JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN MISCHO
9 päivänä maaliskuuta 1999 *

Sisällys

I Asian tausta I-7181
II Alustavat huomiot I-7182
III Tarkastukset haltuunoton (varastoon saapumisen) yhteydessä I-7185
A Oikeudelliset perusteet ja perustelut I-7185
1. Pakastamoiden työntekijöiden käyttö BALMin edustajina I-7185
2. Yksittäisissä tarkastuksissa ilmenneet konkreettiset sääntöjenvastaisuudet I-7188
3. Tilastotiedot I-7191
4. Tarkastuksia haltuunoton yhteydessä koskevat asiakirjat I-7192
5. Voidaanko asetusta N:o 2456/93 soveltaa? I-7195
B Tapauksen tarkastelu I-7195
IV Tarkastukset varastoinnin aikana I-7199
A Oikeudelliset perusteet ja perustelut I-7199
1. Inventaariin merkitseminen I-7199
2. Inventaarien tarkastaminen I-7201
3. Viisi prosenttia varastoidusta lihasta kattavia fyysisiä tarkastuksia koskevien nimenomaisten kansallisten ohjeiden puuttuminen I-7205
4. Tietyissä tarkastuksissa esiin tulleet tosiasialliset sääntöjenvastaisuudet I-7206
B Tapauksen tarkastelu I-7207
V Valvonta varastosta poistamisen yhteydessä I-7209
A Oikeudelliset perusteet ja perustelut I-7209
B Tapauksen tarkastelu I-7213
VI Loppuhuomiot I-7215
VII Ratkaisuehdotus I-7216

1. Saksan liittotasavalta vaatii yhteisöjen tuomioistuimessa nostamassaan kanteessa Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta varainhoitovuonna 1992 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien sekä tiettyjen varainhoitovuoden 1993 menojen tarkastamisesta ja hyväksymisestä tehdyn päätöksen 96/311/EY muuttamisesta 20 päivänä marraskuuta 1996 tehdyn komission

* Alkuperäinen kieli: ranska.

päätöksen 96/701/EY [1] kumoamista siltä osin kuin komissio on päätöksessään jättänyt 19 591 000 Saksan markan (DEM) suuruisen kokonaissumman Saksan liittotasavallan vastattavaksi (jäljempänä menoista vastaaminen).

2. Summa vastaa kahden prosentin kertaluonteista oikaisua, joka koskee intervention piiriin kuuluvan naudanlihan toimituksesta ilmoitettuja kokonaismenoja varainhoitovuonna 1992.

3. Komissio teki kyseisen kertaluonteisen oikaisun "jäsenvaltioiden suorittamissa tarkastuksissa todettujen puutteiden vuoksi sovellettavia kertaluonteisia oikaisuja koskevien suuntaviivojen" perusteella. Suuntaviivoissa määrätään kahden, viiden tai kymmenen prosentin kertaluonteisista vähennyksistä puutteiden vakavuudesta riippuen. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa sovellettu kahden prosentin vähennys tulee kyseeseen "kun puute liittyy pelkästään valvontajärjestelmän tiettyihin, vähämerkityksellisiin tekijöihin tai sellaisten tarkastusten suorittamiseen, jotka eivät ole olennaisia menojen sääntöjenmukaisuuden varmistamisen kannalta, eli tilanteisiin, joissa EMOTR:n mahdollisesti kärsimää tappiota ei voida kohtuudella pitää suurena".

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

5. Loppuselvityksessään, joka koskee EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastamiseksi ja hyväksymiseksi varainhoitovuoden 1993 osalta tehdyissä tarkastuksissa saatuja tuloksia, [2] komissio esitti useita huomautuksia lihan varastoon saapumisen, varastoinnin ja varastosta poistamisen yhteydessä toteutettavasta valvonnasta.

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

7. *Komissio* täsmentää, että sen huomautukset ja kahden prosentin kertaluonteinen oikaisu kohdistuvat valvonnan puutteellisuuteen kokonaisuutena, eli puutteisiin kaikissa kolmessa valvontavaiheessa (haltuunotto, varastointi ja varastosta poista-

1 — EYVL L 323, s. 26.

2 — Ks. asiakirja VI/6355/95, 27.3.1996, ja asiakirja VI/5112/96, 14.6.1996.

3 — EYVL L 94, s. 13.

4 — EYVL L 67, s. 21.

minen) eikä puutteisiin kussakin yksittäisessä valvontavaiheessa. Komission mukaan juuri Saksan koko valvontajärjestelmän heikkoudet vaarantavat yhteisön varat. Komissio toteaa lisäksi rajoittaneensa oikaisun kahteen prosenttiin, koska Saksan liittotasavalta on pyrkinyt korjaamaan todetut puutteet ja koska väärinkäytöksiä tosiasiallisesti on voitu paljastaa satunnaisilla tarkastuksilla.

I Asian tausta

8. Vuosina 1994 ja 1995 Saksan toimivaltaiset viranomaiset ja komissio vaihtoivat useita kertoja mielipiteitä ja kävivät neuvotteluja, joista yksi pidettiin 20.1.1995 BALMin tiloissa Frankfurtissa, mutta ne olivat tuloksettomia. Saksan hallitus pyysi 15.12.1995 sovittelumenettelyn perustamisesta osaksi Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä 1 päivänä heinäkuuta 1994 tehdyn komission päätöksen 94/442/EY [5] mukaisen sovittelumenettelyn aloittamista. Sovitteluelin kuuli sen jälkeen komission yksikköjä ja Saksan viranomaisia, joille se oli etukäteen toimittanut luettelon kysymyksiä.

9. Koska komission ja Saksan viranomaisten esittämät arviot olivat ristiriitaiset, sovitteluelin laati 1.3.1996 väliaikaiset päätelmät ja ehdotti asianosaisille perusteellista keskustelua, jonka avulla nämä voisivat päästä yksimielisyyteen tosiseikkoja koskevissa arvioinneissaan.

10. Saksan viranomaiset ilmoittivat sovitteluelimelle 19.3.1996 päivätyllä kirjeellä olevansa periaatteessa valmiit uusiin neuvotteluihin komission kanssa, mutta huomauttivat samalla pitävänsä tällaista sovitteluneuvottelua tarkoituksenmukaisena vain siinä tapauksessa, että komissio osoittaa olevansa valmis etsimään rakentavaa sovitteluratkaisua.

11. Komission yksiköt ilmoittivat 21.3.1996 päivätyllä kirjeellä, että ne pysyivät kannassaan ja että vaikka komissio ei vastustanutkaan tällaisia neuvotteluja, ei uudesta tapaamisesta olisi mitään todellista hyötyä.

12. Tämän vuoksi sovitteluelin ei pitänyt tapaamisen järjestämistä tarkoituksenmukaisena. Sovitteluelin ei esittänyt 29.3.1996 antamassaan loppuselvityksessä sovitteluratkaisua, vaan pysyi väliaikaisissa päätelmissään.

13. Tässä tilanteessa Saksan liittotasavalta nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

5 — EYVL L 182, s. 45.

II Alustavat huomiot

14. *Saksan liittotasavalta* kiistää Saksan valvontajärjestelmän yhteisön säännösten vastaisuutta koskevat väitteet ja komission tarkastusten yhteydessä esittämien toteamusten paikkansapitävyyden. Saksan liittotasavalta katsoo siten, ettei kertaluonteinen vähennys ole perusteltu.

15. *Saksan liittotasavalta* väittää myös, ettei komissio ole ottanut huomioon väitteitä ja todisteita, jotka esitettiin ennen kanteen nostamista sekä suullisesti että kirjallisesti.

16. Komissio huomauttaa, että vaikkei se pidäkään Saksan hallituksen esittämiä todisteita vakuuttavina, ei väite, jonka mukaan komissio ei olisi tutkinut niitä, sitä vastoin pidä paikkaansa.

17. Oma näkemykseni on, että vaikka onkin pidettävä mielessä, kuten komissio katsoo, että riidanalainen kertaluonteinen oikaisu kohdistuu valvonnan puutteellisuuteen kokonaisuutena eikä puutteisiin interventiojärjestelmän kussakin yksittäisessä vaiheessa, on komission siitä huolimatta näytettävä toteen jokainen väitetty puute. Siten kanteen ydinkysymykseen, eli kysymykseen siitä, onko Saksan valvontajärjestelmä tosiasiallisesti puutteellinen, ei voida vastata ennen komission päätöksen perustana olevia toteamuksia vastaan esitettyjen Saksan hallituksen todisteiden perusteellista tarkastelua.

18. Tässä yhteydessä pidän tarkoituksenmukaisena viitata jo nyt oikeuskäytännön tiettyihin todistustaakkaa koskeviin kohtiin. Yhteisöjen tuomioistuin totesi 1.10.1998 antamassaan tuomiossa [6] seuraavaa:

” — — 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 valvon-

6 — Asia C-242/96, Italia v. komissio, tuomio 1.10.1998 (Kok. 1998, s. I-5863, 58 ja 59 kohta).

nan puuttuvan täysin tai olevan puutteellista (ks. asia C-8/88, Saksa v. komissio, tuomio 12.6.1990, Kok. 1990, s. I-2321, 23 kohta).

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)."

19. Näkemyksensä tueksi Saksan liittotasavalta vetoaa vielä siihen, ettei menoja jätetty sen vastattaviksi aikaisempinakaan varainhoitovuosina, vaikka valvonta oli suoritettu Saksassa saman järjestelmän mukaisesti ja vaikka komissio silloinkin oli tehnyt tai teettänyt yksityiskohtaisia tarkastuksia.

20. Komissio toteaa, ettei se osoittanut Saksan liittotasavallan vastattaviksi mitään rahamääriä vuosien 1987 ja 1988 osalta, vaikka silloin suoritetuissa tarkastuksissa oli havaittu puutteita, joiden johdosta komissio oli esittänyt suosituksia Saksan viranomaisille. Järjestelmään vuosina 1991 ja 1992 kohdistettujen tarkastusten yhteydessä oli kuitenkin todettu, että olennaisia puutteita oli jätetty korjaamatta ja että uusia puutteita oli tullut esiin. Komissio totesi lisäksi, että vaikka se näennäisesti on ottanut huomioon vain tietyt puutteet, tämä ei estä sitä tuomasta esiin valvontajärjestelmän myöhemmissä tarkastuksissa esiin tulleita muita puutteita ja ottamasta niitä huomioon menoista vastaamista koskevissa päätöksissään.

21. Tämän väitteen osalta yhdyn komission näkemykseen, jonka mukaan se, että komissio ei ole asettanut toteamisensa puutteiden vuoksi rahallisia seuraamuksia tietyn varainhoitovuoden osalta, ei poista komissiolta oikeutta tehdä tätä myöhempien varainhoitovuosien yhteydessä, etenkin jos puutteet ovat edelleen olemassa. Myös havaitut uudet puutteet voidaan ottaa huomioon tehtäessä päätös kertaluonteisen oikaisun suuruudesta, vaikka niiden osalta ei olisi aikaisemmin annettu suosituksia tai varoituksia.

22. Saksan liittotasavalta katsoo lopuksi, että sovitteluelimen päätelmät tukevat sen kantaa.

23. Komissio kiistää tulkinnan, jonka Saksan hallitus esittää sovitteluelimen päätelmistä, ja toteaa yleisesti, että päätöksen 94/442/EY 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan sovitteluelimen kanta ei sido komissiota tämän tehdessä lopullista päätöstään. Saksan hallitus ei kiistä tätä näkemystä.

24. Sovitteluelin esittää päätelmissään asianosaisten välisiä erimielisyyksiä koskevan pitkän kuvauksen lisäksi seuraavaa:

"Kyseessä olevan jakson aikana sovellettua Saksan valvontajärjestelmää ja erityisesti BALMin valtuuttamien tarkastajien käyttöä olisi epäilemättä voitu parantaa, kuten EMOTR:n vuosina 1987 ja 1988 tehtyjen tarkastusten yhteydessä esittämistä tietyistä huomautuksista käy ilmi ja kuten Saksan viranomaisten sillä välin toteuttamat toimenpiteet osoittavat (ks. Saksan viranomaisten kirje nro 714/1248/1992, 6.10.1995). Näiden toimenpiteiden perusteella ei kuitenkaan voitu todeta, että aikaisemmin toteutetut toimenpiteet olisivat olleet riittämättömät EMOTR:lle mahdollisesti aiheutuvien rahallisten seurausten välttämiseksi.

Sovitteluelin ei ole vielä muodostanut lopullista kantaansa siitä, oliko Saksan valvontajärjestelmä riittävän tehokas tällaisten seurausten välttämiseksi." Tältä osin näet "valvontatilanteeseen liittyviä tosiseikkoja koskevat arviot poikkeavat toisistaan liian paljon sen mukaan, olivatko ne komission yksikköjen vai Saksan viranomaisten antamia".

25. Sovitteluelimen väliaikaiset päätelmät osoittavat tosin periaatteessa verrattain myönteistä suhtautumista Saksan liittotasavallan valvontajärjestelmää kohtaan. Sovitteluelin myöntää kuitenkin, että lopullinen arvio voidaan tehdä vasta sen jälkeen, kun järjestelmän toiminnan tehokkuutta on tarkasteltu yksityiskohtaisemmin. Siten tällaiseen tarkasteluun on nyt syytä ryhtyä.

26. Sovitteluelin kysyy edelleen, onko Saksan valvontajärjestelmä ollut riittävän luotettava, jotta olisi voitu välttää sellaisiin tapauksiin liittyvät vaarat, joissa teurastamo ja pakastamo kuuluvat samaan yritysryhmään. Tältä osin sovitteluelin esittää seuraavaa:

"Komission yksiköt vakuuttavat, ettei niiden tietoon ole tullut mitään tosiseikkoja, jotka tukisivat Saksan viranomaisten väitettä, jonka mukaan tarkastukset olivat BALMin virkailijoiden suorittamia niissä tapauksissa, joissa teurastamo ja pakastamo kuuluivat samaan yritykseen. Saksan viranomaiset toimittivat sovitteluelimelle asiakirjoja, jotka vahvistavat tämän väitteen muutamalla yksittäisellä esimerkillä. Sovitteluelin ei ymmärrä, miksi näitä olennaisia tosiseikkoja ei ole tutkittu perusteellisesti ja selvitetty lopullisesti menettelyn aikaisempien vaiheiden kuluessa. Se voi vain pyytää asianosaisia toimittamaan tällaisen selvityksen ensi tilassa."

