YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
1 päivänä lokakuuta 1998 *

Asiassa C-242/96,

Italian tasavalta, asiamiehenään ulkoasiainministeriön diplomaattisten riita-asioiden osaston osastopäällikkö professori U. Leanza, avustajanaan valtionasiamies M. Fiorilli, prosessiosoite Luxemburgissa Italian suurlähetystö, 5 rue Marie-Adélaïde,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja E. de March ja oikeudellisen yksikön virkamies P. Ziotti, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta osittain kumoamaan Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta varainhoitovuonna 1992 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien sekä tiettyjen varainhoitovuoden 1993 menojen tarkastamisesta ja hyväksymisestä 10 päivänä huhtikuuta 1996 tehdyn komission päätöksen 96/311/EY (EYVL L 117, s. 19),

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

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

julkisasiamies: S. Alber,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 4.2.1998 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 24.3.1998 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Italian tasavalta on yhteisöjen tuomioistuimeen 11.7.1996 toimittamallaan kanteella vaatinut EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta varainhoitovuonna 1992 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien sekä tiettyjen varainhoitovuoden 1993 menojen tarkastamisesta ja hyväksymisestä 10 päivänä huhtikuuta 1996 tehdyn komission päätöksen 96/311/EY (EYVL L 117, s. 19; jäljempänä kanteen kohteena oleva päätös) sitä koskevilta osin.

2 Kanteessa vaaditaan tämän päätöksen kumoamista siltä osin kuin komissio ei ole hyväksynyt EMOTR:n tukiosastosta maksettaviksi seuraavia summia:

— 7 104 000 000 Italian liiraa (ITL) julkisen varastoinnin osalta sääntöjenvastaisen menettelykäytännön johdosta naudanliha-alan tarjouskilpailuissa;

— 54 927 174 194 ITL naudanlihan julkisen varastoinnin osalta valvonnan puutteellisuuden ja sellaisten lihaerien ostamisen, jotka eivät täyttäneet asetettuja laatuvaatimuksia, johdosta;

— 34 175 522 595 ITL lampaanlihan tuotantopalkkioiden osalta järjestelmän hallinnoinnin ja valvontatoimien epätarkoituksenmukaisuuden johdosta;

— 10 082 336 246 ITL viljojen julkisen varastoinnin osalta järjestelmän puutteiden ja valvonnan puutteellisuuden johdosta;

— 2 169 762 753 ITL maatalousmaan viljelykäytöstä poistamisessa Sisiliassa esiintyneiden säännönvastaisuuksien johdosta;

— 391 281 020 ITL sokerin julkisen varastokustannusten korvaamisen osalta valvonnan puuttumisen johdosta.

Sääntöjenvastaiseen menettelyyn tarjouskilpailuissa perustuva korjaus

3 Perussäännöt naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä sisältyvät 27.6.1968 annettuun neuvoston asetukseen (ETY) N:o 805/68 (EYVL L 148, s. 24). Tämän

asetuksen 6 artiklassa oikeutetaan komissio toteuttamaan interventiotoimenpiteitä yhteisön markkinoiden hintatason tukemiseksi. Asetusta N:o 805/68 on muutettu muun muassa 2.3.1989 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 571/89 (EYVL L 61, s. 43; jäljempänä asetus N:o 805/68), ja asetusta on ollut sovellettava tällaisena tässä tapauksessa esillä olevana ajanjaksona (varainhoitovuosi 1992).

4 Vuoteen 1989 saakka voimassa ollut järjestelmä edellytti interventio-ostoihin ryhtymistä automaattisesti, kun hintataso aleni tietyn kynnysarvon alapuolelle, minkä seurauksena interventioelimet ostivat erittäin huomattavia määriä markkinahintoja korkeammin hinnoin.

5 Vuonna 1989 toteutettiin uudistus tämän epäkohdan korjaamiseksi. Samalla kun pysytettiin voimassa automaattisiin ostoihin perustuva järjestelmä hintojen alentuessa erittäin huomattavasti, otettiin käyttöön tarjouskilpailuun perustuva ostojärjestelmä, jotta ostetut määrät ja maksetut hinnat eivät ylittäneet sitä, mikä oli tarpeen markkinoiden kohtuulliseksi tukemiseksi.

6 Asetuksen N:o 805/68 6 artiklan 2 kohdan nojalla neuvosto siten vuosittain vahvistaa interventiohinnan. Kun markkinahinnat yhteisössä alittavat tietyn prosenttiosuuden interventiohinnasta, yhden tai useamman jäsenvaltion interventioelimet voivat 6 artiklassa vahvistetuin edellytyksin ostaa tiettyihin luokkiin, laatuihin tai laaturyhmiin kuuluvaa yhteisöstä peräisin olevaa naudanlihaa.

7 Ostot toteutetaan tarjouskilpailuin. Näiden ostojen määrä koko yhteisössä ei asetuksen N:o 805/68 6 artiklan 1 kohdan nojalla saa ylittää 220 000:ta tonnia vuodessa.

8 Hintojen alentuessa erittäin huomattavasti kuitenkin ryhdytään kyseisen asetuksen 6 artiklan 5 kohdan mukaiseen menettelyyn, jossa kaikki enintään 80 prosentin tasolla interventiohinnasta olevat myyntitarjoukset hyväksytään ja jossa tehtyjä ostoja ei oteta huomioon arvioitaessa 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun enimmäismäärän ylittymistä (ns. turvaverkkomenettely).

9 Asetuksen N:o 805/68 6 artiklan 6 kohdan nojalla kaikille tarjouskilpailuista kiinnostuneille on taattava yhtäläinen mahdollisuus osallistua niihin niiden ehtoja noudattaen.

10 Komissio antaa asetuksen N:o 805/68 6 artiklan 7 kohdan perusteella yksityiskohtaiset säännöt interventiojärjestelmän soveltamisesta sekä päättää tarjouskilpailujen avaamisesta ja siitä pidättymisestä naudanliha-alan hallintokomiteaa kuultuaan. Nyt esillä olevassa tapauksessa tarkoitettuna ajanjaksona kyseiset yksityiskohtaiset säännöt oli määritetty naudanliha-alan interventiotoimenpiteiden soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 29 päivänä maaliskuuta 1989 annetussa komission asetuksessa (ETY) N:o 859/89 (EYVL L 91, s. 5).

11 Asetuksen N:o 859/89 7 artiklasta käy ilmi, että päätös tarjouskilpailuun perustuviin ostoihin ryhtymisestä julkaistaan *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* tarjousten esittämisen ensimmäisen määräajan päättymispäivää edeltävänä lauantaina tai tiistaina. Kyseisen asetuksen 8 artiklan mukaan tarjouskilpailun kestoaikana tarjousten esittämiselle asetettu määräaika päättyy kunkin kuun toisena ja neljäntenä keskiviikkona kello 12.00 (Brysselin aikaa).

12 Asetuksen N:o 859/89 9 artikla, jonka soveltamista nyt esillä oleva asia keskeisesti koskee, kuuluu seuraavasti:

"1. Tarjouksen tekijä saa osallistua tarjouskilpailuun ainoastaan sitoutuessaan kirjallisesti siihen, että kaikkia kyseisiä ostoja koskevia sääntöjä noudatetaan.

2. Asianomaisten on tehtävä tarjouksensa sen jäsenvaltion interventioelimelle, jonka alueella tarjouskilpailu on avattu, esittämällä kirjallinen tarjous vastaanottoilmoitusta vastaan tai millä tahansa muulla interventioelimen hyväksymällä kirjallisella tiedonannolla, johon on liitetty interventioelimen vastaanottoilmoitus; kukin asianomainen saa esittää ainoastaan yhden tarjouksen laatuluokkaa ja tarjouskilpailua kohti.

3. Tarjouksesta on käytävä ilmi:

a) tarjouksen tekijän nimi ja osoite;

b) tarjouskilpailuilmoituksessa tarkoitettu laatuluokkaan tai -luokkiin kuuluvien tuotteiden tarjottu määrä tonneina;

c) R 3 -laadun tuotteille tarjottu hinta 100 kilogrammalta — — ;

d) se tai ne interventiokeskukset, joihin tarjouksen tekijällä on tarkoitus toimittaa tuote.

— — ." [1]

1 — Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.

13 Kyseisen asetuksen 9 artiklan 4 kohdan c alakohdan mukaan tarjouksen tekijän on osoitettava antaneensa tarjouskilpailuvakuuden ennen tarjousten esittämiselle asetetun määräajan päättymistä, ja 9 artiklan 5 sekä 6 kohdan mukaan tarjous ei ole peruutettavissa tarjousten esittämiselle asetetun määräajan päätyttyä ja tarjoukset on käsiteltävä luottamuksellisina.

14 Tarjouskilpailua avattaessa voidaan asetuksen N:o 859/89 7 artiklan perusteella vahvistaa vähimmäishinta, jonka alittavia tarjouksia ei hyväksytä, ja 8 artiklasta ilmenee, että interventioelimet toimittavat tarjoukset komissiolle 24 tunnin kuluessa tarjousten esittämiselle asetetun määräajan päättymisestä.

15 Asetuksen N:o 859/89 11 artiklan 1 kohdassa säädetään, että komissio vahvistaa naudanliha-alan hallintokomiteaa kuultuaan enimmäisostohinnan ottaen huomioon kussakin tarjouskilpailussa saadut tarjoukset; jos erityiset olosuhteet vaativat, jäsenvaltio tai jäsenvaltion alue voi vahvistaa todettujen markkinoiden keskihintojen perusteella eri hinnan. Tämän säännöksen 2 kohdan mukaan voidaan myös päättää olla jatkamatta tarjouskilpailua; 3 kohdassa todetaan, että jos enimmäishintaan tai sitä alempaan hintaan tarjottujen määrien kokonaismäärä ylittää ostettavissa olevat määrät, hyväksyttyjä määriä voidaan vähentää soveltamalla vähennyskertoimia.

16 Asetuksen N:o 859/89 12 artiklassa säädetään, että jos ehdotettu hinta on korkeampi kuin vahvistettu enimmäishinta, tarjous hylätään, ja 10 artiklan 2 kohdassa, että vakuus palautetaan kokonaisuudessaan, jollei tarjousta hyväksytä.

17 Asetuksen N:o 859/89 13 artiklasta käy ilmi, että hyväksyttäessä tarjous vakuus palautetaan kokonaisuudessaan, jos toimitettu määrä on vähintään 95 prosenttia tarjotusta. Jos toimitettu määrä on suuruudeltaan 85—95 prosenttia tarjotusta, vakuus siirtyy interventioelimille puuttuvan määrän suhteessa tarjottuun, ellei kysymys ole

ylivoimaisesta esteestä. Kaikissa muissa tapauksissa, ylivoimaisen esteen tapausta lukuun ottamatta, vakuus siirtyy kokonaisuudessaan interventioelimille.

18 Vakuuden asettamista koskeva vaatimus on saatettu voimaan ylimitoitettujen tarjousten esiintymisen lopettamiseksi.

19 Asetuksen N:o 859/89 12 artiklan 2 kohdan mukaan tarjouskilpailuun perustuneet oikeudet ja velvollisuudet eivät lisäksi ole siirrettävissä. Interventioelimen on sitä paitsi 15 artiklan mukaan maksettava tarjouskilpailun voittajalle tämän tarjouksessaan ilmoittama hinta.

20 Nyt esillä olevassa asiassa kysymyksessä olevien tapahtumien jälkeen asetus N:o 859/89 on kumottu ja korvattu asetuksen N:o 805/68 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä naudanliha-alan yleisten ja erityisten interventiotoimenpiteiden osalta 1 päivänä syyskuuta 1993 annetulla komission asetuksella (ETY) N:o 2456/93 (EYVL L 225, s. 4). Asetuksen N:o 859/89 9 artikla on tehnyt tilaa oikeutta tarjouksen tekemiseen koskevalle yksityiskohtaiselle säännökselle, 11 artiklalle, joka kuuluu seuraavasti:

"1. Tarjouksia voivat tehdä ainoastaan:

a) direktiivin 64/433/ETY mukaisesti hyväksytyt naudanliha-alan teurastuslaitokset, joille ei ole myönnetty poikkeusta neuvoston direktiivin 91/498/ETY 2 artiklan nojalla, niiden oikeudellisesta asemasta riippumatta;

b) karja- tai lihakauppiaat, jotka teurastavat omaan lukuunsa ja jotka ovat kirjoilla julkisessa rekisterissä erillisesti numeroituna.

2. Asianomaisten on tehtävä tarjouksensa sen jäsenvaltion interventioelimelle, jonka alueella tarjouskilpailu on avattu, esittämällä kirjallinen tarjous vastaanottoilmoitusta vastaan tai millä tahansa muulla interventioelimen hyväksymällä kirjallisella tiedonannolla, johon on liitetty interventioelimen vastaanottoilmoitus.

Tarjoukset on tehtävä erikseen tarjouskilpailumuodon mukaan.

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

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

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

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

4. — — ."

21 Lopuksi yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 (EYVL L 94, s. 13) 8 artiklan 1 kohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot varmistamaan EMOTR:sta rahoitettavien toimien tosiasiallinen toteuttaminen ja niiden asianmukaisuus, estämään sääntöjenvastaisuudet ja toteuttamaan niihin kohdistuvat seuraamukset sekä perimään takaisin ne summat, jotka on menetetty sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien seurauksena. Saman asetuksen 8 artiklan 2 kohdassa säädetään, että yhteisö ei vastaa jäsenvaltioiden hallintoelinten tai toimielinten aiheuttamista sääntöjenvastaisuuksista tai laiminlyönneistä aiheutuvista rahoituksellisista seuraamuksista.

22 Useampien eri tekijöiden (ns. hullun lehmän tauti (BSE), Saksan jälleenyhdistyminen, Persianlahden sota, suhteiden kehittyminen Itä-Euroopan maihin jne.) yhteisvaikutuksesta yhteisön naudanlihamarkkinoita kohtasi vuosina 1990—1992 ennennäkemätön kriisi, josta seurasi yhteisön talousarviorahoituksen tarpeen jatkuva kasvu varainhoitovuodesta 1991 lähtien. Yhteisön naudanlihan interventio-ostojen määrä kasvoikin 540 000 tonnista vuonna 1987 1 030 000 tonniin vuonna 1991 eli 90,7 prosentilla neljän vuoden aikana.

23 Komission mukaan jotkin yritykset olivat tehneet useampia tarjouksia yhdessä ja samassa tarjouskilpailussa. Komissio lausui varainhoitovuotta 1992 koskevassa kokonaisselvityksessään seuraavaa:

"Italia

EMOTR löysi tutkimuksissaan sellaisen tarjouskilpailumenettelyn, jota ei ollut tavattu missään muussa jäsenvaltiossa. Italian naudanlihamarkkinoilla toimivat yritykset jakaantuivat kolmeen ryhmittymään (consorzio), jotka keräsivät interventio-

ostotarjoukset, toisin sanoen ryhmittymä sai tarjoukset jäseniltään ja esitti ne yhtä aikaa maksavalle toimielimelle AIMA:lle.

Saatuaan osakseen EMOTR:n arvostelua tästä Italian viranomaiset ilmoittivat omaaloitteisesti, että ryhmittymä saattoi jopa esittää omissa nimissään yhden kokonaistarjouksen kaikkien sellaisten jäsentensä puolesta, jotka eivät olleet tehneet omia yksittäisiä tarjouksiaan.

Tällaiset menettelykäytännöt ovat ristiriidassa asetuksen N:o 859/89 9 artiklan 6 kohdan kanssa, jossa vaaditaan, että jäsenvaltioiden on käsiteltävä tarjoukset luottamuksellisina; nämä käytännöt lisäksi mitätöivät sen oletetun hyödyn, joka aidolla tarjouskilpailulla olisi saavutettavissa, koska tällöin toistensa oletettujen kilpailijoiden edut ilmeisen selvästi uudelleen yhdistyvät.

EMOTR totesi myös useissa tapauksissa tarjouksien tekijöiden olevan yhteydessä keskenään, kun tutkimuksissa vertailtiin perustietoja (esimerkiksi nimiä, osoitteita, pankkitilejä, allekirjoituksia jne.)

Ehdotetut rahoitukselliset seuraamukset ovat kiinteät 2 prosenttia vuodelle 1992 ilmoitetuista menoista."

24 Komission mukaan nämä menettelyt oli nimenomaisesti kielletty tilanteeseen soveltuvassa yhteisön lainsäädännössä; lisäksi ne olivat sovittamattomassa ristiriidassa interventiojärjestelmän tarkoituksen kanssa. Komissio vetosi kokonaisselvityksessään asetuksen N:o 859/89 säännösten noudattamatta jättämiseen paitsi 9 artiklan 6 kohdan (velvollisuus tarjouksien luottamukselliseen käsittelyyn), myös 9 artiklan 2 kohdan (yhden ainoan tarjouksen esittäminen tarjoajaa ja tarjouskilpailua kohden), 12 artiklan 2 kohdan (kielto siirtää tarjouskilpailuun perustuneita oikeuksia), 9 artiklan 4 kohdan c alakohdan (tarjouksen tekijän itsensä velvollisuus antaa vakuus) ja 15 artiklan 1 kohdan (maksun suorittaminen tarjouskilpailun voittajalle) osalta.

25 Komissio katsoi tarjousten tekijöiden menetelleen näillä tavoin pystyäkseen myymään interventioelimelle mahdollisimman suuret lihamäärät mahdollisimman korkein hinnoin kuitenkin siten, että niiden antamien tarjouskilpailuvakuuksien menettämisvaara samalla alentui merkittävästi. Komission mukaan tilanteessa, jossa toimitettava määrä oli hyväksyttyä tarjousta pienempi, tarjouksen jakaminen useammalle tarjoajalle nimittäin mahdollisti ainakin osan tarjouksista täyttämisen ja siten niihin liittyvien vakuuksien saamisen takaisin.

26 Komissio erottaa toisistaan asetuksen N:o 859/89 9 artiklan 1 kohdassa käytetyn ilmauksen "tarjouksen tekijä" ja säännöksen 2 kohdan käsitteen "asianomainen". Ymmärrettäessä tarjouksen tekijällä tässä yhteydessä yksinomaan toimijaa, joka on tehnyt tarjouksen, jota ei vielä ole hyväksytty, "asianomaiskäsitteen" käyttöala muodostuu tätä laajemmaksi. Komission mukaan kyseisen asetuksen 9 artiklan 2 kohdassa ilmaistu jokaiseen tarjouksen tekijään kohdistuva kielto esittää useampia kuin yksi tarjous laatuluokkaa ja tarjouskilpailua kohden menettäisi tehokkaan vaikutuksensa, jos samalla toimijalla olisi mahdollisuus esittää useita tarjouksia oikeudellisesti toisistaan erillisten, mutta keskenään läheisissä suhteissa olevien tarjoajien välityksellä.

27 Italian viranomaiset totesivat, ettei asetuksessa N:o 859/89 oikeutettu niitä puuttumaan asiaan silloin, kun tarjoukset olivat peräisin oikeudellisesti erillisiltä toimijoilta.

28 Italian hallituksen mukaan noudatettu menettelykäytäntö, jonka mukaan kaikilla oikeudellisesti erillisillä toimijoilla on ollut oikeus tarjousten tekemiseen tähän käytettävissä olleena ajanjaksona, on ollut laillinen. Kansallisilla viranomaisilla ei nimittäin ole vuosina 1991 eikä 1992 ollut mitään oikeudellista perustaa oikeudellisesti erillisten toimijoiden tekemien tarjouksien hylkäämiseen sillä perusteella, että nämä toimijat eivät olleet riippumattomia muista tarjousten tekijöistä.

29 Aluksi on pantava merkille oikeusvarmuuden vaatimus, jonka mukaan asianomaisten on pystyttävä saamaan tarjouksesta tarkasti selville niille siitä aiheutuvien velvollisuuksien laajuus (ks. vastaavasti asia 348/85, Tanska v. komissio, tuomio 15.12.1987, Kok. 1987, s. 5225, 19 kohta). Komissio ei tämän vuoksi saa EMOTR:n tilejä tarkastettaessa ja hyväksyttäessä valita sellaista tulkintaa, joka poikkeaa

asianomaisten sanojen tavallisesta merkityksestä eikä välttämättä ole tarpeen (ks. vastaavasti asia 349/85, Tanska v. komissio, tuomio 27.1.1988, Kok. 1988, s. 169, 15 ja 16 kohta).

30 Tältä osin asetuksen N:o 859/89 9 artiklan 2 kohdan viimeisessä virkkeessä rajoitutaan säätämään, että kukin asianomainen saa esittää ainoastaan yhden tarjouksen laatuluokkaa ja tarjouskilpailua kohti. Tämän säännöksen sanamuoto ei näin ollen ole käytettävissä tukena komission esittämälle tulkinnalle, jonka mukaan ilmausten "asianomainen" ja "tarjouksen tekijä" erilaisen merkityssisällön johdosta näistä jälkimmäiset saisivat esittää ainoastaan yhden tarjouksen jossakin tarjouskilpailussa silloin, kun ne kuuluvat samaan yritysryhmään.

31 Yhteisön lainsäädäntö on sisältänyt säännöksiä tarjouksen tekijöiden välisistä suhteista vasta asetuksen N:o 2456/93 voimaantulon jälkeen. Jos komission esittämä asetuksen N:o 859/89 9 artiklan 2 kohdan tulkinta hyväksyttäisiin, tämä tarkoittaisi asetuksen N:o 2456/93 11 artiklan taannehtivaa soveltamista.

32 Kanteen kohteena olevaa päätöstä ei kuitenkaan ole kyseisen Italian hallituksen esittämän perusteen johdosta kumottava, koska päätös on asianmukaisesti perusteltavissa muilla tosiseikoilla ja oikeudellisilla näkökohdilla.

33 EMOTR:n kokonaisselvityksestä varainhoitovuodelta 1992 kävi nimittäin ilmi ensiksikin, että italialaiset yritykset olivat jakaantuneet kolmeen ryhmittymään, jotka keräsivät interventio-ostotarjoukset ja esittivät ne tarjouskilpailuista vastaavalle toimielimelle, sekä toiseksi, että nämä ryhmittymät saattoivat esittää yhden kokonaistarjouksen kaikkien sellaisten jäsentensä puolesta, jotka eivät olleet tehneet omia yksittäisiä tarjouksiaan. EMOTR on perustellusti katsonut tällaisten menettelykäytäntöjen olevan ristiriidassa asetuksen N:o 859/89 9 artiklan 6 kohdan kanssa, jonka mukaan tarjoukset on käsiteltävä luottamuksellisina.

34 EMOTR ei toisaalta ole vedonnut ainoastaan asetuksen N:o 859/89 9 artiklan 6 kohdan noudattamatta jättämiseen. Se on myös viitannut kieltoon siirtää tarjouskilpailuun perustuneita oikeuksia ja velvollisuuksia (12 artiklan 2 kohta), kunkin tarjoajan velvollisuuteen antaa vakuus (9 artiklan 4 kohdan c alakohta) sekä velvollisuuteen vastaanottaa maksu henkilökohtaisesti (15 artikla).

35 Näillä perusteilla EMOTR arvostelee italialaisia tarjouksen tekijöitä tarjousten riippumattomuuden periaatteen loukkaamisesta; tämän periaatteen noudattaminen on olennaista kaikkien tarjouskilpailumenettelyjen säännönmukaisuuden ja tehokkuuden kannalta. Vaikka kyseinen periaate ei estäkään useiden samaan yritysryhmään kuuluvien yhtiöiden samanaikaista osallistumista johonkin tarjouskilpailuun, sen kanssa ristiriidassa sitä vastoin on, että nämä samat yhtiöt sopivat keskenään kunkin niistä esittämän tarjouksen ehdoista ja muusta sisällöstä, koska menettely on vaarassa vääristyä tämän seurauksena.

36 Edellä esitetyistä syistä tämä kanneperuste on syytä hylätä.

Naudanlihan julkisen varastoinnin osalta tehty korjaus

37 Kuten edellä on tuotu esiin, asetuksen N:o 805/68 6 artiklassa on määritetty interventiojärjestelmän perussäännöt, joiden soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt on annettu nyt esillä olevana ajanjaksona asetuksella N:o 859/89. Italiassa tämän järjestelmän piiriin kuuluneelta naudanlihalta edellytettiin, että se kuului yhteisön täysikasvuisten nautaeläinten ruhojen luokitteluasteikosta 28 päivänä huhtikuuta 1981 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1208/81 (EYVL L 123, s. 3) 3 artiklan 1 kohdassa määriteltyyn tiettyyn luokkaan, toisin sanoen että kysymys oli kuohitsemattomien, nuorempien kuin kaksivuotiaiden sonnien ruhoista.

38 Asetuksen N:o 859/89 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa täsmennetään edellytykset interventio-ostojen kohdistamiselle tiettyihin lihaeriin. Nyt esillä olevassa tapauksessa erityisesti sovellettaviksi tulevat tällaiset edellytykset liittyvät siihen, onko tuote peräisin yhteisöstä, terveydensuojelusäännöstön noudattamiseen, asetuksen liitteen III mukaiseen tuotteen tarjontamuotoon, asetuksessa N:o 1208/81 säädetyn yhteisön luokitteluasteikon mukaiseen luokitteluun ja tuotteen merkintöihin.

39 Tässä samassa artiklassa säädetään, että yhdenkin tuotteen tarjontamuotoa tai luokittelua yhteisön luokitteluasteikon mukaan koskevan vaatimuksen täyttymättä jäämisestä seuraa, ettei tuotetta hyväksytä haltuunotettavaksi.

40 Asetuksen N:o 859/89 6 artiklan 4 kohdan mukaan luullinen liha on käärittävä elintarvikkeiden pakkaamiseen soveltuvaan polyeteeniin tai polypropeeniin sekä puuvillasta (puuvillasukka) tai synteettisestä materiaalista tehtyihin, riittävän kestäviin kääreisiin siten, että liha peittyy kokonaan.

41 Asetuksen N:o 859/89 22 artiklassa säädetään, että luullisen lihan palat on pakattava enintään 30 kilogramman nettopainoisiin laatikoihin, ja 24 artiklassa, että luuttomaksi leikkaamis-, viimeistely- ja pakkaamistoimenpiteet on saatettava päätökseen kahdeksan arkipäivän kuluessa teurastuksesta kuitenkin siten, että jäsenvaltiot voivat asettaa lyhyempiä määräaikoja.

42 Tämän asetuksen 20 artiklassa velvoitetaan interventioelimet varmistamaan lihan luuttomaksi leikkaamistoimenpiteiden valvonta toisaalta jatkuvaa fyysistä valvontaa harjoittamalla ja toisaalta ryhtymällä näiden toimenpiteiden yllätystarkastuksiin vähintään kerran päivässä sekä leikattua lihaa sisältävien laatikoiden pistokokeisiin ennen jäädytystä ja sen jälkeen.

43 Lopuksi on syytä ottaa huomioon komissiossa laadittu niin sanottu Belle-selvitys, jossa on määritetty suuntaviivat noudatettaviksi silloin, kun on kohdistettava rahoitusta koskevia korjauksia jäsenvaltioon. Kolmen laskennassa käytettävän päämenetelmän ohella Belle-selvityksessä esitetään vaikeita tapauksia varten seuraavia kolmea kiinteämääräisten korjausten luokkaa:

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

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

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

44 Suuntaviivoissa esitetään vielä, että jollei ole selvää, mitä korjausluokkaa tietyssä yksittäistapauksessa on käytettävä, seuraavat näkökohdat on syytä ottaa huomioon lieventävinä asianhaaroina:

"— Ovatko kansalliset viranomaiset toteuttaneet tehokkaita toimenpiteitä puutteiden korjaamiseksi heti kun ne ilmenivät?

— Johtuivatko puutteet yhteisön säädöstekstien tulkintavaikeuksista?"

45 EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastamiseksi ja hyväksymiseksi varainhoitovuodelta 1992 ja tiettyjen menojen osalta varainhoitovuodelta 1993 tehtyjen tarkastusten tuloksista laaditusta kokonaisselvityksestä ilmenee, että Italian naudanlihan julkiseen varastointiin vuosina 1990 ja 1991 kohdistetussa tutkimuksessa oli osoitettu vakavia puutteita alan hallintojärjestelmässä. Tästä selvityksestä ilmenee lisäksi, että valtion maatalousalan interventioelin Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (jäljempänä AIMA) oli käytännössä siirtänyt valvonnan harjoittamisen karjanhoitoalan ammatilliselle yhteenliittymälle Associazione italiana allentorille (jäljempänä AIA) varmistautumatta tällä tavoin siirretyn toimivallan käytön asianmukaisuudesta. Komission yksiköt olivat myös todenneet, että vastuu lihan luuttomaksi leikkaamistoimenpiteistä oli kokonaisuudessaan siirretty interventiokeskuksille ilman minkäänlaista näihin kohdistuvaa valvontaa.

46 Näiden puutteiden esiintyminen oli komission yksiköiden mukaan vahvistunut, kun sekä tarkastusten yhteydessä että vietäessä tiettyjä lihaeriä elintarvikeapuna Bulgariaan ja myytäessä niitä entiseen Neuvostoliittoon sekä Brasiliaan oli huomattu lukuisia epäsäännöllisyyksiä: tutkittujen ruhoneljännesten terveystarkastusmerkintöjen poistamista — joka antoi aiheen olettaa tuotteiden olevan peräisin yhteisön ulkopuolelta —, laatuluokkansa tai lihakkuus- taikka rasvaisuusluokkansa vuoksi ostokelvottomien tuotteiden ostamista, lukuisia tapauksia, joissa tuotteet oli luokiteltu uudelleen väärentämällä alkuperäinen luokittelu, sellaisten tuotteiden hyväksymistä, jotka eivät täyttäneet tarjouskilpailuehtoja, puutteellista jäädytystä, epäasianmukaisia pakkauksia ja niin edelleen.

47 Tämän vuoksi ja kun EMOTR:lle aiheutunutta vahinkoa ei pystytä määrittämään täsmällisesti, komissio on päättänyt soveltaa EMOTR:n varainhoitovuosina 1990 ja 1991 rahoittamiin menoihin kymmenen prosentin kiinteämääräistä korjausta.

48 Italian tasavalta kiistää esitetyt väitteet ja pitää toteutettua korjausta liiallisena.

Kiistanalaiset tosiseikat

49 Italian hallitus korostaa aluksi, että AIA:n toimivaltaisten paikallistoimistojen palveluksessa oleva henkilöstö ja Italian maa- ja metsätalousministeriön Comitato bovinin naudanliha-alan komitean hyväksymät luokittajat huolehtivat ostotoimenpiteiden valvonnasta harjoittaen keskenään välitöntä yhteistyötä. Ne molemmat ovat lisäksi velvollisia täsmällisesti noudattamaan alan lainsäädäntöä sekä välittömästi vastuussa toimistaan AIA:lle ja Comitato bovinille.

50 Lihan luuttomaksi leikkaamistoimenpiteiden valvonnan suhteen Italian hallitus täsmentää, että lain mukaan tätä valvontaa harjoittavat toimivaltaiset terveydensuojeluviranomaiset alan paikallisviranomaisten (Unità Sanitarie Locali) viranhaltijoina toimivien eläinlääkärien välityksellä; heidän tehtävänään on erityisesti tarkistaa liharien mukana seuraavat terveydensuojeluasiakirjat, terveystarkastusmerkinnät, lihan alkuperä, sen kuuluminen tiettyyn luokkaan ja AIMA:n ostoleimat.

51 Italian hallitus kiistää nimenomaisesti, että AIA olisi siirtänyt vastuun varastoinnista ja lihan luuttomaksi leikkaamisesta "interventiokeskuksiksi" kutsutuille yksityisille toimijoille. AIA:n ja lihan jäädytysvarastointia sekä luuttomaksi leikkaamista tähän osoitetuissa tiloissa harjoittavien yritysten väliset oikeussuhteet perustuivat Italian hallituksen mukaan itse asiassa sopimuksiin. AIA:lla itsellään kin sitä paitsi oli rajoittamaton mahdollisuus käyttää näitä toimitiloja, jotka oli merkitty AIA:n tiloiksi AIMA:n varastoijista pitämään rekisteriin.

52 Komission yksiköiden eri interventiokeskuksissa tekemien tarkastusten yhteydessä todettujen epäsäännöllisyyksien osalta Italian hallitus väittää, että näistä kokonaisselvityksessä tehty yleistys ei mitenkään ole hyväksyttävissä, koska kysymys sen mukaan oli yksittäisistä tapauksista, joilla ei ollut mitään vaikutusta yhteisön talousarvioon. Italian hallitus katsoo lisäksi, että komission yksiköiden vuosina 1990 ja 1991 tutkimat näytteet interventiovarastoiduista tuotteista eivät ole edustavia, sillä ne koostuivat ainoastaan 0,15 prosentista varastoitujen ruhoneljännesten kokonaismäärästä.

53 Italian hallitus hämmästelee EMOTR:n yksiköiden toteamuksia (verenpurkaumien esiintymisestä, alkuperämaan terveystarkastusleimojen puuttumisesta, vasikanlihan löytymisestä, lihakkuusvaatimusten täyttymättä jäämisestä, alkuperäisen luokittelun väärentämisestä — —), koska Italian viranomaiset eivät koskaan ole havainneet samanlaisia sääntöjenvastaisuuksia. Ruhoneljännesten puutteellisen puhdistamisen ja likatahrojen esiintymisen osalta Italian hallitus lisää, että lihaerien ostajat eivät koskaan ole esittäneet huomautuksia näistä aiheista.

54 Italian hallitus väittää myös, että komission yksiköiden toteamukset ja niihin perustuvat ratkaisut sen mukaan osittain nojautuvat puhtaasti subjektiivisiin tekijöihin (rasvan esiintyminen lantio-onteloissa, kaulalaskimoiden puutteellinen poistaminen, lihasmassojen kehittyminen, rasvaisuusluokka — —). Se huomauttaa, että kansalliset viranomaiset eivät olleet todenneet tällä tavoin paljastuneita sääntöjenvastaisuuksia tai että niitä ei ainakaan ollut esiintynyt komission tarkoittamassa laajuudessa.

55 Pakkaamisessa todettujen puutteellisuuksien osalta Italian hallitus tähdentää, että asetuksen N:o 859/89 6 artiklan 4 kohdassa ei kuvailla siinä tarkoitettujen puuvillasukkien ominaisuuksia. Liian kevyen puuvillasukan käyttö tai jopa koko puuvillasukan puuttuminen vaikuttaa haitallisesti AIMA:an, AIA:aan tai sen kanssa sopimussuhteissa oleviin alan yrityksiin, koska tästä aiheutuu ruhoneljännesten painon aleneminen noin 0,5 prosentilla. Koska EMOTR:n määräämä rangaistusseuraamus silloin, kun lihaerän paino alenee enemmän kuin vaihteluvälin rajoissa on sallittua, on ainakin kaksinkertainen puuvillasukan kilohintaan nähden, sen ostohinnan minimointitarve korvautuu suurelta osin tarpeella pystyä käyttämään riittävän kestävää materiaalia.

56 Viitatessaan tämän jälkeen tiettyjen lihaerien Bulgariaan, entiseen Neuvostoliittoon ja Brasiliaan viennin yhteydessä todettuihin sääntöjenvastaisuuksiin Italian hallitus esittää, että sen paremmin avun vastaanottajat kuin ostajatkaan eivät koskaan olleet tehneet virallisia huomautuksia kyseessä olevista vientieristä.

57 Lopuksi Italian hallitus on tyytymätön sen ajan pituuteen (yli kaksi vuotta), jonka jälkeen EMOTR vasta on ilmoittanut tutkimuksen kuluessa todetuista sääntöjenvastaisuuksista.

58 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, EMOTR:sta rahoitetaan ainoastaan yhteisön sääntöjen mukaan maatalouden yhteisten markkinajärjestelyjen yhteydessä toteutetut toimenpiteet (ks. asia C-48/91, Alankomaat v. komissio, tuomio 10.11.1993, Kok. 1993, s. I-5611, 14 kohta). Tältä osin komissiolle kuuluu sen osoittaminen, että maatalouden yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevia sääntöjä on rikottu (ks. asia 347/85, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 24.3.1988, Kok. 1988, s. 1749, 16 kohta; asia C-281/89, Italia v. komissio, tuomio 19.2.1991, Kok. 1991, s. I-347, 19 kohta; asia C-55/91, Italia v. komissio, tuomio 6.10.1993, Kok. 1993, s. I-4813, 13 kohta ja em. asia C-48/91, Alankomaat v. komissio, tuomion 18 kohta). Tämän vuoksi komissio on velvollinen perustelemaan päätöksensä, jolla se toteaa asianomaisen jäsenvaltion harjoittaman valvonnan puuttuvan täysin tai olevan puutteellista (ks. asia C-8/88, Saksa v. komissio, tuomio 12.6.1990, Kok. 1990, s. I-2321, 23 kohta).

59 Asianomainen jäsenvaltio ei puolestaan pysty kumoamaan komission päätelmiä pelkillä väitteillä, joiden tueksi ei ole esitetty selvitystä pyrkimyksistä luotettavan ja toimivan valvontajärjestelmän muodostamiseen. Jollei jäsenvaltio pysty osoittamaan komission päätelmiä virheellisiksi, ne antavat aiheen perusteltuihin epäilyksiin harjoitetuista valvonta- ja tarkastustoimista muodostuvan kokonaisuuden asianmukaisuudesta ja tehokkuudesta (ks. vastaavasti em. asia C-8/88, Saksa v. komissio, tuomion 28 kohta).

60 Tältä osin on ensiksi todettava, että komissio on täsmentänyt tarkastaneensa kaikki interventiokeskukset vuonna 1990 ja tehneensä niistä 15:ssä 35:stä tarkastuksia vuonna 1991, eikä Italian hallitus ole kiistänyt näitä tosiseikkoja. Komissio on ilmoittanut todenneensa samat puutteet kaikissa näissä keskuksissa.

61 Toiseksi on mainittava, etteivät Italian viranomaiset ole väittäneetkään AIMA:n antaneen mitään ohjeita sen takaamiseksi, että interventiotoimet olisivat kaikilta osin yhteisön lainsäädännön mukaisia. Italian viranomaiset eivät myöskään ole täsmentäneet; oliko ryhdytty tutkimuksiin paikan päällä sen selvittämiseksi, millaisia hallinto- ja täytäntöönpanomenetelmiä AIA oli käyttänyt interventiotoimissa, sekä vastattaessa tähän myöntävästi; ilmoittaneet tällaisten tarkastusten lukumäärää, toteuttamistiheyttä eivätkä niiden suorittamisperusteita. Italian viranomaiset eivät olleet lausuneet mitään niistä toimenpiteistä, joihin olisi ryhdytty tuotteiden hyvän säilyvyyden tarkistamiseksi. Lopuksi Italian viranomaiset eivät olleet esittäneet mitään selvitystä näiden valvontatoimien tuloksista.

62 Koska Italian hallitus on lukuisien väitteiden osalta ainoastaan vakuuttanut toteuttaneensa valvontatoimia eikä edes ole kiistänyt joitakin väitteitä (muun muassa väitettä väärien leimojen käyttämisestä) taikka on perustanut kantansa siihen kohdistuneiden valitusten puuttumiseen, ensimmäinen kanneperuste on syytä hylätä.

Belle-selvityksen suuntaviivojen noudattamatta jättäminen

63 Toisessa kanneperusteessaan Italian hallitus esittää, että jos komissio olisi käyttänyt harkintavaltaansa asianmukaisesti, se olisi määrännyt toteutettavaksi ainoastaan viiden prosentin vähennyksen.

64 Italian hallitus katsoo ensiksikin, että komission valvontatoimet eivät olleet edustavia. Toiseksi on sen mielestä huomattava Italian tasavallan tekemät järjestelmän

parannukset, jotka lisäksi olisi pitänyt myöntää kokonaisselvityksessä. Suuntaviivojenkin mukaan silloin, kun jäsenvaltio parantaa järjestelmäänsä heti saatuaan tiedokseen siinä havaitut puutteet, tämä on otettava huomioon korjauksesta päätettäessä.

65 On syytä panna aluksi merkille, 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 (em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomion 15 kohta).

66 Tältä osin on syytä korostaa, että merkittävää ei ole komission pistokokeina suorittamien valvontatoimien lukumäärä, vaan Italian tasavallan vastuulla olevien valvontatoimien toteuttamistiheys sekä tehokkuus. Koska puutteita, jotka sitä paitsi ovat olleet lukuisia, on esiintynyt koko järjestelmässä — AIMA ei ole pystynyt osoittamaan valvovansa AIA:lle siirtämiensä tehtävien suorittamista —, sovellettaessa Belle-selvityksen suuntaviivoja kymmenen prosentin vähennyksen käyttäminen on ilmeisestikin ollut perusteltua.

67 Tämän jäsenvaltion kantansa tueksi esittämien parannusten osalta on huomattava, että ne on toteutettu vasta vuodesta 1993 lähtien, joten niitä ei ole otettava huomioon päätettäessä tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä varainhoitovuodelta 1992.

68 Edellä esitetyistä syistä toinen kanneperuste on syytä hylätä.

Lampaanlihan tuotantopalkkioiden osalta tehty korjaus

69 Lampaan- ja vuohenliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 25 päivänä syyskuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3013/89 (EYVL L 289, s. 1) 5 artiklassa säädetään palkkion myöntämisestä lampaan- ja vuohenlihan tuottajille, kun on tarpeen korvata tulonmenetys markkinointivuonna.

70 Kokonaisselvityksessä tarkastellaan yksityiskohtaisesti niitä puutteita, joita EMOTR:n yksiköt olivat todenneet tehdessään tarkastuksia varainhoitovuodelta 1992 myönnettäviä tuotantopalkkioita koskeneiden hakemusten tarkistamiseksi ja joita esiintyi Italian viranomaisten tämän järjestelmän asianmukaisen soveltamisen varmistamiseksi toteuttamissa valvontamenettelyissä. EMOTR:n yksiköt ovat erityisesti tuoneet esiin hakemusasiakirjojen tarkastamisen puutteellisuudet, tietyiltä tarkastusasiakirjoilta puuttuvan luotettavuuden sekä sellaisten tarkastusten puuttumisen, joissa hakemusasiakirjojen tietoja olisi verrattu paikan päällä tehdyissä tarkastuksissa todettuihin asiaintiloihin.

71 Nämä tarkastukset seurasivat Italiassa vuodesta 1988 suoritettuja tutkimuksia, joiden johdosta aikaisempina varainhoitovuosina oli toteutettu merkittäviä rahoitusta koskevia korjauksia yhteisön talousarviosta rahoitettaviin menoihin (varainhoitovuoden 1991 kansallisiin menoihin tehtiin jopa 30 prosentin korjaus).

72 Hallinnollisten menettelyjen ja valvontatoimien puutteellisuudesta oli aiheutunut myös varainhoitovuoden 1992 osalta se, että tuotantopalkkioita oli maksettu lukuisissa sellaisissa tapauksissa, joissa tuottajien hakemukset olisi pitänyt hylätä kokonaan tai osittain.

73 Näistä syistä komissio on päättänyt soveltaa tilien tarkastamisessa ja hyväksymisessä kymmenen prosentin kiinteämääräistä korjausta markkinointivuoden 1992 kansallisiin menoihin.

74 Italian hallitus kiistää EMOTR:n väitteet. Vastaavaa arvostelua oli sen mukaan nimittäin esitetty jo komission aiempien valvontatoimien yhteydessä, minkä vuoksi Italian viranomaiset olivat osoittaneet jo vuonna 1992 huomattavasti suurempaa ankaruutta ja muuttaneet täysin koko järjestelmän vuonna 1993. Italian hallituksen mukaan komission olisi näiden aloitteiden johdosta pitänyt esittää ainoastaan kahden prosentin vähimmäistason mukaista kiinteämääräistä korjausta nyt esitetyn enimmäismääräisen kymmenen prosentin korjauksen sijasta.

75 On syytä panna aluksi merkille, 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 (em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomion 15 kohta).

76 Kansallisten viranomaisten jo vuonna 1992 osoittamakseen esittämän suuremman ankaruuden osalta on todettava, kuten julkisasiamies on tästä perustellusti esittänyt ratkaisuehdotuksensa 119 kohdassa, että tällaiset parannukset on otettava huomioon ainoastaan tilanteissa, joissa on epäselvää, mitä kolmesta kiinteämääräisestä korjauksesta olisi käytettävä. Nyt esillä olevassa tapauksessahan tällaista epävarmuutta ei ole esiintynyt. Kun otetaan huomioon todettujen sääntöjenvastaisuuksien vakavuus ja laajuus sekä valvontatoimien korkea tehottomuusaste, EMOTR on joka tapauksessa ollut alttiina vakavalle taloudellisen vahingon vaaralle.

77 Italian hallituksen mainitsemien uudistusten osalta on huomattava, että ne on toteutettu vasta vuodesta 1993 lähtien, joten niitä ei ole otettava huomioon päätettäessä tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä varainhoitovuodelta 1992.

78 Koska komission toteuttama kymmenen prosentin korjaus ei näin ollen ilmeisestikään ole ollut perusteeton, tämä kanneperuste on hylättävä.

Viljojen julkisen varastoinnin osalta tehty korjaus

79 Vilja-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 29 päivänä lokakuuta 1975 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 2727/75 (EYVL L 281, s. 1) vahvistetaan interventiojärjestelmän perussäännöt.

80 Interventioelinten suorittaman viljojen haltuunoton menettelyitä ja edellytyksiä säänneltiin 11.7.1977 annetussa komission asetuksessa N:o 1569/77 (EYVL L 174, s. 15). Tämä asetus kumottiin 19.3.1992 annetulla komission asetuksella N:o 689/92 (EYVL L 74, s. 18), joka tuli voimaan 1.7.1992.

81 Kokonaisselvityksestä ilmenee, että EMOTR:n yksiköt tarkastivat Italian viljojen julkisen varastoinnin järjestelmien kirjanpidon varainhoitovuoden 1991 tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä ja että tätä tarkastusta täydennettiin interventiovarastoihin vuonna 1993 kohdistetulla tutkimuksella. Tässä tarkastuksessa ilmeni kansallisten viranomaisten hallintojärjestelmässä ja paikan päällä harjoittamissa valvontatoimissa vakavia puutteita, joiden pääasiallisena syynä oli, että kaikki viljojen osto- ja varastointitoimet oli uskottu AIMA:an sopimussuhteessa olleiden yksityisten yritysten, "varastointielinten", tehtäväksi; interventioelin ei kuitenkaan harjoittanut mitään valvontaa näiden yritysten toiminnan eikä sopimusehtojen noudattamisen suhteen. Tarkastuksissa oli myös ollut mahdollisuus todeta puutteellisuuksia varastojen valvonnassa; tältä osin säilytysolosuhteet olivat useinkin osoittautuneet kyseenalaisiksi, mikä oli aiheuttanut EMOTR:lle turhia varastointikustannuksia. Kokonaisselvityksessä lopuksi korostetaan sitä, etteivät AIMA ja muut kansalliset toimivaltaiset viranomaiset olleet juuri lainkaan yhteistyössä keskenään.

82 Tämän vuoksi komissio on päättänyt rahoitusta koskevasta korjauksesta, joka on ollut suuruudeltaan kymmenen prosenttia toteutus- ja rahoituskustannuksina ilmoitetuista menoista sekä viisi prosenttia muina kustannuksina ilmoitetuista menoista eli yhteiseltä määrältään 10 082 336 246 ITL.

83 Italian hallitus huomauttaa, että koska Italian interventioelimellä Ente per gli interventi nel mercato agricololla (jäljempänä EIMA) ei ollut omia rakennuksia sille varastoitavaksi toimitettujen viljaerien varastointiin, se turvautui interventiotoimenpiteiden toteuttamisessa ulkopuolisiin yrityksiin, joiden kanssa se teki erityisen sopimuksen varastoinnissa noudatettavista ehdoista.

84 Tätä varten varastoijien rekisteriin merkitään markkinoiden kunkin eri alan osalta niiden yritysten nimet, jotka on niiden teknisen, rahoituksellisen ja hallinnollisen pystyvyyden tarkistamisen jälkeen todettu kykeneviksi toteuttamaan interventioelimen puolesta yhteisön lainsäädännön edellyttämiä toimia ja tehtäviä.

85 Italian hallitus myöntää, etteivät nämä yritykset ole aina asianmukaisesti täyttäneet niille uskottuja tehtäviä ja jopa että "joissakin tapauksissa on todettu niin vakavia hallinnollisia sääntöjenvastaisuuksia, että EIMA:n on niiden johdosta ollut muutettava varastointisopimusten sisältämää sääntelyä". Tähänkin nähden ja ottaen vielä huomioon interventiotoimien toteuttamisesta kesäkuussa 1994 annetun uuden lainsäädännön Italian hallitus katsoo rahoitusta koskeviin korjauksiin sovelletut kymmenen ja viiden prosentin tasot liiallisiksi. Se tähdentää, että vastaavissa aiemmissa tapauksissa komissio oli aina käyttänyt selvästi alempia korjausluokkia.

86 Edellä 75—77 kohdassa esitettyjä vastaavilla perusteilla toteutettu korjaus ei ilmeisestikään ole ollut perusteeton.

87 Tämä kanneperuste on näin ollen hylättävä.

Maatalousmaan viljelykäytöstä poistamisen osalta tehty korjaus

88 Tukijärjestelmä maatalousmaan viljelykäytöstä poistamisen edistämiseksi (set-aside) otettiin käyttöön maatalouden rakenteiden tehokkuuden parantamisesta 12 päivänä maaliskuuta 1985 annettuun neuvoston asetukseen (ETY) N:o 797/85 (EYVL L 93, s. 1) 25.4.1988 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1094/88 (EYVL L 106, s. 28) lisätyllä 1 a artiklalla. Tämän säännöksen mukaan tämä järjestelmä voi koskea kaikkea maatalousmaata riippumatta siitä, mitä siinä on viljelty, jos kyseistä maatalousmaata on tosiasiallisesti viljelty vähintään määritettävän viiteajanjakson ajan. Näiden toimien tarkoituksena on siten poistaa viljelyn piiristä sellaisia maatalousmaita, joita tähän saakka on käytetty maanviljelykseen.

89 Yksityiskohtaiset säännöt tämän järjestelmän soveltamisesta sisältyvät 29.4.1988 annettuun komission asetukseen N:o 1272/88 (EYVL L 121, s. 36). Tämän asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa täsmennetään erityisesti, että viljelysmaalla tarkoitetaan maatilojen rakennetta vuosien 1988 ja 1997 välillä koskevien yhteisön tilastotietojen keruun järjestämisestä 29 päivänä helmikuuta 1988 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 571/88 (EYVL L 56, s. 1) liitteessä I olevassa D jaksossa lueteltuja peltomaita, lukuun ottamatta kesannoitaviksi tarkoitettuja peltomaita (liitteessä I olevan D jakson 21 kohta). Asetuksen N:o 1272/88 3 artiklassa säädetään lisäksi, että sen viiteajanjakson, jonka ajan viljelysmaata on tosiasiallisesti viljelty — muutoin maa-alueesta ei ole oikeus saada tukea sen viljelykäytöstä poistamiseksi — on ollut kestettävä vähintään yhden markkinointivuoden ajan 1.7.1985—30.6.1988. Italian osalta kyseessä oli markkinointivuosi 1987/88.

90 Asetuksella N:o 797/85 voimaansaatettu sääntely korvattiin maatalouden rakenteiden tehokkuuden parantamisesta 15 päivänä heinäkuuta 1991 annetulla neuvoston

asetuksella (ETY) N:o 2328/91 (EYVL L 218, s. 1), jolla toteutettiin asetuksen N:o 797/85 kodifiointi siihen tehtyjen lukuisien muutosten vuoksi.

91 Kokonaisselvityksestä ilmenee EMOTR:n yksiköiden toteuttamien valvontatoimien osoittaneen, että Sisiliassa lukuisat tuotantokäytöstä monivuotista tukijärjestelmää soveltaen poistetut maa-alueet kuuluivatkin itse asiassa perinteisen kesannoinnin piiriin. Tutkimuksessa oli lisäksi vahvistettu Italian viranomaisten laiminlyöneen tarkistaa, täyttivätkö kyseiset maa-alueet tuen saamisen edellytykset tältä osin. Järjestelmän tavoitteena oleva tuotannon supistaminen oli näin ollen toteutunut ainoastaan osittain.

92 Ottaen huomioon Italian viranomaisten käyttöön ottaman valvontajärjestelmän puutteet komissio on toteuttanut varainhoitovuodelta 1992 viiden prosentin korjauksen — aiemmin ehdottamansa kymmenen prosentin sijasta — Sisilian osalta ilmoitettuihin menoihin; sääntöjenvastaisen menettelyn oli todettu tapahtuneen tällä alueella. Suunniteltua korjausta on alennettu sovittelumenettelyn perustamisesta osaksi Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä 1 päivänä heinäkuuta 1994 annetun komission päätöksen 94/442/EY (EYVL L 182, s. 45) nojalla perustetun sovitteluelimen esittämien huomautusten huomioon ottamiseksi. Nämä huomautukset ovat erityisesti koskeneet niiden valvontatoimien ankaruutta, joita on kohdistettu muihin tämän järjestelmän soveltamisesta annettuihin yksityiskohtaisiin sääntöihin.

93 Italian tasavalta kiistää rahoitusta koskevan korjauksen laillisuuden. Se esittää, että perinteinen kesannointimenetelmä on jo viiteajanjaksona käytettynä markkinointivuonna korvattu viherkesannoinniksi kutsutulla menetelmällä. Tässä rehuina käytettävien palkokasvi-, härkäpapu-, kasviherne- tai perunasatojen kaltaisiin tavanomaista varhaisemmin korjattaviin syys- ja kevätsatoihin perustuvassa menetelmässä annetaan peltomaan viherkasvuston kasvaa rajoitetun ajan ja ryhdytään tämän jälkeen tavanomaisiin pellonmuokkaustoimenpiteisiin, joissa tätä viherkasvustoa käytetään maanparannusaineena (kesannointiin liittyvä maaperän rikastuttaminen).

94 Aivan aluksi on syytä todeta, ettei Italian tasavalta kiistä jättäneensä tarkistamatta, olivatko viljelykäytöstä poistetuiksi ilmoitetut maa-alueet tosiasiallisesti olleet aikaisemmin viljeltyjä tai edes oliko niitä käytetty muunneltuun kesannointiin.

95 Italian tasavalta ei sitä paitsi ole esittänyt mitään selvitystä sen väitteensä tueksi, että perinteinen kesannointimenetelmä olisi korvattu viherkesannoinnilla.

96 Yhteisön tasolla luotuun maatilojen kirjanpitotietoverkostoon (verkoston luomisesta Euroopan talousyhteisön maatilojen tuloja ja taloutta koskevien kirjanpitotietojen keruuta varten 15 päivänä kesäkuuta 1965 annettu neuvoston asetus N:o 79/65/ETY; EYVL 1965, 109, s. 1859) kerätyt tiedot päinvastoin osoittavat tämän perinteisen menetelmän olleen edelleen yleisessä käytössä vuosina 1986 ja 1987. EMOTR:n 2.8.1994 päivätystä kirjeestä käy lisäksi ilmi, että maatiloilla tehtyjen tarkastusten aikana maanviljelijät, joita asia välittömästi koski, olivat ainakin Sisilian osalta kiistäneet Italian viranomaisten ilmoituksen siitä, että perinteinen kesannointimenetelmä ei enää olisi maanviljelyksessä yleisessä käytössä.

97 Tämä kanneperuste on näin ollen hylättävä.

Sokerin varastointikustannusten korvaamisen osalta tehty korjaus

98 Sokerialan yhteistä markkinajärjestelyä koskee 30.6.1981 annettu neuvoston asetus N:o 1785/81 (EYVL L 177, s. 4). Tämän asetuksen 8 artiklassa säädetään varastointikustannusten korvausjärjestelmästä yhteisöstä peräisin olevista juurikkaista ja ruo'osta tuotettujen määrättyjen sokerilaatujen osalta. Nämä kustannukset

korvataan tuotteiden varastoijille koko yhteisössä yhtenäisesti ja kiinteämääräisesti; järjestelmä rahoitetaan sokerin tuottajilta kunkin tuottamien määrien mukaan perittävillä maksuilla, jotka määrältään ovat myös koko yhteisössä yhtenäisiä.

99 Yksityiskohtaisista säännöistä järjestelmän soveltamiseksi säädetään sokerialan varastointikustannusten korvausta koskevista yleisistä säännöistä ja asetuksen (ETY) N:o 750/68 kumoamisesta 20 päivänä kesäkuuta 1977 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1358/77 (EYVL L 156, s. 4). Tämän asetuksen 2 artiklassa määritetään korvauksen saajat ja 3 artiklassa säädetään, että kyseisen korvauksen myöntää se jäsenvaltio, jonka alueella sokeri varastoidaan: korvauksen saajina tulevat kysymykseen peruskiintiön saaneet sokerinvalmistajat, puhdistajat, interventioelimet sekä myös hyväksytyt tomusokerin, palasokerin ja kandisokerin valmistajat sekä hyväksytyt sokerialaan erikoistuneet kauppiaat. Korvaus myönnetään niille edellyttäen, että ne ovat varastoitujen sokereiden tai siirappien omistajia. Koska korvaus ei ole myönnettävissä ilman valvontamahdollisuutta, asetuksen 3 artiklassa vaaditaan lisäksi, että se jäsenvaltio, jonka alueella varastot sijaitsevat, on ennakolta hyväksynyt ne.

100 Asetuksen N:o 1358/77 4 ja 5 artiklassa täsmennetään korvauksen yksityiskohtaista laskenta- ja vahvistamistapaa: erityisesti on huomattava, että korvaus on laskettava varastoitujen määrien kuukausiselvitysten perusteella, jolloin jonakin kuukautena varastoitu määrä määritetään asianomaisen kuukauden alussa ja lopussa varastossa olevien määrien aritmeettisena keskiarvona; korvauksen määrä vahvistetaan tämän jälkeen ottaen huomioon rahoituskustannukset, vakuutuskustannukset ja erityiset varastointikustannukset.

101 Järjestelmän taustana olevan (ks. asetuksen N:o 1358/77 kolmas perustelukappale) rahoituksen neutraalisuuden periaatteen sovellutuksena tämän asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jokaiselta sokerinvalmistajalta tuotettujen määrien mukaan perittävä maksu on vahvistettava siten, että kyseisen sokerin markkinointivuoden osalta maksujen arvioidun summan on oltava yhtä suuri kuin korvausten arvioitu summa. Asetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan, jos jonkun sokerin markkinointivuoden osalta perittyjen maksujen summa ei ole yhtä suuri kuin maksettujen

korvausten summa, erotus on siirrettävä myöhempään sokerin markkinointivuoteen. Lopuksi 6 artiklan 3 kohdassa täsmennetään maksun määrän yksityiskohtainen laskentatapa: sokerin asianomaisen markkinointivuoden arvioitujen korvausten summaan lisätään tai tapauksen mukaan siitä vähennetään 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut siirrot; tämän jälkeen tällä tavoin saatu tulos jaetaan arvioidulla, kyseisen sokerin markkinointivuoden aikana myydyn ja enimmäiskiintiöiden rajoissa tuotetun sokerin määrällä.

102 Näiden periaatteiden nojalla sokerialan varastointikustannusten korvausjärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 18 päivänä elokuuta 1978 annetussa komission asetuksessa (ETY) N:o 1998/78 (EYVL L 231, s. 5) vahvistettiin alan uudet täytäntöönpanosäännöt.

103 Viimeksi mainitussa asetuksessa asetettiin korvauksen saannille tiettyjä edellytyksiä, jotka liittyivät erityisesti valmistajien, puhdistajien sekä tomusokerin, palasokerin ja kandisokerin valmistajien sekä erikoistuneiden kauppiaiden "merkittävään varastointiin osallistumiseen" (asetuksen toinen perustelukappale). Järjestelmän monitahoisuuden vuoksi oli myös tarpeen säätää sen asianmukaisen toiminnan kannalta välttämättömistä valvontatoimista ja -menettelyistä, erityisesti varastojen tarkoitukseensa hyväksymisen rajoittamisesta suhteessa valvonta- ja kirjanpitomahdollisuuksiin, kun otettiin huomioon saman asianomaisen mahdollisuudet varastoida alkuperältään toisistaan poikkeavia sokerieriä (14 ja 14 b artikla) tai vielä se seikka, että tiettyjen toimenpiteiden (maku- tai väriaineiden lisääminen taikka sekoittaminen) seurauksena tuote menettää oikeutensa korvaukseen (9 artikla).

104 On myös syytä panna merkille, että mainitun asetuksen 12 artiklassa täsmennetään maksun erääntyvän valmistajien suoritettavaksi tuotteen myyntiajankohtana. Asetuksen 12 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan a—f alakohdan mukaan myyntinä pidetään sokerin poistumista tehtaasta tai hyväksytystä valmistajan varastosta, sokerin omistusoikeuden siirtämistä ilman, että sokeri poistuu hyväksytystä valmistajan varastosta, samoin kuin erilaisia sokerin jalostustoimenpiteitä ja sen denaturointia.

105 Lopuksi 19 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan kaikki tarvittavat toimenpiteet tämän asetuksen soveltamiseksi. Niiden on erityisesti vahvistettava kaikki tarvittavat valvontamenettelyt.

106 EMOTR:n yksiköiden vuonna 1994 Italiassa sokerin varastoinnin kustannusten korvaamisessa käytettyjen järjestelmien tarkistamiseksi toteuttamien valvontatoimien, erityisesti paikan päällä suoritettujen tarkastusten, yhteydessä oli tilaisuus vahvistaa, että 31.12.1992 mennessä alueellisesti toimivaltaiset viranomaiset (erityisesti kunnat) eivät olleet ryhtyneet mihinkään valvontatoimiin sokerialaan erikoistuneiden kauppiaiden toimitiloissa ja muissa hyväksytyissä itsenäisissä varastoissa. EMOTR:n yksiköt totesivat lisäksi, ettei myöskään AIMA ollut toteuttanut valvontatoimia näiden korvauksensaajien toimitiloissa.

107 Ottaen huomioon yhteisön talousarviolle aiheutuneen merkittävän vahingonvaaran komissio on soveltanut näiden elinkeinonharjoittajaryhmien osalta markkinointivuodelta 1991/1992 suoritettuihin maksuihin kymmenen prosentin rahoitusta koskevaa korjausta, joka määrältään on ollut 391 281 020 ITL.

108 Italian hallitus väittää aivan aluksi, että komission rahoitusta koskevien korjausten kohteena olleet ajanjaksot, toisin sanoen varainhoitovuosi 1992, mutta myös varainhoitovuosi 1993, johon kanteen kohteena oleva päätös ei ole kohdistunut, ovat erityisiä siirtymäkausia. AIMA on nimittäin maaliskuusta 1991 lähtien ottanut vastatakseen koko puheena olevasta hallintojärjestelmästä, joka tähän asti oli kuulunut Cassa Conguaglio Zuccheron toimivaltaan, sekä 1.1.1993 lähtien eli valmisteverotuksesta luopumisen jälkeen myös niistä valvontatoimista, jotka tätä ennen olivat olleet Uffici tecnici imposta di fabbricazionen (UTIF) tehtävänä.

109 Tähän nähden Italian hallitus esittää, että Italiassa on saatettu voimaan sokerialaan erikoistuneisiin kauppiaisiin kohdistuva hallinnollinen valvontajärjestelmä. Vaikka tätä valvontaa ei harjoitetakaan paikan päällä, sitä on pidettävä erityisen tehokkaana ja merkityksellisenä varastoidun sokerin määrien selvittämisessä.

110 Tämän jälkeen Italian hallitus, vedoten sokerialan yhteisen markkinajärjestelyn toimintaan kokonaisuudessaan, kiistää väitteen siitä, että Italian sokeriala olisi "erittäin riskialtis" ala. Se viittaa ensiksikin alan yrityksille tuotantokiintiöillä asetettuihin rajoituksiin ja toiseksi sokerinvalmistajien suorittamien maksujen määrän sekä varastointikustannuksista suoritettujen korvausten väliseen yhteyteen.

111 Italian hallituksen mukaan tämän yhteyden johdosta siitä, että maksuja koskeva kirjanpito tunnustetaan säännönmukaiseksi, seuraa automaattisesti, että myös korvaukset on suoritettu oikein ja niitä koskeva kirjanpito hoidettu asianmukaisesti. Varastointikustannuksia koskevan kirjanpidon kyseenalaistaminen on Italian hallituksen mielestä ristiriidassa maksuja koskevan kirjanpidon hyväksymisen kanssa. Tämä läheinen yhteys tuotannon, myynnin ja varastoinnin kesken vaikuttaa sokerialaan erikoistuneisiin kauppiaisiin kohdistuvaan kirjanpitoonkin.

112 Italian hallitus esittää lopuksi, että koska yhteisön lainsäädännössä ei täsmennetä valvonnan harjoittamistiheyttä eikä valvonnassa käytettäviä menetelmiä, on vaikeaa ottaa varmuudella kantaa toteutettujen valvontatoimien tehokkuuden puutteeseen, ellei osoiteta asiassa aiheutuneen taloudellista vahinkoa.

113 On aluksi korostettava, että koska Italian tasavalta ei ole toteuttanut valvontatoimia paikan päällä sokerialaan erikoistuneiden kauppiaiden toimitiloissa komission tutkimusten kohteena olleena ajanjaksona, se ei ole noudattanut sille yhteisön lainsäädännön nojalla kuuluvia valvontavelvoitteitaan.

114 Tältä osin vastaperusteeksi ei käy, että tällainen velvollisuus ei nimenomaisesti ilmene asianomaisesta lainsäädännöstä. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdan säännöksestä seuraa, että jäsenvaltioilla on yleinen velvollisuus ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että EMOTR:sta rahoitettavat toimet todella on sääntöjen mukaisesti toteutettu, vaikka yhteisön tietyssä yksittäisessä säädöksessä ei nimenomaisesti edel-

lytettäisikään minkään tietyn valvontamenetelmän käyttöön ottamista (ks. em. asia C-8/88, Saksa v. komissio, tuomion 16 ja 17 kohta sekä asia C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem, tuomio 2.6.1994, Kok. 1994, s. I-2283, 16—18 kohta).

115 Tästä vaatimuksesta on lisäksi muistutettu asetuksen N:o 1998/78 19 artiklassa.

116 Näitä säännöksiä on tarkasteltava EY:n perustamissopimuksen 5 artiklaan perustuvan, lojaalia yhteistyötä komission kanssa koskevan velvoitteen näkökulmasta; erityisesti yhteisön varojen käyttämisen suhteen tässä määräyksessä asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus järjestää sellainen hallinnollisista ja paikan päällä suoritettavista valvontatoimista koostuva kokonaisuus, jonka avulla on varmistettavissa taloudellisten toimenpiteiden yhteisön lainsäädännön mukaisuus. Jos näin ollen, kuten nyt esillä olevassa tapauksessa, tällainen järjestelmä puuttuu kokonaisuudessaan tai jos järjestelmän voimaansaattamisesta huolimatta edelleen esiintyy epäilyksiä sen suhteen, noudatetaanko korvauksien myöntämiselle kyseisistä menoista asetettuja edellytyksiä, komissiolla on oikeus olla hyväksymättä tiettyjä asianomaisen jäsenvaltion menoja EMOTR:sta rahoitettaviksi (ks. em. asia C-8/88, Saksa v. komissio, tuomion 16—21 kohta).

117 On samoin syytä hylätä se Italian hallituksen argumentti, joka koskee sokerinvalmistajien suorittamien maksujen määrän ja varastointikustannuksista suoritettujen korvausten välistä yhteyttä.

118 Vaikka korvausjärjestelmä asetuksen N:o 1358/77 6 artiklan 2 kohdasta sekä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevin tavoin (ks. asia 121/83, Zuckerfabrik Franken, tuomio 15.5.1984, Kok. 1984, s. 2039, 26 kohta) tosiasiallisesti perustuukin rahoituksen neutraalisuuden periaatteeseen siten, että perittyjen maksujen on vastattava suoritettuja korvauksia, tämä tasapaino on saavutettava yhteisön eikä jäsenvaltion tai asianomaisen yrityksen tasolla, kuten julkisasiamies on esittänyt ratkaisuehdotuksensa 138 ja 140 kohdassa.

119 Maksuja suorittavat yritykset eivät lisäksi välttämättä ole samoja kuin ne, jotka saavat korvauksia. Viimeksi mainittuihin kuuluvat siten myös sokerialaan erikoistuneet kauppiaat, jotka eivät ole velvollisia suorittamaan maksuja. Valmistajienkaan osalta nämä kaksi summaa, joista toinen määräytyy niille osoitetun tuotantokiintiön ja toinen varastointiajan pituuden mukaan, eivät sitä paitsi automaattisesti vastaa toisiaan.

120 Juuri tästä syystä jäsenvaltioiden on otettava käyttöön asianmukaiset valvontamenettelyt sen todentamiseksi, ovatko korvauksiin oikeuttavat varastointikustannukset todella syntyneet. Tällaisten menettelyjen puuttuminen tai puutteet niissä saattavat nimittäin tehdä joillekin toimijoille mahdolliseksi saada korvauksia fiktiivisistä kustannuksista, millä ilmeisestikin olisi kilpailua vääristäviä vaikutuksia erityisesti sellaisista toisista jäsenvaltioista olevien toimijoiden vahingoksi, joissa valvontajärjestelmä vastaa yhteisön lainsäädännön vaatimuksia.

121 Väittäessään, että asiassa ei olisi osoitettu yhteisölle aiheutuneen vahinkoa, Italian hallitus ei ota huomioon selvitysvelvollisuuden jakautumista koskevia sääntöjä.

122 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asetuksen N:o 729/70 2 ja 3 artiklassa annetaan komissiolle oikeus hyväksyä EMOTR:sta maksettavaksi ainoastaan sellaiset menot, jotka on maksettu eri maataloustuotteita koskevien säännösten mukaisesti, sekä jättää jäsenvaltioiden vastattaviksi kaikki muut menot, muiden muassa ne summat, jotka kansalliset viranomaiset ovat virheellisesti katsoneet olevansa oikeutettuja suorittamaan yhteisten markkinajärjestelyjen yhteydessä (ks. asia 11/76, Alankomaat v. komissio, tuomio 7.2.1979, Kok. 1979, s. 245, 8 kohta; asia 18/76, Saksa v. komissio, tuomio 7.2.1979, Kok. 1979, s. 343, 7 kohta ja em. asia C-48/91, Alankomaat v. komissio, tuomion 14 kohta).

123 Vaikka komissiolle siten kuuluukin sen osoittaminen, että yhteisön säännöksiä on rikottu, jäsenvaltion asiana on tarvittaessa osoittaa komission tehneen virheen sen arvioidessa tämän rikkomisen rahoituksellisia seuraamuksia (ks. vastaavasti asia 49/83, Luxemburg v. komissio, tuomio 12.7.1984, Kok. 1984, s. 2931, 30 kohta).

124 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 (ks. em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomion 13 kohta).

125 Komission toteuttama korjaus ei näin ollen ilmeisestikään ole ollut perusteeton.

126 Tämän vuoksi ja ottaen huomioon kaikki edellä esitetyt perusteet Italian tasavallan kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

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

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kanne hylätään.

2) Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Gulmann Wathelet Moitinho de Almeida

Puissochet Sevón

Julistettiin Luxemburgissa 1 päivänä lokakuuta 1998.

R. Grass C. Gulmann

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja