YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

6 päivänä kesäkuuta 1996 *

Asiassa C-198/94,

Italian tasavalta, asiamiehenään ulkoasiainministeriön diplomaattisten riita-asioiden osaston päällikkö Umberto Leanza, avustajanaan valtionasiamies Maurizio Fiorilli, prosessiosoite Luxemburgissa Italian suurlähetystö, 5 rue Marie-Adélaïde,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja Eugenio de March, avustajanaan asianajaja Alberto Dal Ferro, Vicenza, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

jossa kantaja vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa Italian tilien tarkastamisesta Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosaston varainhoitovuonna 1991 rahoittamien tiettyjen kulujen osalta 29.4.1994 tehdyn komission päätöksen K(94) 1011 lopullinen,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja D. A. O. Edward sekä tuomarit J.-P. Puissochet, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann (esittelevä tuomari) ja M. Wathelet,

julkisasiamies: P. Léger,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 18.1.1996 pidetyssä istunnossa esittämät lausumat,

kuultuaan julkisasiamiehen 29.2.1996 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Italian tasavalta on yhteisöjen tuomioistuimeen 7.7.1994 jättämällään kanteella vaatinut EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta

kumoamaan Italian tilien tarkastamisesta Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosaston varainhoitovuonna 1991 rahoittamien tiettyjen kulujen osalta 29 päivänä huhtikuuta 1994 tehdyn komission päätöksen K(94) 1011 lopullinen, siltä osin kuin päätöksessä todetaan, ettei yhteisö rahoita 18 934 858 259 Italian liiran (ITL) suuruista summaa. Tämä päätös on julkaistu numerolla 94/281/EY *Euroopan yhteisöjen virallisen lehden numeron L 120 sivulla 59.*

Sovellettavat säädökset

2 Neuvostoliiton väestölle tarkoitettujen maataloustuotteiden toimittamista hätäapuna koskevasta toimenpideohjelmasta 5 päivänä maaliskuuta 1991 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 598/91 (EYVL L 67, s. 19) 2 artiklassa säädetään, että toimenpideohjelman toteuttamiseksi yhteisö luovuttaa Neuvostoliitolle ilmaiseksi maataloustuotteita, joita on saatu interventiotoimin. Yhteisö vastaa tuotteiden toimittamisen kustannuksista ja tuotteet hankitaan tarjouskilpailulla. Yhteisö vastaa kuljetuskustannuksista, jollei ohjelman kohdemaa ota itse tuotteita haltuunsa yhteisössä.

3 Asetuksen 5 artiklan mukaan komission tehtävänä on ohjelman toimeenpano. Se on tämän artiklan 2 kohdassa säädetyn menettelyn mukaisesti antanut 11.6.1991 asetuksen (ETY) N:o 1582/91 (EYVL L 147, s. 20), jolla säädetään tietyistä asetuksen (ETY) N:o 598/91 yksityiskohtaisista soveltamisohjeista.

4 Asetuksen N:o 1582/91 1 artiklassa säädetään interventionaudanlihasäilykkeiden toimittamista koskevan tarjouskilpailun avaamisesta.

5 Asetuksen 2 artiklan mukaan toimittamiseen kuuluu lihan jalostaminen ja pakkaaminen sekä lihasäilykkeiden varsinainen toimitus komission osoittamalle järjestölle, joka kuljettaa elintarvikeavun sen määränpäähän.

6 Asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa säädetään, että tarjoajat tekevät tarjouksensa kirjallisesti kansallisille interventioelimille.

7 Asetuksen 4 artiklan mukaan interventioelimet toimittavat esitetyt tarjoukset komissiolle. Komissio päättää saatujen tarjousten perusteella joko enimmäishinnan vahvistamisesta tai siitä, ettei tarjouskilpailua jatketa. Jos enimmäishinta vahvistetaan, ne tarjoukset hyväksytään, jotka eivät ylitä tätä hintaa. Kun komission päätöksestä on annettu tieto jäsenvaltioille, asianomainen interventioelin ilmoittaa kolmen arkipäivän kuluessa kaikille tarjoajille tästä päätöksestä. Jos tarjous on hyväksytty, sopimuksen katsotaan syntyneen sinä päivänä, jona interventioelin ilmoitti päätöksestä tarjouskilpailun voittajalle.

8 Tarjouskilpailun voittajan on 8 artiklan mukaan valvottava, että tuotetut lihasäilykkeet varastoidaan ja säilytetään varastossa helposti tunnistettavissa erissä.

