# JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS CHRISTINE STIX-HACKL

12 päivänä kesäkuuta 2001 [1]

Sisällys


Alustavat huomautukset ..... I-9003

I Viljan julkinen varastointi — Petostentorjunnan koordinointiyksikön haltuunotto-elimiin kohdistamat tarkastukset — Interventioon kelpaamaton durumvehnä ..... I-9004

A Tosiseikat ja asiaa koskevat oikeussäännöt ..... I-9004

B San Lorenzon varasto ..... I-9006

C Castellacin varasto ..... I-9008

D Jungetton varasto ..... I-9009

II Oliiviöljyn kulutustuki — Italiassa pakkausyrityksille myönnetyn hyväksynnän peruuttaminen ..... I-9010

A Asiaa koskevat oikeussäännöt ..... I-9011

B Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut ..... I-9013

C Asian arviointi ..... I-9014

III Sisilia ja Calabria — Uuhi- ja vuohipalkkiot: 25 prosentin korjauskerroin ..... I-9018

A Asiaa koskevat oikeussäännöt ..... I-9018

B Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ..... I-9018

C Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut ..... I-9020

D Asian arviointi ..... I-9022

IV Oikeudenkäyntikulut ..... I-9025

V Ratkaisuehdotus ..... I-9026


## Alustavat huomautukset

1. Nyt esillä olevassa asiassa on kysymys siitä, ovatko useat eri korjaukset, joita on tehty EMOTR:sta [2] rahoitettuihin menoihin Italian tasavallan vahingoksi, lainmukaisia. Asia koskee sekä tapauskohtaisia korjauksia että 25 prosentin suuruista kiinteää korjausta yhteensä kolmessa tapauksessa.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto.

2. Komissio on päätöksessään 99/187/EY [3] (jäljempänä riidanalainen päätös) todennut muun muassa, että seuraavia määriä ei voida hyväksyä EMOTR:sta rahoitettaviksi:

— noin 500 000 000 Italian liiraa (ITL) interventioon kelpaamattoman durumvehnän julkisesta varastoinnista

— 2 751 722 888 ITL oliiviöljyn kulutustukea oliiviöljyn pakkausyritysten hyväksynnän peruuttamista koskevassa hallinnollisessa menettelyssä esiintyneiden puutteiden vuoksi

— 62 685 916 000 ITL ja 13 998 973 000 ITL uuhi- ja vuohipalkkioita hallinnollisten puutteiden ja riittämättömän valvonnan vuoksi.

3. Riidanalainen päätös perustuu erityisesti EMOTR:n tukiosaston varainhoitovuoden 1995 tilien tarkastamiseksi ja hyväksymiseksi toteutettujen valvontatoimenpiteiden tuloksia koskevaan kokonaisselvitykseen [4] (jäljempänä vuoden 1995 kokonaisselvitys).

4. Italian hallitus vaatii, että riidanalainen päätös on kumottava siltä osin kuin siinä ei ole Italian tasavallan osalta hyväksytty edellä mainittuja summia EMOTR:sta varainhoitovuonna 1995 rahoitettavien menojen joukkoon.

5. Komissio vaatii ensinnäkin, että kanne on hylättävä, ja toiseksi, että kantaja on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

6. Kolmea kanneperustetta käsitellään jäljempänä niiden riitautettujen korjausten yhteydessä, joihin ne liittyvät. Tosiseikkoja, menettelyä sekä asianosaisten väitteitä ja niiden perusteluja koskevien yksityiskohtien osalta viitataan suullista käsittelyä varten laadittuun kertomukseen. Asiakirja-aineiston sisältöä toistetaan vain siinä määrin kuin se on tarpeen ratkaisuehdotuksen perustelemiseksi.

## I Viljan julkinen varastointi — Petostentorjunnan koordinointiyksikön haltuunottoelimiin kohdistamat tarkastukset — Interventioon kelpaamaton durumvehnä

### A *Tosiseikat ja asiaa koskevat oikeussäännöt*

7. Vilja-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 30 päivänä kesäkuuta 1992

3 — Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta varainhoitovuonna 1995 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä 3 päivänä helmikuuta 1999 tehty komission päätös 99/187/EY (tiedoksiannettu numerolla K[1999] 209; EYVL L 61, s. 37).

4 — Nro VI/6462/98, konsolidoitu versio 12.1.1999.

annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1766/92 [5] on interventiojärjestelmää koskeva perusasetus markkinointivuodesta 1993/1994 alkaen. Interventioelinten suorittaman viljojen haltuunoton menettelyistä ja edellytyksistä säädetään 19.3.1992 annetussa komission asetuksessa N:o 689/92. [6]

8. Italiassa joulukuussa 1993 suoritetuissa tarkastuksissa petostentorjunnan koordinointiyksikkö löysi useista varastoista interventioon kelpaamatonta durumvehnää ja havaitsi osan vehnästä puuttuvan. Näiden havaintojen perusteella varainhoitovuoden 1995 osalta tehtiin 3 857 589 582 ITL:n suuruinen rahoitusta koskeva korjaus. [7]

9. Tämä rahoitusta koskeva korjaus kohdistuu kaiken kaikkiaan hieman yli 18 000 tonniin durumvehnää, josta ainoastaan 1 485,104 tonnia (jäljempänä riidanalainen määrä) on nyt käsiteltävänä olevan kanteen kohteena. Riidanalaisen määrän osuus korjauksen kokonaismäärästä eli 3 857 589 582 ITL:sta on Italian hallituksen arvion mukaan noin 500 000 000 ITL. [8]

10. Riidanalainen määrä muodostuu durumvehnästä, joka oli varastoitu tai jonka olisi pitänyt olla varastoituna kolmessa eri paikassa. Koska kanneperusteet perustuvat tosiseikkoihin, tosiseikkoja ja oikeudenkäyntiä edeltänyttä menettelyä ei tarvitse kuvailla yksityiskohtaisesti vaan tältä osin voidaan viitata vuoden 1995 kokonaisselvitykseen.

11. Italian tasavalta väittää pääasiallisesti, että komissio on tehnyt tosiseikkoja koskevia virheitä laskiessaan määriä, joista kussakin kolmessa varastossa on kyse. Italian tasavalta arvostelee erityisesti sitä, että komissio on korjausta laskiessaan käyttänyt perusteena suurempia määriä kuin varastoissa todistetusti olleet määrät. Italian tasavallan väitteet on näin ollen selostettava ja niitä on tarkasteltava erikseen kunkin varaston osalta.

12. Tässä vaiheessa on syytä viitata yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, [9] joka koskee EMOTR:n tilien tarkastamista ja hyväksymistä sekä todistustaakan jakoa komission tätä koskeviin päätöksiin kohdistuvien suorien kanteiden osalta.

13. Tämän oikeuskäytännön mukaan EMOTR:sta rahoitetaan vain yhteisön säännösten mukaisesti toteutetut interventiot, joten silloin kun komissiolla on liiketoimen syntymistä koskevien tosiseikkojen tai siihen liittyvien olosuhteiden perusteella perusteltuina pitämiään epäilyksiä liiketoimen tapahtumisen suhteen,

5 — EYVL L 181, s. 21.

6 — EYVL L 74, s. 18.

7 — Vuoden 1995 kokonaisselvityksen 4.5.1.1.1.3 kohdan b alakohta.

8 — Kanteen 12 kohta.

9 — Ks. mm. asia 347/85, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 24.3.1988 (Kok. 1988, s. 1749); asia C-48/91, Alankomaat v. komissio, tuomio 10.11.1993 (Kok. 1993, s. I-5611); asia C-240/97, Espanja v. komissio, tuomio 5.10.1999 (Kok. 1999, s. I-6571) ja asia C-253/97, Italia v. komissio, tuomio 28.10.1999 (Kok. 1999, s. I-7529).

sillä on velvollisuus olla maksamatta tähän liiketoimeen liittyviä rahamääriä, ellei kyseinen jäsenvaltio esitä näiden epäilyksien poistamiseksi tarvittavaa riittävää selvitystä. [10]

14. Oikeuskäytännön mukaan silloin, "kun komissio kieltäytyy ottamasta tiettyjä menoja vastattavaksi EMOTR:sta sillä perusteella, että menot ovat syntyneet jäsenvaltion rikottua yhteisön sääntöjä, tämän valtion asiana on osoittaa, että komission epäämän rahoituksen saamisen ehdot ovat täyttyneet". [11]

15. Yhteisöjen tuomioistuin on myös todennut, että "komission ei tarvitse tyhjentävästi näyttää 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 tarkastaa 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". [12]

16. Ensimmäisellä kanneperusteella Italian hallitus riitauttaa vain kolme tapauskohtaista korjausta väittäen niiden perustuvan virheellisiin laskelmiin. Italian hallitus ei siis riitauta itse korjauksia vaan niiden määrän. Edellä kuvaillun todistustaakan jaon mukaisesti on kussakin tapauksessa tutkittava, onko Italian tasavalta näyttänyt riidanalaisten korjausten virheellisyyden toteen.

B *San Lorenzon varasto*

17. Siltä osin kuin on kysymys San Lorenzon varastosta Italian hallitus riitauttaa komission markkinointivuoden 1991/1992 osalta vähentämän määrän eli 954,220 tonnia (jäljempänä vähennetty määrä). Italian hallitus tukeutuu tältä osin Italian interventioelimen AIMA:n laskelmiin ja paikalla tehdyn tarkastuksen päätteeksi suoritettujen analyysien tuloksiin. Italian hallituksen mukaan nämä analyysit osoittavat, että komissio olisi voinut vähentää enintään 64,51 tonnia markkinointivuoden 1987/1988 osalta.

18. Asianosaiset ovat erimielisiä varsinaisesti siitä, mihin vähennetty määrä liittyy, ja näin ollen siitä, onko Italian tasavallan puolustautumisoikeuksia kunnioitettu oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana ja onko komission riidanalaista päätöstä perusteltu tältä osin riittävästi. Italian hallitus arvostelee erityisesti sitä, että 1 076,22 tonnin määrää, johon komissio on tukeutunut vuoden 1995 kokonaisselvityksessä ja johon se on perustanut ne laskelmansa, joita se on

10 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Espanja v. komissio, tuomion 39 kohta.

11 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomion 14 kohta.

12 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Alankomaat v. komissio, tuomion 17 kohta, jossa viitataan asiassa C-281/89, Italia v. komissio, 19.2.1991 annettuun tuomioon (Kok. 1991, s. I-347, 19 kohta).

esittänyt 31.8.1998 päivätyssä kirjeessään, jolla korjauksia ehdotettiin Italian hallitukselle, ei ole 27.12.1993 tehdyn tarkastuskäynnin yhteydessä ilmoitettu puuttuvaksi. Italian hallitus korostaa tältä osin, että puuttuvien määrien johdosta on tehty erillinen korjaus vuoden 1995 kokonaisselvityksen 4.5.1.1.1.3 kohdan a alakohdassa.

19. Ensiksi on selvitettävä, mihin *markkinointivuoteen* vähennetty määrä liittyy. Italian tasavalta lähtee siitä, että kysymys on markkinointivuoden 1987/1988 durumvehnästä, kun taas komission mukaan kysymys on markkinointivuoden 1991/1992 durumvehnästä. Tämä käy ilmi komission 31.8.1998 päivätystä kirjeestä Italian viranomaisille. Italian hallitus puolestaan viittaa 6.8.1997 päivättyyn komission kirjeeseen, joka koskee korjausmenettelyn aloittamista varainhoitovuoden 1994 osalta. Italian hallitus päättelee kirjeen perusteella, että sen puolustautumisoikeuksia on loukattu, koska komissio on korjausmenettelyn kuluessa muuttanut korjauksen kohdetta.

20. Komissio huomauttaa tästä 6.8.1997 päivättyä kirjettä koskevasta väitteestä, että San Lorenzon varaston osalta ei ole tehty mitään durumvehnää koskevia korjauksia varainhoitovuodelle 1987/1988. Tämä päätös, joka ilmenee 1.10.1998 Italian viranomaisille osoitetusta kirjeestä, on tehty sovitteluelimen kertomuksen johdosta. Kyseinen 6.8.1997 päivätty kirje on siten jäänyt vaille kohdetta. Komission mukaan San Lorenzon varaston osalta riidanalaisen 954,220 tonnin vehnämäärän on katsottava koskevan markkinointivuotta 1991/1992, ja määrä on sisällytetty vuoden 1995 kokonaisselvityksen 4.5.1.1.1.3 kohdan b alakohdassa mainittuun 1 076,220 tonniin.

21. Asiakirja-aineiston perusteella on katsottava, ettei Italian hallituksen väitettä voida hyväksyä. Petostentorjunnan koordinointiyksikön 10.12.1993 tekemästä tarkastuksesta laadittu valvontapöytäkirja nro 4 a, jonka Italian tasavalta on itse liittänyt asiakirja-aineistoon,[13] koskee yksiselitteisesti markkinointivuotta 1991/1992. Komissio on lisäksi korostanut aiheellisesti, että Italian viranomaiset ovat 24.6.1998 hallinnollisille yksiköilleen osoittamassaan kirjeessä[14] samoin pitäneet lähtökohtana markkinointivuotta 1991/1992. Vastoin Italian hallituksen käsitystä, jonka mukaan komissio on arvioinut viimeksi mainitun kirjeen luonteen väärin pitäen sitä tunnustuksena, kirje pikemminkin osoittaa, että Italian viranomaiset ovat ilmeisesti tukeutuneet paikkansapitäviin tietoihin.

22. On lisäksi korostettava, ettei se, että vähennetty määrä on alun perin kohdistettu toiseen markkinointivuoteen, riitä sellaisenaan kyseenalaistamaan riitautetun päätöksen lainmukaisuutta. Italian hallituksen olisi nimittäin tässä yhteydessä pitänyt osoittaa, ettei se ole päätöksentekomenettelyssä pystynyt osallistumaan komission kanssa tältä osin käytävään jatkuvaan vuoropuheluun.[15] Italian tasavallan oman ilmoituksen mukaan näin ei kuitenkaan ole ollut.

13 — Italian tasavallan vastauskirjelmän liite 2.

14 — Kanteen liite A8.

15 — Tältä osin ks. esim. julkisasiamies Alberin ratkaisuehdotus asiassa C-278/98, Alankomaat v. komissio, tuomio 6.3.2001 (Kok. 2001, s. I-1501, ratkaisuehdotuksen 138 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

23. On siis katsottava, ettei Italian tasavalta ole osoittanut, että komissio olisi tehnyt virheen kohdistaessaan kyseisen korjauksen tiettyyn markkinointivuoteen.

24. Italian tasavalta väittää toissijaisesti, että edellä mainitun valvontapöytäkirjan nro 4 a mukaan [16] kyseisestä määrästä on kaksi erilaista *arviota*; komissio on käyttänyt perusteena näistä suurempaa — ja Italian tasavallalle epäedullisempaa — määrää perustelematta sitä riittävästi. Komissio vastaa tähän väitteeseen esittämällä yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 42 artiklan 2 kohdan mukaisen oikeudenkäyntiväitteen, jonka mukaan Italian tasavalta on vedonnut tähän väitteeseen vasta vastauskirjelmässään eli liian myöhään. Monet seikat puoltavat tätä käsitystä. Oikeudenkäyntiväitettä tarvitsee kuitenkin käsitellä yksityiskohtaisesti vain siinä tapauksessa, että Italian tasavallan väitteet voivat menestyä asiasisällön osalta.

25. Asiakirja-aineiston perusteella on kuitenkin katsottava, että komissio on tukeutunut vain sellaisiin tuloksiin, jotka on saatu kaikkien osapuolten läsnäollessa toteutetusta tarkastuksesta. Päätöksen perusteet ilmenevät 3.1.1994 päivätystä — riidanalaisesta — tarkastuskertomuksesta. [17] Komissio on näin ollen perustellut päätöksensä tältä osin uskottavasti; Italian tasavallan väite on siten hylättävä myös tältä osin.

26. Italian tasavalta selittää San Lorenzon varastosta puuttuvia määriä vielä sillä, että määrät oli siirretty pois varastosta mutta siirtoja ei vielä ollut kirjattu asianomaiseen rekisteriin. Komission mukaan väitteen tueksi ei ole esitetty näyttöä. Edellä mainitusta, 10.12.1993 päivätystä valvontapöytäkirjasta [18] ilmenee, että rekisterinpito oli kyseisessä varastossa puutteellista. Italian tasavallan väitteillä ei näin ollen pystytä kyseenalaistamaan komission esittämän arvostelun aiheellisuutta, joten myös tämä väite on hylättävä.

C *Castellacin varasto*

27. Castellacin varaston osalta Italian tasavalta riitauttaa 95,4 tonnin durumvehnämäärään kohdistuvan korjauksen. Petostentorjunnan koordinointiyksikön joulukuussa 1993 suorittaman tarkastuksen aikaan Castellacin varastossa olisi Italian viranomaisten kirjanpitotietojen mukaan pitänyt olla 956,77 tonnia durumvehnää. Tarkastuskäynnin yhteydessä tehty arvio varastossa olevista määristä osoitti kuitenkin, että varastossa oli tosiasiallisesti vain 861,37 tonnia durumvehnää, joten määrä oli 95,4 tonnia pienempi kuin määrä, jota koskeva meno oli asetettu EMOTR:sta maksettavaksi. Tämän lisäksi analyysit osoittivat, että varastossa ollut durumvehnä ei ollut laadultaan interventiokelpoista.

28. Komissio teki rahoitusta koskevan korjauksen 956,77 tonnin durumvehnä-

16 — Ks. edellä 21 kohta.

17 — Komission vastauskirjelmän liite 3.

18 — Ks. edellä 21 kohta.

määrän osalta sillä perusteella, että tämän määrän — eikä varastossa tosiasiallisesti olleen 861,73 tonnin — varastointikustannukset oli asetettu EMOTR:n tukiosastosta maksettaviksi. Italian tasavallan mielestä riidanalainen päätös on mitätön, koska komission olisi pitänyt näyttää toteen, ettei myöskään puuttuva määrä ollut laadultaan interventiokelpoista.

29. Italian tasavallan väitteet eivät ole vakuuttavia. Tehtäessä rahoitusta koskevia korjauksia, jotka kohdistuvat EMOTR:sta maksettaviksi asetettuihin määriin, huomioon ei nimittäin oteta varastossa tosiasiallisesti olevia määriä vaan varastokirjanpidon osoittamat määrät, jotka on asetettu EMOTR:sta maksettaviksi. Jos durumvehnämäärä ei analyyseistä saatujen tulosten mukaan ole laadultaan interventiokelpoista, komission on korjausta tehdessään käytettävä perusteena kirjanpidon mukaista määrää. On vielä todettava, että todistustaakan jakoa koskevien sääntöjen [19] mukaan oli Italian tasavallan asia osoittaa, missä määrin tarkastusajankohtana puuttuneet määrät olisivat olleet interventiokelpoisia.

D *Jungetton varasto*

30. Jungetton varaston osalta Italian tasavalta riitauttaa 543,214 tonnin durumvehnämäärään kohdistuvan korjauksen. Petostentorjunnan koordinointiyksikön joulukuussa 1993 tekemän tarkastuksen aikaan Jungetton varastossa olisi Italian viranomaisten kirjanpitotietojen mukaan pitänyt olla 1 994,014 tonnia durumvehnää, koska tällaista määrää koskevat varastointikustannukset oli asetettu EMOTR:sta maksettaviksi. Tarkastuskäynnin jälkeen tehty arvio varastossa olevista määristä osoitti kuitenkin, että varastossa oli tosiasiallisesti vain 1 450,800 tonnia durumvehnää, joten vajaus oli 543,214 tonnia. Tämän lisäksi analyysit osoittivat, että varastossa ollut määrä ei ollut laadultaan interventiokelpoista.

31. Lähtötilanne on siis sama kuin Castellacin varaston kohdalla. Italian tasavalta väittää kuitenkin, että Jungetton varastossa oli 30.10.1993 vain 969,250 tonnia durumvehnää. Tämän ylittävä 1 024,764 tonnin durumvehnämäärä on tullut varastoon 30.12.1993—5.1.1994 Grammichellen ja Raddusan varastojen asetettua määrän Castellacin varaston käytettäväksi. Kyseisen tarkastuksen tekoajankohtana — eli 16.12.1993 — varastossa oli siis vain ensin mainittu määrä durumvehnää. Mahdollisen korjauksen kohteena olisi näin ollen voinut olla vain tämä määrä.

32. Italian hallitus selittää sitä, että tarkastuskäynnin jälkeen tehdyn arvion mukaan varastossa oleva määrä oli vain 1 450,800 tonnia, sillä, että määrä arvioitiin ja näytteet otettiin vasta 9.2.1994, kun varastosta oli 29.12.1993 jo poistettu 500 tonnia myyntiä varten. Italian hallituksen mukaan vajauksen loppumäärä johtuu varastoinnin yhteydessä tapahtuvasta luonnollisesta hävikistä.

19 — Ks. edellä 12—16 kohta.

33. Komissio on ilmoittanut olevansa valmis hyväksymään tämän väitteen ja luopumaan vastaavasta korjauksesta, jos Italian tasavalta näyttää väitteensä toteen. Asiakirja-aineisto huomioon ottaen komissio kuitenkin pitää Italian hallituksen väitteitä ristiriitaisina ja epätäydellisinä.

34. Edellä esiin tuodun päättelyn [20] perusteella komissiolla kuitenkin oli oikeus — ellei suorastaan velvollisuus — käyttää korjauksen perusteena määriä, jotka oli tosiasiallisesti asetettu EMOTR:sta maksettaviksi, varmistuttuaan siitä, että varastossa tosiasiallisesti olleet määrät eivät olleet laadultaan interventiokelpoista.

35. Tarkastusajankohtana — kiistattomasti — puuttunut määrä olisi toki voinut olla laadultaan interventiokelpoista, jos se on todella myöhemmin toimitettu Jungetton varastoon. On siis kysyttävä, onko Italian tasavalta komission käsityksen vastaisesti näyttänyt tämän toteen.

36. Jos Italian hallitus vetoaa muista varastoista tehtyihin siirtoihin, on todettava, että asiakirja-aineiston mukaan se ei ole esittänyt mitään todisteita. Italian hallitus vetoaa nimittäin erityisesti 997,244 tonnin suuruiseen siirtoon, joka olisi tehty Jungetton varastoon yksin Raddusan varastosta, vaikka tarkastusajankohtana eli 16.12.1993 Raddusassa oli Italian tasavallan oman ilmoituksen mukaan varastoituna vain 888,44 tonnia durumvehnää. [21] Ei tosin voida lähtökohtaisesti pitää mahdottomana, että puuttuva määrä on tullut Raddusaan 16.12. jälkeen mutta ennen 30.12., jolloin siirron on väitetty alkaneen; tähän seikkaan ei kuitenkaan ole vedottu. On lisäksi todettava, että asiakirja-aineistoon liitetyissä Jungetton varastokirjanpidon otteissa [22] esiintyvät käsin tehdyt merkinnät, jotka koskevat tapahtuneiksi väitettyjä siirtoja, on nimenomaisesti kiistetty komission kirjelmissä. [23] Italian tasavalta ei näin ollen ole täyttänyt näyttövelvollisuuttaan.

37. Edellä esitetyn perusteella on todettava, että Italian hallituksen väitteet, jotka koskevat durumvehnän julkiseen varastointiin kohdistuvia kolmea korjausta, eivät ole menestyneet. Ensimmäinen kanneperuste on näin ollen hylättävä.

**II Oliiviöljyn kulutustuki — Italiassa pakkausyrityksille myönnetyn hyväksynnän peruuttaminen**

38. Italian tasavalta riitauttaa yhteensä 2 751 722 888 ITL:n suuruiset tapauskohtaiset korjaukset, jotka koskevat oliivi-

20 — Ks. edellä 29 kohta.

21 — Komission vastauskirjelmän liite 5.

22 — Italian tasavallan vastauskirjelmän liite 4 c.

23 — Ks. komission vastauskirjelmän liite 6.

öljyn kulutustukena[24] maksettuja määriä, jotka kohdistuvat markkinointivuoteen 1993/1994 (maksettu varainhoitovuonna 1994) ja markkinointivuoteen 1994/1995 (maksettu varainhoitovuonna 1995). Näitä korjauksia on vuoden 1995 kokonaisselvityksen 4.7.3.1 kohdassa perusteltu sillä, että tukia on maksettu yrityksille, joiden hyväksyminen tukeen oikeutetuiksi yrityksiksi olisi pitänyt peruuttaa. Hyväksyminen olisi tullut peruuttaa sen vuoksi, että yritykset olivat kyseisinä markkinointivuosina hakeneet tukea, vaikka ne olivat jo aikaisemmin ylittäneet rajan, joka on 20 prosenttia oliiviöljyn kulutustukijärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 24 päivänä syyskuuta 1985 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 2677/85 (EYVL L 254, s. 5) 12 artiklan 6 kohdassa tarkoitetuista tukeen oikeutetuista määristä.

39. Sen jälkeen kun sovitteluelimen yhdistetyissä asioissa nro 98/IT/108 ja nro 98/IT/095 laatima kertomus oli annettu tiedoksi, komissio alensi ehdotettujen korjausten kokonaismäärän 3 764 182 386 ITL:sta varainhoitovuoden 1994 osalta 2 342 756 462 ITL:aan ja 442 221 471 ITL:sta varainhoitovuoden 1995 osalta 408 996 426 ITL:aan.

A *Asiaa koskevat oikeussäännöt*

40. Asetuksen N:o 136/66/ETY[25] 11 artiklan 1 kohdan mukaan yhteisössä tuotetulle ja markkinoille saatetulle oliiviöljylle myönnetään kulutustukea, jos tuottajan tavoitehinta vähennettynä tuotantotuella on korkeampi kuin oliiviöljyn edustava markkinahinta. Tuki on tällöin näiden kahden hinnan välisen erotuksen suuruinen.

41. Oliiviöljyn kulutustuen täytäntöönpanoa koskevat yleissäännöt sisältyvät 19.12.1978 annettuun neuvoston asetukseen N:o 3089/78,[26] jota on viimeksi muutettu 17.11.1987 annetulla neuvoston asetuksella N:o 3461/87[27] (jäljempänä asetus N:o 3089/78).

42. Asetuksen N:o 3089/78 1 artiklan mukaan kulutustukea myönnetään vain hyväksytyille oliiviöljyn pakkausyrityksille. Asetuksen 2 ja 3 artiklassa säädetään hyväksymisen edellytyksistä ja sen peruuttamisesta. Asetuksen 5 ja 6 artiklassa säädetään, että oikeus kulutustukeen saadaan, kun oliiviöljy lähtee pakkausyrityksestä, ja että tukihakemukset on jätettävä tietyin väliajoin.

43. Asetuksen N:o 3089/78 7 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on perustettava valvontajärjestelmä, jolla taataan, että tuote, jolle tukea haetaan, täyttää tuen

24 — Oliiviöljyn kulutustuki on kumottu rasva-alan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen 136/66/ETY muuttamisesta 20 päivänä heinäkuuta 1998 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1638/98 (EYVL L 210, s. 32).

25 — Rasva-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 22 päivänä syyskuuta 1966 annettu neuvoston asetus N:o 136/66/ETY (EYVL 1966, 172, s. 3025); 11 artiklan 1 kohta on lisätty asetukseen 19.7.1988 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2210/88 (EYVL L 197, s. 1).

26 — EYVL L 369, s. 12.

27 — EYVL L 329, s. 1.

saamisen edellytykset. Asetuksen 8 artiklan mukaan tuki maksetaan, kun sen jäsenvaltion nimeämä valvontaelin, jossa tuote pakataan, on todennut, että tuen myöntämiseen vaadittavia edellytyksiä noudatetaan. Tuki voidaan kuitenkin maksaa ennakolta heti, kun tukihakemus on jätetty, jos annetaan riittävä vakuus.

44. Asetuksen N:o 2677/85,[28] sellaisena kuin se on muutettuna 19.3.1993 annetulla komission asetuksella N:o 643/93[29] (jäljempänä asetus N:o 2677/85), 9 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltion on maksettava tuen määrä sadanviidenkymmenen päivän kuluessa sen hakemuksen jättöpäivästä, jonka määrille on myönnetty oikeus tukeen paikalla tehtyjen tarkastusten seurauksena. — — Tukioikeuden valvonnasta vastaavan toimielimen on toimitettava tiedoksi maksajana toimivalle toimielimelle toimintansa tulos jokaisen hyväksytyn yrityksen tukioikeuden myöntämisen osalta neljänkymmenenviiden päivän kuluessa paikalla tehdystä tarkastuksesta ja vähintään kaksikymmentä päivää ennen ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun määräajan päättymistä."

45. Asetuksen N:o 2677/85 11 artiklan mukaan tuen määrä maksetaan ennakolta heti, kun asianomainen esittää toimivaltaiselle viranomaiselle tukihakemuksen, johon on liitetty todistus, jolla varmennetaan tämän määrän suuruisen vakuuden antaminen.

46. Asetuksen N:o 2677/85 12 artiklassa säädetään niitä tarkastuksia koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, joita toimivaltaisten toimielinten on tehtävä, ja siinä vaaditaan erityisesti, että tarkastuksia on tehtävä kerran kahdessatoista kuukaudessa. Asetuksen 12 artiklan 6 kohdan sanamuoto on uudistettu asetuksella N:o 571/91,[30] ja nyt esillä olevassa asiassa säännöstä sovelletaan sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 643/93,[31] jolloin siinä säädetään seuraavaa:

"Jos toimivaltaisen viranomaisen päätöksellä todetaan, että kulutustukihakemuksessa oleva määrä on suurempi kuin määrä, jolle on hyväksytty oikeus tukeen, jäsenvaltio määrää pakkausyritykselle seuraamuksen, jonka määrä on kolmesta kahdeksaan kertaa niin suuri kuin väärin perustein haetun tuen määrä, ottaen huomioon rikkomuksen vakavuus — — .

Jos määrä, jolle tukea on haettu väärin perustein, on kuitenkin — — vähintään 20 prosenttia suurempi kuin tarkastettu määrä, jolle tukioikeus on myönnetty, taloudellisen seuraamuksen soveltamisen lisäksi jäsenvaltio peruuttaa hyväksymisen jaksoksi, jonka pituus on rikkomuksen vakavuuden mukaan yhdestä kolmeen vuoteen.

Jos rikkomus toistuu, riippumatta ylityksen määrästä, taloudellisen seuraamuksen

28 — Mainittu edellä.

29 — EYVL L 69, s. 19.

30 — Oliiviöljyn kulutustukijärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun asetuksen (ETY) N:o 2677/85 muuttamisesta 8 päivänä maaliskuuta 1991 annettu komission asetus (ETY) N:o 571/91 (EYVL L 63, s. 19).

31 — Mainittu edellä alaviitteessä 29.

soveltamisen lisäksi hyväksyminen peruutetaan jaksoksi, jonka pituus on rikkomuksen vakavuuden mukaan yhdestä viiteen vuoteen.

Ensimmäisessä, toisessa ja kolmannessa alakohdassa tarkoitettuja seuraamuksia sovelletaan, sanotun kuitenkaan rajoittamatta mahdollisten muiden seuraamusten soveltamista."

B *Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut*

47. Italian tasavalta ei riitauta oliiviöljyn kulutustukiin kohdistuneita tapauskohtaisia korjauksia itsessään vaan ainoastaan niiden määrän. Italian tasavallan mukaan nyt on kysymys vain siitä, mistä ajankohdasta lähtien hyväksyminen olisi pitänyt peruuttaa siten kuin asetuksen N:o 2677/85 12 artiklan 6 kohdassa säädetään. Sen mielestä komissio on väärässä katsoessaan, että hyväksyminen on peruutettava riidanalaisen hakemuksen tekopäivästä lukien eikä sääntöjenvastaisuuksien toteamista koskevan pöytäkirjan laatimispäivästä lukien.

48. Italian hallitus päättelee asetuksen N:o 2677/85 12 artiklan 6 kohdan perusteella, että hyväksymisen peruuttamisesta voidaan päättää vasta tarkastuksen jälkeen. Sen mielestä komission päinvastainen kanta johtaa siihen, että jäsenvaltion päätös hyväksymisen peruuttamisesta on taannehtiva, mikä on lainvastaista.

49. Komissio on tapauskohtaisia korjauksia perustellakseen vedonnut pääasiallisesti siihen, että tarvittavia tarkastuksia ei ole tehty riittävän aikaisin, mistä on aiheutunut vahinkoa EMOTR:lle.

50. Komissio viittaa tältä osin asetuksen N:o 2677/85 9 artiklan 3 kohdan sanamuotoon, jonka mukaan jäsenvaltio maksaa tukea vain määrille, joille on myönnetty oikeus tukeen paikalla tehtyjen tarkastusten seurauksena. Komission mukaan tästä seuraa, että EMOTR:sta maksettavaksi ei voida asettaa mitään tukea, jos paikalla tehdyt tarkastukset osoittavat, että hyväksyminen pakkausyritykseksi on peruutettava asetuksen N:o 2677/85 12 artiklan 6 kohdan mukaisesti. Mitä myöhemmin tällaiset tarkastukset tehdään, sitä myöhemmin hyväksyminen voidaan peruuttaa.

51. Komissio muistuttaa lisäksi Italian hallintoviranomaisten olleen keskenään erimielisiä siitä, kenellä on toimivalta peruuttaa kyseessä olevat hyväksymiset.[32] Nämä erimielisyydet ovat johtaneet siihen, että tarkastuksia ei ole tehty vaaditulla ripeydellä ja tarkastusten tuloksia on arvioitu vasta huomattavan viivästyksen jälkeen. Tämän vuoksi komissio katsoo, että sen on itse valvottava, ettei EMOTR:lle aiheudu vahinkoa tällaisista viivästyksistä.

52. Lopuksi komissio toteaa, että tehdyillä tapauskohtaisilla korjauksilla on asianomaisen jäsenvaltion kannalta pienempi

32 — Ks. julkisasiamies Alberin ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 9 mainitussa asiassa Italia v. komissio, 64 kohta.

vaikutus kuin kahden prosentin kiinteämääräisellä korjauksella. Komissio katsoo, että kun otetaan huomioon epätietoisuus, joka vallitsi kyseessä olevana ajankohtana valtion sisäisen toimivallanjaon ja tarkastusten toteuttamisen osalta, kiinteämääräinen korjaus olisi ollut täysin perusteltu.

53. Italian tasavalta sitä vastoin korostaa, ettei komissio ole arvostellut tarkastusten toteuttamisessa ilmennyttä viivästystä. Italian tasavallan mukaan komission mainitsemat erimielisyydet, jotka ovat koskeneet hyväksymisten peruuttamista, eivät myöskään ole vaikuttaneet kielteisesti tarvittavien tarkastusten suorittamiseen; hyväksymistä on joka tapauksessa mahdoton peruuttaa ilman tarkastusta. Lopuksi Italian hallitus kiistää, että kiinteämääräinen korjaus olisi ollut mahdollinen nyt esillä olevassa tapauksessa.

C *Asian arviointi*

54. Tämän kanneperusteen yhteydessä on pohdittava, mistä ajankohdasta alkaen se, että pakkausyritykseksi hyväksyminen peruutetaan, vaikuttaa sen arviointiin, onko oliiviöljyn kulutustuki myönnetty yritykselle lainmukaisesti. Italian hallituksen mukaan kyseinen ajankohta on sääntöjenvastaisuuksien toteamista koskevan pöytäkirjan laatimispäivä, kun taas komission mukaan ajankohta on sen tukihakemuksen jättöpäivä, jolla asetuksen N:o 2677/85 12 artiklan 6 kohdassa tarkoitettu 20 prosentin raja ylittyy. [33]

55. Ero on merkittävä, koska tukihakemuksia voidaan tehdä silloinkin, kun asetuksen N:o 2677/85 12 artiklan 6 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetun seuraamuksen edellytykset ovat täyttyneet mutta pakkausyritykseksi hyväksymistä ei ole vielä peruutettu. Jos asetuksen N:o 2677/85 12 artiklan 6 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettu ylitys on tapahtunut määrätyn markkinointivuoden kuluessa mutta riidanalaiset hakemukset voidaan kohdistaa vasta seuraavaan markkinointivuoteen, on vaarana, että tukien myöntämistä jatketaan ainakin siihen saakka, että peruutuspäätös tehdään edellä mainitun pöytäkirjan perusteella.

56. Komissio uskoo, että vaara voidaan torjua sillä, että tuen myöntämistä pidetään lainvastaisena määrällisen rajan ylittymisajankohdasta alkaen, mikä oikeudelliselta kannalta katsottuna tarkoittaa, että peruutuspäätöksen ajallinen vaikutus ulotetaan niin pitkälle menneeseen aikaan kuin mahdollista, kun taas Italian tasavallan mukaan on välttämätöntä, että huomioon otetaan ajankohta, jona määrällinen ylitys on muodollisesti todettu tarkastuksella.

33 — Tällä on ilmeisestikin tiettyä yhtäläisyyttä niiden väitteiden kanssa, joita Kreikka on esittänyt oliiviöljyn kulutustuen osalta yhteisöjen tuomioistuimessa vielä vireillä olevassa asiassa C-373/99, Kreikka v. komissio; näyttää siltä, että komissio on perustanut tässä asiassa riitautetun päätöksen samaan tulkintaan asetuksen N:o 2677/85 12 artiklan 6 kohdasta.

57. On siis kysyttävä, onko tämä toimivaltaisen kansallisen viranomaisen toteamus, joka koskee tukeen oikeuttavaa määrää ja siten myös mahdollista ylitystä ja joka ilmenee edellä mainitusta pöytäkirjasta, luonteeltaan muotoava vai vahvistava väliaikana myönnettyjen tukien lainmukaisuuden osalta. Italian hallitus katsoo tältä osin, että tukia on pidettävä lainmukaisina siihen saakka, että määrällinen ylitys todetaan virallisesti, etenkin kun otetaan huomioon, että ylityksen virallinen toteaminen on peruuttamisseuraamuksen edellytys.

58. Asetuksen N:o 2677/85 12 artiklan 6 kohdan *sanamuodon* mukaan kyseinen seuraamus edellyttää tosiasiallisesti, että toimivaltainen viranomainen on todennut, että kulutustukihakemuksen kohteena oleva määrä ylittää määrän, jolle on hyväksytty oikeus tukeen. Määrällisen ylityksen toteaminen ja seuraamuksen määrääminen liittyvät siten tiiviisti toisiinsa, ja ajatus, että tukien maksamista on pidettävä lainmukaisena, kunnes toimivaltainen viranomainen on todennut ylityksen, saattaa vaikuttaa loogiselta. Tämä päätelmä ei kuitenkaan ole välttämättä oikea, koska asetuksen N:o 2677/85 12 artiklan 6 kohdan sanamuotoa ei voida tarkastella irrallaan muista säännöksistä.

59. Systemaattiselta kannalta katsottuna asetuksen N:o 2677/85 9 artiklan 3 kohta on tältä osin erityisen merkittävä. Tämän säännöksen mukaan tukea maksetaan vain määrille, joille "on myönnetty oikeus tukeen paikalla tehtyjen tarkastusten seurauksena". Säännöksessä viitataan siis tukioikeuden *myöntämiseen*, kun taas asetuksen N:o 2677/85 12 artiklan 6 kohta koskee ylityksen *toteamista*. Vaikka 12 artiklan 6 kohdasta ei voida päätellä, onko kyseinen toteaminen luonteeltaan vahvistavaa vai muotoavaa, 9 artiklan 3 kohdan sanavalinta voi viitata siihen, että myöntämisellä on tukioikeuden osalta muotoava vaikutus. Se, että tukioikeuden myöntäminen edellyttää paikalla tehtyä tarkastusta, jonka yhteydessä todetaan myös, ovatko asetuksen N:o 2677/85 12 artiklan 6 kohdassa seuraamuksen määräämiselle asetetut edellytykset täyttyneet, viittaa kuitenkin siihen, että peruuttamispäätöksen ajallinen vaikutus alkaa Italian hallituksen kannan mukaisesti valvontapöytäkirjan päivämäärästä.

60. Tässä yhteydessä on vielä todettava, ettei tämä ole ainoa asia, jossa yhteisöjen tuomioistuin joutuu lausumaan siitä, missä suhteessa asetuksen N:o 2677/85 9 ja 12 artikla ovat toisiinsa. Asiassa C-374/99, Espanja vastaan komissio, (tuomio 13.9.2001, Kok. 2001, s. I-5943) on kysymys siitä, edellyttääkö tukioikeuden myöntäminen aina paikalla tehtävää tarkastusta, kuten 9 artiklan 3 kohdassa näytetään vaativan, vai onko 12 artiklan 1 kohdan mukainen 12 kuukauden välein suoritettava tarkastus riittävä. Julkisasiamies on todennut tästä määräaikoja koskevien säännösten välillä — ensi arviolta — vallitsevasta ristiriidasta pääasiallisesti, että 12 artikla sisältää vain vähimmäissääntelyn, joka ei vaikuta 9 artiklaan. [34]

34 — Julkisasiamies Geelhoedin asiassa C-374/99, Espanja v. komissio, 3.4.2001 esittämä ratkaisuehdotus (Kok. 2001, s. I-5944, 60 kohta yhdessä 23 kohdan).

61. Asetuksen N:o 2677/85 12 artiklan 6 kohdan *tavoitteeseen perustuva tulkinta* voi kuitenkin osoittaa Italian hallituksen kannan virheelliseksi. Tässä tulkinnassa on pidettävä lähtökohtana sitä, mihin tavoitteeseen hyväksymisen peruuttamisesta muodostuvalla seuraamuksella pyritään. Se, että seuraamuksia on kovennettu tapauksissa, joissa oliiviöljyn kulutustukea on haettu lainvastaisesti, liittyy nimittäin petosten torjuntaan.[35] Asetuksen N:o 643/93,[36] josta asetuksen N:o 2677/85 12 artiklan 3 kohdan riidanalainen sanamuoto on peräisin, perustelukappaleissa liitetään yhteen "järjestelmän moitteeton toiminta" ja tarve täydentää liian suurista määristä tukia hakeviin pakkausyrityksiin kohdistettavien seuraamusten järjestelmää. Asetuksen N:o 1638/98,[37] jolla on muun muassa kumottu oliiviöljyn kulutustuki, yhdeksännessä perustelukappaleessa viitataan nimenomaisesti petosten vaaraan.[38]

62. Tätä taustaa vasten ei näytä olevan syytä sallia, että kulutustuet rahoitetaan EMOTR:sta, jos tuet koskevat asetuksen N:o 2677/85 12 artiklan 6 kohdan mukaisten seuraamusten edellytysten täyttymisen jälkeistä aikaa, siitä riippumatta, onko tarvittavat tarkastukset ja näin ollen ne toimenpiteet, jotka ovat tarpeen seuraamuksen määräämiseksi, toteutettu sääntöjenmukaisesti.

63. Hyväksymisen peruuttamisesta muodostuvan seuraamuksen vaikutus nimittäin heikkenisi huomattavasti, jos pakkausyritys, joka on määrätyn markkinointivuoden aikana tehnyt hakemuksia näissä säännöksissä tarkoitetuista liian suurista määristä, voisi seuraavina vuosina tehdä uusia hakemuksia ilman, että sen tarvitsisi pelätä mitään kielteisiä seurauksia, ennen kuin valvontapöytäkirja mahdollisesti laaditaan.

64. Tässä yhteydessä on myös otettava huomioon, että seuraamuksen määräämisen on edistettävä Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen asianmukaista suojaa. Myös asetuksen N:o 2988/95[39] 2 artiklan 1 kohdassa säädetään vastaavasti, että seuraamusten on oltava "tehokkaita, suhteellisia ja vakuuttavia". Tällaisten seuraamusten tehokkuutta ja vakuuttavuutta ei siis voida jättää huomiotta arvioitaessa sitä oikeudellista kysymystä, mikä on hyväksymisen peruuttamisesta muodostuvan seuraamuksen ajallinen vaikutus.

35 — Blumann, C., *Politique agricole commune: Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, 1996, 519 kohta.

36 — Mainittu edellä alaviitteessä 29.

37 — Mainittu edellä alaviitteessä 24.

38 — Ks. pääosasto VI:n fact-sheet "kohti oliiviöljyalan uudistusta", jonka versiossa 10/1998 todetaan seuraavaa: "[Kulutustuki] poistetaan tästä ajankohdasta alkaen kokonaan sen vuoksi, että sen soveltaminen edellyttää työläitä valvontatoimenpiteitä, sen hallinnointi on monimutkaista ja sen vaikutus kulutukseen on vähäinen."

39 — Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18 päivänä joulukuuta 1995 annettu neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95 (EYVL L 312, s. 1).

65. Se, että asetuksen N:o 2677/85 12 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan mukaisen peruuttamisseuraamuksen määräämisen vaikutukset alkavat seuraamuksen edellytysten täyttymisajankohdasta, vaikuttaa näin ollen tarpeellisella säännöstön tehokkuuden turvaamiseksi. Italian tasavallan käsityksen vastaisesti on katsottava, ettei tämä johda siihen, että peruutuspäätöksellä olisi lainvastainen taannehtiva vaikutus, koska tämän tulkinnan mukaan seuraamusta sovelletaan seuraamuksen edellytysten täyttymisajankohdasta lähtien eikä vasta näiden edellytysten täyttymistä koskevan tarkastuksen suorittamisajankohdasta lähtien.

66. Pakkausyritykselle ei tämän ajan kuluessa voi periaatteessa syntyä mitään perusteltua luottamusta, koska asetuksen N:o 2677/85 9 artiklan 3 kohdan mukaan yritykselle voidaan myöntää oikeus tukeen tietyn hakemuksen osalta vasta paikalla suoritetun tarkastuksen jälkeen.

67. Tämä huomioon ottaen on yhdyttävä komission kantaan, jonka mukaan Italian tasavallan puoltama korjausten laskentatapa johtaisi lopulta siihen, että EMOTR:sta vastattaviksi otettavat menot olisivat sidoksissa siihen, kuinka ripeästi tarkastukset suoritetaan ja hyväksyminen mahdollisesti peruutetaan.

68. Jos on siis näytetty toteen, että pakkausyritys on hakenut tukia määrille, jotka ylittävät vähintään 20 prosentilla määrät, joille on tarkastuksen perusteella myönnetty oikeus tukeen, hyväksyminen on peruutettava ylitysajankohdasta lukien eli käytännössä hakemusten jättämisajankohdasta.

69. Täydellisyyden vuoksi on lopuksi tarkasteltava vielä komission toissijaista väitettä, jonka mukaan nyt esillä olevassa asiassa olisi voitu tehdä kiinteämääräinen korjaus. Vastauksena Italian tasavallan väitteeseen, jonka mukaan kiinteämääräinen korjaus ei olisi voinut tulla kysymykseen nyt esillä olevassa asiassa, komissio viittaa asiassa C-253/97, Italia vastaan komissio, 28.10.1999 annettuun tuomioon.[40] Tässä tuomiossa todetaan, että "ei ole mitään periaatteellista estettä analyyttisen korjauksen ja kiinteämääräisen korjauksen päällekkäisyydelle". Näin ollen on kyseenalaista, onko komissio oikeassa viitatessaan kyseiseen tuomioon. Sitä, olisiko kiinteämääräinen

40 — Mainittu edellä alaviitteessä 9, tuomion 74 kohta.

korjaus todella ollut mahdollinen nyt esillä olevassa asiassa, ei kuitenkaan ole tarpeen tarkastella sen enempää, koska tällä seikalla ei ole mitään vaikutusta riidanalaisten tapauskohtaisten korjausten arviointiin.

70. Edellä esitetyn perusteella myös toinen kanneperuste on hylättävä.

**III Sisilia ja Calabria — Uuhi- ja vuohipalkkiot: 25 prosentin korjauskerroin**

71. Kolmannella kanneperusteellaan Italian tasavalta riitauttaa sen, että EMOTR:n vastattavaksi asetettuihin uuhi- ja vuohipalkkioihin on kohdistettu 25 prosentin suuruinen kiinteämääräinen korjaus markkinointivuosille 1993 ja 1994 Sisilian osalta ja markkinointivuodelle 1994 Calabrian osalta. Italian tasavallan mielestä tämän korjauskertoimen käyttäminen on lainvastaista, ja lisäksi se vetoaa perustelujen puutteellisuuteen.

A *Asiaa koskevat oikeussäännöt*

72. Lampaan- ja vuohenliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 25 päivänä syyskuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3013/89[41] 5 artiklan mukaan yhteisön lampaan- ja vuohenlihan tuottajille myönnetään palkkio, kun on tarpeen korvata kyseisten tuottajien tulonmenetys markkinointivuonna.

B *Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely*

73. Komissio on tehnyt riidanalaisen kiinteämääräisen korjauksen vuonna 1995 ja 1996 tehtyjen tarkastuskäyntien seurauksena. Näistä paikalla suoritettujen tarkastusten tuloksista on esitetty seuraava yhteenveto vuoden 1995 kokonaisselvityksen 4.9.4.6 kohdassa:

"— Sisilian palkkiotilastoja ja eläinlääkinnällisiä tilastoja koskevassa vertailussa on ilmennyt huomattavia eroja;

41 — EYVL L 289, s. 1.

— yksikön A.I.3 aloitteesta Calabriassa ja Sisiliassa paikalla suoritetuissa tarkastuksissa on havaittu prosentuaalisesti suuri joukko sääntöjenvastaisuuksia, joista merkittävä osa on johtanut hakemusten täydelliseen tai osittaiseen hylkäämiseen;

— eläinrekisteri on ollut hyödytön, mikä on estänyt merkityksellisten tarkastusten suorittamisen pitoajan ulkopuolella;

— eläinten pitopaikkaa ei ole ilmoitettu asianmukaisesti;

— laumoja ei ole merkitty, kun useita laumoja on pidetty yhdessä, joten tarkastuksia ei ole voitu suorittaa;

— palkkiokelpoisuudesta on syntynyt epäilyjä, koska tarkastajat ovat virheellisesti hyväksyneet urospuolisia eläimiä ja palkkiokelvottomia nuoria naaraspuolisia eläimiä;

— Italian viranomaiset ovat itse suorittaneet tarkastuksia Sisiliassa vuonna 1996.

Italian viranomaiset päättivät vuonna 1996 tarkastaa kattavasti uuhipalkkioita hakeneet sisilialaiset tilat. Koko Sisilian osalta saadut tarkastusten tulokset, jotka perustuvat tarkastuskäynteihin, joissa tarkastettiin 79 prosenttia hakijoista, osoittavat, että hakemuksista oli hylättävä osittain 33,66 prosenttia ja kokonaan 19,8 prosenttia."

74. Komissio on vuoden 1995 kokonaisselvityksessä ehdottanut seuraavia korjauksia:

| Budjettikohta | Vuosi 1994 | Vuosi 1995 |
|---|---|---|
| 2220 | - 38 718 586 000 ITL | - 23 967 330 000 ITL |
| 3805 | - 7 927 656 000 ITL | - 6 071 317 000 ITL |

Komission ehdottamat korjaukset ovat näin ollen

— 62 685 916 000 ITL budjettikohdan 2220 osalta

— 13 998 973 000 ITL budjettikohdan 3805 osalta.

75. Sovitteluelin on asiassa nro 98/IT/92 10.9.1998 antamassaan kertomuksessa,[42] joka koskee uuhi- ja vuohipalkkioiden valvontaa markkinointivuosina 1993 ja 1994, katsonut, että oli tarpeen suorittaa yksityiskohtainen tilastollinen lisätutkimus ja että 25 prosentin suuruisia kiinteämääräisiä korjauksia ei ollut riittävästi perusteltu Sisilian ja Calabrian osalta.

76. Vaikka komissio on joidenkin alueiden osalta pienentänyt ehdotettuja korjauksia tai jopa poistanut ne kokonaan, joidenkin alueiden osalta korjauksia on suurennettu. Suurimmat muutokset koskevat Calabriaa, johon kohdistuvaa korjausta on vuoden 1993 osalta pienennetty 25 prosentista 10 prosenttiin, ja Sardiniaa, johon kohdistuvaa korjausta on korotettu 2 prosentista 5 prosenttiin. Sisiliaan kohdistuva korjaus ei muuttunut markkinointivuoden 1993 osalta. Markkinointivuoden 1994 osalta ehdotettuja korjauksia, jotka olivat 25 prosenttia sekä Calabriassa että Sisiliassa, ei ole muutettu.

C *Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut*

77. Italian tasavalta riitauttaa sen, että EMOTR:sta maksettavaksi asetettuihin uuhi-ja vuohipalkkioihin on tehty 25 prosentin suuruinen kiinteämääräinen korjaus markkinointivuosille 1993 ja 1994 Sisilian osalta ja markkinointivuodelle 1994 Calabrian osalta; Italian tasavalta vetoaa tältä osin kolmeen väitteeseen.

78. Italian tasavalta väittää ensinnäkin, että kun otetaan huomioon komission vuonna 1997 kiinteämääräisten korjausten soveltamisesta antamien suuntaviivojen[43] voimaantuloajankohta, tämän prosenttimäärän käyttäminen on lainvastaista, koska se on tapahtunut taannehtivasti. Tätä 25 prosentin korjauskerrointa on nimittäin sovellettu kyseistä voimaantuloajankohtaa edeltäviin markkinointivuosiin, joihin voidaan soveltaa kiinteämääräistä korjausta vain niin sanotussa Belle-selvityksessä[44] asetettujen suuntaviivojen mukaisesti. Näissä vuodelta 1993 peräisin olevissa suuntaviivoissa ei kuitenkaan ole määrätty 25 prosentin korjauskertoimesta, joten Italian tasavallan mukaan tämän korjausprosentin käyttäminen on nyt esillä olevassa asiassa taannehtivaa ja siten lainvastaista.

42 — Ks. suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen 56 kohta ja kanteen liite C3.

43 — Asiakirja nro VI/5330/97, 23.12.1997.

44 — Asiakirja nro VI/216/93, 1.6.1993.

79. Italian tasavalta huomauttaa toissijaisesti, että vuoden 1997 suuntaviivojen mukaan 25 prosentin suuruinen korjaus on perusteltu vain, "jos jäsenvaltio on jättänyt valvontajärjestelmän kokonaan toteuttamatta tai toteuttanut sen erittäin puutteellisesti ja jos on olemassa viitteitä hyvin usein toistuvista sääntöjenvastaisuuksista ja laiminlyönneistä sääntöjenvastaisten ja petollisten menettelytapojen torjunnassa". Italian tasavallan käsityksen mukaan tätä taustaa vasten on katsottava, että 25 prosentin suuruinen korjaus on asian olosuhteet huomioon ottaen selvästi suhteeton.

80. Huolimatta sovitteluelimen kertomuksesta, jonka mukaan komissio on perustellut tämän korjausprosentin soveltamista puutteellisesti, komissio on pelkästään alentanut Calabriaan kohdistuvan korjauksen 25 prosentista 10 prosenttiin ja vain markkinointivuoden 1993 osalta perustelematta, miksi vastaavaa alennusta ei tehdä Sisilian osalta vuodelle 1993 ja Calabrian ja Sisilian osalta vuodelle 1994.

81. Komissio on vastineessaan todennut ensinnäkin, että korjaus, jonka suuruus on riitautettu, on täysin asianmukainen, kun huomioon otetaan todettujen sääntöjenvastaisuuksien vakavuus. Komissio tukeutuu tältä osin vuoden 1994 kokonaisselvitykseen, jota on tältä osin lainattu vuoden 1995 kokonaisselvityksessä ja jonka mukaan yli puolessa tarkastuksista ilmeni, että hakemus olisi pitänyt hylätä kokonaan. Muissa tapauksissa hakemus olisi pitänyt hylätä ainakin osittain.[45] Toiseksi komissio korostaa, että Italian viranomaisten suorittamat tarkastukset olivat riittämättömiä, vaikka viranomaiset olivat itse myöntäneet, että petollisten hakemusten vaara oli kyseisillä alueilla erityisen suuri. On lisäksi huomattava, että vuonna 1996, jolloin Italian viranomaisten tarkastukset kohdistuivat ensimmäisen kerran koko kyseessä olevaan alueeseen, sääntöjenvastaisuusaste oli Sisiliassa vielä yli 40 prosenttia Palermon maakuntaa lukuun ottamatta; samana aikana Catanian maakunnassa 83 prosenttia hakemuksista oli sellaisia, että ne oli hylättävä.

82. Komissio vetoaa lisäksi asiassa C-242/96, Italia vastaan komissio, 1.10.1998 annettuun tuomioon[46] ja siihen, että kun komissio kaikkien rikkomukseen liittyvien menojen hylkäämisen sijasta on yrittänyt määrittää lainvastaisen toimenpiteen taloudellista vaikutusta vertaamalla kyseisillä markkinoilla toteutunutta tilannetta laskelmissaan siihen, joka olisi ollut tuloksena, jollei säännöksiä olisi rikottu, jäsenvaltion asiana on osoittaa tällaisten laskelmien virheellisyys.

83. Italian tasavallan väitteestä, joka koskee 25 prosentin kiinteämääräisen korjauskertoimen soveltamisen taannehtivaa vaikutusta, komissio toteaa, että jo Belle-selvityksen mukaan komissio voi "poikkeuksellisissa olosuhteissa" tehdä kiinteämääräisen korjauksen, joka ylittää Belle-selvityksen mukaiset tavanomaiset

45 — Vuoden 1994 kokonaisselvitys, s. 239, alakohta 4, joka on vastineen liitteessä 2.

46 — Asia C-242/96, Italia v. komissio, tuomio 1.10.1998 (Kok. 1998, s. I-5863, 75—77 kohta ja 86 kohta).

korjausprosentit, jotka ovat 2, 5 ja 10 prosenttia. [47]

84. Italian tasavalta on vastauskirjelmässään toistanut käsityksensä, ettei komissio ole riittävästi perustellut päätöstään soveltaa 25 prosentin korjauskerrointa. Italian tasavallan mukaan komissio ei ole selvittänyt, miksi se on sovittelumenettelyn päätyttyä alentanut ainoastaan Calabrian korjausprosenttia markkinointivuoden 1993 osalta. Komissio ei ole myöskään selvittänyt, millä perusteella kyseisten alueiden tilannetta voitiin pitää "poikkeuksellisena". Komissio ei myöskään ole ottanut sovitteluelimen huomautuksia huomioon asianmukaisesti. [48]

85. Komissio on vastauskirjelmässään viitannut ensinnäkin tarkastuksissa havaittuihin puutteisiin, joihin se on kiinnittänyt Italian viranomaisten huomiota 4.3.1998 antamassaan tiedonannossa nro 10071. Tiedonannosta ilmenee erityisesti, ettei tarkastuksia ole yleensä Italiassa ja erityisesti Calabriassa tehty riittävän usein ja ettei tarkastusten luotettavuus ole ollut taattu eläinten tunnistamista koskevien ongelmien vuoksi ja että lisäksi vuonna 1994 noin 40 prosenttia tarkastetuista hakemuksista oli Sisiliassa sääntöjenvastaisia. Tämä huomioon ottaen 25 prosentin korjauskertoimen käyttäminen on komission mukaan perusteltua ja oikeutettua. Lopuksi komissio toteaa ilmoittaneensa havainnoistaan sovitteluelimelle tämän toimielimen johtajalle osoitetussa muistiossa.

D *Asian arviointi*

86. Kolmas kanneperuste liittyy vastaaviin väitteisiin, joita Italian tasavalta on esittänyt asiassa C-242/96 [49] ja asiassa C-253/98 [50] aikaisempiin markkinointivuosiin kohdistuvien vastaavien korjausten osalta.

87. Aluksi on todettava, että Italian tasavalta riitauttaa kiinteämääräisen korjauksen ainoastaan määrällisesti. Vuoden 1995 kokonaisselvityksessä todettuja puutteita on siis pidettävä toteen näytettyinä.

88. Italian tasavallan kanteen mukaisesti on aluksi tutkittava, oliko komissiolla ylipäänsä oikeus käyttää 25 prosentin suuruista kiinteämääräistä korjauskerrointa. Tässä tarkoituksessa on tutkittava, onko komissio päätöstä tehdessään soveltanut taannehtivasti vuoden 1997 suuntaviivoja. Toisin kuin Italian hallitus katsoo, tätä voidaan mielestäni epäillä.

47 — Ks. julkisasiamies Léger'n asiassa C-46/97, Kreikka v. komissio (tuomio 13.7.2000, Kok. 2000, s. I-5719) ja asiassa C-243/97, Kreikka v. komissio (tuomio 13.7.2000, Kok. 2000, s. I-5813) antaman yhteisen ratkaisuehdotuksen (s. I-5721) 21 kohta.

48 — Ks. edellä 75 kohta.

49 — Edellä alaviitteessä 46 mainittu asia Italia v. komissio.

50 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Italia v. komissio.

89. Tässä yhteydessä on nimittäin muistutettava, että "kuten vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, komissiolla sitä paitsi olisi ollut oikeus hylätä kaikki rikkomukseen liittyvät menot sen sijaan, että se yritti määrittää Italian valvontaviranomaisten velvoitteiden noudattamatta jättämisen taloudellista vaikutusta". [51]

90. Nyt esillä olevassa asiassa ei myöskään ole vakavasti kiistetty, että 2, 5 ja 10 prosentin korjauskerrointen ylittäminen oli mahdollista jo ennen vuoden 1997 suuntaviivoja. Tässä yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon, että komission niin sanotussa vuoden 1993 Belle-selvityksessä vahvistamat suuntaviivat saattoivat sitoa sitä itseään Selbstbindung-periaatteen mukaisesti.

91. Riidanalaisen 25 prosentin korjauskertoimen soveltaminen oli kuitenkin mahdollista jo vuoden 1993 suuntaviivojen mukaan ainakin "poikkeuksellisissa olosuhteissa". On siis rajoituttava tutkimaan, onko komissio tässä tapauksessa perustellut riittävästi sitä, että kyse on tällaisista poikkeuksellisista olosuhteista.

92. Aluksi on muistutettava, mitä komission perusteluvelvollisuuden laajuutta koskevassa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä todetaan. Tämän oikeuskäytännön mukaan "tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevia päätöksiä ei tarvitse perustella yksityiskohtaisesti, jos asianomainen hallitus on osallistunut kiinteästi päätöksen valmisteluun ja tuntee ne syyt, joiden vuoksi komissio on katsonut, ettei riidanalaista rahamäärää voida ottaa EMOTR:sta vastattavaksi". [52]

93. Nyt esillä olevassa asiassa komissio viittaa siis aiheellisesti 4.3.1998 antamaansa tiedonantoon, ja on katsottava, että komission perusteluvelvollisuus on tältä osin rajoitettu. Näin ollen riittää, kun tutkitaan, tekevätkö ne syyt, joihin komissio on vedonnut päätöksen tueksi, päätöksestä perustellun.

94. Aluksi on kuitenkin muistutettava yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, joka koskee todistustaakan jakoa tällaisissa tapauksissa. Tässä oikeuskäytännössä on katsottu, että "vaikka komissiolle — — kuuluukin sen osoittaminen, että yhteisön säännöksiä on rikottu, jäsenvaltion asiana on tarvittaessa osoittaa komission tehneen virheen sen arvioidessa tämän rikkomisen rahoituksellisia seuraamuksia". [53]

95. Komissio on nyt esillä olevassa asiassa katsonut Belle-selvitykseen tukeutuen, että kiinteämääräinen 25 prosentin korjaus on asianmukainen. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö huomioon ottaen on Italian tasavallan asia näyttää toteen, että edellytykset sille, että menot otetaan EMOTR:sta vastattaviksi, ovat

51 — Edellä alaviitteessä 46 mainittu asia Italia v. komissio, tuomion 124 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö.

52 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomion 60 kohta, jossa on viitattu asiassa 1251/79, Italia v. komissio, 27.1.1981 annettuun tuomioon (Kok. 1981, s. 205).

53 — Edellä alaviitteessä 46 mainittu asia Italia v. komissio, tuomion 123 kohta.

täyttyneet, tai että korjausprosentin olisi pitänyt olla pienempi.

96. Siltä osin kuin Italian tasavalta moittii komissiota siitä, ettei tämä ole perustellut riittävästi, miksi se on sovittelumenettelyn päätyttyä kieltäytynyt muuttamasta Sisiliaan markkinointivuoden 1993 osalta sovellettua korjauskerrointa ja Sisiliaan ja Calabriaan markkinointivuoden 1994 osalta sovellettua korjauskerrointa, riittää kuin todetaan, että väite on ristiriidassa todistustaakkaa koskevien sääntöjen kanssa.

97. Kun otetaan huomioon, mitä sovitteluelin on huomauttanut komission päätöksen perusteluista, nyt esillä olevassa asiassa näyttää kuitenkin olevan syytä tarkastella, onko perusteluvelvollisuutta noudatettu.

98. Siltä osin kuin Italian tasavalta väittää, että myös sovitteluelin on arvostellut päätöksen perusteluja, on todettava ensinnäkin, että sovitteluelimen kertomus ei ole sitova;[54] komissio ei siis ole ollut millään tavalla velvollinen noudattamaan sovitteluelimen kertomusta kaikilta osin.

99. Muutokset, joita korjauksiin tehtiin sovittelumenettelyn päätyttyä, osoittavat kuitenkin, että komissio on ottanut sovitteluelimen kertomuksen huomioon suurelta osin. Komissio on alentanut Calabriaan markkinointivuoden 1993 osalta kohdistetun korjauksen 25 prosentista 10 prosenttiin sovitteluelimen todettua, että eräs komission eniten arvostelemista seikoista koski vain toista kahdesta alueesta.

100. Siltä osin kuin on kysymys siitä, että Sisiliaan on sovellettu 25 prosentin korjauskerrointa markkinointivuoden 1993 osalta, on todettava, ettei Italian tasavalta ole osoittanut, että pienempi korjaus olisi ollut asianmukaisempi. Italian tasavalta pitää päätöstä tältä osin ilmeisen epäasianmukaisena, koska komissio ei ole ottanut huomioon sen ponnisteluja tarkastusten suorittamistiheyden ja tehokkuuden parantamiseksi; on kuitenkin todettava, ettei Italian tasavalta ole esittänyt väitteidensä tueksi riittävää näyttöä. Tässä yhteydessä on myös todettava, että Italian tasavallan oman ilmoituksen mukaan nämä ponnistelut ovat alkaneet jo vuonna 1993, mutta ne ovat johtaneet tarkastusten suorittamistiheyden kasvuun vasta vuodesta 1995 lähtien.

101. Edellä todetun perusteella on katsottava, että komission riidanalaisen päätöksen perustelut vaikuttavat kyseenalaisilta vain siinä määrin kuin päätöksessä on sovellettu samaa 25 prosentin korjauskerrointa sekä Calabriaan että Sisiliaan markkinointivuoden 1994 osalta.

54 — Asia C-44/97, Saksa v. komissio, tuomio 21.10.1999 (Kok. 1999, s. I-7177, 18 kohta). Ks. myös julkisasiamies Geelhoedin edellä alaviitteessä 34 mainitussa asiassa C-374/99, Espanja v. komissio, äskettäin antaman ratkaisuehdotuksen 41 ja 52 kohta.

102. Tässä kohdassa on syytä muistuttaa, ettei se, että menoja ei oteta EMOTR:sta vastattavaksi, ole mikään rangaistus vaan pelkästään seuraus menojen säännönmukaisuuteen kohdistuvasta valvonnasta. Mahdollisesti olemassa olevan valvontajärjestelmän tehokkuus on niin sanotun Belle-selvityksen mukaan vain yksi niistä monista arviointiperusteista, joita käytetään korjauskerrointa määritettäessä. Huomioon on otettava myös puutteiden merkittävyys ja arvio siitä, millainen tappio EMOTR:lle on odotettavissa. [55]

103. Tässä yhteydessä on ensinnäkin todettava, että Italian valvontajärjestelmässä kiistatta oli merkittäviä puutteita markkinointivuonna 1994. Viittaan tältä osin komission tosiseikoista esittämään selvitykseen, [56] jonka paikkansapitävyyttä ei ole kiistetty, ja edellä tekemiini toteamuksiin. [57] Jos lisäksi otetaan huomioon, että komissio on tosiseikoista esittämässään selvityksessä kenenkään sitä kiistämättä todennut, että vuonna 1994 koko maassa — ja erityisesti kyseessä olevilla alueilla — toteutettiin vain osa tarpeellisista tarkastuksista ja että epäkohdat olivat näillä alueilla osittain niin vakavia, [58] että ne estivät tarkastusten toteuttamisen, on katsottava, ettei Italian tasavallan väitteiden perusteella voida päätellä, että komission esiin tuomaa vaaraa, että EMOTR:n talousarviolle aiheutuu vahinkoa, ei ollut olemassa.

104. Edellä todetun perusteella on katsottava, ettei Italian tasavalta ole näyttänyt toteen, että riitautettu korjaus olisi suhteeton. Näissä olosuhteissa 25 prosentin suuruinen rahoitusta koskeva korjaus, jonka komissio kohdisti Sisiliaan markkinointivuosien 1993 ja 1994 osalta ja Calabriaan markkinointivuoden 1994 osalta, on perusteltu.

105. Näin ollen myös kolmas kanneperuste on hylättävä.

106. Edellä todetusta ilmenee, ettei yksikään Italian hallituksen kanneperusteista ole perusteltu, joten kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

## IV Oikeudenkäyntikulut

107. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Italian tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut komission vaatimuksen mukaisesti.

55 — Ks. julkisasiamies Alberin edellä alaviitteessä 9 mainitussa asiassa Italia v. komissio, 6.5.1999 esittämän ratkaisuehdotuksen 21 kohta.

56 — Ks. myös edellä 81 kohta ja suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen 62 ja 68 kohta.

57 — Edellä 100 kohta.

58 — Ks. edellä 73 kohta.

## V Ratkaisuehdotus

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

1) Kanne hylätään.

2) Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.