27. Päätelmien tästä kohdasta käy ilmi, että sovitteluelimen mielestä Saksan viranomaiset olivat näyttäneet toteen väitteidensä paikkansapitävyyden tietyissä yksittäistapauksissa, mutta siinä ei oteta kantaa

siihen, voidaanko näiden tapausten perusteella tehdä yleisiä johtopäätöksiä.

28. Sovitteluelimen päätelmissä esiintuotuun kolmanteen kohtaan sisältyy väliaikainen arvio. Sovitteluelin pohtii, olisiko Saksan viranomaisten paljastamilta petoksilta voitu välttyä, jos BALM olisi käyttänyt pelkästään omia tarkastajiaan, ja toteaa tähän olevansa "taipuvainen katsomaan, ettei tällaista olettamusta voida perustella riittävästi, kun otetaan huomioon se, että sääntöjenvastaisuudet merkitsevät rikollista menettelyä". Palaan jäljempänä ongelman tähän näkökohtaan.

III Tarkastukset haltuunoton (varastoon saapumisen) yhteydessä

A *Oikeudelliset perusteet ja perustelut*

29. Tässä osassa komission loppuselvitystä vastaan esitetyt kantajan väitteet jakautuvat viiteen kohtaan.

1. Pakastamoiden työntekijöiden käyttö BALMin edustajina

30. Loppuselvityksestä käy ilmi, että naudanliha-alan tukitoimenpiteisiin sovellettavista yksityiskohtaisista säännöistä 29 päivänä maaliskuuta 1989 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 859/89 [7] 14 artiklan mukaan tuotteiden haltuunotto (eli omistusoikeuden siirto ja maksun määräytymisajankohta) tapahtuu sinä päivänä, jona tuotteet saapuvat interventiokeskukseen. Tämän vuoksi komissio arvostelee pakastamon työntekijöiden yleistä käyttöä BALMin edustajina tuotteiden punnituksessa ja niiden haltuunoton todentamisessa. Lisäksi komissio katsoo, että vaikka BALMin aluevirastoilleen antamat ohjeet ovat täsmälliset sen osalta, mitä tarkastajien suorittamiin tarkastuksiin pitää sisältyä, ohjeissa ei mainita mitään suoritettavien tarkastusten ajankohdasta ja toistumistiheydestä. Vaadittuja tarkastuksia ei voitu tehdä jälkeenpäin asianmukaisella tavalla, koska ruhon neljännekset oli jo punnittu, pakastettu, pakattu, kuormattu lavoille ja viety varastoon. EMOTR epäilee siten vahvasti sellaisen valvontajärjestelmän luotettavuutta, joka perustuu pakastamoiden työntekijöiden antamiin todistuksiin.

31. Loppuselvityksessä todetaan lisäksi, että BALM oli tältä osin ensiksi korostanut interventiomyyntiä harjoittavien teurastamoiden ja tavaroiden varastoinnista vastaavien pakastamoiden välistä intressiristiriitaa. EMOTR:n tutkimus osoitti kuitenkin selvityksen mukaan, ettei valvontaan voinut luottaa, koska teurastamot ja pakastamot joskus kuuluivat samaan kon-

7 — EYVL L 91, s. 5.

serniin. Vaikka EMOTR nimenomaan toteaa Saksan järjestelmän myönteiset seikat, se toteaa lopuksi pysyvänsä pääasiallisessa arvostelussaan, joka kohdistuu BALMin suorittaman riippumattoman ja täydellisen virallisen tarkastuksen puuttumiseen haltuunottohetkellä.

32. Perustellakseen pakastamoiden työntekijöiden käyttöä edustajina *Saksan liittotasavalta* korostaa, että haltuunoton yhteydessä valvonta suoritetaan kahdessa vaiheessa, ensin teurastamossa ja sen jälkeen pakastamoissa.

33. Saksan hallitus korostaa, että ensimmäisen valvontavaiheen tarkastajina teurastamossa ovat yksinomaan BALMin virkamiehet, eivätkä BALMin valtuuttamat muut henkilöt. Tässä valvontavaiheessa BALMin virkailijat tekevät interventioedellytyksiin liittyviä täydellisiä tarkastuksia.

34. Kantaja toteaa, että toisen valvontavaiheen tarkastajana pakastamossa on mahdollisuuksien mukaan BALMin virkamies. Kantaja myöntää kuitenkin, että BALM on myös turvautunut edustajiin, jotka ovat pakastamon työntekijöitä. Siinä tapauksessa BALM on kuitenkin valinnut edustajikseen kokeneita työntekijöitä, joille se on antanut erikoiskoulutuksen. Pakastamoihin sijoitettujen taulujen ja julisteiden avulla edustajat pystyvät varmistamaan, voidaanko toimitetut ruhon neljännekset ottaa haltuun. Jos edustaja on epävarma, BALMin aluevirasto lähettää viipymättä paikalle tarkastajan, joka tekee kyseessä olevien ruhon neljännesten haltuun ottamista koskevan päätöksen. Kantaja toteaa lisäksi, että BALMin työnjohtaja valvoo ja kouluttaa valtuutettuja henkilöitä jatkuvasti.

35. Saksan liittotasavalta korostaa, että BALMin valtuuttamien henkilöiden pakastamossa tekemät tarkastukset on suoritettu samalla tavalla ja samassa laajuudessa kuin BALMin tarkastajien asianmukaisesti tekemät tarkastukset. BALMin tarkastajat, BALMin aluevirastojen työntekijät ja BALMin työnjohtajat valvovat lisäksi jälkeenpäin BALMin valtuuttamien henkilöiden suorittamia tarkastuksia arvioimalla asiakirjoja ja tarkastamalla haltuunotetut tuotteet paikan päällä. Tällä menettelyllä voidaan taata riittävä varmuus ja tehokas suoja vilpillistä toimintaa vastaan. Valvontajärjestelmä on Saksan hallituksen mukaan kokonaisuus, jollaisena sitä on myös tarkasteltava. Arvioimalla toista vaihetta erikseen päädytään väistämättä toteamaan, että järjestelmässä on puutteita, jos teurastamossa suoritettuja tarkastuksia ei oteta huomioon. Saksan hallitus huomauttaa lisäksi, ettei komissio ole arvostelussaan ottanut huomioon kaksivaihejärjestelmää, ja arvioi, ettei komission päätöstä tältä osin ole riittävästi perusteltu.

36. *Komissio* toteaa, ettei se aseta kyseenalaiseksi teurastamossa tehtyjä tarkastuksia ja etteivät Saksan vastattavaksi jätetyt menot, eikä niin ollen myöskään nyt käsiteltävänä oleva asia, kohdistuneet niihin. Näillä tarkastuksilla ei kuitenkaan voida korjata varastoon saapumisen vaiheen osalta todettuja Saksan valvontajärjestelmän heikkoja kohtia. Tämän vuoksi komission mukaan on mahdotonta päätellä teurastamossa tehtyjen tarkastusten sääntöjenmukaisuuden perusteella, onko varastoon saapumisen yhteydessä suoritettavalle valvonnalle asetettuja vaatimuksia noudatettu. Yhtä vähän voidaan tarkastusten sääntöjenmukaisuuden perusteella päätellä, että pakastamon valvontaa pitäisi höllentää. Valvonnalla on oma olennainen merkityksensä yhteisön maksujärjestelmässä. Komissio katsoo, että BALM on itsekin myöntänyt tämän merkityksen antamalla valvonnan suorittamista koskevia erityisohjeita.

37. Komissio katsoo, että jälkikäteen asiakirja-aineistoon perustuen ja paikan päällä tehdyt tarkastukset, jotka tehdään BALMin käyttäessä valtuutettuja edustajia, ovat varmaankin hyödyllisiä ja välttämättömiä BALMin edustajajärjestelmässä, mutta komission mukaan näillä jälkitarkastuksilla on vain rajoitettu vaikutus. Kyseessä ovat nimittäin ensisijaisesti asiakirjoihin kohdistuvat tarkastukset, joista eivät ilmene esimerkiksi niinkin tärkeät seikat kuin se, onko toimitettujen ruhon neljännesten leikkaus ja puhdistus suoritettu asianmukaisesti, onko vahvistettua toimituslämpötilaa (noin 7 °C) noudatettu tai onko ruhon neljännekset punnittu asianmukaisesti.

38. Komissio korostaa erityisesti edustajien käyttöön liittyviä vaaroja, eli toisaalta sitä, että haltuunoton yhteydessä tehtyjen tarkastusten sääntöjenvastaisuuksia ei ole mahdollista korjata jälkeenpäin, ja toisaalta sitä, että teurastamon ja pakastamon kuuluminen samaan yritykseen aiheuttaa intressiristiriitoja.

39. Ensiksi mainittujen vaarojen osalta komissio väittää, että varastoon saapumisen yhteydessä vaadittavat tarkastukset voidaan tehdä vain sillä hetkellä, kun naudanlihaerät toimitetaan pakastamoon. Tarkastusten laiminlyöntiä tai sääntöjenvastaista toteutusta tässä vaiheessa ei voida korjata myöhemmin asiakirja-aineistoon perustuvien tai paikan päällä tehtyjen tarkastusten avulla, vaikka myöhemmät tarkastukset olisivatkin BALMin virkailijoiden suorittamia, sillä kyseessä olevat lihaerät on silloin jo punnittu, pakastettu, pakattu, nostettu lavoille ja viety varastoon. Tämä korostaa komission mukaan niiden henkilöiden erityistä vastuuta, joiden tehtäväksi on uskottu varastoon saapumisen yhteydessä suoritettava valvonta.

40. Myyjänä olevan teurastamon ja varastoinnista vastaavan pakastamon kuulumisesta samaan yritysryhmään johtuvien intressiristiriitoihin liittyvien vaarojen osalta komissio katsoo, että Saksan järjestelmässä ei kiinnitetä riittävästi huomiota tähän intressiristiriitaan. Komission mukaan onkin aivan ilmeistä ja täysin luonnollista, että BALMin edustajana oleva henkilö joutuu intressiristiriitaan, koska edustaja on toisaalta pakastamon työntekijä ja toisaalta hänen on valvottava pakastamon toiminnan sääntöjenmukaisuutta, kun liha saapuu varastoon. Jos BALMin edustajien osuudesta ei voida luopua tästä väistämättömästä intressiristiriidasta huolimatta,

olisi Saksan viranomaisten pitänyt komission mielestä ryhtyä tehokkaisiin toimenpiteisiin, jotta intressiristiriita ei vaikuttaisi haitallisesti saapumisen yhteydessä suoritettavien tarkastusten laatuun.

41. Tältä osin *Saksan liittotasavalta* korostaa, että silloin kun myyjä naudanlihan interventio-oston yhteydessä on sidossuhteessa oleva yritys (teurastamo/pakastamo), BALM pyrkii erityisesti huolehtimaan siitä, että tällaisesta yrityksestä ostettua naudanlihaa mahdollisuuksien mukaan ei varastoida pakastamoon, joka on sidossuhteessa myyjään (teurastamoon). Niissä harvoissa tapauksissa, joissa tästä periaatteesta on logistisista ja/tai toiminnallisista syistä jouduttu luopumaan, sidossuhteessa olevassa pakastamossa suoritettua haltuunottoa on valvonut yksinomaan BALMin tarkastaja. Saksan liittotasavalta mainitsee tältä osin kuusi sidossuhteessa olevaa yritystä, ja esittää liitteessä tarkastusasiakirjat, jotka liittyvät sidossuhteessa olevia yrityksiä Annuss (teurastamo) ja Annuss (pakastamo) koskevaan tapaukseen. Saksan liittotasavalta toteaa lisäksi, että BALM oli edellyttänyt tämän menettelytavan (valvonnasta vastaavat yksinomaan BALMin virkamiehet) noudattamista sidossuhteessa olevien yritysten osalta suullisissa ohjeissa, jotka se oli antanut aluevirastoilleen.

42. *Komissio* epäilee näiden väitteiden luotettavuutta ja toteaa, että Saksan viranomaiset vakuuttivat aluksi, että tuotteitaan interventioon myyviä yrityksiä koski lakiin perustuva kielto varastoida itse omia tuotteitaan. Myöhemmin tehdyssä tarkastuksessa osoittautui, ettei tämä vakuutus vastannut todellisuutta ja että sidossuhteessa olevat yritykset tekivät tosiasiallisesti tällaisia kauppoja keskenään. Komission mukaan Saksan viranomaiset ilmoittivat silloin, että valvontaa oli tämän vuoksi tiukennettava. Komissio katsoo lopuksi, että Saksan liittotasavalta väittää nyt kanteessaan, että sidossuhteessa olevien yritysten osalta valvonnan on aina suorittanut BALMin virkamies. Siksi nämä perustelut eivät komission mielestä ole uskottavia. Ne eivät myöskään heijastu BALMin aluevirastoilleen antamissa ohjeissa. Ohjeissa ei mainita sanallakaan sidossuhteessa oleviin yrityksiin liittyvää ongelmaa. Komissio arvioi, että pelkästään esittämällä yksittäisen tapauksen Annuss/Annuss tarkastusasiakirjat ei voida näyttää toteen, että tarkastukset olivat johdonmukaisesti ja yksinomaan BALMin virkamiesten tekemiä.

2. Yksittäisissä tarkastuksissa ilmenneet konkreettiset sääntöjenvastaisuudet

43. Komission *loppuselvityksestä* ilmenee, että Saksan valvontajärjestelmän luotettavuuteen kohdistuvat epäilyt vahvistuivat, kun EMOTR:n tarkastuksessa esiin tulleessa sääntöjenvastaisessa tapauksessa paljastui, että vastaanottavan varaston (eräät) työntekijä(t) oli(vat) poistanut (poistaneet) ruhon neljänneksistä tiettyjä paloja lihan haltuunoton ja pakastamisen välisessä vaiheessa. Toisessa merkittävässä tapauksessa naudanlihaan leimattu luokitusmerkintä "O" oli vilpillisesti korvattu

leimalla "R", jotta varastoon voitiin ottaa 6,7 tonnia sellaista tavaraa, joka ei muuten olisi kuulunut intervention piiriin. Esiin oli tullut vielä yksi tapaus, jossa oli käytetty väärennettyä BALMin leimaa 92 tonnin naudanlihaerän ottamiseksi varastoitavaksi. Tämä tapaus paljastui vasta varastosta poistamisen jälkeen.

