YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

21 päivänä lokakuuta 1999 *

Asiassa C-44/97,

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään liittovaltion talousministeriön ministerineuvos E. Röder ja saman ministeriön ylempi hallitusneuvos B. Kloke, Postfach 13 08, D-53003 Bonn,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies K.-D. Borchardt, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta varainhoitovuonna 1992 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien sekä tiettyjen varainhoitovuoden 1993 menojen tarkastamisesta ja hyväksymisestä tehdyn päätöksen 96/311/EY muuttamisesta 20 päivänä marraskuuta 1996 tehdyn päätöksen 96/701/EY (EYVL L 323, s. 26) kumoamista

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

siltä osin kuin päätöksessä evätään 19 591 000 Saksan markan suuruisen summan rahoittaminen EMOTR:sta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtajan tehtäviä hoitava tuomari P. J. G. Kapteyn (esittelevä tuomari) sekä tuomarit G. Hirsch ja H. Ragnemalm,

julkisasiamies: J. Mischo,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies D. Louterman-Hubeau,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Saksan liittotasavallan, asiamiehenään liittovaltion talousministeriön ylijohtaja C.-D. Quassowski, avustajanaan liittovaltion maatalous- ja elintarvikeviraston lihaosaston johtaja G. Konopka, ja komission, asiamiehenään K.-D. Borchardt, 16.12.1998 pidetyssä istunnossa esittämät lausumat,

kuultuaan julkisasiamiehen 9.3.1999 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Saksan liittotasavalta on nostanut EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäisen kohdan (josta on muutettuna tullut EY 230 artiklan ensimmäinen kohta) nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 4.2.1997 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan kumoamaan Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta varainhoitovuonna 1992 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien sekä tiettyjen varainhoitovuoden 1993 menojen tarkastamisesta ja hyväksymisestä tehdyn päätöksen 96/311/EY muuttamisesta 20 päivänä marraskuuta 1996 tehty päätös 96/701/EY (EYVL L 323, s. 26; jäljempänä kanteen kohteena oleva päätös) siltä osin kuin päätöksessä evätään 19 591 000 Saksan markan (DEM) suuruisen summan rahoittaminen EMOTR:sta.

2 Asiakirja-aineiston perusteella summa vastaa kahden prosentin kertaluonteista oikaisua, joka koskee intervention piiriin kuuluvan naudanlihan toimituksesta ilmoitettuja kokonaismenoja varainhoitovuonna 1992. Komissio teki kyseisen kertaluonteisen oikaisun "jäsenvaltioiden suorittamissa tarkastuksissa todettujen puutteiden vuoksi sovellettavia kertaluonteisia oikaisuja koskevien suuntaviivojen" perusteella; suuntaviivat on esitetty 31.7.1992 tehdyssä komission päätöksessä (KOM(92), PV 1116), joka on annettu tiedoksi EMOTR-komitealle 3.6.1993.

3 Suuntaviivoissa määrätään kahden, viiden tai kymmenen prosentin kertaluonteisista oikaisuista puutteiden vakavuudesta riippuen. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa sovellettu kahden prosentin oikaisu tulee kyseeseen, kun puute liittyy pelkästään valvontajärjestelmän tiettyihin, vähämerkityksellisiin tekijöihin tai sellaisten tarkastusten suorittamiseen, jotka eivät ole olennaisia menojen sääntöjenmukaisuuden varmistamisen kannalta, eli tilanteisiin, joissa EMOTR:n mahdollisesti kärsimää tappiota ei voida kohtuudella pitää suurena.

4 Komissio on perustellut kertaluonteista oikaisua vedoten Saksan valvontajärjestelmän tiettyihin puutteisiin, jotka se oli todennut tarkastettuaan osto- ja myyntitoimenpiteitä sekä intervention piiriin kuuluvan naudanlihan varastointia vuosina 1993 ja 1994 ensinnäkin Saksassa kyseisenä ajankohtana interventioelimenä toimineessa, maatalouden markkinajärjestelyistä vastaavassa liittovaltiotason viranomaisessa (Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung; jäljempänä BALM) ja tämän lisäksi neljässä pakastamossa, sekä tutkittuaan Saksassa sijaitsevien 107 pakastamon vuosittaisia inventaareja.

5 Saksan toimivaltaiset viranomaiset ja komissio keskustelivat vuosina 1994 ja 1995 komission Saksan valvontajärjestelmään kohdistamasta arvostelusta, missä yhteydessä vaihdettiin useita kertoja mielipiteitä ja käytiin neuvotteluja, joista yksi pidettiin 20.1.1995 BALMin tiloissa Frankfurtissa. Neuvottelut eivät kuitenkaan olleet tuloksellisia.

6 Asia saatettiin Saksan hallituksen pyynnöstä sovittelumenettelyn perustamisesta osaksi Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä 1 päivänä heinäkuuta 1994 tehdyllä komission päätöksellä 94/442/EY (EYVL L 182, s. 45) perustetun sovitteluelimen käsiteltäväksi. Koska osapuolet olivat edelleen eri mieltä asiasta, sovitteluelin pidättäytyi ratkaisemasta asiaa ja tyytyi 29.3.1996 antamassaan loppuselvityksessä toteamaan, ettei sen ollut mahdollista yksilöidä tekijöitä, jotka saattaisivat muodostaa pätevän perustan osapuolten välisen sovinnon aikaansaamiseksi.

7 Loppuselvityksessään, joka koskee EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastamiseksi ja hyväksymiseksi varainhoitovuoden 1992 sekä tiettyjen menojen osalta varainhoitovuoden 1993 osalta tehdyissä tarkastuksissa saatuja tuloksia (asiakirja VI/6355/95, 27.3.1996), ja täydentävässä tilintarkastuskertomuksessaan (asiakirja VI/5112/96, 23.9.1996) komissio ilmoitti havainneensa puutteita valvonnan kaikissa eri vaiheissa eli intervention piiriin kuuluvan naudanlihan varastoon saapumisen, varastoinnin ja varastosta poistamisen yhteydessä.

8 Komission mukaan puutteellisella valvonnalla on rikottu yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 (EYVL L 94, s. 13) 8 artiklan 1 kohtaa sekä maataloustuotteiden vuosittaisen inventaarin laatimista julkisen intervention yhteydessä koskevista säännöistä 14 päivänä maaliskuuta 1990 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 618/90 (EYVL L 67, s. 21) 3 ja 4 artiklaa.

9 Komissio teki näiden säännösten perusteella kanteen kohteena olevan päätöksen.

10 Kanteessaan Saksan hallitus ensinnäkin kiistää Saksan valvontajärjestelmää koskevat komission väitteet kokonaisuudessaan sekä komission esittämien toteamusten paikkansapitävyyden. Tämän jälkeen Saksan hallitus tarkastelee yksitellen komission esittämiä väitteitä, joissa tämä arvostelee haltuunoton, varastoinnin ja varastosta poistamisen yhteydessä suoritettuja tarkastuksia.

Alustavat huomiot

11 Saksan hallitus esittää neljä kanneperustetta, joilla se pyrkii kyseenalaistamaan komission soveltaman kahden prosentin kertaluonteisen oikaisun perusteltavuuden.

12 Aluksi se väittää, että valvonta toteutettiin Saksassa edellisten varainhoitovuosien aikana saman järjestelmän mukaisesti eikä komissio ollut tällöin osoittanut toteutuneita menoja Saksan hallituksen vastattaviksi. Koska Saksan hallitus ei ollut tällöin joutunut vastaamaan menoista, komissio ei voi vedota samoihin puutteisiin myöhemmän varainhoitovuoden osalta eikä Saksan valvontajärjestelmää siten ole pidettävä puutteellisena.

13 Komissio myöntää, että vaikka se oli havainnut puutteita intervention piiriin kuuluvan naudanlihan julkisen varastoinnin valvonnassa Saksassa varainhoitovuosina 1987 ja 1988 ja esittänyt tästä syystä suosituksia Saksan viranomaisille, se ei kuitenkaan ollut osoittanut Saksan hallituksen vastattaviksi mitään rahamääriä kyseisten varainhoitovuosien osalta. Komission mukaan tämä ei kuitenkaan estä sitä tuomasta valvontajärjestelmän myöhempien tarkastusten yhteydessä esiin sekä aiemmin todettuja ja korjaamatta jääneitä että uusia puutteita ja ottamasta niitä huomioon päättäessään summista vastaamisesta.

14 Kuten julkisasiamies on tältä osin todennut ratkaisuehdotuksensa 21 kohdassa, se seikka, että komissio ei ole asettanut toteamiensa puutteiden vuoksi rahallisia seuraamuksia tietyn varainhoitovuoden osalta, ei poista komissiolta oikeutta tehdä tätä myöhempien varainhoitovuosien yhteydessä, etenkin jos puutteet ovat edelleen samat. Myös havaitut uudet puutteet voidaan ottaa huomioon tehtäessä päätös kertaluonteisen oikaisun suuruudesta.

15 Toiseksi Saksan hallitus tukeutuu tiettyihin, sovitteluelimen loppuselvityksen liitteenä olevissa, 1.3.1996 päivätyissä väliaikaisissa päätelmissä esitettyihin huomioihin.

16 Kun otetaan huomioon julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksensa 24, 26 ja 28 kohdassa esittämät huomiot, on aiheellista aluksi todeta, että sovitteluelin ei ole laatinut lopullisia päätelmiään, vaan arvioituaan, että Saksan toteuttamien toimenpiteiden perusteella ei voitu todeta varmuudella, oliko Saksan valvontajärjestelmä riittävän tehokas EMOTR:lle mahdollisesti aiheutuvien rahallisten seurausten välttämiseksi, se itse kehotti painokkaasti tutkimaan yksityiskohtaisesti kyseisen järjestelmän tosiasiallista tehokkuutta.

17 Vaikka tietyissä nimenomaisissa kohdissa sovitteluelimen huomioista käy ilmi, että tämän mielestä Saksan viranomaiset ovat näyttäneet toteen väitteidensä paikkansapitävyyden, huomioissa ei oteta kantaa siihen, voidaanko näiden

yksittäistapausten perusteella tehdä yleisiä johtopäätöksiä, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 27 kohdassa.

18 Kuten komissio on perustellusti todennut, päätöksen 94/442/EY 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan sovitteluelimen kanta ei sido komissiota tämän tehdessä päätöstään, mitä Saksan hallituskaan ei ole kiistänyt.

19 Sovitteluelimen huomioille ei siten voida antaa nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ratkaisevaa merkitystä Saksan valvontajärjestelmää arvioitaessa.

20 Kolmanneksi Saksan hallitus väittää, ettei komissio ole perustellut riittävästi kanteen kohteena olevaa päätöstä.

21 Tältä osin on syytä muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevien päätösten valmisteluun liittyvässä erityistilanteessa päätöksen perusteluja on pidettävä riittävinä, kun se jäsenvaltio, jolle päätös on osoitettu, on osallistunut kiinteästi päätöksen valmisteluun ja näin ollen tuntee ne syyt, joiden vuoksi komissio ei ole katsonut riidanalaisen rahamäärän kuuluvan EMOTR:n vastattavaksi (ks. asia C-22/89, Alankomaat v. komissio, tuomio 13.12.1990, Kok. 1990, s. I-4799, 18 kohta ja asia C-27/94, Alankomaat v. komissio, tuomio 1.10.1998, Kok. 1998, s. I-5581, 36 kohta).

22 Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa asiakirja-aineistosta käy ilmi, että Saksan hallitus on osallistunut kanteen kohteena olevan päätöksen valmisteluun. Komissio on itse asiassa tuonut useita kertoja sekä suullisesti että kirjallisesti Saksan viranomaisten tietoon epäilyksensä Saksan valvontajärjestelmän luotettavuudesta, asiasta on keskusteltu ja se on saatettu sovitteluelimen käsiteltäväksi.

23 Komissio on lisäksi loppuselvityksessään yksilöinyt syyt, joiden vuoksi se on kieltäytynyt riidanalaisen summan hyväksymisestä.

24 Kanteen kohteena olevan päätöksen perusteluja on siten pidettävä riittävinä.

25 Neljänneksi Saksan hallitus katsoo, ettei komissio ole ottanut huomioon todisteita, jotka on esitetty ennen kanteen nostamista.

26 Komissio taas väittää, että se on tarkastellut näitä todisteita, jotka eivät kuitenkaan ole vakuuttaneet sitä. Se täsmentää, että sen huomautukset ja kahden prosentin kertaluonteinen oikaisu kohdistuvat valvonnan puutteellisuuteen kokonaisuutena eli puutteisiin kolmessa eri valvontavaiheessa (haltuunotto, varastointi ja varastosta poistaminen) eikä puutteisiin kussakin vaiheessa yksittäin tarkasteltuina.

27 Tältä osin on otettava huomioon yhteisöjen tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö, joka koskee todistustaakan jakautumista käsiteltäessä kumoamiskanteita, jotka jäsenvaltio on nostanut EMOTR:n tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevasta komission päätöksestä.

