesanto". [51] Kysymys on kuitenkin pikemminkin siitä, millä edellytyksillä voidaan katsoa, että viljelykäytöstä poistettavaa maa-aluetta on aikaisemmin tosiasiallisesti viljelty.

51 — Saksaksi "Brachliegen", italiaksi "maggese".

129. Tältä osin on viitattava maatalousmaan viljelykäytöstä poistamista koskevan tukijärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 29 päivänä huhtikuuta 1988 annettuun komission asetukseen (ETY) N:o 1272/88. [52] Tämän asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan maatalousmaalla tarkoitetaan asetuksen N:o 571/88 [53] liitteessä I olevassa D jaksossa lueteltuja peltomaita, lukuunottamatta D jakson 21 kohdassa tarkoitettuja maa-alueita. Poikkeuksesta on säädetty myös sellaisten maa-alueiden osalta, joita käytetään sellaisten tuotteiden viljelyyn, joita yhteinen markkinajärjestely ei koske. Liitteessä I olevassa D jaksossa mainitaan muun muassa seuraavat viljeltävät tuotteet: viljat, kuivatut siemenvihannekset, peruna, sokerijuurikas, teollisuuskasvit kuten tupakka, humala, puuvilla, öljysiemenkasvit tai kuitukasvit sekä rehukasvit. Jakson 21 kohdassa olevassa poikkeuksessa mainitaan seuraavaa: "kesanto". Näiden säännösten perusteella tukea voidaan maksaa maa-alueista, joilla kesannoinnin yhteydessä viljellään perunaa ja kuivattuja siemenvihanneksia.

130. Toisaalta asetuksen N:o 1094/88 1 a artiklan 3 kohdan neljännen virkkeen mukaan voidaan maatalouskäytöstä poistetuilla maa-alueilla sallia laiduntaminen sekä linssin, kasviherneen ja virnan tuotanto. Tällä tavalla viljeltyjä maa-alueita ei kuitenkaan voida pitää tosiasiallisesti viljeltyinä. Jollei asetuksista ilmene yksiselitteisesti, että Sisiliassa sijaitse-

52 — EYVL L 121, s. 36.

53 — Maatilojen rakennetta vuosien 1988 ja 1997 välillä koskevien yhteisön tilastotietojen keruun järjestämisestä 29 päivänä helmikuuta 1988 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 571/88 (EYVL L 56, s. 1).

vista riidanalaisista maa-alueista voitiin maksaa tukea, voidaan todeta, että asetukset eivät tältä osin ole selviä.

131. Italia ei kuitenkaan ole pystynyt kumoamaan komission väittämää, jonka mukaan perinteinen kesannointimenetelmä on edelleen käytössä Sisiliassa. Pelkkä väite, että tämä menetelmä on kokonaan korvattu toisella, ei tässä riitä, koska komissio perustaa käsityksensä maatalouden kirjanpitotietoverkoston [54] yhteydessä kerättyihin tietoihin. Komission vaatimat valvontatoimet olisivat siis olleet välttämättömiä. Kantaja ei ole pystynyt osoittamaan, että valvontatoimet on tosiasiallisesti toteutettu. Komission mukaan kantaja ei ole pystynyt antamaan mitään tietoja siitä, mitä ohjeita tämä oli antanut valvontatoimien toteuttamisesta. Tehty vähennys on näin ollen perusteltu.

Sokerin varastointikustannukset

132. Kantajan mielestä sen toteuttamat valvontatoimet olivat riittäviä. Sen mukaan tämä koskee myös ajanjaksoa, jolloin sokerialaan erikoistuneiden kauppiaiden osalta harjoitettiin vain hallinnollista valvontaa eikä lainkaan valvontaa paikan päällä.

133. Valvontatoimiin, jotka on toteutettava, viitataan muun muassa asetuksen N:o 1358/77 4 artiklassa. Tämän artiklan 1 kohdassa säädetään, että korvaus lasketaan varastoitujen määrien kuukausiselvitysten perusteella. Tästä ilmenee, että varastoituja määriä koskevat tarkastukset on suoritettava kuukausittain. Tämän perusteella ei kuitenkaan vielä voida päätellä, onko tarkastukset suoritettava paikan päällä.

134. Asetuksen N:o 1998/78 16 artikla koskee tapauksia, joissa todellisten varastojen ja kirjanpidollisten varastojen välillä todetaan ero. Tällaisia eroja voidaan kuitenkin todeta vain, jos tarkastuksia on tehty paikan päällä. Sokerin varastointikustannusten korvaamista koskevista säännöksistä siis ilmenee, ettei pelkkä hallinnollinen valvonta ole riittävää.

135. Koska on kiistatonta, ettei kantaja ollut komission tutkimana ajanjaksona ryhtynyt mihinkään valvontatoimiin sokerialaan erikoistuneiden kauppiaiden toimitiloissa, se on rikkonut yhteisön oikeuden säännöksistä johtuvaa valvontavelvollisuuttaan.

54 — Verkoston luomisesta Euroopan talousyhteisön maatilojen tuloja ja taloutta koskevien kirjanpitotietojen keruuta varten 15 päivänä kesäkuuta 1965 annettu neuvoston asetus N:o 79/65/ETY (EYVL 1965, 109, s. 1859).

136. Kantaja sitä vastoin väittää, ettei tällainen velvollisuus nimenomaisesti ilmene asiaa koskevista asetuksista. Tätä käsitystä ei voida hyväksyä. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä lisäksi ilmenee, että jäsenvaltioilla voi olla valvontavelvollisuus silloinkin, kun siitä ei ole nimenomaisesti säädetty asetuksessa. Tämä ilmenee myös asetuksen tarkoituksesta ja päämäärästä, kun ne otetaan huomioon yhdessä asetuksen N:o 729/70 8 artiklaan perustuvan yleisen valvontavelvollisuuden kanssa.

137. Muilta osin kantaja tyytyy väittämään, että sen harjoittama valvonta oli riittävää. Tällainen väite ei kuitenkaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan riitä.

138. Kantajan huomautuksesta, joka koskee varastointikustannusten korvaamisen ja tuottajilta perittävien maksujen välisiä yhteyksiä, komissio toteaa, että korvausjärjestelmä perustuu rahoituksellisen neutraliteetin periaatteeseen. Komission mukaan tämä tarkoittaa sitä, että perittyjen maksujen ja maksettujen korvausten summan on kunakin varainhoitovuonna oltava nolla. Komissio viittaa tältä osin asetuksen N:o 1358/77 6 artiklan 2 kohtaan. Siinä säädetään, että mahdollinen erotus siirretään myöhempään sokerin markkinointivuoteen. Tämän periaatteen mukaan korvauksia maksetaan vain tuotteista, joista peritään maksua. Maksuja toisin sanoen peritään vain tuotteista, joiden varastointikustannuksia korvataan. Komission mukaan tämä summien tasapaino saavutetaan kuitenkin yhteisön eikä yksittäisten yritysten tai jäsenvaltioiden tasolla. Komission kuuluu vuosittain vahvistaa nämä summat koko yhteisön osalta.

139. Komissio täsmentää, että maksuja suorittavat yritykset eivät myöskään välttämättä ole samoja, jotka saavat korvauksia. Komission mukaan tämä ilmenee selvästi siitä, että korvaus maksetaan myös sokerialaan erikoistuneille kauppiaille, jotka eivät kuitenkaan ole velvollisia suorittamaan maksuja. Komissio toteaa, etteivät nämä kaksi summaa — korvaus ja perittävä maksu — automaattisesti ole samansuuruisia yksittäisen valmistajankaan osalta.

140. On yhdyttävä komission käsitykseen. Korvausten ja perittävien maksujen välisestä yhteydestä ei voida päätellä, että korvauksia on maksettava myös silloin, kun maksamista koskevat välttämättömät edellytykset eivät täyty. Korvausta maksetaan esimerkiksi vain tietyistä sokerilaaduista. [55] Tiettyjen jalostustapojen käyttäminen voi lisäksi johtaa siihen, että saadusta tuotteesta ei enää makseta korvausta. [56] Jollei näitä edellytyksiä täytetä, varastointikustannuksia ei voida korvata. Jo suoritetuilla maksuilla ei ole tältä osin mitään merkitystä. On pikemminkin niin, että perus-

55 — Asetuksen N:o 1358/77 3 artikla.
56 — Asetuksen N:o 1998/78 9 artikla.

teettomasti maksetuista korvauksista aiheutuu vahinkoa rahastolle.

141. Kantajan vastaperusteella, jonka mukaan rahastolle ei ole näytetty aiheutuneen vahinkoa, ei ole tässä vaikutusta. Kuten edellä on osoitettu, yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun jäsenvaltion todetaan syyllistyneen rikkomiseen, jäsenvaltion asiana on osoittaa, että komission rahoitusta koskevat johtopäätökset ovat virheellisiä. Kantaja ei ole tässä tapauksessa osoittanut tätä.

142. On siis katsottava, että kantaja ei ole toteuttanut tarvittavia valvontatoimia, minkä vuoksi EMOTR on ollut alttiina vakavalle riskille. Kymmenen prosentin suuruinen vähennys on näin ollen perusteltu.

Oikeudenkäyntikulut

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

D Ratkaisuehdotus

144. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.