44. *Saksan liittotasavalta* väittää, ettei valvontajärjestelmän turvallisuutta ja sääntöjenmukaisuutta voida asettaa kyseenalaiseksi näiden kolmen rikkomistapauksen perusteella. Vaikka tapaukset osoittavat rikollisten aikeiden ulottuvuuden, ne pystyttiin BALMin ja Saksan muiden viranomaisten tarkastusten ansiosta paljastamaan täydellisesti, ja syylliset saatettiin vastuuseen siten, ettei niistä aiheutunut yhteisölle rahallista vahinkoa.

45. *Komission* mukaan sitä, että BALMin tai Saksan muiden viranomaisten tarkastuksissa on paljastunut kolme vahinkotapausta, ei myöskään voida pitää todisteena Saksan valvontajärjestelmän luotettavuudesta. Komissio toteaa toistamiseen, ettei kahden prosentin kertaluonteinen oikaisu perustu näihin tapauksiin, vaan se katsoo, että tapaukset paljastavat selvästi intervention piiriin kuuluvan naudanlihan haltuunoton, varaston hoidon ja varastosta poistamisen vaiheissa esiintyvät valvontajärjestelmän heikot kohdat.

46. Tältä osin komissio väittää, että ensin mainittu tapaus on hyvä esimerkki Saksan valvontajärjestelmän puutteista. Jos tarkastukset olisi haltuunoton yhteydessä tehty sääntöjenmukaisesti ja yhteisön oikeuden mukaisesti, ei lihapalojen anastaminen toimituksen ja pakastamisen välisessä vaiheessa olisi voinut olla mahdollista, koska tarkastukset kattavat koko tämän vaiheen, eli toimitetut ruhon neljännekset pysyvät valvonnassa toimitushetkestä pakastamiseen saakka. Vilpillisen toiminnan paljastuminen jälkeenpäin ei millään tavalla muuta sitä, että haltuunoton yhteydessä suoritetuissa tarkastuksissa esiintyy laiminlyöntejä ja puutteita.

47. Komissio väittää vastineessaan, että on todettu, että varastointia varten haltuunotettujen puoliruhojen lukumäärä useissa tapauksissa ei ole vastannut teurastamossa alun perin luokiteltujen puoliruhojen lukumäärää.

48. Tähän *Saksan liittotasavalta* toteaa, että pakastamoon saapuneiden puoliruhojen ja teurastamossa laaduntarkastuksen kohteena olleiden puoliruhojen lukumäärissä esiintyvät erot johtuvat siitä, että haltuunotettaviksi tarkoitettuihin puoliruhoihin oli — kuten Saksan viranomaiset valvontavaiheessa selvittivät komissiolle — pakastamoon kuljetettaessa tullut virheitä (esimerkiksi likaantuminen kuljetuksen aikana), jotka johtivat tuotteiden hylkäämiseen pakastamossa haltuunoton yhteydessä tehdyssä tarkastuksessa, koska ne

eivät täyttäneet interventioedellytyksiä. Nämä erot eivät millään tavalla liity valvontajärjestelmän puutteisiin. Eroilla ei sitä paitsi ole merkitystä, koska vain pakastamossa haltuunotettu liha kuuluu intervention piiriin.

49. Vastauskirjelmässään *komissio* katsoo, että Saksan liittotasavallan selvitys on tältä osin täysin hyväksyttävä. Komission mielestä on kuitenkin omituista, ettei näitä poikkeavuuksia mainita naudanlihan laadunarviointia ja haltuunottoa koskevissa pöytäkirjoissa, kuten muun muassa loppuselvityksessä mainituissa tapauksissa. Nämä tapaukset osoittavat myös, etteivät tällaiset sääntöjenvastaisuudet välttämättä ole johtaneet kyseessä olevan tavaran hylkäämiseen, kuten Saksan hallituksen esittämän käsityksen perusteella voisi uskoa.

50. Sellaisesta yleisemmästä vilpillisestä toiminnasta, jossa hyvälaatuinen liha korvattaisiin huonompilaatuisella, Saksan liittotasavalta toteaa, että vientilihan (95 %) ostajien taholta ei ole tullut valituksia. Saksan liittotasavalta katsoo, että jos tällaista vilpillistä toimintaa olisi tapahtunut, olisivat ostajat tuoneet sen esiin. Varastoidun lihan elintarvikeavustukseen tarkoitetun osan (5 %) vaihtaminen ei Saksan liittotasavallan mukaan ollut mahdollista, koska siihen tarkoitukseen leikattua ja pakattua tavaraa olisi vaikea myydä.

51. *Komissio* toteaa tähän, että vilpillisen toiminnan mahdollisuus oli tosiasiallisesti olemassa ja että se oli sidossuhteessa olevien yritysten osalta muodostunut lähes varmaksi tosiasiaksi, koska maksujärjestelmään oli mahdollista syöttää virheellinen pöytäkirja ilman ilmitulon vaaraa.

52. *Saksan liittotasavallan* mukaan haltuunottoa koskeva virheellinen pöytäkirja voidaan syöttää maksujärjestelmään vain, jos kaikki intervention piiriin kuuluvan naudanlihan haltuunotossa ja hallinnollisessa valvonnassa osallisina olevat henkilöt ja yksiköt (teurastamo, BALMin tarkastaja / BALMin valtuuttama henkilö, valantehnyt punnitsija, pakastamo, BALMin aluevirasto ja BALMin keskusvirasto) salaa tästä sopivat, koska vaadittavat tarkastukset tehdään aina. Saksan liittotasavallan mukaan mikään järjestelmä ei kuitenkaan tarjoaisi riittävää suojaa vilpilliseltä yhteistoiminnalta, joka olisi näin laajalle ulottuvaa ja huomattavaa ja johon kaikki henkilöt ja yksiköt osallistuisivat.

53. *Komissio* huomauttaa, että vastauksessaan 13.4.1994 päivättyyn komission kirjeeseen, jossa korostetaan virheellisten pöytäkirjojen syöttämisen vaaraa, Saksan hallitus totesi 6.7.1994 päivätyssä kirjeessään seuraavaa: "sen varmistamiseksi, että haltuunottoa koskevat BALMin keskusviraston, sen aluevirastojen ja pakastamon pöytäkirjat ovat yhdenmukaisia — — otetaan nykyisen valvontamenettelyn rinnalle käyttöön EMOTR:n ehdottamalla tavalla sisäinen valvonta- ja mukautusmenettely". Tällä toteamuksellaan Saksan hallitus on komission mukaan myöntänyt, että kyseiseen ajankohtaan saakka noudatettu

menettely ei suojannut maksujärjestelmää kattavalla tavalla virheellisten pöytäkirjojen syöttämiseltä.

3. Tilastotiedot

54. Komissio oli todennut *loppuselvityksessään*, että "tilastojen vertailussa on tullut esiin tarkastustoiminnan suuria alueellisia eroja. Esimerkiksi BALMin Hampurin aluevirasto, joka edustaa noin 40:tä prosenttia interventiovaraston toimituksista vuosina 1991 ja 1992, on voinut osoittaa, että yli puolet alueella suoritetuista toimituksista olivat sellaisia, joissa BALMin virkamies oli haltuunottohetkellä paikalla (38 prosenttia vuonna 1991 ja 72 prosenttia vuonna 1992). BALMin pienimpien aluevirastojen, Berliinin ja Weimarin, ilmoittama vastaava tarkastusaste oli 80 prosenttia. Sitä vastoin tarkastusaste oli vain 20 prosenttia Mühlheimin ja Mannheimin alueilla, jotka edustavat noin 25:tä prosenttia valtionsisäisistä toimituksista. BALMin toiseksi suurimmassa aluevirastossa, Münchenissä (noin 28 prosenttia kaikista valtionsisäisistä toimituksista), ei tarkastuksia suoritettu lainkaan vuonna 1991."

55. *Saksan liittotasavalta* väittää kannekirjelmässään, että varainhoitovuoden 1992 osalta on näytetty toteen, että BALMin tarkastajat ovat suorittaneet yli puolet (noin 52 %) pakastamoissa tehdyistä 14 000 tarkastuksesta ja että BALMin tarkastaja on näissä tapauksissa haltuunottoa koskevan pöytäkirjan (B-osa) lisäksi täytänyt lomakkeen "Bericht über die Prüfung im Empfangsbetrieb" (vastaanottavassa yrityksessä tehtyä tarkastusta koskeva kertomus) ja toimittanut ne BALMille. Muut tarkastukset (noin 48 %) ovat BALMin edustajien suorittamia, ja siten on haltuunottotarkastukset Saksan liittotasavallan mukaan voitu taata sataprosenttisesti.

56. *Komission* mukaan tilastoista käy ilmi todellisia puutteita siitä huolimatta, että BALMin virkamiehet ovat itse suorittaneet suurimman osan tarkastuksista (yhteensä 52 prosenttia varainhoitovuonna 1992). Komissio ei kiistä sitä, että 52 prosentissa tapauksista tarkastukset ovat BALMin virkamiesten suorittamia, mutta viittaa loppuselvityksessä todettuihin BALMin aluevirastojen oman valvontatoiminnan alueellisiin eroihin, joita komissio pitää huomattavina. Komissio pitää Münchenin alueviraston tapauksessa todettuja eroja osoituksena Saksan valvontajärjestelmän puutteiden laajuudesta.

57. *Saksan liittotasavalta* toteaa, että BALMin Münchenin alueviraston tarkastajien toimintaa vuonna 1991 koskeva komission väite on väärä, ja ilmoittaa korjanneensa komission väärinkäsitykseen perustuneen väitteen välittömästi, kun se ensimmäisen kerran esitettiin sovittelumenettelyn kuluessa. Haltuunottoa koskevista pöytäkirjoista ilmenee Saksan liittotasavallan mukaan, että Münchenin aluevirastossa BALMin omat tarkastajat olivat suorittaneet 16 prosenttia pakastamoiden haltuunottotarkastuksista.

58. *Komissio* myöntää, että vastineessa esitetystä väitteestä voisi päätellä, että BALMin virkailijat eivät olisi suorittaneet yhtään tarkastusta Münchenissä. Tämä ei komission mukaan kuitenkaan ollut väitteen ydin. Komissio selittää itse asiassa todenneensa Saksan viranomaisilta vaadittujen ja saatujen alueellisia tarkastuksia koskevien tietojen perusteella, että München oli ainoa alueverasto, joka ei ollut noudattanut yleistä valvontajärjestelmää ja joka oli vahvistanut BALMin virkamiesten tarkastukset lähettämällä "vastaanottavassa yrityksessä tehtyä tarkastusta koskevan kertomuksen". Kun otetaan huomioon, ettei mitään hyväksyttävää selitystä ole esitetty BALMin Münchenin aluevirastoa koskevan erityistapauksen perustelemiseksi, komission oli lähdettävä siitä, että Münchenin alueviraston osalta ei ollut esitetty riittävää näyttöä siitä, että mainitut tarkastukset olivat BALMin virkamiesten suorittamia. Komission mukaan on sivuhuomautuksena vielä todettava, että Saksan viranomaisten toimittamien lukujen perusteella Münchenin alueviraston tekemien tarkastusten osuus ei ole 16 prosenttia — kuten väitetään — vaan 11 prosenttia (412 BALMin virkamiesten laatimaa haltuunottoa koskevaa pöytäkirjaa yhteensä 3 747 pöytäkirjasta).

4. Tarkastuksia haltuunoton yhteydessä koskevat asiakirjat

59. *Loppuselvityksessään* komissio toteaa tiettyjen tarkastuskertomusten lähemmän tarkastelun perusteella, että yksittäisten erien tarkastukset eivät välttämättä olleet kattavia, eli ne eivät vastanneet kaikkia BALMin toimintaohjeissa mainittuja tarkastuskohtia toimituksesta varastointiin. Sitä vastoin noin kymmenessä prosentissa EMOTR:n tutkimista kertomuksista tuodaan esiin tiettyjä kielteisiä huomautuksia (esimerkiksi virheellinen leikkaus, liian korkea lämpötila jne.), jotka johtivat toimituksen hylkäämiseen kokonaan tai osittain. Tämä korostaa komission mukaan virallisten ja riippumattomien tarkastusten merkitystä vastaanottavassa yrityksessä suoritetun haltuunoton yhteydessä, erityisesti jos teurastamo ja pakastamo kuuluvat samaan yritykseen.

60. Vastineessaan *komissio* täsmentää tarkastuskertomusten tarkastelun osoittavan, että ne eivät täytä yhteisön oikeuden vaatimuksia. Komission mukaan tämän päätelmän voi tehdä komissiolle — myöhäisessä vaiheessa — esitetyistä tarkastuskertomuksista. Tarkastuskertomukset voidaan jakaa kolmeen erilliseen ryhmään:

Ensimmäinen ryhmä: BALMin virkamiesten itsensä naudanlihaerien toimitushetkellä tekemiä haltuunottotarkastuksia koskevat kertomukset. Näissä kertomuksissa tuodaan usein esiin satunnaisia puutteita, mikä täysin vastaa yleistä käytäntöä ja odotuksia ja mistä voidaan päätellä, että tarkastukset on tehty kattavasti ja huolellisesti.

Toinen ryhmä: BALMin virkamiesten haltuunoton jälkeen tekemiä tarkastuksia koskevat kertomukset. Nämä kertomukset osoittavat, että kyseessä olevat naudanlihaerät on tarkastettu vasta pakastettuina, ja kertomuksissa todetaan nimenomaisesti, ettei täydellistä haltuunottotarkastusta siinä vaiheessa enää voida tehdä.

Kolmas ryhmä: BALMin valtuuttamien edustajien interventiotuotteiden haltuunoton yhteydessä tekemiä tarkastuksia koskevat kertomukset. Kyseessä on "naudanlihan laadunarviointia ja haltuunottoa koskevan pöytäkirjan" B-osa, jonka tarkoitus on teurastamon A-osaan tekemien merkintöjen jälkeen vahvistaa naudanlihan haltuunotto varastoitavaksi. On todettava, että BALMin edustajat eivät esitä pöytäkirjan B-osassa mitään kielteisiä huomautuksia. Tulos ei vastaa todellisuutta, ja lisäksi BALMin virkamiesten tekemät tarkastukset osoittavat sen vääräksi. Tämä ristiriita on ilmeinen ja se tukee komission toteamuksia valvontajärjestelmän puutteista, joita se pitää todellisina.

61. *Saksan liittotasavalta* huomauttaa tähän, että asiakirjoja ei ole arvioitu oikein. Saksan liittotasavallan mukaan asiakirjoja on kaksi: "naudanlihan laadunarviointia ja haltuunottoa koskeva pöytäkirja", josta komissio käyttää nimitystä tarkastuskertomus, sekä lomake, josta käytetään nimitystä "vastaanottavassa yrityksessä tehtyä tarkastusta koskeva kertomus". Saksan järjestelmässä ainoastaan pöytäkirja on todistusvoimainen. Jälkimmäinen on BALMin sisäinen asiakirja.

62. Komission väitteet ovat Saksan liittotasavallan mukaan väärät siltä osin, kuin niissä yksinomaan viitataan "vastaanottavassa yrityksessä tehtyä tarkastusta koskevaan kertomukseen". Saksan liittotasavalta katsoo lisäksi, että on syytä hylätä komission väite, jonka mukaan BALMin valtuuttamien henkilöiden laatimat haltuunottoa koskevat pöytäkirjat (B-osa), joissa ei ole lainkaan kielteisiä huomautuksia, eivät vastaa komission käytännössä toteamaa tilannetta. Toisaalta Saksan liittotasavalta katsoo, että komissio on esittänyt vain hyvin pienen määrän "vastaanottavassa yrityksessä tehtyä tarkastusta koskevia kertomuksia", jotka sisälsivät BALMin tarkastajien huomautuksia seikoista, jotka poikkesivat tavanomaisesta valvontamenettelystä. Kertomukset eivät siten kelpaa näytöksi komission väittämästä edustajien käytöstä johtuvasta valvonnan yleisestä puutteellisuudesta.

63. *Komissio* huomauttaa lisäksi rajoittuneensa vastineessaan mainitsemaan vain muutamia esimerkkejä esittämiensä väitteiden tueksi. Komissio ei siis pidä asianmukaisena Saksan hallituksen väittämää, jonka mukaan kyseessä on vain "hyvin pieni määrä" kertomuksia. Komissio väittää löytäneensä puutteita koskevan maininnan yhteensä noin 15 prosentissa niistä tarkastuskertomuksista, joita se on tarkastellut 20.1.1996 pidettyjen kahdenvälisten neuvottelujen jälkeen, ja yksi näistä mai-

ninnoista koski huomautusta "BALMin leima puuttuu".

64. Komissio huomauttaa vielä, että Saksan viranomaiset toivat itse esiin "vastaanottavassa yrityksessä tehtyä tarkastusta koskevat kertomukset" osoittaakseen, että Saksan valvontajärjestelmä toimii asianmukaisella tavalla, sen jälkeen kun komissio oli todennut, että Saksan viranomaiset usein eivät laatineet haltuunottoa koskevia pöytäkirjoja omien ohjeidensa mukaisesti ja että niistä toisinaan jopa puuttui allekirjoitus. Näin ollen on johdonmukaista, että myös komission yksiköt ottavat huomioon "vastaanottavassa yrityksessä tehtyä tarkastusta koskevat kertomukset".

65. *Saksan hallitus* huomauttaa edelleen, että haltuunottoa koskevissa tarkastuksissa varainhoitovuonna 1992 käytetyssä lomakkeessa "naudanlihan laadunarviointia ja haltuunottoa koskeva pöytäkirja" ei ollut sopivaa kohtaa, johon BALMin tarkastajat tai sen valtuuttamat henkilöt olisivat voineet merkitä haltuunoton yhteydessä tehdyssä tarkastuksessa mahdollisesti ilmenneet poikkeavuudet tai haltuunotettavassa naudanlihassa havaitut vähäiset virheellisyydet. Ainoastaan pakastamossa asianmukaisesti haltuunotetut puoliruhot on merkitty haltuunottoa koskevan pöytäkirjan B-osaan. Myöhemmin BALM oli EMOTR:n ehdotuksesta korjannut pöytäkirjaa ja lisännyt siihen kohdan, johon mahdolliset poikkeavuudet voitiin merkitä.

66. *Komission* mukaan tämä on vielä yksi osoitus Saksan silloisen järjestelmän puutteista. Komissio katsoo, että tällaisen kohdan puuttumista pöytäkirjasta on pidettävä vakavana laiminlyöntinä, erityisesti jos haltuunottoa koskeva pöytäkirja tosiasiallisesti on, kuten Saksan hallitus vakuuttaa, varastoonsaapumisvaiheen pääasiallinen valvonta-asiakirja. Tällaisen kohdan sisältyminen asiakirjaan olisi komission mukaan kannustanut tarkastuksista vastaavaa henkilöä tutkimaan toimitetun lihan erityisen huolellisesti mahdollisesti esiintyvien virheellisyyksien varalta, ja tilanteen salliessa nimenomaisesti vahvistamaan nimikirjoituksellaan, että tavaran laatu on hyvä.

67. *Saksan liittotasavalta* väittää, että eräiden "vastaanottavassa yrityksessä tehtyä tarkastusta koskevien kertomusten" mukaan jäädytystunnelissa tarkastettu naudanliha on vielä ollut tuoretta eikä, kuten komissio esittää, pakastettua. Haltuunottotarkastukset voitiin tehdä asianmukaisesti, koska jäädytysprosessi aloitettiin vasta sen jälkeen, kun toimitettu erä oli kokonaisuudessaan siirretty jäädytystunneliin.

68. *Komission* mukaan kahdesta kyseessä olevasta kertomuksesta ilmenee, että liha on toisessa tapauksessa tarkastettu vasta toimitusta seuraavana päivänä ja toisessa tapauksessa kaksi päivää toimituksen jälkeen. On Saksan hallituksen asia selittää, onko mahdollista, tai miten on mahdollista, että lihaa säilytetään yli 24 tunnin jälkeen edelleen tuoreena eikä jäädytettynä. Tästä riippumatta jälkitarkastuksissa ei

missään tapauksessa voida varmistaa, että lämpötila on pysynyt toimituksille määrätyssä 7 asteessa. Vaikka tämä lämpötila vahvistetaankin kertomuksissa, ei vahvistus perustu BALMin virkamiesten tekemiin tarkastuksiin.

5. Voidaanko asetusta N:o 2456/93 soveltaa?

69. *Saksan liittotasavalta* väittää lisäksi kannekirjelmässään, että Saksassa sovellettavaan varastointijärjestelmään kohdistuvat komission väitteet perustuvat — ei niinkään nimenomaisesti vaan implisiittisesti — neuvoston asetuksen (ETY) N:o 805/68 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä naudanliha-alan yleisten ja erityisten interventiotoimenpiteiden osalta 1 päivänä syyskuuta 1993 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 2456/93 [8] 17 artiklaan. Saksan liittotasavalta katsoo asetuksen johdanto-osan perusteella komission itse myöntäneen, ettei sillä ollut käytettävissään kyseisellä alalla riittävästi sääntelyvälineitä, jotta se olisi voinut hallita vuonna 1992 vallinnutta poikkeuksellista tilannetta (jolloin naudanlihan interventiovarastot olivat suurimmat yhteisön perustamisen jälkeen). Saksan liittotasavalta väittää, että asetus tuli kuitenkin voimaan vasta syyskuussa 1993, eikä sitä voitu soveltaa varainhoitovuonna 1992, koska samanlaista säännöstä ei ollut silloin voimassa olleessa asetuksessa N:o 859/89. Saksan liittotasavalta arvostelee komissiota siitä, että tämä on soveltanut takautuvasti varainhoitovuoteen 1992 asetuksessa N:o 2456/93 säädettyjä ankarampia edellytyksiä, käyttäen verukkeena asetuksen N:o 729/70 8 artiklaa.

8 — EYVL L 225, s. 4.

70. *Komission* mukaan väite on perusteeton, koska Saksan valvontajärjestelmään kohdistettu arvostelu varainhoitovuoden 1992 osalta ei perustu tosiasiallisesti eikä oikeudellisesti asetuksessa N:o 2456/93 käyttöönotettuun järjestelmään. Komissio perustaa arvostelunsa siihen, että Saksan liittotasavalta oli jättänyt toteuttamatta tarvittavat toimenpiteet huolehtiakseen EMOTR:n rahoittamien toimien asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdan mukaisesta tosiasiallisesta ja asianmukaisesta toteuttamisesta.

B *Tapauksen tarkastelu*

71. Sisältyykö Saksan valvontajärjestelmään intervention piiriin kuuluvan naudanlihan haltuunoton yhteydessä sellaisia puutteita, jotka saattavat aiheuttaa EMOTR:lle vähäisiä tappioita?

72. Saksan hallituksen esittämistä väitteistä huolimatta katson, että kysymykseen on vastattava myöntävästi.

73. Tosin on kiistatonta, että teurastamossa suoritetuissa tarkastuksissa BALMin virkamiehet tutkivat perusteellisesti, onko interventioedellytyksiä noudatettu. Tarkastuksilla ei kuitenkaan voida korjata haltuunoton yhteydessä pakastamossa tehtyjen tarkastusten mahdollisia puutteita. On tarpeen todeta, että teurastamossa tehtyjen tarkastusten sääntöjenmukaisuudella ei ole merkitystä haltuunoton yhteydessä pakastamossa tehtyjen tarkastusten sääntöjenmukaisuutta arvioitaessa. Ratkaiseva ajankohta interventiotavaran omistusoikeuden siirron ja maksun määräytymisen kannalta on asetuksen N:o 859/89 14 artiklan mukaan juuri tavaran haltuunotto. Siten komissio toteaa perustellusti, että pakastamossa tehdyillä tarkastuksilla on itsenäinen ja olennainen merkitys yhteisön maksujärjestelmässä.

74. Tarkastusten kannalta on kuitenkin merkityksellistä, että niiden arviointi erikseen väistämättä johtaa puutteiden toteamiseen, kuten Saksan hallitus itsekin myöntää. [9]

75. Tarkastuskertomuksiin perustuvista komission huomautuksista ilmenee, etteivät BALMin edustajat suorita tarkastuksia riittävän kriittisesti. Niistä käy nimittäin ilmi, että kun BALMin virkamiehet tekevät haltuunoton yhteydessä suoritettavat tarkastukset, kertomuksissa tuodaan usein esiin yksittäisiä puutteita, kun taas BALMin valtuuttamat edustajat eivät merkitse niihin mitään kielteisiä huomautuksia. Tämä ristiriita käy myös ilmi BALMin virkamiesten myöhemmin tekemistä tarkastuksista, joista 15 prosentissa mainitaan edustajien suorittamia tarkastuksia koskevista puutteista.

76. Saksan hallituksen väitettä, jonka mukaan BALMin virkamiesten tekemiä jälkitarkastuksia koskevat kertomukset ovat vain BALMin sisäisiä asiakirjoja ja jonka mukaan pelkästään haltuunottohetkellä täytetty tarkastusta koskeva pöytäkirja on todistusvoimainen, ei voida hyväksyä. Kuten komissio väittää, Saksan viranomaiset ovat itse esittäneet nämä asiakirjat osoittaakseen, että valvontajärjestelmä toimii asianmukaisella tavalla. Jos kyseisistä asiakirjoista ilmenee seikkoja, jotka tukevat komission kantaa, komissiolla on siis oikeus vedota niihin.

77. Muilta osin yhdyn komission näkemykseen, jonka mukaan tarpeelliset tarkastukset voidaan tehdä vain silloin, kun naudanlihaerät toimitetaan pakastamoon, koska BALMin virkamiesten jälkeenpäin tekemillä tarkastuksilla ei voida korjata haltuunoton yhteydessä tehtyjen tarkastusten mahdollisia puutteita. Jos BALMin tarkastaja ei ole paikalla haltuunoton aikana, hän tarkastaa lihan joko sen ollessa jäädytystunnelissa (Schockraum) tai kun liha on jo varastoitu.

9 — Ks. edellä 35 kohta.

78. Ensin mainitussa tapauksessa on vaikea kuvitella, ettei liha oltuaan 24 tuntia jäädytystunnelissa olisi jo niin syvässä jäässä, ettei sen ominaisuuksia enää voi tutkia riittävän tarkasti, saapumislämpötilasta puhumattakaan.

79. Jälkimmäisessä tapauksessa lihan laadun perusteellinen tarkastaminen on erityisen mahdotonta siinä vaiheessa, kun se toimitetaan yritykseen, koska jäädytys on kokonaan päättynyt ja liha on pakattu ja nostettu lavalle varastossa.

80. Näiden jälkeenpäin tehtyjen asiakirja-aineistoon perustuvien ja paikan päällä tehtyjen tarkastusten hyöty on siten väistämättä toiminnan asianmukaisuuden varmistamisen kannalta vain vähäinen.

81. Jos lisäksi lihan haltuunoton yhteydessä tehtäviä tarkastuksia pidetään pääasiallisina tarkastuksina, sitä seikkaa, että vuonna 1992 haltuunottoa koskevissa tarkastuksissa käytetystä pöytäkirjasta on puuttunut asianmukainen kohta tarkastuksessa mahdollisesti ilmenneiden poikkeavuuksien ja haltuunotettavassa lihassa havaittujen vähäisten virheellisyyksien merkitsemiseksi, on pidettävä Saksan järjestelmässä kyseisenä aikana olleena lisäpuutteena. Tällä on entistä suurempi merkitys, jos kyseinen pöytäkirja on tosiasiassa ainoa todistusvoimainen asiakirja, kuten Saksan hallitus toteaa. Saksan hallitus on sitä paitsi myöntänyt puutteen ja korjannut sen lisäämällä seuraavina varainhoitovuosina käytettyyn pöytäkirjaan tällaisen kohdan.

82. Vaikeampi on kysymys siitä, minkälaiset johtopäätökset paljastuneista petoksista on tehtävä. Kuten jo aluksi totesin, sovitteluelin on "taipuvainen katsomaan", että sääntöjenvastaisuuksien rikollisen luonteen takia petoksilta ei olisi voitu välttyä, vaikka BALM olisi käyttänyt yksinomaan omia tarkastajiaan. Se on mahdollista. Toisaalta katson kuitenkin, että luokitusmerkinnän "O" vilpillinen korvaaminen luokitusmerkinnällä "R" sekä väärennetyn BALMin leiman käyttö 92 tonnin lihaerän saamiseksi intervention piiriin olisi ollut paljon vaikeampaa, jos BALMin virkamiehet olisivat olleet paikalla, kun tavarat toimitettiin varastoon. On totta, että kuten Saksan hallitus toteaa, nämä rikkomistapaukset eivät voi asettaa kokonaan kyseenalaiseksi Saksan valvontajärjestelmän varmuutta ja sääntöjenmukaisuutta. Ne tuovat kuitenkin esiin järjestelmän haavoittuvuuden, joka liittyy edustajien käyttöön.

83. Tämä haavoittuvuus on vielä ilmeisempi, jos otetaan huomioon tiettyjen BALMin aluevirastojen suorittamien tarkastusten suhteellisen vähäinen määrä haltuunoton yhteydessä. Vaikka BALMin virkamiesten itse toteuttamien tarkastusten osuus on yhteensä 52 prosenttia, on kuitenkin syytä pelätä, että Mülheimin, Mannheimin ja varsinkin Münchenin virastojen suorittamien virallisten ja riippumattomien tarkastusten pieni määrä on helpottanut vähemmän tunnollisten henkilöiden vilpillistä toimintaa.

84. Sidossuhteessa oleviin yrityksiin liittyvän petosten vaaran osalta olen sitä vastoin

yllättynyt komission kannasta, jonka mukaan Saksan hallitus on vasta kanteessaan väittänyt, että tällaisissa tapauksissa tarkastukset ovat aina BALMin virkamiesten tekemiä. Jo loppuselvityksessä mainitaan nimittäin selvästi aluevirastoille annetut suulliset ohjeet, joiden mukaan haltuunoton tarkastuksen on aina oltava yksinomaan BALMin virkamiehen suorittama, kun teurastamo ja pakastamo kuuluvat samaan yritysryhmään.

85. Sitä vastoin voidaan arvostella sitä, että kyseiset ohjeet on annettu pelkästään suullisesti, mitä Saksan liittotasavalta ei kiistä. Tällaisten tarkastusten suorittaminen on nimittäin olennaisen tärkeää haltuunottotoimien sääntöjenmukaisuuden kannalta silloin, kun pakastamo on sidossuhteessa teurastamoon. BALM on suullisia ohjeita antamalla myöntänyt kyseisen seikan tärkeän merkityksen, mutta se ei ole kuitenkaan taannut sille sitä painoarvoa, joka olisi annettu kirjallisilla ohjeilla. Siten voidaan päätellä, että BALMin antamat ohjeet eivät suullisina ole olleet täysin tehokkaita, mikä on myös otettava huomioon Saksan valvontajärjestelmän puutteita arvioitaessa.

86. On todettava, että virheellisen pöytäkirjan syöttäminen järjestelmään on mahdollista yritysten ollessa sidossuhteessa. Tosin tällaisen petollisen toimen paljastumatta jäämisen vaara on vähäinen, mutta se on silti todellinen. Saksan viranomaiset ovat myöntäneet tämän itse ilmoittaessaan ottavansa käyttöön menettelyn, jolla taattaisiin, että haltuunottoa koskevien pöytäkirjojen versiot BALMin keskusvirastossa ja sen aluevirastoissa sekä pakastamossa vastaavat täysin toisiaan.

87. Voin vain yhtyä komission näkemykseen Saksan hallituksen väitteestä, jolla se arvostelee komissiota asetuksen N:o 2456/93 17 artiklan takautuvasta soveltamisesta. Väite on sekä tosiasiallisesti että oikeudellisesti perusteeton. Tosin haltuunottomenettely kuvaillaan kyseisessä artiklassa ensimmäisen kerran täsmällisesti. Vaikka yhteisön lainsäädännössä ei siis ollut siihen mennessä ollut yhtä täsmällisiä haltuunottoa koskevia säännöksiä, velvoitettiin jäsenvaltiot kuitenkin jo asetuksen N:o 729/70 8 artiklassa toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet

— EMOTR:sta rahoitettavien toimien tosiasiallisen toteuttamisen ja niiden asianmukaisuuden varmistamiseksi sekä

ja

— sääntöjenvastaisuuksien estämiseksi ja niihin liittyvien seuraamusten toteuttamiseksi.

88. Tässä säännöksessä, joka on maatalouden alalla ilmaus jäsenvaltioille EY:n perustamissopimuksen 5 artiklassa asete-

tuista velvoitteista, näet määritellään periaatteet, joiden mukaisesti yhteisön ja jäsenvaltioiden on järjestettävä EMOTR:sta rahoitettavia maatalouden interventiotoimia koskevien yhteisön päätösten täytäntöönpano ja näihin interventiotoimiin liittyvien petosten sekä sääntöjenvastaisuuksien torjunta. Siinä asetetaan jäsenvaltioille yleinen velvollisuus ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että EMOTR:sta rahoitettavat toimet on tosiasiallisesti toteutettu ja että ne on toteutettu sääntöjenmukaisesti, vaikka yhteisön tietyssä yksittäisessä säädöksessä ei nimenomaisesti edellytetä minkään tietyn valvontamenetelmän käyttöönottamista. [10]

89. Saksan viranomaisten olisi siis taattava naudanlihan haltuunoton yhteydessä tehtyjen tarkastusten tehokkuus tämän velvoitteen mukaisesti.

90. Edellä esitetty tarkastelu osoittaa kuitenkin, että ne väitteet eivät ole vakuuttavia, joiden avulla Saksan hallitus on pyrkinyt osoittamaan, että sellaisia puutteita ei ole, joilla komissio erityisesti on perustellut riidanalaista kertaluonteista oikaisua.

91. Puuttuvia perusteluja koskevan väitteen osalta on riittävää muistuttaa, että tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevissa päätöksissä ei edellytetä yksityiskohtaisia perusteluja, koska päätökset tehdään yhden tai useamman loppuselvityksen sekä jäsenvaltion ja komission välisen kirjeenvaihdon perusteella. Tämä merkitsee sitä, että asianomainen hallitus on osallistunut kiinteästi päätöksen valmisteluun ja tietää näin ollen syyn, jonka vuoksi komissio ei katsonut riidanalaisen rahamäärän kuuluvan EMOTR:n vastattavaksi. [11]

IV Tarkastukset varastoinnin aikana

A *Oikeudelliset perusteet ja perustelut*

92. Tässä kohdin kantajan perustelut jakautuvat neljään osaan.

1. Inventaariin merkitseminen

93. Asetuksen N:o 618/90 3 artiklan sanamuoto on seuraava:

"Varastoija tarkastaa kirjanpidollisen inventaarin varainhoitovuoden kahtena viimeisenä kuukautena.

10 — Ks. asia C-209/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 1.10.1998 (Kok. 1998, s. I-5655, 43 kohta).

11 — Ks. erityisesti asia 347/85, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 24.3.1988 (Kok. 1988, s. 1749, 60 kohta).

Tarkastukseen kuuluu tavaran fyysisen olemassaolon toteaminen noudattaen lomaketta, jonka malli on liitteessä II.

Tarkastus tehdään interventiotoimielimen virkamiehen läsnäollessa.

Mikäli interventiotoimielimen virkamies ei kuitenkaan ole läsnä, hän tekee tarkastuksen seuraavan vierailunsa yhteydessä ottaen huomioon kyseisenä väliaikana tehdyt varastosiirrot."

94. Lomakkeessa, jonka malli on edellä mainitun asetuksen liitteessä II, on kuusi saraketta, joiden otsikot ovat: "Kirjanpitoon merkitty paino", "Todennettu paino", "Tarkastettu paino" ja "Huomautuksia". Lomakkeen alaosassa on seuraavat merkinnät: "Todennettu paino: tavaran fyysisen olemassaolon toteaminen (3 artikla)" ja "Tarkastettu paino: valitut ja punnitut erät (4 artikla)".

95. Komissio on *loppuselvityksessään* todennut, ettei inventaareissa koskaan ole ollut eroja kirjatun painon ja tarkastetun painon välillä. Niissä varastoissa, joihin oli tutustuttu, voitiin komission mukaan todeta, että 3 artiklan vastaisesti varastoja ei ollut tarkastettu paikan päällä, vaan niitä koskevat tiedot oli vain otettu pakastamon varastokirjanpidosta.

96. *Saksan liittotasavalta* väittää, että asetuksen N:o 618/90 3 artiklassa ei edellytetä lihan painon toteamista vuosittaista inventaaria varten tehtävässä tarkastuksessa, koska saman asetuksen 4 artiklan mukaan fyysinen tarkastus tehdään myöhemmin. Saksan liittotasavallan mukaan vuosi-inventaaria koskevissa ilmoituksissa ei painojen välisiä eroja niin ollen voida todeta tavaran fyysistä olemassaoloa tarkastettaessa, toisin kuin komissio väittää.

97. *Komissio* väittää, että jokaisesta kuormauslavan tai kappaleen häviämisestä seuraa väistämättä painonvähennys, joka on kirjattava inventaaripöytäkirjaan. Tällaisen merkinnän puuttuminen tukee komission edustajien paikan päällä tarkastuksia tehdessään tapaamilta pakastamon työntekijöiltä suoraan saamia tietoja, joiden mukaan varastoija ei todennut tavaroiden fyysistä olemassaoloa, vaan otti määriä ja painoja koskevat tiedot suoraan pakastamon varastokirjanpidosta. Tämä on komission mukaan inventaarimenettelyn varsinainen heikko kohta, sillä pakastamoiden laatimissa vuosi-inventaareissa ei ole koskaan eroja kirjanpitoon merkittyjen määrien ja painojen sekä todennettujen määrien ja painojen välillä.

98. *Saksan liittotasavalta* katsoo, että on komission asia näyttää toteen tällaiset väitteet, ja ehdottaa itse todisteeksi BAL-

Min aluevirastojen yksittäisten virkamiesten lausuntoja. Saksan liittotasavallan mukaan varastoija saa vuosittain kirjalliset ohjeet noudattaa vuosi-inventaarin laatimista koskevia vaatimuksia. Allekirjoittamalla interventiotavaroiden vuosi-inventaaria koskevan ilmoituksen varastoija vakuuttaa ja todistaa, että tarkastus on suoritettu asianmukaisesti. Asetuksessa ei tämän lisäksi edellytetä todisteita eikä muuta asiakirjanäyttöä sen osoittamiseksi, että kirjanpidollisen inventaarin tarkastuksessa on noudatettu 3 artiklaa.

99. *Komissio* vastaa tähän, että jo pelkkä velvollisuus todeta tavaran fyysinen olemassaolo edellyttää asiakirjoja, joilla vahvistetaan todistettavasti, että tarkastukset on suoritettu. Siksi komission vaatima näyttö ei ole "lisänäyttö", vaan näyttö siitä, että tarkastus on tehty.

100. *Saksan liittotasavalta* katsoo, että tavaran fyysistä olemassaoloa todettaessa ei painoa tarvitse konkreettisesti tarkastaa punnitsemalla 3 artiklassa säädetyn tarkastuksen yhteydessä, vaan on riittävää kirjata — ilmaisun "Todennettu paino" määritelmän mukaisesti — ne painot, jotka 3 artiklan mukaisesti suoritetun tavaran fyysisen olemassaolon toteamisen yhteydessä on todettu paikan päällä. Kun otetaan huomioon, ettei painoa tarkasteta lainkaan myöhemmin tehtävällä punnituksella, on lomakkeen sarakkeisiin "kirjanpitoon merkitty paino" ja "todennettu paino" kirjattujen painojen aina oltava samat, jos paikan päällä tehdyssä varastoinventaarissa ei ole ilmennyt mitään inventointivirhettä.

101. *Komissio* väittää tältä osin, että Saksan liittotasavalta ei vastoin nyt esittämiään väitteitä ole sulkenut pois tietojen jäljentämiskäytännön olemassaoloa pakastamoissa ja että se vastauksena komission esittämään tätä vaaraa korostavaan huomautukseen on maininnut aikovansa "valvoa jatkossa aiempaa tiukemmin, että varastoijat noudattavat säännöksiä". Muuten komissio muistuttaa, että on täysin ymmärrettävää, kun otetaan huomioon tämä puhtaasti jäljentäminen kirjanpitoon, ettei mitään virheellisiä määriä ole voitu todeta, mutta katsoo kuitenkin, ettei sen perusteella voida päätellä, kuten Saksan hallitus pyrkii tekemään, että tarkastukset on tehty sääntöjen mukaisesti.

2. Inventaarien tarkastaminen

102. Asetuksen N:o 618/90 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Interventiotoimielimen virkamies tarkastaa paikalla kirjanpidollisten inventaarien perusteella:

— varastoijan noudattaman inventaarien laatimismenettelyn,

— varaston kirjanpidolliset tiedot (sisäänja uloskirjaukset, varastojen saldo) ja varastoijan vuosittaisen inventaarin lopputulokset.

Virkamies vertaa edellä mainittuja kirjanpidollisia tietoja oman kirjanpitonsa määriä koskeviin tietoihin sekä kuukausittaisiin kirjanpidollisiin inventaareihin.

Tilien ollessa yhdenmukaiset, virkamies tekee fyysisen tarkastuksen, joka kattaa vähintään viisi prosenttia varastoiduista määristä noudattaen kunkin tuotteen osalta liitteeseen III merkittyjä menetelmiä.

Kun tilit poikkeavat toisistaan tai kun fyysisessä tarkastuksessa ilmenee ristiriita, jota ei ole perusteltu selkeästi, varastoiduista määristä on tarkastettava täydentävä prosentuaalinen osuus samaa menettelyä noudattaen.

Tarkastusta on jatkettava viiden prosenttiyksikön suuruisissa erissä siihen saakka, kunnes havaittuihin ristiriitoihin tai poikkeamiin löydetään selitys.

Interventiotoimielintä voi edustaa jäsenvaltion hyväksymä tilintarkastaja tai tarkastaja.

Tarkastuksen tekee varastoijasta riippumaton henkilö."

103. Saman asetuksen liitteessä III olevassa jaksossa VI määrätään inventaarin laatimiseksi seuraavasta naudanlihaa koskevasta fyysisen tarkastuksen menetelmästä:

"1. Sellaisten erien valinta, jotka vastaavat viittä prosenttia julkisessa interventiossa varastoidusta kokonaismäärästä. Valintaa voidaan valmistella ennen varastoon menoa interventiotoimielimen kirjanpidollisten tietojen perusteella, mutta siitä ei voida ilmoittaa varastoijalle.

2. Valittujen erien olemassaolon ja erien koostumuksen tarkastaminen paikalla: tarkastukseen kuuluu:

— ruhojen osalta:

— erien yksilöinti ja kappaleiden määrän tarkastaminen,

— leikkauslajin ja/tai laadun mukainen tarkastaminen, joka kattaa 20 % kappaleista,

— pakkauksen tilan silmämääräinen tarkastaminen;

— luuttomaksi leikatun lihan osalta:

— erien yksilöinti ja laatikoiden määrän tarkastaminen,

— kuormalavojen painon tarkastus, joka käsittää 10 % kuormalavoista tai säiliöistä,

— laatikoiden painon tarkastus, joka käsittää 10 % kunkin punnitun kuormalavan laatikoista,

— kyseisten laatikoiden sisällön silmämääräinen tarkastus sekä laatikon pakkauksen tilan tarkastaminen.

Kuormalavojen valinnassa on otettava huomioon erilaiset varastoidut leikkauslajit.

3. Pöytäkirjaan merkittävä kuvaus fyysisesti tarkastettujen erien inventaarista ja todetuista vioista."

104. Loppuselvityksessään komissio toteaa pystyneensä pelkästään varmistamaan, että vähintään viisi prosenttia varastoidun lihan määrästä kattava fyysinen tarkastus on suoritettu asetuksen N:o 618/90 4 artiklan ja liitteen III vaatimusten mukaisesti. Selvityksessä tuodaan esiin vaikeudet, jotka EMOTR:lla oli inventaareja koskevien tarkastusten yhteydessä: täyteen ahdetut varastot, vaikeus vahvistaa silmämääräisesti arvioituja määriä, vaikeus arvioida kullekin lavalle kuormattujen kappaleiden määriä, sellaisten tarkastusten puuttuminen, joilla olisi varmistettu, että valitut lavat vastasivat punnittuja lavoja jne.

105. Kannekirjelmässään *Saksan liittotasavalta* kiistää komission väitteen, jonka mukaan asetuksen N:o 618/90 4 artiklan ja liitteessä III olevan VI jakson mukaisia tarkastuksia ei olisi suoritettu asianmukaisesti. Saksan liittotasavalta väittää, että tavaraeriä oli valittu tietty määrä, joka kattoi vähintään viisi prosenttia varastoidusta kokonaismäärästä, ja että erien koostumus oli tarkastettu paikan päällä. Lisäksi BALMin virkailijat ovat Saksan liittotasavallan mukaan tarkastaneet painon ylimääräisessä tarkastuksessa, joka kattaa 20 prosenttia jo tarkastetusta määrästä (5 %), ja BALMin virkailija valitsi tarkastettavaan 20 prosenttiin sisältyvät kappaleet paikan päällä (kuormalavojen valinta). Vuosi-inventaaria koskevassa pöytäkirjassa, jonka liitteenä on vastaava varastoluettelo ja jossa eritellään tarkastetut ja paikan päällä punnitut varastoidut erät, varastoija ja BALMin virkailija todistavat ja vahvistavat allekirjoituksillaan varastoidun lihan fyysisen tarkastuksen tuloksen. Saksan hallituksen mukaan yhteisön oikeudessa ei ole mitään perustetta lisävaatimuksille.

106. *Komissio* ei kiistä sitä, että tästä viiden prosentin määrästä valitun 20 prosentin paino on tarkastettu yhteisön säännösten mukaisesti, mutta huomauttaa, että tämä prosenttimäärä vastaa vain yhtä prosenttia varastossa olevasta kokonaismäärästä. Komission mukaan arvostelu ei koske tarkastusten tätä osaa, joten Saksan hallituksen kannekirjelmään sisältyvä tätä koskeva selvitys on merkityksetön. Komission mukaan inventaarien tarkastamista koskevassa järjestelmässä olevat vakavat puutteet liittyvät fyysisiin tarkastuksiin, jotka on tehtävä vähintään viidelle prosentille varastoidusta lihasta. Komissio väittää, että Saksan liittotasavallan esittämät väitteet eivät vastaa sitä todellista tilannetta, jonka komission yksiköt kohtasivat itse tekemiensä tarkastusten yhteydessä. Komission mukaan painoa koskevat merkinnät osoittavat ainoastaan sen, mistä erästä tai tavararyhmästä tämä varastoidusta kokonaismäärästä yhden prosentin kattava osa on valittu painon tarkastamiseksi. Komissio huomauttaa, että sen tarkastajat totesivat BALMin virkailijoiden inventaaria varten tekemiä tarkastuksia tutkiessaan, että oli mahdotonta päätellä tarkasti, mihin määriin silmämääräiset tarkastukset oli kohdistettu. Komission mukaan inventaaripöytäkirjojen perusteella ei ollut mahdollista tarkastaa, montako lavaa oli punnittu ja mitkä ne olivat; yksittäisillä lavoilla olevia kappaleita ei ollut laskettu; sitä ei valvottu, olivatko painon tarkastamiseksi valitut lavat samat kuin tosiasiallisesti punnitut lavat; BALMin virkamiesten punnitsemia lavoja oli mahdotonta yksilöidä; yhtäkään pakkausta ei avattu, jotta jäädytettyä lihaa tai leimoja olisi voitu verrata luokitusta tai tavararyhmää koskeviin merkintöihin. Komission mukaan inventaaria koskevan pöytäkirjan sarake "poikkeamat" oli usein jätetty täyttämättä tai se oli täytetty puutteellisesti. Komissio katsoo, että inventaareja koskevien pöytäkirjojen perusteella ei ole mahdollista päätellä tarkkaa määrää, johon fyysinen tarkastus on kohdistunut.

107. Kun komissio pyysi BALMilta asiakirjanäyttöä, tämä ei pystynyt esittämään tarkastajiensa työasiakirjoja, joiden perusteella olisi ollut mahdollista saada selville tarkastettujen lavojen ja kappaleiden tarkka lukumäärä ja paino. Komissio väittää, että kun yhteisön varojen käyttöön liittyen yhteisön oikeudessa säädetään konkreettisista tarkastuksista, kuten viisi prosenttia varastoidusta naudanlihasta kattavasta fyysisestä tarkastuksesta, toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on huolehdittava siitä, että tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevan menettelyn yhteydessä voidaan todeta asianmukaisten asiakirjojen avulla, onko tätä yhteisön asettamaa velvollisuutta noudatettu. Koska näin ei ole tapahtunut nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, todistustaakka on Saksan hallituksella ja komission mukaan tältä osin viittaaminen BALMin virkailijoiden tai tarkastajien lausuntoihin ei riitä.

108. *Saksan liittotasavalta* väittää, että asetuksen N:o 618/90 4 artiklan mukaisen fyysisen tarkastuksen kohteena ollut todellinen määrä ilmenee vuosi-inventaareja koskevan pöytäkirjan liitteenä olevan varastoluettelon neljännestä sarakkeesta, johon on merkitty tarkka paino.

109. Kysymykseen siitä, montako lavaa ja mitkä lavat oli tarkastettu ja mitä kappaleita niillä oli, Saksan liittotasavalta huomauttaa, että vuosi-inventaaria koskevaan pöytäkirjaan liitettyjen varastoluetteloiden perusteella voidaan kiistattomasti todeta mille varastoerille on suoritettu asetuksen N:o 618/90 4 artiklan ja liitteessä III olevan VI jakson yhdistettyjen säännösten mukainen fyysinen tarkastus. Tarkastetut erät ja todetut painot merkitään varastoluetteloihin. Saksan liittotasavallan mukaan tarkastetut lavat ovat koko ajan yksilöitävissä paikan päällä lavoihin kiinnitettyjen lipukkeiden perusteella siihen saakka kunnes tavara poistetaan varastosta, koska BALMin toimivaltaiset tarkastajat varustavat tarkastettujen ja punnittujen lavojen lipukkeet inventaarin yhteydessä nimikirjoituksellaan tai BALMin leimalla tai molemmilla ja koska lavoja ei punnituksen jälkeen enää aseteta takaisin entisille paikoilleen, vaan ne varastoidaan erikseen.

110. *Komission* mukaan Saksan hallitus kuvaa menettelyä, jonka avulla tarkastetut lavat on teoriassa mahdollista yksilöidä mutta jonka soveltamisesta käytännössä ei ole mitään takeita. Komissio ilmoittaa, että komission edustajat ovat tarkastuksissaan todenneet esimerkiksi, että BALMin tarkastajat usein käyttävät erityistä numerointia (1—20 jne.) valittuja lavoja merkitessään. Tämä menettelytapa tekee komission mielestä jälkeenpäin tehtävät tarkastukset mahdottomiksi. Komissio pitää tosin lavoihin kiinnitettävien lipukkeiden käyttöä periaatteessa hyödyllisenä toimenpiteenä lavojen yksilöinnin kannalta, mutta lipukkeiden avulla tehtävät tarkastukset edellyttävät kuitenkin, että naudanliha on tosiasiallisesti edelleen lavalla. Komissio huomauttaa, että jollei näin ole, se johtuu selkeiden ohjeiden puutteesta.

3. Viisi prosenttia varastoidusta lihasta kattavia fyysisiä tarkastuksia koskevien nimenomaisten kansallisten ohjeiden puuttuminen

111. *Loppuselvityksessään* komissio toteaa, että

"viisi prosenttia kattavien fyysisten tarkastusten suorittamista koskevat kansalliset ohjeet eivät ole täsmälliset, vaan niissä viitataan pelkästään asiaa koskevan yhteisön asetuksen liitteeseen".

112. *Saksan hallituksen* mielestä komissio erehtyy, sillä BALM on asetuksen N:o 618/90 toteuttamiseksi laatinut julkisiin varastoihin asetettujen maataloustuotteiden vuosi-inventaarien tarkastamista koskevat toimintaohjeet. Nyt kyseessä olevassa yhteydessä on riittävää ja BALMin virkailijoille sellaisenaan ymmärrettävää, että toimintaohjeissa viitataan asetuksen N:o 618/90 liitteessä III olevan VI jakson säännöksiin, koska liitteessä kuvaillaan kaikki vuosi-inventaarin yhteydessä tehtävien fyysisten tarkastusten sääntöjenmukaista toteuttamista varten tarvittavat valvontavaiheet.

113. *Komissio* katsoo, ettei tämä riitä takaamaan, että yhteisön oikeuden edellyttämät fyysiset tarkastukset on suoritettu asianmukaisesti, eikä myöskään näyttämään sitä tarvittaessa toteen.

4. Tietyissä tarkastuksissa esiin tulleet tosiasialliset sääntöjenvastaisuudet

114. *Komissio* esittää vastineessaan, että kahdessa pakastamossa tehdyt tarkastukset tarjoavat hyvän esimerkin käytännössä havaituista poikkeuksellisista tilanteista ja puutteista. Yhdessä pakastamossa todettiin vakavia puutteita kolmessa kuormauslavassa: lavan lipukkeeseen oli merkitty kahdentoista ruhon neljänneksen bruttopainoksi 1 129 kiloa, kun taas tarkastuksessa lavalla oli vain yksitoista ruhon neljännestä, jotka painoivat yhteensä 1 021 kiloa. Näiden yhdentoista ruhon neljänneksen päällä oli irrallinen lipuke, joka todennäköisesti kuului puuttuvaan kahdenteentoista ruhon neljännekseen. Toiseen lavaan kiinnitetyn lipukkeen mukaan lavalla oli yksitoista ruhon neljännestä, joiden bruttopaino oli 1 104 kiloa, joka oli jälkeenpäin muutettu 1 094 kiloksi. Numeroimattomalla lavalla oli kolme ruhon neljännestä ilman painomerkintää. Toisessa pakastamossa oli lisäksi eräällä näkyvissä olevalla lavalla ruhon neljännes, josta pisti esiin suuri metallikoukku, joka ilmeisesti oli unohtunut siihen ja laskettu varastoon saapumisen yhteydessä punnittuun bruttopainoon.

115. *Saksan hallitus* esittää tältä osin seuraavan selvityksen: ensin mainitussa tapauksessa kahdestoista ruhon neljännes ei puuttunut, vaan se oli siirretty toiselle lavalle, koska katsottiin, että kaksitoista ruhon neljännestä samalla lavalla oli liikaa. Lavaan kiinnitetty lipuke oli erehdyksessä jäänyt korjaamatta. Komission mainitseman toisen lavan osalta painoon jälkeenpäin tehty muutos oli vain korjaus lipukkeeseen alunperin virheellisesti tehtyyn merkintään. Painomerkintää vailla olevien kolmen ruhon neljänneksen osalta kyseessä oli tavarat, joita sinä päivänä ei ollut pystytty kuormaamaan. Vaikka lavasta puuttui merkinnät, se voitiin varastointipaikkansa perusteella selkeästi liittää toimitukseen, johon se kuului. Metallikoukun osalta Saksan hallitus toteaa, että useiden satojen tuhansien ruhon neljännesten joukossa tämä tapahtui ensimmäisen kerran. Koukku pystyttiin poistamaan, ja sen paino vähennettiin lihan painosta.

116. *Komissio* muistuttaa myös, että asetuksen N:o 859/89 26 artiklan 1 kohdan mukaan liha on varastoitava siten, että se muodostaa helposti yksilöitäviä eriä. Tarkastetuissa pakastamoissa tämä velvoite oli täytetty vain osittain lavoihin kiinnitettyjä lipukkeita käyttämällä. Todettiin nimittäin, että käyntien kohteena olleet tilat olivat täyteen ahdettuja ja että silmämääräisiä tarkastuksia oli vaikea suorittaa, koska lavoille pääsyä varten ei ollut käytäviä ja koska varastoista ei ilmeisesti ollut karttoja, joihin erien sijainti olisi merkitty. Siksi vain varastotilojen etuosassa sijaitsevat lavat voitiin tarkastaa tehokkaasti, eli nopeasti ja vaivattomasti.

117. Täyteen ahdettujen pakastamoiden osalta *Saksan liittotasavalta* katsoo, että vaikka pakastamoissa varainhoitovuonna 1992 olikin — ostojen poikkeuksellisen suuren määrän vuoksi — osittain ahdasta, varastoja valvottiin kuitenkin asianmukaisesti. Kun pakastamoissa oli erittäin ahdasta, niistä poistettiin Saksan liittotasavallan mukaan lavoja, jotta varastotilojen takaosassa olevat lavat voitiin tarkastaa. Saksan liittotasavalta katsoo, että komissio arvostelussaan ei tältä osin ole ottanut lainkaan huomioon vuonna 1992 vallinnutta poikkeuksellista tilannetta.

118. Lavojen yksilöinnin mahdottomuuden osalta Saksan liittotasavalta katsoo, että komissio perustaa väitteensä yksittäiseen tapaukseen, jossa BALMin toimivaltainen tarkastaja ei ollut seurannut, kun osa hänen valitsemistaan lavoista poistettiin varastosta. Saksan liittotasavallan mukaan tätä poikkeustapausta ei kuitenkaan voida yleistää, eikä sitä voida käyttää näyttönä valvonnan puutteesta, joka olisi koskenut kaikkia asetuksen 4 artiklan mukaisesti varainhoitovuonna 1992 suoritettuja tarkastuksia.

119. *Komission* mukaan on kaksi näkökohtaa, jotka puhuvat tällaista näkemystä vastaan:

— Ensimmäisessä tapauksessa todetut sääntöjenvastaisuudet olivat niin ilmeisiä, että EMOTR pystyi paljastamaan ne pelkillä pistokokeilla. Vielä vakavampaa on se, että samana päivänä, kuin EMOTR aloitti pistokokeensa, BALMin virkamiehet olivat etukäteen suorittaneet inventaaritarkastuksen, jossa nämä ilmeiset sääntöjenvastaisuudet eivät olleet paljastuneet.

— Tämän lisäksi Saksan hallitus ei vastauskirjelmässään myöskään pystynyt esittämään BALMin virkamiesten laatimia työasiakirjoja, joista komissio olisi saanut tiedot tarkastettujen lavojen tarkasta lukumäärästä ja lavoille varastoitujen naudanlihaneljännesten lukumäärästä, jos inventaaritarkastukset olisi suoritettu asianmukaisesti. Komissio toteaa ilmoittaneensa aina, että yksittäistapauksissa todetuista puutteista huolimatta se on pitänyt tällaisia asiakirjoja riittävänä näyttönä siitä, että inventaaritarkastukset yleensä suoritetaan asianmukaisesti. Mitään tällaista työasiakirjaa ei komissiolle kuitenkaan ole tähän mennessä esitetty.

B *Tapauksen tarkastelu*

120. Inventaariin merkitsemistä koskevan riitakysymyksen osalta olen yhtä mieltä Saksan hallituksen kanssa siitä, että asetuksen N:o 618/90 3 artiklassa ei velvoiteta punnitsemaan lihaa. Myös komissio myöntää tämän. Riita koskee niin ollen

pelkästään sitä, ovatko varastoijat vuosi-inventaaria laatiessaan pelkästään tyytyneet jäljentämään tiedot varastokirjanpidosta, kuten komissio katsoo, vai ovatko varastoijat tosiasiallisesti todenneet tavaran fyysisen olemassaolon, kuten edellä mainitussa 3 artiklassa säädetään.

121. Komissio on varmasti oikeassa huomauttaessaan, että kuormauslavan tai kappaleen häviäminen johtaa väistämättä inventaaripöytäkirjan ja varastokirjanpidon merkintöjen välisiin eroihin. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ei kuitenkaan ole kiistetty, että varainhoitovuoden 1992 inventaarissa ei todettu puuttuvia määriä. Komissiota hämmästyttänyt tosiseikka, eli se, ettei vuosi-inventaareissa ilmennyt kirjanpitoon merkittyjen määrien ja painojen ja tarkastettujen määrien ja painojen välisiä eroja, on mielestäni täysin mahdollinen.

122. Tutkittavaksi jää siten, ovatko pakastamoiden työntekijät todenneet tavaroiden fyysisen olemassaolon, kuten yhteisön lainsäädännössä edellytetään. Komissio perustaa näkemyksensä tältä osin työntekijöiden ilmoitukseen, kun se katsoo ettei tarkastusta ollut suoritettu johdonmukaisesti. Saksan hallitus esittää vastanäyttönä BALMin virkamiesten lausumat asiasta. BALMin virkamiehiä voidaan kuitenkin kuulla todistajina ainoastaan siinä tapauksessa, että he olivat tosiasiallisesti paikalla inventaaria laadittaessa. Muissa tapauksissa ei kuitenkaan voida kyseenalaistaa komission esittämiä lausumia, joiden mukaan on ollut tapauksia, joissa varastoijat ovat pelkästään jäljentäneet inventaariin lukuja varastokirjanpidosta. Komission maatalouden pääosaston johtajalle 6.7.1994 osoittamassaan kirjeessä, joka on komission vastauskirjelmän liitteenä 6, liittovaltion talousministeriö toteaa lisäksi seuraavaa:

"BALMin tarkastajat eivät ole joka kerta paikalla, kun inventaaria laaditaan. Eikä interventioelimen edustajien paikallaolo myöskään ole välttämätön edellä mainitun asetuksen 3 artiklan kolmannen kohdan mukaan. Siksi on mahdotonta esittää arviota siitä, onko varastoija todennut tavaran tosiasiallisen olemassaolon, vai pelkästään siirtänyt (jäljentänyt) inventaariin varastokirjanpidostaan ottamansa määrät. Varastoijat saavat kuitenkin joka vuosi muistutuksen asetukseen N:o 618/90 perustuvista inventaarien tekoa koskevista määräyksistä. BALM valvoo jatkossa tiukemmin, että varastoijat noudattavat määräyksiä." [12]

123. BALMin tarkastajien itsensä tekemien inventaareja koskevien tarkastusten osalta komissio arvostelee Saksan viranomaisia lähinnä siitä, että vuosi-inventaareja koskevat pöytäkirjat eivät osoita, että asetuksen N:o 618/90 4 artiklaa olisi noudatettu

12 — Vapaa käännös.

fyysisen tarkastusvelvollisuuden osalta, joka koskee viittä prosenttia varastoiduista määristä. Näistä asiakirjoista pitäisi käydä ilmi, että asetuksen liitteen III mukaista fyysistä tarkastusta koskevaa menettelyä on noudatettu askel askeleelta ja kaikilta yksityiskohdiltaan. [13]

124. Nämä tiedot eivät kuitenkaan ilmene vuosi-inventaareja koskevista pöytäkirjoista ja niihin liitetyistä varastoluetteloista. Kuten komissio perustellusti toteaa, pöytäkirjojen neljänteen sarakkeeseen merkittyjen painoa koskevien tietojen perusteella voidaan pelkästään päätellä mistä erästä tai tavararyhmästä yksi prosentti koko varastosta on valittu painon tarkistamiseksi.

125. Olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että kun yhteisön varojen käyttöön liittyen yhteisön oikeudessa säädetään konkreettisista tarkastuksista, kuten nyt käsiteltävän asian osalta on säädetty viisi prosenttia varastoidusta lihasta kattavasta fyysisestä tarkastuksesta, toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on huolehdittava siitä, että tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevan menettelyn yhteydessä voidaan todeta asianmukaisten asiakirjojen tai lausumien avulla, onko tätä velvollisuutta noudatettu. Jos tällaiset asiakirjat tai lausumat puuttuvat, on valvontajärjestelmä puutteellinen. Liittovaltion elintarvikkeista ja maa- ja metsätaloudesta vastaava ministeriö totesi 6.10.1995 päivätyssä kirjeessään, [14] että jatkossa "varastoinnin yhteydessä suoritettavista tarkastuksista laaditaan täydelliset asiakirjat [komission] ehdotusten mukaisesti". Ministeriö myönsi siten tällaisen puutteen olemassaolon.

126. Tarkastajien fyysisessä tarkastuksessa noudattamaa menettelyä koskevien kansallisten ohjeiden puuttumista koskevan komission väitteen osalta totean, että menettely käy selvästi ilmi asetuksen liitteestä III. Koska tämä liite oli toimintaohjeiden liitteenä, katson kuitenkin, että tarkastajat pystyivät varmasti ymmärtämään mitä heiltä edellytettiin. Siitä huolimatta on syytä todeta, että Saksan viranomaisten olisi pitänyt asettaa ohjeissaan velvollisuus laatia yksityiskohtaisia selvityksiä viiteen prosenttiin varastoitua lihaa kohdistetuista fyysisistä tarkastuksista.

V Valvonta varastosta poistamisen yhteydessä

A *Oikeudelliset perusteet ja perustelut*

127. Maataloustuotteiden määrällisten hävikkien hyväksytyistä poikkeamista julkisessa interventiovarastoinnissa 22 päivänä tammikuuta 1991 annetussa komission asetuksessa (ETY) N:o 147/91 [15] säädetään, että hyväksyttyjen sääntöjen

13 — Ks. edellä 103 kohta.

14 — Kannekirjelmän liite 7.

15 — EYVL L 17, s. 9.

mukaisesti toteutetuista tavanomaisista varastoimistoimenpiteistä aiheutuvan määrällisen hävikin sietoraja vahvistetaan prosentuaalisena osuutena varastoihin tulleiden määrien tosiasiallisesta painosta ilman pakkausta (1 artiklan 1 ja 2 kohta). Asetuksen 2 artiklan mukaan tämä naudanlihalle vahvistettu prosentuaalinen osuus on 0,6.

128. Silloin, kun naudanlihan hävikkiä ei ole yksilöity ja se ylittää asetuksessa N:o 147/91 vahvistetun 0,6 prosentin hyväksytyn poikkeaman, jäsenvaltioiden on kirjattava EMOTR:n hyväksi summa, joka on selvästi suurempi kuin menetetyn määrän myyntiarvo. [16]

129. Interventioelinten ostaman naudanlihan markkinointia koskevista yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä ja asetuksen (ETY) N:o 216/69 kumoamisesta 4 päivänä lokakuuta 1979 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 2173/79 [17] nojalla julkisista varastoista peräisin oleva luullinen naudanliha myydään tosiasiallisesti todetun bruttopainon mukaan.

130. Mainitun asetuksen 18 artiklan 2 kohdan mukaan "tavaran haltuunotossa noudatetaan interventioelinten varastosta poistamisesta antamia ohjeita".

131. Saksan liittotasavalta selvensi asetuksen N:o 2173/79 edellä mainittua säännöstä viittaamalla 8.9.1987 annetun Bekanntmachung Nr. 55/87/31 über die Allgemeinen Bedingungen für den Verkauf von Rindfleisch aus Interventionen (intervention piiriin kuuluvan naudanlihan yleisiä myyntiehtoja koskeva ilmoitus n:o 55/87/31) 13.5.1 kohtaan, jonka mukaan jäädytetyn naudanlihan osalta pätevä punnitsija vahvistaa kaikkien tavararyhmien toimituspainon toimituksen yhteydessä asianmukaisesti vaaitulla vaa'alla.

132. Ilmoituksen nro 55/87/31 13.5.1 kohdan toisen alakohdan mukaan "bruttopaino merkitään punnitusluetteloihin. Luetteloissa olevien painojen kokonaismäärät pyöristetään ruhon neljännesten osalta alas- tai ylöspäin kokonaisiin kiloihin ja palojen osalta alas- tai ylöspäin satoihin grammoihin. Punnitsija allekirjoittaa luettelot ja varustaa ne leimallaan".

133. *Loppuselvityksen* mukaan "ruhon neljännesten kaikkien hävikkien katsotaan ylittävän hyväksytyn poikkeaman ja ne on hyvitettävä EMOTR:lle. Näin ollen on selvää, että jäsenvaltiot ovat velvolliset huolehtimaan siitä, että varastosta poistettu naudanliha kirjataan asianmukaisesti,

16 — Ks. Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston tukiosaston tilinpäätöksessä julkisena varastointina toteutettavien interventiotoimenpiteiden rahoituksen osalta huomioon otettavista tekijöistä 27 päivänä marraskuuta 1990 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3492/90 (EYVL L 337, s. 3) ja interventioelimien suorittamaan maataloustuotteiden ostoon, varastointiin ja myyntiin johtavia interventiotoimenpiteitä koskevista kirjanpitosäännöistä 12 päivänä joulukuuta 1990 annettu komission asetus (ETY) N:o 3597/90 (EYVL L 350, s. 43).

17 — EYVL L 251, s. 12.

punnitaan ja rekisteröidään kirjausta ja maksua varten".

134. *Komissio* esittää loppuselvityksessään vielä seuraavaa:

"— EMOTR:n mukaan ainoakaan BALMin virkamies ei ollut paikalla varastosta poistamistoimien aikana, koska varastotapahtumia koskevissa päivittäisissä ilmoituksissa (Tagesmeldungen) ja punnitusselostuksissa ei ollut BALMin tarkastajan allekirjoitusta. BALM totesi joskus antavansa valvonnan varastosta poistamisen yhteydessä BALMin edustajien tehtäväksi henkilöstöön liittyvistä syistä, koska BALMin tarkastajat eivät voi olla paikalla jokaisen varastosta poistamisen aikana.

— EMOTR on asiakirjoihin perustuvan tarkastuksen yhteydessä todennut, että pakastamo ja ostaja usein kuuluvat samaan yhtiöön. Asiakirjojen tarkastuksessa esiin tulleessa tapauksessa EMOTR päätteli aluksi, että tietystä pakastamosta poistettu tietty naudanlihaerä oli jätetty punnitsematta. Tutkituista asiakirjoista kävi kuitenkin ilmi, että varastosta oli poistettu täsmälleen (kilon tarkkuudella) sama määrä kuin varastoon oli saapunut edellisenä vuonna.

Saksan viranomaiset toteavat, että kaikki interventiovarastosta poistetut naudanlihaerät punnitaan, mutta myöntävät kuitenkin, että kirjauksissa oli tehty tiettyjä virheitä kahden eri naudanliharyhmän osalta, jotka oli virheellisesti kirjattu yhdessä. Tässä tapauksessa painohävikkiä ei kuitenkaan ollut. Sama selitys annettiin muille EMOTR:n paljastamille tapauksille, joissa varastoon saapuneissa ja varastosta poistetuissa painoissa ei ollut pienintäkään eroa.

Koska BALMin asianmukaisesti valvomaa punnitusmenettelyä ei ole, eivät esitetyt perustelut ja todisteet ole saaneet EMOTR:a vakuuttuneeksi. On ilmeistä, että varastosta on poistettu huomattava määrä intervention piiriin kuuluvaa lihaa, kun BALM ei ole ollut paikalla."

135. *Saksan hallitus* katsoo, että naudanlihan varastosta poistamista koskevat yhteisön oikeuden vaatimukset on täytetty. Varastosta poistamisen yhteydessä tehtyjen tarkastusten suorittamisessa on BALMin tarkastajien lisäksi käytetty myös pakastamon työntekijöitä, jotka BALM on valikoinut, kouluttanut ja valtuuttanut. Silloinkin, kun tarkastuksiin on osallistunut valtuutettuja edustajia, on moitteeton ja asianmukainen varastosta poistaminen voitu taata. Ostajat varmistavat Saksan hallituksen mukaan myös sen, että kilpailutetun ja maksetun lihan toimitus on sekä määrältään että laadultaan moitteeton, koska BALMin myyntiehdoissa suljetaan pois mahdollisuus valittaa asiasta myöhemmin. Silloin, kun naudanliha poistetaan pakastamosta, joka kuuluu samaan yritysryhmään kuin ostaja, tarkastukset suoritetaan yksinomaan BALMin tarkastajien toimesta.

136. *Komissio* myöntää, että sellaista oikeudellista velvoitetta ei ole, jonka mukaan varastosta poistamista koskevien tarkastusten pitää olla interventioelimen työntekijöiden suorittamia. Komissio katsoo kuitenkin, että jäsenvaltioilla on yleinen oikeudellinen velvollisuus valvoa, että interventiovarastosta poistetut lihamäärät ovat oikeita, kun otetaan huomioon, että EMOTR:lle hyvitettävät summat perustuvat näihin määriin. Jos kyseessä olevat tarkastukset eivät ole BALMin virkailijoiden suorittamia, voi koko valvontajärjestelmä komission mukaan joutua alttiiksi vilpilliselle toiminnalle ja väärinkäytöksille.

137. Vaikka pakastamoiden kanssa tehdyissä varastointisopimuksissa asetetaan valvontavelvoite — kuten Saksan hallitus on ilmoittanut — ei tällaisen velvoitteen olemassaolo komission mukaan merkitse sitä, että velvoitetta aina noudatetaan tarpeen vaatimalla tavalla. Lisäksi komissio toteaa, ettei Saksan hallitus ole vieläkään osoittanut, että varastointisopimukseen sisältyvät velvoitteet täysin vastaavat yhteisön oikeuteen perustuvia valvontavaatimuksia. Komissio katsoo sitä paitsi BALMin tekemien jälkitarkastusten osalta, että kyseessä on pelkkä asiakirjatarkastus, joka ei voi korvata vaatimusten mukaisia, paikan päällä suoritettavia tarkastuksia. Sidossuhteessa oleviin yrityksiin liittyvän erityisongelman osalta komissio viittaa varastoon saapumisen yhteydessä tehtävistä tarkastuksista esittämiinsä perusteisiin ja perusteluihin.

138. Vilpillisen toiminnan vaara ei *Saksan liittotasavallan* näkemyksen mukaan ole todennäköinen, koska nuoren vasikan jäädytetyille neljännesruhoille ei ole markkinoita yhteisössä ja koska niiden mahdollinen markkinoille tulo herättäisi kysymyksiä lihan alkuperästä. Eikä myöskään olisi taloudellisesti mielekästä korvata tällaista lihaa lehmänlihalla. Jäädytettyjen nuoren vasikan ruhon neljännesten hinta ei ole missään tapauksessa korkeampi kuin tuoreiden lehmän ruhon neljännesten hinta, sillä jäädyttämisestä nuoren vasikan lihalle aiheutuva arvonalennus on vielä suurempi kuin lehmänlihan ja jäädytetyn vasikanlihan välinen hinnanero. Sitä paitsi on helppoa erottaa lehmänliha ja vasikanliha toisistaan. Jokainen interventiolihan ostaja näkee Saksan liittotasavallan mukaan tämän eron. BALMin varastojen ostajat eivät myöskään ole esittäneet tällaisia valituksia.

139. Varastosta poistamisen yhteydessä tehtyjä tarkastuksia koskevasta Saksan hallituksen vastauskirjelmässään esittämästä yksityiskohtaisesta kuvauksesta *komissio* toteaa, että Saksan hallitus esittää pääasiallisesti vain yleisiä huomioita valvontamenettelyn "normaalista" kulusta, eikä käsittele komission väitteiden perustana olevia tosiasiallisia puutteita.

140. Komissio viittaa loppuselvityksen huomautuksiin, joiden mukaan EMOTR on useissa tapauksissa todennut, että varastosta poistamisen yhteydessä merkitty paino vastasi kilon tarkkuudella edellisenä vuonna varastoon saapuneen tavaran painoa, mikä on epätavallista pakastamoiden

varastoinnissa, jossa painohävikit ovat yleisiä. Tämän perusteella on komission mukaan oletettava, että painonmenetyksiä tai painonlisäyksiä ei puutteellisten tarkastusten vuoksi ole ilmoitettu asianmukaisesti.

141. Sen jälkeen, kun BALM oli tutkinut komission mainitsemat, sen mielestä poikkeukselliset tapaukset, joissa varastoon saapumisen ja varastosta poistamisen välillä ei syntynyt mitään painoeroja, voitiin *Saksan liittotasavallan* mukaan todeta, että paino varastosta poistamisen hetkellä oli vastannut painoa varastointihetkellä vain kahdessa tapauksessa. Näistä yksittäistapauksista annettiin komissiolle selvitys. Saksan liittotasavallan mukaan nämä poikkeukselliset tilanteet eivät johtuneet väärinkäytöksistä painoa vahvistettaessa, eivätkä punnitsemisen laiminlyönnistä, vaan virheestä joka liittyi siihen, että kaksi eri liharyhmää kirjattiin yhdessä siten, ettei mitään painohävikkiä syntynyt. Saksan hallituksen mukaan on täysin mahdollista tietyissä yksittäisissä tapauksissa, että paino varastoitaessa on sama kuin paino varastosta poistettaessa.

142. *Komissio* ei pidä selitystä vakuuttavana, eikä myöskään katso, että sitä olisi pystytty näyttämään toteen. Näin ollen komissio pitää edelleenkin esiin tulleita tapauksia vakuuttavina todisteina Saksassa varastosta poistamisen yhteydessä tehtyjen tarkastusten puutteista, vaikka nämä yksittäistapaukset eivät yksinään muodosta perustaa kertaluonteiselle oikaisulle, joka on kaksi prosenttia menoista.

B *Tapauksen tarkastelu*

143. Varastosta poistamisen yhteydessä tehtyjen tarkastusten osalta katson, että jäljempänä esitetyt seikat ovat ratkaisevia asiaa koskevan päätöksen kannalta.

144. Viittaan aluksi siihen kiistattomaan tosiseikkaan, ettei vuonna 1992 sovelletussa yhteisön lainsäädännössä eikä sen korvanneessa myöhemmässäkään lainsäädännössä säädetä kansallisen interventioelimen työntekijöiden läsnäolosta, kun varastoidut tuotteet poistetaan varastosta. Näiden työntekijöiden täydellistä tai osittaista poissaoloa ei niin ollen sellaisenaan voida pitää syynä valvontajärjestelmän puutteeseen, joka oikeuttaisi EMOTR:n kieltäytymään ottamasta maksettavakseen kahta prosenttia menoista.

145. Sitä vastoin on yhdyttävä komission näkemykseen, jonka mukaan BALMin työntekijöiden pitäisi aina olla paikalla, kun pakastamo ja lihan ostaja kuuluvat samaan yritysryhmään. Saksan liittotasavalta ei myöskään ole kiistänyt tätä periaatetta, vaan huomautti pelkästään, että BALMin virkamies oli aina ollut paikalla tällaisissa tilanteissa. Sovitteluelin puolestaan on päätellyt, että Saksan viranomaisten sille esittämät asiakirjat tukevat tätä väitettä "muutamilla yksittäisillä esimerkeillä".

146. Kun otetaan huomioon Saksan liittotasavallan ehdoton kanta ja se, että komission yksiköt eivät ole tarkastaneet kattavasti kaikkia tällaisia tapauksia, voidaan kohtuudella olettaa, että BALMin virkamiehet olivat paikalla, kun liha toimitettiin varaston omistavaan yritykseen sidossuhteessa oleviin yrityksiin.

147. Kuten edellä pakastamoiden suorittamasta lihan haltuunotosta olen todennut, Saksan asemaa heikentää kuitenkin se, että tarkastajille annetuissa kirjallisissa ohjeissa ei muodollisesti määrätä, että heidän on oltava paikalla. Tässä mielessä valvontajärjestelmässä oli tiettyjä puutteita.

148. Kaikkien muiden tapausten osalta, eli sellaisten joissa varastosta poistaminen tapahtui BALMin edustajien valvonnassa (eli paikalla ei ollut BALMin virkamiehiä), komissio on todennut tapauksia, joissa toimitetun tavaran paino oli täsmälleen sama kuin haltuun otetun tavaran paino. EMOTR:n tarkastajien eräässä kertomuksessa on esimerkki, josta komissio ilmoitti Saksan viranomaisille 13.4.1994 päiväämällään kirjeellä (nro VI/014852, kanteen liite 3), jonka sivulla 10 esitetään, että 273 lihapalaa painoi varastoon saapuessaan 26 591 kiloa ja varastosta poistettaessa täsmälleen yhtä paljon. Säännöksistä käy kuitenkin ilmi, että pakastamoon saapumisen yhteydessä lihapalat on punnittava ennen pakkaamista, kun ne varastosta poistettaessa taas punnitaan bruttopainon mukaan, eli pakkaus mukaan luettuna. Ei ole kovin todennäköistä, että pakkauksen paino täsmälleen korvaisi varastoidun lihan tavanomaisen painohävikin. Komissio on näin ollen oikeassa olettaessaan, ettei varastosta poistettuja lihoja aina ole punnittu.

149. Yhteisön säännöksissä edellytetään sitä paitsi, että kun naudanlihan hävikkiä ei ole yksilöity ja se ylittää 0,6 prosentin hyväksytyn poikkeaman, jäsenvaltioiden on kirjattava EMOTR:n hyväksi summa, joka on selvästi suurempi kuin menetetyn määrän myyntiarvo. Jäsenvaltiot velvoitetaan siten tiukkojen tarkastusten avulla selvittämään, onko tämä poikkeama ylitetty vai ei. Nämä tarkastukset voivat olla muiden kuin interventioelimen virkamiesten tekemiä, mutta ne on suoritettava vaadittavalla tarkkuudella.

150. BALMin jälkeenpäin suorittamien asiakirjoihin perustuvien tarkastusten avulla ei voida korjata sääntöjenvastaisuuksia, joita varastosta poistamisen yhteydessä on mahdollisesti syntynyt silloin, kun BALM on käyttänyt edustajia varastosta poistamisen yhteydessä tehtävissä tarkastuksissa.

151. Tältä osin pelkkää väittämää, jonka mukaan ostajat eivät ole valittaneet, ei voida pitää ratkaisevana, sillä BALMin myyntiehdoissa ei anneta lainkaan mahdollisuutta valituksen tekemiseen toimituksen jälkeen.

152. Totean tämän perusteella, että Saksan hallitus on vain vähäisessä määrin näyttänyt toteen, että intervention piiriin kuuluvan naudanlihan varastosta poistamisen yhteydessä tehtävissä tarkastuksissa ei olisi komission esittämiä puutteita.

VI Loppuhuomiot

153. Vastoin Saksan hallituksen kannekirjelmässään esittämää väitettä, komission riidanalaiseen päätökseen johtaneessa loppuselvityksessä ei luonnehdita todettuja puutteita huomattaviksi (beträchtlich).

154. Toisaalta komissio on yhteisöjen tuomioistuimessa käydyn oikeudenkäynnin kuluessa korostanut, ettei sen päätös perustunut kussakin kolmessa valvontavaiheessa todettuihin yksittäisiin puutteisiin, vaan Saksan liittotasavallan noudattamaa valvontamenettelyä koskevaan kokonaisarvioon.

155. Mielestäni Saksan liittotasavalta ei ole esittämillään väitteillä näyttänyt toteen, ettei menettelyssä olisi puutteita, jotka kokonaisuutena tarkasteltuina saattavat aiheuttaa "EMOTR:lle vähäistä tappiota". Useista asiaan liittyvistä asiakirjoista ilmenee, että kantaja on sitoutunut korjaamaan kyseiset puutteet, mikä osoittaa, että puutteet olivat todella olemassa.

156. Kussakin kolmessa tarkastusvaiheessa suoritettujen tarkastusten arvioinnin osalta päättelen niin ollen, että kantaja ei ole kyennyt osoittamaan komission toteamuksia paikkansapitämättömiksi.

157. Minun on lisäksi todettava, että Saksan hallitus on perusteluissaan vain kiistänyt kertaluonteisen vähennyksen perustana olevat puutteet. Sitä vastoin Saksan hallitus ei ole esittänyt yhtään väitettä, jolla se olisi pyrkinyt kiistämään kyseisen vähennyksen sovellettavuuden todettuihin puutteisiin.

158. Kumoamiskanteita käsitellessään yhteisöjen tuomioistuin tutkii pelkästään kantajan kanneperusteet, eikä sen tämän vuoksi nyt käsiteltävässä asiassa tarvitse ottaa kantaa kysymykseen siitä, oikeuttavatko todetut puutteet soveltamaan kyseistä oikaisua.

159. Tämän perusteella ehdotan, että kanne hylätään.

160. Haluan kuitenkin vielä lisätä, että ehdotukseni olisi ollut sama, jos kantaja olisi tuonut esiin kysymyksen siitä, olivatko kyseessä olevat sääntöjenvastaisuudet sellaisia, että ne olisivat komission määräämää porrastusta sovellettaessa johtaneet

kahden prosentin kertaluonteiseen oikaisuun. Tällaista oikaisua sovelletaan nimittäin "kun puute liittyy pelkästään valvontajärjestelmän tiettyihin, vähämerkityksellisiin tekijöihin tai sellaisten tarkastusten suorittamiseen, jotka eivät ole olennaisia menojen sääntöjenmukaisuuden varmistamisen kannalta, eli tilanteisiin, joissa EMOTR:n mahdollisesti kärsimää tappiota ei voida kohtuudella pitää suurena". On vaikea kiistää, etteivätkö tässä tarkastelussa todetut puutteet saattaisi aiheuttaa EMOTR:lle vähäisiä tappioita.

161. Nyt käsiteltävänä olevan asian yhteydessä ei sitä paitsi ole esitetty kysymystä siitä, loukkaako kahta prosenttia menoista koskevan oikaisun soveltaminen tällaisissa tapauksissa suhteellisuusperiaatetta.

VII Ratkaisuehdotus

162. Näillä perusteilla ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää kanteen ja

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.