28 Kun komissio on kieltäytynyt hyväksymästä EMOTR:sta rahoitettavaksi eräitä menoja sillä perusteella, että ne ovat aiheutuneet yhteisön säännösten rikkomisesta, johon jäsenvaltio on syyllistynyt, on jäsenvaltion asiana näyttää toteen, että komission epäämän rahoituksen saamisen edellytykset täyttyvät (ks. asia 347/85, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 24.3.1988, Kok. 1988, s. 1749, 14 kohta ja asia C-48/91, Alankomaat v. komissio, tuomio 10.11.1993, Kok. 1993, s. I-5611, 16 kohta). Komission ei tarvitse näyttää perinpohjaisella

tavalla toteen jäsenvaltioiden antamien tietojen virheellisyyttä, vaan riittää, että komissio osoittaa, että sillä on vakavia ja järkiperäisiä epäilyjä kansallisten viranomaisten esittämiä lukuja kohtaan. Tällainen komission todistustaakan huojennus selittyy sillä, että juuri jäsenvaltio voi parhaiten kerätä ja tarkistaa EMOTR:n tilien tarkastamista ja hyväksymistä varten tarvittavat tiedot, ja juuri jäsenvaltion asiana on siten esittää tarkat ja täydelliset todisteet ilmoittamiensa lukujen todenmukaisuudesta ja tarvittaessa komission laskelmien virheellisyydestä (em. asia Alankomaat v. komissio, tuomio 10.11.1993, 17 kohta). Komission on riitatapauksessa näytettävä toteen maatalouden yhteistä markkinajärjestelyä koskevien säännösten rikkominen, ja kun se on tämän tehnyt, jäsenvaltion on tarvittaessa osoitettava, että komissio on tehnyt virheen määrittäessään, mitä taloudellisia seurauksia rikkomisella on (asia C-281/89, Italia v. komissio, tuomio 19.2.1991, Kok. 1991, s. I-347, 19 kohta; em. asia Alankomaat v. komissio, tuomion 18 kohta ja asia C-59/97, Italia v. komissio, tuomio 18.3.1999, Kok. 1999, s. I-1683, 54 ja 55 kohta).

29 On siten tarkasteltava todisteita, jotka Saksan hallitus on esittänyt niitä toteamuksia vastaan, joihin komissio on perustanut kanteen kohteena olevan päätöksensä.

Tarkastukset haltuunoton yhteydessä

30 Saksan hallitus esittää viisi perustetta kiistääkseen komission väitteet, jotka koskevat intervention piiriin kuuluvan naudanlihan haltuunoton yhteydessä suoritettuja tarkastuksia.

31 Komissio on ensinnäkin loppuselvityksessään arvostellut Saksan hallitusta siitä, että se on usein käyttänyt BALMin virkailijoiden sijaan pakastamojen työntekijöitä, jotka ovat toimineet BALMin edustajina ja punninneet lihan sekä todenneet sen haltuunoton. Komission mukaan edustajien käyttäminen vaarantaa tarkastusten moitteettoman suorittamisen lihan haltuunottovaiheessa ja saattaa epäi-

lyksenalaiseksi näiden edustajien laatimien selvitysten luotettavuuden. Komissio katsoo, että kyse on Saksan valvontajärjestelmän puutteesta, koska sen jälkeen kun liha on pakastettu, pakattu ja sijoitettu pakastamoon, tarkastuksissa mahdollisesti todettuja laiminlyöntejä tai sääntöjenvastaisuuksia on mahdoton korjata.

32 Saksan hallitus arvioi, ettei Saksan valvontajärjestelmässä ole haltuunoton yhteydessä tältä osin puutteita, ja väittää, ettei komissio ole arvostelussaan ottanut huomioon sitä, että järjestelmä on kaksivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa teurastamossa tehtävän tarkastuksen suorittavat yksinomaan BALMin virkailijat, ja toisessa vaiheessa pakastamossa tarkastuksen suorittavat joko BALMin virkailijat tai työvoiman puutteen vuoksi pakastamon työntekijät. Saksan hallitus täsmentää kuitenkin, että jälkimmäisessä tapauksessa BALMin virkailijat tarkastavat jälkikäteen BALMin edustajien suorittamat tarkastukset asiakirjoja arvioimalla ja haltuunotettua lihaa tosiasiallisesti tarkastelemalla (fyysiset tarkastukset). Valvontajärjestelmä muodostaa siten kokonaisuuden, jollaisena sitä olisi myös tarkasteltava sen sijaan, että arvioidaan toista vaihetta erikseen.

33 Tältä osin on syytä muistaa, että tosiseikkojen tapahtumahetkellä voimassa olleen, naudanliha-alan tukitoimenpiteisiin sovellettavista yksityiskohtaisista säännöistä 29 päivänä maaliskuuta 1989 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 859/89 (EYVL L 91, s. 5) 14 artiklan mukaan "interventioelimen suorittama tuotteiden haltuunotto tapahtuu sinä päivänä, jona tuotteet saapuvat interventiokeskukseen". Kyseinen päivä tai tarkemmin ajankohta, jolloin liha toimitetaan pakastamoon, on siten ratkaiseva haltuunoton yhteydessä suoritettavien tarkastusten sääntöjenmukaisuutta arvioitaessa.

34 Haltuunottoa koskevien tarkastusten laiminlyöntiä tai niissä mahdollisesti tapahtuneita sääntöjenvastaisuuksia ei siten voida korjata myöhemmin asiakirja-aineistoon perustuvan tai fyysisen tarkastuksen avulla, vaikka myöhemmät tarkastukset olisivatkin BALMin virkailijoiden suorittamia, kuten komissiokin on perustellusti todennut.

35 Asiakirja-aineistoon perustuvat ja fyysiset tarkastukset, joihin Saksan hallitus vetoaa ja jotka BALMin virkailijat ovat tehneet jälkeenpäin, ovat tietyssä mielessä hyödyllisiä, mutta niillä ei kuitenkaan missään tapauksessa voida korjata haltuunoton yhteydessä tehtyjen tarkastusten mahdollisia puutteita. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 77—79 kohdassa, kun BALMin tarkastaja ei ole paikalla haltuunoton aikana, hän tarkastaa lihan joko lihan ollessa jäädytystunnelissa (Schockraum) tai kun liha on jo varastoitu. Kummassakaan tapauksessa lihan laatua ei voida tarkastaa yksityiskohtaisesti ja asianmukaisella tavalla, koska kyse on ajankohdasta, jona lihaa pakastetaan tai se on jo pakastettu, pakattu ja nostettu lavalle varastossa.