9 Asetuksen 9 artiklassa säädetään, että interventioelimet ovat vastuussa kaikkien kyseiseen naudanlihaan liittyvien liikkeiden ja toimintojen valvonnasta, kunnes kuljettaja ottaa lihasäilykkeet haltuunsa. Valvontaan on sisällyttävä ensiksikin jatkuva konkreettinen tarkastus, jolla varmistetaan, että kaikki haltuunotettu liha käytetään naudanlihasäilykkeiden valmistukseen liitteen I laatuvaatimusten mukai-

sesti, ja toiseksi varsinaisen toimituksen konkreettinen tarkastus, jolla varmistetaan, että valmistetut ja varastoidut naudanlihasäilykkeet vastaavat täysin toimitettavista naudanlihasäilykkeistä annettuja säännöksiä. Jokaista toimitussopimusta varten laaditaan selvitys, josta ilmenevät valvontatoimenpiteiden tulokset. Jos asiasta vastaava virkamies katsoo, että tulokset ovat tyydyttävät, hän antaa asianmukaisen vastaavuustodistuksen tarjouskilpailun voittajaa varten.

10 Asetuksen 10 artiklan 2 kohdan mukaan kaikki säilykkeet luovutetaan kuljettajalle vastaanottotodistusta vastaan.

11 Asetuksen 11 artiklassa säädetään, että interventioelin suorittaa tarjouskilpailun voittajalle tarjouksessa mainitun määrän välittömästi, kun tarjouskilpailun voittaja vaatii maksua ja esittää vastaanottotodistuksen ja vastaavuustodistuksen.

12 Interventioelimelle annettu toimitusvakuus luovutetaan 12 artiklan mukaan välittömästi, kun tarjouskilpailun voittaja on toimittanut interventioelimelle edellä mainitut kaksi asiakirjaa.

13 Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 (EYVL L 94, s. 13) 2 ja 3 artiklassa säädetään, että EMOTR vastaa ainoastaan sellaisista kuluista, jotka ovat aiheutuneet yhteisön sääntöjen mukaisesti yhteisen maatalouden markkinajärjestelyn yhteydessä.

Riita

14 Tietyt italialaiseen BECA-yhtymään kuuluvat yhtiöt voittivat osan asetuksen N:o 1582/91 mukaisesta Neuvostoliiton väestölle tarkoitettujen naudanlihasäilykkeiden toimittamista koskevasta tarjouskilpailusta. Tämän jälkeen tietyt yhtymän yhtiöt jalostivat Saksan interventioelimeltä (BALM) saadun lihan. Nuova Irpinia -yhtiö jalosti ja pakkasi huomattavan osan lihasta Avellinossa sijaitsevalla tehtaallaan.

15 Italian interventioelin (AIMA), joka on asetuksen N:o 1582/91 mukaisesti vastuussa jalostus- ja säilöntätoiminnan asianmukaisuuden valvonnasta, on uskonut kansalliselle elintarvikesäilykkeistä vastaavalle laitokselle (jäljempänä INCA) naudanlihaan liittyvän toiminnan valvomisen. Koska INCA vahvisti, että Nuova Irpinian tehtailta tulevat säilykkeet ovat asetuksessa N:o 1582/91 säädettyjen vaatimusten mukaisia, AIMA maksoi tarjouskilpailun voittaneelle yritykselle naudanlihan jalostamisesta ja luovutti hallussaan olleen vakuuden. Kuljetusyhtiö Wesotra huolehti säilykkeiden kuljetuksesta entisten neuvostotasavaltojen väestölle.

16 Kun tiettyjen tasavaltojen viranomaiset katsoivat, että toimitetut säilykkeet olivat syötäväksi kelpaamattomia, komissio ryhtyi tutkimaan asiaa. Se teetti tarkastuksen Nuova Irpinian tehtaissa ja tutkitutti useita näyte-eriä tarkastaakseen epäillyn tuotteen laadun.

17 Tutkimuksen tulos vakuutti komission siitä, että esitetyt syytökset olivat perusteltuja ja että entisiin neuvostotasavaltoihin toimitettujen lihasäilykkeiden syötäväksi kelpaamattomuus johtui siitä, ettei säilykkeitä ollut steriloitu riittävästi Nuova

Irpinian tehtailla. Koska viallisia säilyke-eriä ei voitu tunnistaa, komissio katsoi, että koko Nuova Irpinian tuotanto oli palautettava. Palautettujen säilykkeiden tutkiminen osoitti todeksi komission arvioimat tosiseikat.