36 Toiseksi komissio on loppuselvityksessään korostanut, että edustajien käyttö kiistatta aiheuttaa intressiristiriidan myyjänä olevan teurastamon ja tavaran varastoinnista vastaavan pakastamon välillä, kun nämä molemmat kuuluvat samaan yritysryhmään (sidossuhteessa olevat yritykset). Tämä vaara konkretisoituu erityisesti sidossuhteessa olevien yritysten osalta, koska maksujärjestelmään voidaan syöttää virheellisiä pöytäkirjoja; komission mukaan onkin välttämätöntä, että Saksan hallitus toimii tehokkaasti varmistaakseen sen, ettei tämä intressiristiriita vaikuta epäedullisesti valvonnan laatuun. Komissio toteaa, ettei BALMin ohjeissa mainita lainkaan tätä sidossuhteessa oleviin yrityksiin liittyvää erityisongelmaa.

37 Intressiristiriidan vaaran ehkäisemiseksi tarvittavien toimenpiteiden osalta Saksan hallitus väittää, että aina kun myyjänä toimiva teurastamo on interventiotoimenpiteiden yhteydessä ollut sidossuhteessa pakastamoon, BALM on mahdollisuuksien mukaan välttänyt sitä, että ostettu liha varastoitaisiin kyseiseen varastoon. Niissä harvoissa tapauksissa, joissa ei ole toiminnallisista syistä ollut mahdollista noudattaa tätä periaatetta, teurastamoon sidossuhteessa olevassa pakastamossa suoritettua haltuunottoa ovat valvoneet yksinomaan BALMin virkailijat. Saksan hallitus täsmentää, että BALM oli edellyttänyt näiden periaatteiden noudattamista aluevirastoilleen antamissaan suullisissa ohjeissa.

38 Saksan hallitus väittää, että virheellisten pöytäkirjojen syöttäminen maksujärjestelmään on mahdollista ainoastaan, jos kaikki intervention piiriin kuuluvan naudanlihan haltuunotosta ja hallinnollisesta valvonnasta vastaavat henkilöt ja yksiköt (teurastamo, BALMin tarkastaja / BALMin valtuuttama henkilö, valantehnyt punnitsija, pakastamo, BALMin alue- ja keskusvirastot) salaa tästä sopivat. Saksan hallituksen mukaan mikään järjestelmä ei kuitenkaan tarjoaisi riittävää suojaa vilpilliseltä toiminnalta, joka olisi näin laajalle ulottuvaa ja huomattavaa ja johon kaikki henkilöt ja yksiköt osallistuisivat.

39 Komissio muistuttaa, että vastauksena sen 13.4.1994 päivättyyn kirjeeseen, jossa se mainitsi väärien pöytäkirjojen syöttämisen vaarasta, Saksan hallitus oli 6.7.1994 päivätyssä kirjeessään todennut seuraavaa: "sen varmistamiseksi, että haltuunottoa koskevat BALMin keskusviraston, sen aluevirastojen ja pakastamon pöytäkirjat ovat yhdenmukaisia — — otetaan nykyisen valvontamenettelyn rinnalle käyttöön EMOTR:n ehdottamalla tavalla sisäinen valvonta- ja mukautusmenettely". Tällä toteamuksellaan Saksan hallitus on komission mukaan myöntänyt, että kyseiseen ajankohtaan saakka noudatettu menettely ei suojannut maksujärjestelmää kattavalla tavalla virheellisten pöytäkirjojen syöttämiseltä.

40 Siltä osin kuin on kyse toimenpiteistä, joilla pyritään estämään tässä vaiheessa BALMin edustajien osallistumisesta johtuvan intressiristiriidan vaara, on syytä todeta, että tarkastusten sääntöjenmukaisuus haltuunoton yhteydessä on erityisen tärkeää silloin, kun pakastamo on sidossuhteessa teurastamoon; sääntöjenmukaisuus edellyttää tällöin erityistoimenpiteitä tarkastusten todenmukaisuuden ja tehokkuuden varmistamiseksi.

41 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 85 kohdassa, BALM on suullisilla ohjeillaan myöntänyt kyseisen seikan tärkeän merkityksen, muttei se ole kuitenkaan taannut sille sitä painoarvoa, joka olisi annettu kirjallisilla ohjeilla. On siten aiheellista päätellä, että BALMin antamien ohjeiden suullisuuden vuoksi ohjeet eivät todennäköisesti olleet täysin tehokkaita, ja kyse on siten puutteesta Saksan valvontajärjestelmässä.

42 On myös todettava, että kun kyse on sidossuhteessa olevista yrityksistä, virheellisten pöytäkirjojen syöttämisen vaaraa ei voida sulkea pois. Saksan viranomaisten 6.7.1994 päivätystä kirjeestä käy ilmi, että viranomaiset ovat myöntäneet vaaran olemassaolon ilmoittaessaan ottavansa käyttöön menettelyn, jolla taattaisiin, että haltuunottoa koskevien pöytäkirjojen versiot BALMin keskusvirastossa ja sen aluevirastoissa sekä pakastamossa vastaavat täysin toisiaan.

43 Kolmanneksi komissio väittää loppuselvityksessään käyttöönsä saamien tarkastuskertomusten perusteella, että kun BALMin virkailijat toteuttivat tarkastukset, niiden kertomuksiin sisältyi tiettyjä kielteisiä huomioita, jotka johtivat haltuunotosta kieltäytymiseen, mutta kun BALMin edustajina toimivat pakastamon työntekijät suorittivat tarkastukset, näiden laatimiin selvityksiin ei sisältynyt tällaisia huomioita. Komission mukaan havainnon paikkansapitävyys on vahvistunut BALMin virkailijoiden myöhemmin tekemissä tarkastuksissa, joita koskevat tiedot on kirjattu "vastaanottavassa yrityksessä tehtyä tarkastusta koskeviin kertomuksiin".

44 Näiden kertomusten osalta Saksan hallitus väittää, että Saksan järjestelmässä ainoastaan "naudanlihan laadunarviointia ja haltuunottoa koskeva pöytäkirja" on todistusvoimainen; "vastaanottavassa yrityksessä tehtyä tarkastusta koskeva kertomus" taas on pelkästään BALMin sisäinen asiakirja. Saksan hallituksen mukaan "naudanlihan laadunarviointia ja haltuunottoa koskevaa pöytäkirjaa" koskeva kaavake ei alun perin sisältänyt sopivaa kohtaa, johon BALMin virkailijat tai edustajat olisivat voineet merkitä haltuunoton yhteydessä ilmenneet poikkeavuudet tai puutteet. BALM olikin myöhemmin EMOTR:n ehdotuksesta korjannut kaavaketta ja lisännyt siihen kohdan, johon havaitut poikkeavuudet ja puutteet voitiin merkitä.

45 Komissio toteaa, että Saksan viranomaiset olivat itse tuoneet esiin "vastaanottavassa yrityksessä tehtyä tarkastusta koskevien kertomusten" kaltaiset asiakirjat osoittaakseen, että Saksan valvontajärjestelmä toimii asianmukaisella tavalla, sen jälkeen kun komissio oli todennut sääntöjenvastaisuuksia haltuunottoa koskevissa pöytäkirjoissa. Komission mukaan se, että "naudanlihan laadunarviointia ja

haltuunottoa koskevasta pöytäkirjasta" puuttui aiemmin kyseinen kohta, on lisäpuute Saksan järjestelmässä.

46 Tältä osin ei ole kiistetty, kuten BALMin virkailijoiden jälkeenpäin laatimista "vastaanottavassa yrityksessä tehtyä tarkastusta koskevista kertomuksista" käy ilmi, että BALMin edustajien haltuunottohetkellä suorittamissa tarkastuksissa on ollut puutteita.

47 On lisäksi hylättävä Saksan hallituksen väite, jonka mukaan kyseiset kertomukset ovat BALMin sisäisiä asiakirjoja ja jonka mukaan pelkästään haltuunottohetkellä laadittu pöytäkirja on todistusvoimainen. Kuten komissio perustellusti väittää, Saksan viranomaiset ovat itse esittäneet nämä asiakirjat osoittaakseen, että valvontajärjestelmä toimii asianmukaisella tavalla. Jos kyseiset asiakirjat tukevat komission toteamuksia, komissiota ei voida estää vetoamasta niihin.

48 Siltä osin kuin on kyse ilmenneille poikkeavuuksille ja puutteille tarkoitetun kohdan puuttumisesta "naudanlihan laadunarviointia ja haltuunottoa koskevasta pöytäkirjasta", on aiheellista todeta, kuten julkisasiamies onkin tehnyt ratkaisuehdotuksensa 81 kohdassa, että jos lihan haltuunoton yhteydessä tehtäviä tarkastuksia pidetään pääasiallisina tarkastuksina, sitä seikkaa, että vuonna 1992 haltuunottoa koskevissa tarkastuksissa käytetystä pöytäkirjasta on puuttunut asianmukainen kohta haltuunoton tarkastuksessa mahdollisesti ilmenneiden poikkeavuuksien ja haltuunotettavassa lihassa havaittujen vähäisten virheellisyyksien merkitsemiseksi, on pidettävä Saksan järjestelmässä kyseisenä aikana olleena puutteena. Tällä on entistä suurempi merkitys, jos kyseinen pöytäkirja on tosiasiassa ainoa todistusvoimainen asiakirja, kuten Saksan hallitus toteaa. Saksan hallitus on sitä paitsi myöntänyt puutteen ja ilmoittanut korjanneensa sen lisäämällä seuraavina varainhoitovuosina käytettyyn pöytäkirjaan tällaisen kohdan.

49 Neljänneksi komissio on tuonut loppuselvityksessään esiin muita seikkoja, joiden perusteella se epäilee Saksan järjestelmän luotettavuutta. Se korostaa, että kolmessa tapauksessa on ilmennyt vilpillisestä toiminnasta johtuvia sääntöjenvastaisuuksia, jotka ovat komission mukaan osoitus Saksan järjestelmän puutteellisuudesta; komissio lisää, että sen epäilykset ovat vahvistuneet saatavilla olevien tarkastuksia koskevien tilastojen vuoksi, sillä tilastojen mukaan tarkastusten määrä vaihtelee huomattavasti BALMin eri aluevirastojen välillä. Komissio täsmentää, että joillain alueilla, joilla valtionsisäiset lihantoimitusmäärät ovat vähäisiä, tarkastusten määrä on kasvanut, kun taas toisille alueille kuten Mülheimille, Mannheimille ja Münchenille, joilla valtionsisäiset toimitusmäärät ovat hyvin suuria, on ominaista suhteellisen alhainen tarkastusaste.

50 Saksan hallitus väittää, että todetut kolme sääntöjenvastaista tapausta eivät voi asettaa kyseenalaiseksi koko valvontajärjestelmän varmuutta ja sääntöjenmukaisuutta, varsinkin kun tapaukset ovat tulleet ilmi Saksan viranomaisten suorittamien tarkastusten ansiosta. Tarkastuksia koskevien tilastojen mukaan tarkastusten määrässä olevien alueellisten erojen osalta Saksan hallitus väittää, että BALMin tarkastajat ovat suorittaneet varainhoitovuoden 1992 osalta noin 52 prosenttia eli yli puolet pakastamoissa tehdyistä tarkastuksista ja että kaikki muut tarkastukset on suorittanut BALMin edustaja, eli haltuunotot on tarkastettu sataprosenttisesti.

51 Tältä osin on syytä huomauttaa, kuten Saksan hallitus perustellusti tekeekin, että todetut, vilpillisestä toiminnasta johtuneet kolme sääntöjenvastaista tapausta eivät yksinään voi kyseenalaistaa Saksan koko valvontajärjestelmän varmuutta ja sääntöjenmukaisuutta; tapaukset kuitenkin osoittavat, että järjestelmä on edustajien käyttämisen vuoksi haavoittuva. Ainoastaan BALMin virkailijoiden pelkkä läsnäolo tavaraa pakastamoon toimitettaessa hankaloittaisi vilpillistä toimintaa.

52 Tätä näkökantaa tukee havainto, jonka mukaan ne aluevirastot, jotka tekevät vain vähän tarkastuksia, ovat juuri ne BALMin aluevirastot, jotka hyväksyvät huomattavia naudanlihamääriä intervention piiriin. Kuten julkisasiamies toteaa

ratkaisuehdotuksensa 83 kohdassa, vaikka kokonaisuudessaan BALMin virkailijoiden itse toteuttamien tarkastusten osuus on yhteensä 52 prosenttia, Mülheimin, Mannheimin ja varsinkin Münchenin virastojen suorittamien virallisten ja riippumattomien tarkastusten pieni määrä on todennäköisesti helpottanut vähemmän tunnollisten henkilöiden vilpillistä toimintaa.

53 Viidenneksi Saksan hallitus katsoo, että komissio vastustaa Saksassa noudatettavaa varastointijärjestelmää ja että tämä perustaa kantansa — ei niinkään nimenomaisesti vaan implisiittisesti — 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 (EYVL L 225, s. 4) 17 artiklan 4 kohtaan, jossa säädetään, että interventioelimen edustaja voi suorittaa haltuunottotoimia, jos edustaja on täysin riippumaton tarjouskilpailun voittajasta. Saksan hallitus arvostelee komissiota siitä, että tämä on soveltanut takautuvasti varainhoitovuoteen 1992 kyseistä asetuksen N:o 2456/93 17 artiklan 4 kohdassa säädettyä edellytystä, vaikka asetus ei ollut vielä tosiseikkojen tapahtumahetkellä voimassa ja vaikka asetuksen N:o 729/70 8 artiklassa ei ole vastaavaa edellytystä.

54 Komission mukaan väite on perusteeton, koska Saksan valvontajärjestelmään kohdistettu arvostelu varainhoitovuoden 1992 osalta ei perustu tosiasiallisesti eikä oikeudellisesti asetuksessa N:o 2456/93 käyttöön otettuun järjestelmään vaan siihen seikkaan, että Saksan hallitus oli asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdan edellytysten vastaisesti jättänyt toteuttamatta tarvittavat toimenpiteet huolehtiakseen EMOTR:n rahoittamien toimien tosiasiallisesta toteuttamisesta ja asianmukaisuudesta sekä ehkäistäkseen ja selvittääkseen sääntöjenvastaisuudet.

55 Tältä osin on syytä todeta, että vaikka asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohtaan ei sisälly yhtä täsmällisiä säännöksiä kuin asetuksen N:o 2456/93 17 artiklan 4 kohtaan, yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tässä säännöksessä, joka on maatalouden alalla ilmaus jäsenvaltioille EY:n perustamissopimuksen 5 artiklassa (josta on tullut EY 10 artikla) asetetuista velvoitteista, kuitenkin määritellään periaatteet, joiden mukaisesti yhteisön ja jäsenvaltioiden on järjestettävä EMOTR:sta rahoitettavia maatalouden inter-

ventiotoimia koskevien yhteisön päätösten täytäntöönpano ja näihin interventiotoimiin liittyvien petosten sekä sääntöjenvastaisuuksien torjunta (ks. yhdistetyt asiat 146/81, 192/81 ja 193/81, BayWa ym., tuomio 6.5.1982, Kok. 1982, s. 1503, 13 kohta). Siinä asetetaan jäsenvaltioille yleinen velvollisuus ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että EMOTR:sta rahoitettavat toimet todella on sääntöjenmukaisesti toteutettu, vaikka yhteisön tietyssä yksittäisessä säädöksessä ei nimenomaisesti edellytettäisikään minkään tietyn valvontamenetelmän käyttöönottamista (ks. asia C-8/88, Saksa v. komissio, tuomio 12.6.1990, Kok. 1990, s. I-2321, 16 ja 17 kohta ja asia C-209/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 1.10.1998, Kok. 1998, s. I-5655, 43 kohta).

56 Koska Saksan hallituksella oli tällainen velvollisuus jo pelkästään tosiseikkojen tapahtumahetkellä voimassa olleen lainsäädännön perusteella, komission ei voida katsoa toimineen väärin ja soveltaneen takautuvasti asetusta N:o 2456/93.

Tarkastukset varastoinnin aikana

57 Varastoinnin aikana tehtyjen tarkastusten osalta Saksan hallitus kiistää komission toteamusten paikkansapitävyyden, siltä osin kuin ne koskevat inventaariin merkitsemistä, inventaarien tarkastamista ja tarkastusten suorittamista koskevien nimenomaisten kansallisten ohjeiden puuttumista.

58 Ensinnäkin komissio on loppuselvityksessään todennut, että lihan inventaareissa rekisteröity paino ja tarkastettu paino oli sama. Komission mukaan tämän yhteneväisyyden perusteella voidaan päätellä, että tarkastajat eivät tarkastaneet varastoja asetuksen N:o 618/90 3 artiklan mukaisesti, jolloin edellytettäisiin tavaran fyysisen olemassaolon toteamista, vaan ottivat määrää ja painoa koskevat tiedot suoraan pakastamon kirjanpitoasiakirjoista. Tätä päätelmää tukevat komission mukaan myös pakastamon niiden työntekijöiden ilmoitukset, joita komission edustajat olivat tavanneet tehdessään tarkastuksia paikan päällä.

59 Saksan hallitus toteaa, että asetuksen N:o 618/90 3 artiklassa ei edellytetä lihan painon toteamista inventaarin yhteydessä, ja väittää, että komission on näytettävä toteen, että pakastamon työntekijät ovat antaneet tällaisia ilmoituksia. Omalta osaltaan Saksan hallitus esittää vastanäyttönä BALMin eräiden virkailijoiden lausumat asiasta.

60 Komissio esittää 6.7.1994 päivätyn Saksan hallituksen kirjeen ja katsoo, että kirjeen perusteella kyseinen hallitus on toisaalta myöntänyt, että BALMin tarkastajat eivät olleet aina paikalla inventaaria laadittaessa, sekä toisaalta ilmoittanut aikovansa valvoa jatkossa aiempaa tiukemmin sitä, että varastoijat noudattavat asetuksen N:o 618/90 säännöksiä.

61 Tässä yhteydessä on syytä todeta, että vaikka asetuksen N:o 618/90 3 artiklassa ei edellytetä lihan punnitsemista, kuten Saksan hallituskin perustellusti väittää, artiklassa kuitenkin edellytetään tavaran fyysisen olemassaolon asianmukaista toteamista.

62 Osoittaakseen, että tämä edellytys ei ole täyttynyt, komissio tukeutuu pakastamon työntekijöiden ilmoituksiin, kun taas Saksan hallitus, joka on vastakkaisella kannalla, ehdottaa todisteeksi BALMin virkailijoiden lausuntoja.

63 Tarjotun todistusaineiston osalta on aiheellista todeta, kuten julkiasiamies onkin tehnyt ratkaisuehdotuksensa 122 kohdassa, että BALMin virkailijoita voidaan kuulla todistajina ainoastaan siinä tapauksessa, että he olivat tosiasiallisesti paikalla inventaaria laadittaessa.

64 Saksan hallituksen toteamusten perusteella BALMin virkailijat eivät kuitenkaan olleet aina paikalla inventaaria laadittaessa. Komission toteamukset perustuvat

esitettyihin todistajien lausumiin, joiden mukaan joissain tapauksissa varastoijat tyytyivät merkitsemään inventaareihin tietoja suoraan varastojen kirjanpito-asiakirjoista, eikä komission toteamuksia siten voida kiistää BALMin virkailijoiden lausumien avulla.

65 On aiheellista lisätä, että näitä toteamuksia tukee 6.7.1994 päivättyyn kirjeeseen sisältyvä ilmoitus, jossa Saksan hallitus tietoisena sääntöjenvastaisuuksista sitoutuu jatkossa seuraamaan tarkemmin inventaarien laatimista asetuksen N:o 618/90 noudattamiseksi.

66 Toiseksi inventaarien tarkastamisen osalta komissio on loppuselvityksessään arvostellut Saksan hallitusta siitä, että vuosittaisen inventaarin pöytäkirjat eivät ole asetuksen N:o 618/990 4 artiklan mukaisia, sillä tässä artiklassa edellytetään sellaisen fyysisen tarkastuksen tekemistä, joka kattaa vähintään viisi prosenttia varastoiduista määristä, noudattaen asetuksessa olevaan liitteeseen III merkittyjä menetelmiä. Komission mukaan näistä pöytäkirjoista olisi käytävä ilmi, että menettelyä ja toimia, mukaan lukien asetuksessa N:o 618/90 olevassa liitteessä III määrätty painon merkitseminen, on noudatettu tarkasti. Vuosittaisen inventaarin pöytäkirjoista sekä niiden mukana toimitetuista varastotiedoista ei komission mukaan kuitenkaan käy ilmi näitä tietoja.

67 Saksan hallitus kiistää komission toteamukset ja väittää, että vähintään viisi prosenttia varaston kokonaismäärästä käsittävät erät on valittu ja tarkastettu paikan päällä. Lisäksi BALMin virkailijat ovat tarkastaneet painon asetuksessa N:o 618/90 olevassa liitteessä III edellytetyssä ylimääräisessä tarkastuksessa, joka kattaa 20 prosenttia jo tarkastetusta viidestä prosentista.

68 Komission mukaan inventaarien pöytäkirjojen kyseisessä osassa mainitut painot osoittavat ainoastaan, mistä erästä tai tavararyhmästä 20 prosenttia jo tarkastetusta viidestä prosentista eli yksi prosentti koko varastosta on valittu painon

tarkastamiseksi, mutta niiden perusteella ei ole esimerkiksi mahdollista päätellä, mihin tarkkaan määrään fyysinen tarkastus on kohdistettu.

69 Tältä osin on todettava, kuten julkisasiamies onkin tehnyt ratkaisuehdotuksensa 125 kohdassa, että kun yhteisön varojen käyttöön liittyen yhteisön oikeudessa säädetään konkreettisista tarkastuksista, kuten nyt käsiteltävän asian osalta on säädetty viisi prosenttia varastoidusta lihasta kattavasta fyysisestä tarkastuksesta, kansallisten viranomaisten on huolehdittava siitä, että tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevan menettelyn yhteydessä voidaan todeta asianmukaisten asiakirjojen tai lausumien avulla, onko tätä velvollisuutta noudatettu. On siten todettava, että jos valvontajärjestelmästä puuttuvat tällaiset asiakirjat tai lausumat, se on puutteellinen.

70 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa edellä mainitussa kohdassa, Saksan hallitus on myöntänyt tämän puutteen valvontajärjestelmässään 6.10.1995 päivätyssä liittovaltion elintarvikkeista ja maa- ja metsätaloudesta vastaavan ministeriön kirjeessä, jonka Saksan hallitus on itse esittänyt ja jossa se toteaa, että jatkossa "varastoinnin yhteydessä suoritettavista tarkastuksista laaditaan täydelliset asiakirjat [komission] ehdotusten mukaisesti".

71 Kolmanneksi komissio on arvostellut Saksan hallitusta siitä, että tämä ei ole laatinut nimenomaisia kansallisia ohjeita, joita tarkastajat noudattaisivat viiteen prosenttiin varastoitua lihaa kohdistamiensa fyysisten tarkastusten yhteydessä, vaan on tyytynyt viittaamaan asetuksessa N:o 618/90 olevaan liitteeseen III. Tämä viittaus ei komission mukaan ole riittävä, jotta taattaisiin fyysisen tarkastuksen moitteeton suorittaminen tai voitaisiin tarvittaessa näyttää toteen tarkastuksen moitteettomuus.

72 Saksan hallitus sen sijaan arvioi, että toimintaohjeissa oleva viittaus asetuksessa N:o 618/90 olevaan liitteeseen III on tyhjentävyydessään ja ymmärrettävyydessään riittävä.

73 Tältä osin on todettava, että vaikka on totta, että noudatettava menettely perustuu selvästi asetuksessa N:o 618/90 olevaan liitteeseen III, joka oli toimintaohjeiden liitteenä ja joka oli tarkastajien kannalta ymmärrettävä, Saksan viranomaiset eivät kykene näyttämään toteen, että kyseisessä liitteessä edellytetyt toimet on suoritettu moitteettomasti, sillä kuten julkiasiamieskin on ratkaisuehdotuksensa 126 kohdassa todennut, tätä varten niiden olisi pitänyt asettaa toimintaohjeissaan tarkastajille velvollisuus laatia yksityiskohtaisia selvityksiä, joiden perusteella voitaisiin varmistaa viiteen prosenttiin varastoitua lihaa kohdistettujen fyysisten tarkastusten moitteeton suorittaminen.

74 Tällaisen ohjeen puuttuessa on siten todettava, että Saksan valvontajärjestelmä on tältä osin puutteellinen.

Valvonta varastosta poistamisen yhteydessä

75 Samalla tavoin kuin komissio on puuttunut haltuunottovaiheessa suoritettuihin tarkastuksiin, se on loppuselvityksessään arvostellut Saksan hallitusta siitä, että tämä on uskonut varastosta poistamisen yhteydessä tehtävät tarkastukset BALMin virkailijoiden sijaan BALMin edustajille, jotka olivat pakastamon työntekijöitä. Edustajien käyttäminen mahdollisti komission mukaan varastosta poistamista koskevien toimien yhteydessä vilpillisen toiminnan ja väärinkäytökset, etenkin silloin, kun pakastamot kuuluivat ostajan kanssa samaan yritysryhmään (sidossuhteessa olevat yritykset). Komission mukaan Saksan hallituksen olisi ainakin pitänyt laatia kirjalliset ohjeet sen varmistamiseksi, että tarkastukset tehtiin BALMin virkailijoiden läsnäollessa.

76 Saksan hallitus arvioi, että tarkastukset on varastosta poistamisen yhteydessä suoritettu moitteettomasti. Se toteaa, että silloin kun varastosta poistaminen on tapahtunut sidossuhteessa olevien yritysten kesken, tarkastuksen ovat suorittaneet yksinomaan BALMin virkailijat.

77 Tältä osin on syytä todeta, että vaikka vuonna 1992 sovelletussa lainsäädännössä ei säädetä interventioelimen virkailijoiden läsnäolosta, kun liha poistetaan varastosta, silloin kun on kyse sidossuhteessa olevista yrityksistä, BALMin virkailijoiden suorittamilla tarkastuksilla tai vähintäänkin näiden virkailijoiden läsnäololla voitaisiin varmistua siitä, että vältetään vilpillisen toiminnan ja väärinkäytösten vaara.

78 Kun otetaan huomioon yhtäältä Saksan hallituksen ehdoton kanta ja toisaalta se, että komissio ei ole tarkastanut kattavasti kaikkia sidossuhteessa olevia yrityksiä, on joka tapauksessa aiheellista päätellä, että komissio ei ole osoittanut, että BALMin virkailijat eivät olisi olleet läsnä, kun lihaa toimitettiin varaston omistavaan yritykseen sidossuhteessa oleviin yrityksiin.

79 On kuitenkin todettava samalla tavoin kuin edellä tarkasteltaessa Saksan valvontajärjestelmää haltuunoton yhteydessä, että Saksan viranomaiset eivät ole myöskään antaneet kirjallisia ohjeita, joissa edellytettäisiin BALMin virkailijoiden läsnäoloa lihan varastosta poistamisen hetkellä silloin, kun kyse on sidossuhteessa olevista yrityksistä. Kirjallisten ohjeiden puuttumista on siten pidettävä Saksan valvontajärjestelmän puutteena.

80 Loppuselvityksessään komissio on myös arvostellut Saksan hallitusta siitä, ettei se ole varmistanut, että naudanliha punnitaan ja kirjataan asianmukaisesti varastosta poistamisen hetkellä. Se viittaa etenkin tiettyihin tapauksiin, joissa varastosta poistaminen on suoritettu BALMin edustajien valvonnan alaisena ja joissa toimitetun tavaran paino oli aivan sama kuin haltuunotetun tavaran paino. Komissio katsoo, että liha on täytynyt haltuunoton yhteydessä punnita ja vasta tämän jälkeen pakata, kun taas varastosta poistamisen yhteydessä liha on punnittava pakkauksineen (bruttopaino), eikä ole todennäköistä, että varastoidulle lihalle tyypillinen painonpudotus korvautuisi täysin pakkauksen painolla. Tämän vuoksi komissio epäilee, että varastosta poistettua lihaa ei aina punnittu.

81 Komissio muistuttaa, että maataloustuotteiden määrällisten hävikkien hyväksytyistä poikkeamista julkisessa interventiovarastoinnissa 22 päivänä tammikuuta 1991 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 147/91 (EYVL L 17, s. 9) 2 artiklassa vahvistetaan naudanlihan varastoinnin aikana sallitun normaalin hävikin prosentuaaliseksi osuudeksi 0,6.

82 Toisaalta komission mukaan silloin, kun naudanlihan hävikkiä ei ole yksilöity ja se ylittää asetuksessa N:o 147/91 vahvistetun 0,6 prosentin hyväksytyn poikkeaman, jäsenvaltioiden on Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston tukiosaston tilinpäätöksessä julkisena varastointina toteutettavien interventiotoimenpiteiden rahoituksen osalta huomioon otettavista tekijöistä 27 päivänä marraskuuta 1990 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3492/90 (EYVL L 337, s. 3) ja interventioelimien suorittamaan maataloustuotteiden ostoon, varastointiin ja myyntiin johtavia interventiotoimenpiteitä koskevista kirjanpitosäännöistä 12 päivänä joulukuuta 1990 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3597/90 (EYVL L 350, s. 43) mukaan kirjattava EMOTR:n hyväksi summa, joka on selvästi suurempi kuin menetetyn määrän myyntiarvo.

83 Komissio arvioi, että varastosta on poistettu erittäin huomattava määrä lihaa eikä Saksan hallitus ole täyttänyt asetuksen N:o 729/70 8 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan eli huolehtinut EMOTR:n rahoittamien toimien tosiasiallisesta toteuttamisesta ja asianmukaisuudesta, ja varastosta poistamisen valvonnassa oli siten puutteita, joiden rahallisista seurauksista Saksan hallituksen on vastattava.

84 Saksan hallitus puolustaa valvontajärjestelmäänsä kolmenlaisin perustein.

85 Ensinnäkin sen mukaan ostajat huolehtivat itse siitä, että kilpailutetun ja maksetun lihan toimitus on määrältään ja laadultaan moitteeton, koska BALMin myyntiehdoissa suljetaan pois mahdollisuus valittaa asiasta myöhemmin. Varastosta poistumisen yhteydessä tapahtuvista väärinkäytöksistä tehtäisiin siten ilmoitus.

86 Toiseksi BALMin virkailijoiden myöhemmin suorittamien tarkastusten avulla varmistutaan siitä, että varastosta poistaminen tapahtuu asianmukaisella tavalla.

87 Kolmanneksi komission tosiasiallisesti havaitsemat poikkeukselliset tilanteet, joissa paino varastosta poistamisen hetkellä vastasi painoa varastointihetkellä, eivät johtuneet väärinkäytöksistä tai punnitsematta jättämisestä vaan virheestä, joka liittyi siihen, että kaksi eri liharyhmää kirjattiin yhdessä, vaikka tämä olisi pitänyt tehdä erikseen.

88 On aiheellista hylätä Saksan hallituksen esittämät perusteet. Ensinnäkään pelkkää väittämää, jonka mukaan ostajat eivät ole valittaneet, ei voida pitää osoituksena varastosta poistamisen yhteydessä tehtyjen tarkastusten sääntöjenmukaisuudesta, sillä kuten Saksan hallitus itsekin toteaa, BALMin myyntiehdoissa ei annettu lainkaan mahdollisuutta valituksen tekemiseen toimituksen jälkeen. Myöskään BALMin virkailijoiden jälkeenpäin tekemien asiakirjoihin perustuvien tarkastusten avulla ei voida korjata sääntöjenvastaisuuksia, joita varastosta poistamisen yhteydessä on mahdollisesti syntynyt. Lisäksi virhe, johon Saksan hallitus viittaa, on uusi osoitus Saksan valvontajärjestelmän epäluotettavuudesta.

89 Komission epäilyt, joiden mukaan lihaa ei aina punnittu varastosta poistamisen yhteydessä, ovat siis sekä vakavasti otettavia että järkeenkäypiä.

90 Kaikkien Saksan hallituksen toimittamien tietojen tarkastelemisen perusteella Saksan hallitus ei ole näyttänyt toteen, että sen valvontajärjestelmässä ei olisi puutteita, jotka saattavat aiheuttaa EMOTR:lle vähäistä tappiota, eikä Saksan hallitus ole kyennyt osoittamaan komission toteamuksia paikkansapitämättömiksi.

91 Saksan hallituksen kanne on siten kaiken edellä esitetyn perusteella kumottava.

Oikeudenkäyntikulut

92 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Saksan liittotasavalta on hävinnyt asian ja komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, Saksan liittotasavalta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kanne hylätään.

2) Saksan liittotasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Kapteyn Hirsch Ragnemalm

Julistettiin Luxemburgissa 21 päivänä lokakuuta 1999.

R. Grass

kirjaaja

J. C. Moitinho de Almeida

kuudennen jaoston puheenjohtaja