Riidanalainen päätös

18 Näin ollen komissio päätti, ettei EMOTR ole vastuussa 18 934 858 259 ITL:n suuruisesta summasta, joka vastaa rahaston kuluja Nuova Irpinian tehtailla BECA:n lukuun valmistetuista lihasäilykkeistä. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että riidanalaisen päätöksen pääasialliset perustelut ovat seuraavat:

— huomattava osa Nuova Irpinian tehtailla valmistetuista ja entisiin neuvostotasavaltoihin toimitetuista säilykkeistä osoittautui ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi;

— osa tavarasta oli pilaantunut, koska jalostettavan lihan sterilointitoimet olivat olleet riittämättömiä;

— koko syötäväksi kelpaamattomaksi epäilty tavaraerä oli vedettävä takaisin, ja se pitää hävittää, koska kyseisiä säilyke-eriä ei voitu erottaa toisistaan, niin kuin yhteisön säännöksissä on määrätty;

— komission virkamiesten suorittamassa Nuova Irpinian tehtaiden tarkastuksessa ilmeni, että tuotantovaiheen aikana oli toimittu useilla tavoin

säännösten vastaisesti eivätkä Italian valvontaviranomaiset olleet huomanneet tätä;

— näin ollen jatkuvat konkreettiset tarkastukset, jotka olisi pitänyt suorittaa asetuksen N:o 1582/91 9 artiklan mukaisesti, eivät ilmeisestikään olleet luotettavia eivätkä perusteellisia;

— tämän vuoksi Italian interventioelin on maksanut väärin perustein kyseisen jalostuksen kulut.

Kanneperusteet

19 Italian hallituksen mukaan kyseisiä asetuksia tarkasteltaessa ilmenee, että interventiolihan pakkaamisesta avatun tarjouskilpailun johdosta naudanlihasäilykkeiden toimittaminen on komission ja tarjouskilpailun voittaneiden yritysten välinen sopimus. Tästä näkökannasta seuraa kaksi toisistaan riippuvaista kanneperustetta. Kantaja esittää tässä asiassa ensimmäisenä kanneperusteenaan, että komission olisi pitänyt toimia sopimusoikeuden säännösten mukaan, koska BECA:n ja komission välinen oikeussuhde oli luonteeltaan sopimusoikeudellinen. Toisella kanneperusteella pyritään kiistämään komission suorittaman tutkimuksen muoto ja tulokset.

Ensimmäinen kanneperuste

20 Italian hallitus katsoo, että komission toimet sitä vastaan ovat vailla oikeudellista perustaa. Kantaja huomauttaa, että toimitussopimus tehtiin BECA:n ja komission

välillä humanitaaristen toimien vuoksi, jotka eivät kuulu yhteisen maatalouspolitiikan alaan, joten maatalouspolitiikan säännöksiä ja periaatteita ei voida soveltaa toimien perusteella syntyneisiin oikeussuhteisiin. Italian hallituksen mukaan kohdemaiden viranomaisten kieltäydyttyä vastaanottamasta tavaraa komission olisi pitänyt tutkia väitetyn virheen olemassaolo ja syy keskustelemalla vastavuoroisesti asianosaisten kanssa, joita ovat tavaran jalostanut yhtiö, kansallinen interventioelin ja kuljetuksesta vastannut yhtiö. Jos tuote olisi todettu syötäväksi kelpaamattomaksi eikä toimittaja olisi pystynyt näyttämään toteen, ettei se ole vastuussa asiasta, toimittajan olisi pitänyt korvata maksettu summa. Kantajana oleva hallitus katsoo, että komissio olisi voinut tarvittaessa vaatia Italian tasavaltaa vastuuseen ainoastaan, jos olisi todettu, että on mahdotonta periä takaisin toimituksesta maksettua summaa.

21 Komissio vastaa, että asetus N:o 598/91 kuuluu täysin yhteisen maatalouspolitiikan alaan. Komissio huomauttaa, että humanitaariset toimet kuuluvat olennaisesti maatalouspoliittisiin toimiin, koska niiden tavoitteena on myös interventiovarastojen pienentäminen. Se havainnollistaa kantaansa viittaamalla vähävaraisille annettavaan ilmaiseen elintarvikeapuun.

22 Komissio ei hyväksy kantaa, jonka mukaan sen sekä tarjouskilpailun voittaneiden yritysten ja erityisesti BECA:n välillä olisi sopimussuhde, ja huomauttaa lisäksi, että asiassa ei ole merkitystä sillä, onko komission ja BECA:n välillä sopimus, sillä riidanalaisella päätöksellä on ainoastaan kieltäydytty merkitsemästä EMOTR:n maksettavaksi rahasummia, jotka AIMA on maksanut virheellisesti tarjouskilpailun voittaneelle yritykselle, koska AIMA on laiminlyönyt sille asetuksen N:o 1582/91 9 artiklan mukaan kuuluvan velvollisuuden valvoa kauppatavaraa.

23 On syytä huomauttaa, että asetus N:o 598/91 on nimenomaisesti annettu yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevan ETY:n ja sittemmin EY:n perustamissopimuk-

sen 43 artiklan nojalla. Asetuksen ensimmäisestä ja toisesta perustelukappaleesta ilmenee, että kyseisten toimien pääasiallinen tarkoitus on humanitaarinen apu, minkä vuoksi yhteisön lainsäätäjä on antanut asetuksen myös ETY:n perustamissopimuksen 235 artiklan nojalla, ja että toimet on toteutettava käyttämällä ensisijaisesti interventiovarastoissa olevia maataloustuotteita. Lisäksi on katsottu, että interventiovarastojen hyödyntäminen voi edistää maatalousmarkkinoiden säätelyä. Asetuksen N:o 729/70 1 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan EMOTR:n tukiosasto rahoittaa maatalousmarkkinoiden säätelyyn tähtäävät interventiot. Asetuksen N:o 598/91 3 artiklassa viitataan asetuksen N:o 729/70 13 artiklassa säädettyyn menettelyyn Neuvostoliittoon toimitettujen tuotteiden arvon laskemisen osalta.

24 Edellä esitetystä seuraa, että asetuksen N:o 598/91 mukainen Neuvostoliiton väestölle tarkoitettujen maataloustuotteiden toimittamista hätäapuna koskeva toimenpideohjelma kuuluu asetuksen N:o 729/70 soveltamisalaan. Näin ollen komission ja jäsenvaltioiden ja erityisesti Italian tasavallan välisiin suhteisiin sovelletaan EMOTR:n tukiosaston toimintaa ja rahoitusta koskevia sääntöjä.

25 Asetuksen N:o 729/70 2 ja 3 artiklasta sekä 5 artiklan 2 kohdan b alakohdasta ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä (asia 11/76, Alankomaat v. komissio, tuomio 7.2.1979, Kok. 1979, s. 245) seuraa, että maatalousmarkkinoiden säätelemiseksi toteutettuihin interventiotoimiin liittyvät jäsenvaltion maksamat maksut, kuten muutkin yhteisen maatalouspolitiikan alaan kuuluvat maksut, tarkastetaan tilintarkastusmenettelyssä, jossa päätetään, maksetaanko summat yhteisön talousarviovaroista vai jäävätkö ne asianomaisen jäsenvaltion vastattaviksi, riippuen siitä, onko maksut suoritettu "yhteisön sääntöjen mukaisesti".

26 Näin ollen ensimmäinen Italian hallituksen esittämä kanneperuste on hylättävä.

Toinen kanneperuste

27 Kantajana olevan hallituksen mukaan komissio on kerätessään todisteita tavaran virheellisyydestä loukannut kontradiktorista periaatetta Italian interventioelimen vahingoksi, jonka vastuulla oli tuotteen jalostamisen valvonta.

28 Italian hallitus huomauttaa, että komissio antoi lihasäilykkeiden kuljetuksesta entisen Neuvostoliiton alueelle vastuussa olevalle yritykselle, joka siis oli mukana toimenpideohjelman toteuttamisessa ja sopimussuhteen perusteella vastuussa komissiolle, tehtäväksi kerätä ja lähettää komissiolle näyte-eriä tutkimuksen teettämistä varten, ilman että Italian viranomaiset olisivat olleet asiassa mukana.

29 Kantajana oleva hallitus katsoo lisäksi, että joka tapauksessa ne tosiseikat, joita komissio on käyttänyt riidanalaisen päätöksensä perustana, eivät todista, että AIMA olisi vastuussa siitä, ettei yhteisön toimenpideohjelman tavoitetta ole saavutettu, minkä vuoksi tavaroiden palauttaminen oli harkintavallan väärinkäyttöä ja näin ollen lainvastaista.

30 Komissio kiistää nämä väitteet.

31 Komissio korostaa väitettyjen näytön hankkimisessa tehtyjen menettelyvirheiden osalta, että näyte-erien keräämisen, johon Italian hallitus

viittaa, suorittivat paikalliset viranomaiset eikä kuljetuksesta vastuussa ollut yritys.

32 Riidanalaisen päätöksen perustana olleen näytön väitetystä riittämättömyydestä komissio katsoo, että sillä oli riittävät todisteet siitä, että lihan syötäväksi kelpaamattomuus johtui virheellisestä steriloinnista jalostusvaiheen aikana ja että AIMA:lle kuuluvaa valvontavelvollisuutta ei ollut noudatettu asetuksen N:o 1582/91 9 artiklan mukaisesti.

33 Väitetyistä näytön hankkimisessa tehdyistä menettelyvirheistä on todettava, että vaikka oletettaisiin, että Italian tasavallan tästä esittämät väitteet olisivat perusteltuja, näiden todisteiden hylkääminen ei johtaisi riidanalaisen päätöksen kumoamiseen. Asiakirja-aineisto osoittaa komission katsoneen, että tulokset Italiaan palautetun lihan tutkimisesta, jonka suorittamisessa Italian tasavalta ei väitä tapahtuneen menettelyvirheitä, olivat sinänsä riittäviä todisteita komission päätöksen perustaksi. Näin ollen päätöksen sisältö olisi ollut sama, vaikka Italian hallituksen kyseenalaiseksi asettamia todisteita ei olisi ollut olemassa.

34 Italian hallituksen tämän kanneperusteen yhteydessä esittämästä toisesta väitteestä, jonka mukaan riidanalaisen päätöksen perustana olevat todisteet ovat riittämättömiä, on todettava ensinnäkin, kuten asiakirja-aineistosta ilmenee, että Italian laboratorioissa tehtyjen tutkimusten tulokset osoittivat todeksi sen, että osa entisiin neuvostotasavaltoihin toimitetuista lihasäilykkeistä oli pilaantunut, ja että näiden samojen tutkimusten mukaan, joiden suorittamisessa Italian tasavalta ei väitä tapahtuneen menettelyvirheitä, tavaran viallisuuden todennäköisenä syynä on steriloinnissa tapahtunut virhe.

35 Toiseksi kun komission virkamiehet tarkastivat tehtaat, joissa kyseinen liha oli jalostettu, paljastui, että syötäväksi kelpaamattomaksi moitittujen lihasäilykkeiden

tuotannossa oli tapahtunut virheitä, joita Italian viranomaiset eivät olleet huomanneet, vaikka niillä on valvontavelvollisuus asetuksen N:o 1582/91 9 artiklan mukaan.

36 On syytä muistuttaa, että kun komissio kieltäytyy merkitsemästä EMOTR:n tileihin tiettyjä kuluja, koska ne ovat kyseenalaisia sen vuoksi, että jäsenvaltio on rikkonut yhteisön säännöksiä, jäsenvaltion on näytettävä toteen, että riidanalaisen rahoituksen saamisen edellytykset täyttyvät (asia C-385/89, Kreikka v. komissio, tuomio 20.5.1992, Kok. 1992, s. I-3225, 30 kohta). Tätä oikeuskäytäntöä sovelletaan myös nyt käsiteltävänä olevan kaltaiseen tapaukseen, jossa komissio katsoo näyte-erien vakuuttavien tutkimustulosten ja tuotantotilojen tarkastuksen perusteella, että kyseinen jäsenvaltio ei ole noudattanut velvollisuuttaan valvoa riittävällä tavalla säilykelihan laatua, ennen kuin se on luovuttanut toimitusvakuuden ja maksanut tuottajalle tarjouksen mukaisen hinnan.

37 Tässä tapauksessa Italian tasavalta ei ole esittänyt konkreettisia ja merkittäviä seikkoja, joiden perusteella olisi voitu epäillä niiden tulosten tarkkuutta, joihin komissio on päätynyt, tai niitä johtopäätöksiä, jotka komissio on näiden perusteella tehnyt.

38 Näin ollen myös toinen kanneperuste on hylättävä.

39 Edellä esitetystä seuraa, että kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

40 Työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Komissio on vaatinut, että Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Italian tasavalta on hävinnyt asian, on syytä velvoittaa se korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1. Kanne hylätään.

2. Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Edward Puissochet Moitinho de Almeida

Gulmann Wathelet

Julistettiin Luxemburgissa 6 päivänä kesäkuuta 1996.

R. Grass D. A. O. Edward

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja