JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
29 päivänä helmikuuta 1996 *

1. Italian tasavalta vaatii EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan mukaisesti, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa Italian tilien tarkastamisesta Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosaston varainhoitovuonna 1991 rahoittamien tiettyjen kulujen osalta 29.4.1994 tehdyn komission päätöksen 94/281/EY [1] siltä osin kuin päätöksessä todetaan, ettei yhteisö rahoita 18 934 858 259 Italian liiran (ITL) suuruista summaa.

2. Ennen kuin käsittelen tämän päätöksen perusteluja ja Italian tasavallan kanteensa tueksi esittämiä perusteita, katson välttämättömäksi esitellä asiaan sovellettavaa lainsäädäntöä ja riidan taustalla olevia tosiseikkoja.

Asiaan liittyvät säädökset

3. Neuvosto antoi 5.3.1991 asetuksen (ETY) N:o 598/91 Neuvostoliiton väestölle tarkoitettujen maataloustuotteiden toimittamista hätäapuna koskevasta toimenpideohjelmasta. [2]

4. Asetus annettiin ETY:n perustamissopimuksen 43 ja 235 artiklan nojalla. Asetuksen ensimmäisen perustelukappaleen mukaan ”— — yhteisöllä on interventiotoimien vuoksi maataloustuotteiden varasto, ja — — markkinatilanne huomioon ottaen on käytettävä ensisijaisesti näitä tuotteita — —; — — maatalousmarkkinoita voidaan säädellä myös, jos näitä tuotteita toimitetaan jalostettuina” ja toisen perustelukappaleen mukaan ”— — toimintaohjelman pääasiallinen tarkoitus on humanitaarinen apu — —; tämän vuoksi toimintaohjelmasta on säädettävä myös perustamissopimuksen 235 artiklan nojalla”.

5. Asetuksen tavoite on määritelty 1 artiklassa. Yhteisö on päättänyt Neuvostoliiton väestölle tarkoitettujen maataloustuotteiden toimittamista hätäapuna koskevasta toimenpideohjelmasta ja on vahvistanut talousarviossaan ohjelman kustannuksiksi 250 miljoonaa ecua.

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — EYVL L 120, s. 59.

2 — EYVL L 67, s. 19.

6. Asetuksen 2 artiklassa säädetään ohjelman toteuttamista koskevista periaatteista.

7. Asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan "yhteisö luovuttaa Neuvostoliitolle ilmaiseksi maataloustuotteita, joita on saatu interventiotoimin".

8. Asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa lisätään, että "yhteisö vastaa tuotteiden toimittamisen kustannuksista ja ne hankitaan tarjouskilpailulla. Yhteisö vastaa kuljetuskustannuksista, jollei ohjelman kohdemaa ota itse tuotteita haltuunsa yhteisössä. Näihin kustannuksiin voivat kuulua 1 kohdan mukaisesti hankittujen tuotteiden jalostamisen kulut."

9. Asetuksen 4 artiklan mukaan "komission tehtävänä on toimittamisen valvonta paikan päällä ja avun jakamisesta väestölle vahvistettujen kriteerien soveltaminen".

10. Asetuksen 5 artiklan mukaan komission tehtävänä on ohjelman toimeenpano.

11. Komissio on 5 artiklan 2 kohdassa säädetyn menettelyn mukaisesti antanut 11.6.1991 asetuksen (ETY) N:o 1582/91, jolla säädetään tietyistä asetuksen (ETY) N:o 598/91 yksityiskohtaisista soveltamisohjeista. [3]

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

13. Asetuksen 2 artiklan mukaan toimittamiseen kuuluu ensinnäkin lihan jalostaminen ja pakkaaminen, toiseksi tuottajan vastuulla oleva mahdollinen varastointi, siihen asti kunnes komission osoittama järjestö (jäljempänä kuljettaja) varmistaa elintarvikeavun kuljettamisen sen määränpäähän, ja kolmanneksi naudanlihasäilykkeiden varsinainen toimitus kuljettajalle.

14. Asetuksen 3 ja 4 artiklassa säädetään tarjouskilpailusta.

3 — EYVL L 147, s. 20.

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

16. Asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan interventioelimet toimittavat esitetyt tarjoukset komissiolle.

17. Asetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan komissio päättää saatujen tarjousten perusteella joko enimmäishinnan vahvistamisesta tai siitä, ettei tarjouskilpailua jatketa. Jos enimmäishinta vahvistetaan, ne tarjoukset hyväksytään, jotka eivät ylitä tätä hintaa.

18. Asetuksen 4 artiklan 3 kohdassa säädetään, että kun komission päätöksestä on annettu tieto jäsenvaltioille, asianomainen interventioelin ilmoittaa kolmen arkipäivän kuluessa kaikille tarjoajille tästä päätöksestä. Jos tarjous on hyväksytty, sopimuksen katsotaan syntyneen sinä päivänä, jona interventioelin ilmoitti päätöksestä tarjouskilpailun voittajalle.

19. Asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa säädetään, että tarjouskilpailun voittajan on annettava interventioelimelle vakuus maataloustuotteiden vakuusjärjestelmän soveltamista koskevien yhteisten yksityiskohtaisten sääntöjen vahvistamisesta 22 päivänä heinäkuuta 1985 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 2220/85 mukaisesti. [4]

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

21. Asetuksen 9 artiklassa säädetään, että interventioelimet ovat vastuussa kaikkien kyseiseen naudanlihaan liittyvien liikkeiden ja toimintojen valvonnasta, kunnes kuljettaja ottaa lihasäilykkeet haltuunsa. Säännöksen mukaan valvontaan on sisällyttävä jatkuva konkreettinen tarkastus, jolla varmistetaan, että kaikki haltuunotettu liha käytetään naudanlihasäilykkeiden valmistukseen asetuksen N:o 1582/91 liitteen I laatuvaatimusten mukaisesti, ja varsinaisen toimituksen konkreettinen tarkastus, jolla varmistetaan, että valmistetut ja varastoidut naudanlihasäilykkeet vastaavat täysin toimitettavista naudanlihasäilykkeistä annettuja säännöksiä. Jokaista toimitussopimusta varten laaditaan selvitys, *josta ilmenevät valvontatoimenpiteiden tulokset.* Jos asiasta vastaava virkamies katsoo, että tulokset ovat tyydyttävät, hän

4 — EYVL L 205, s. 5.

antaa asianmukaisen vastaavuustodistuksen tarjouskilpailun voittajaa varten.

22. Asetuksen 10 artiklan mukaan kaikki säilykkeet luovutetaan kuljettajalle vastaanottokuittia vastaan.

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

24. Asetuksen 12 artiklassa säädetään, että interventioelimelle annettu, 6 artiklan 3 kohdassa säädetty toimitusvakuus luovutetaan välittömästi, kun tarjouskilpailun voittaja on toimittanut interventioelimelle edellä mainitut kaksi asiakirjaa.

25. Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 [5] 2 ja 3 artiklassa säädetään, että EMOTR vastaa ainoastaan sellaisista kuluista, jotka ovat aiheutuneet yhteisön sääntöjen mukaisesti yhteisen maatalouden markkinajärjestelyn yhteydessä.

26. Asetuksen 5 artiklan mukaan EMOTR:n rahoittamasta toimenpiteestä jäsenvaltioille aiheutuneet kulut siirretään maksettavaksi yhteisöjen talousarviovaroista vasta sen jälkeen, kun komissio on suorittanut tilintarkastuksen.

27. Tilintarkastus ei ole pelkkä laskentatoimenpide. Asetuksen N:o 729/79 9 artiklassa säädetään, että komissio voi tietyin edellytyksin ja muotovaatimuksia noudattaen suorittaa tarvittavia tarkastuksia sen varmistamiseksi, että jäsenvaltioille aiheutuneet kulut ovat yhteisön oikeuden mukaisia.

Tosiseikat

Riidan perustana olevat seikat

28. Asetuksen N:o 1582/91 mukaisessa tarjouskilpailussa tietyt italialaiseen BECA-yhtymään kuuluvat yhtiöt voittivat osan Neuvostoliiton väestölle tarkoitettujen nau-

5 — EYVL L 94, s. 13.

danlihasäilykkeiden toimittamista koskevasta tarjouskilpailusta. Tämän jälkeen tietyt tämän yhtymän yhtiöt jalostivat Saksan interventioelimeltä (BALM) saadun lihan. Nuova Irpinia -yhtiö jalosti ja valmisti säilykkeiksi huomattavan osan lihasta (1 153 926 kpl 2,6 kg:n painoista säilykepurkkia) Avellinossa sijaitsevalla tehtaallaan. Komission päätös koskee ainoastaan näitä säilykkeitä.

29. Italian interventioelin (AIMA), joka on asetuksen N:o 1582/91 mukaisesti vastuussa jalostus- ja säilöntätoiminnan asianmukaisuuden valvonnasta, on uskonut INCA-nimiselle laitokselle naudanlihaan liittyvän toiminnan valvomisen. Koska INCA vahvisti, että Nuova Irpinian tehtailta tulevat säilykkeet ovat asetuksessa N:o 1582/91 säädettyjen vaatimusten mukaisia, AIMA maksoi tarjouskilpailun voittaneelle yritykselle naudanlihan jalostamisesta ja luovutti hallussaan olleen vakuuden. Komissio oli nimennyt kuljetusyhtiö Wesotran huolehtimaan säilykkeiden kuljetuksesta entisten neuvostotasavaltojen väestölle.

30. Kun tiettyjen vastaanottajavaltioiden viranomaiset valittivat, että toimitetut säilykkeet olivat syötäväksi kelpaamattomia, komissio ryhtyi tutkimaan asiaa. Se teetti tarkastuksen Nuova Irpinian tehtaissa ja tutkitutti useita näyte-eriä tarkastaakseen epäillyn tuotteen laadun. Tutkimuksen tulos vakuutti komission siitä, että entisiin neuvostotasavaltoihin toimitettujen lihasäilykkeiden syötäväksi kelpaamattomuus johtui siitä, ettei säilykkeitä ollut steriloitu riittävästi Nuova Irpinian tehtailla. Komissio sai biologisista kokeista tulokset, joiden mukaan lihassa oli mikrobeja, jotka paljastivat, että lihaa ei ollut steriloitu riittävästi, ja joiden mukaan yksi tehtaan yhdeksästä paineastiasta oli viallinen. Lisäksi koska tämän yrityksen valmistamia tavaraeriä ei voitu tunnistaa, kaikki säilykkeet oli palautettava. AIMA, BECA-yhtymä ja komissio teettivät nimeämillään kolmella laboratoriolla palautetuista säilykkeistä uudet tutkimukset, jotka vahvistivat ensimmäisten tutkimusten tulokset. Tämän jälkeen komissio päätti, ettei yhteisö rahoita lihan jalostamista Nuova Irpinian tehtailla.

Riidanalainen päätös

31. Rahoittamatta jättämisen perustelut on esitetty riidanalaisen päätöksen viidennessä perustelukappaleessa seuraavasti:

"ottaen huomioon, että huomattava osa tiettyjen italialaisten tarjouskilpailun voittaneiden yritysten valmistamista ja entiseen

Neuvostoliittoon toimitetuista säilykkeistä osoittautui ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi; että lisäksi on todettu, että tiettyjen säilykkeiden lihasisältö ei vastannut asetuksen (ETY) N:o 1582/91 liitteessä I asetettuja vaatimuksia; että kaikki toimitettu tavara oli vedettävä takaisin ja se pitää hävittää, koska kyseisiä säilykkeitä ei voitu erottaa toisistaan; että osa tavarasta pilaantui, koska tuottajayrityksen suorittamat jalostettavan lihan sterilointitoimet olivat riittämättömiä; että asetuksen 9 artiklan mukaisesti suoritettavat jatkuvat konkreettiset tarkastukset eivät ole johtaneet jalostuksessa tapahtuneiden virheiden havaitsemiseen; että Italian interventioelin on tämän vuoksi maksanut väärin perustein kyseisen jalostuksen kulut tarjouskilpailun voittaneille yrityksille eikä se ole saanut mainittua vakuutta edellä mainitun asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti; että tämän vuoksi asiaan liittyviä EMOTR:n varainhoitovuonna 1991 saamia ja maksamia tuloja ja menoja ei voida kattaa yhteisön talousarviovaroista".

32. Komissio väittää, että Italian tasavalta on maksanut kuluja, jotka eivät ole yhteisön säännöstön mukaisia. Se katsoo, että EMOTR:n takuuosaston rahoitusta koskevien sääntöjen mukaan jäsenvaltioiden tehtävänä on rahastosta rahoitettavien toimien tosiasiallisen toteuttamisen ja niiden asianmukaisuuden varmistaminen, sääntöjenvastaisuuksien estäminen ja niihin kohdistuvien seuraamusten toteuttaminen sekä sellaisten summien takaisinperiminen, jotka on menetetty sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien seurauksena. [6] Koska Italian tasavalta on kuitenkin sallinut pilaantuneiden säilykkeiden toimittamisen kolmansiin maihin, tämä osoittaa todeksi sen, että valvonta, jonka sen viranomaiset ovat suorittaneet sen tutkimiseksi, että säilykkeet ovat yhteisön säännösten mukaisia, on ollut puutteellinen.

Kumoamista koskevat kanneperusteet

33. Italian tasavalta väittää, että komissio on rikkonut asetuksen N:o 598/91 4 artiklaa, asetuksen N:o 729/70 9 artiklaa ja asetuksen N:o 1582/91 9 artiklaa ja syyllistynyt näin harkintavallan väärinkäyttöön. Italian tasavallan mukaan asetuksia tarkasteltaessa ilmenee, että lihan pakkaamisesta avatun yleisen tarjouskilpailun johdosta komissio on tehnyt sopimuksen tarjouskilpailun voittaneiden yritysten kanssa. Tästä näkökannasta kantaja johtaa kaksi toisistaan riippuvaista kanneperustetta. Esitän nämä perusteet seuraavasti. Ensimmäisen kanneperusteen mukaan BECA-yhtymän ja komission välinen oikeussuhde on sopimussuhde. Italian tasavallan mukaan on näin ollen sovellettava sopimusoikeuden säännöksiä. Toisella kanneperusteella kiistetään ne komission teettämien tutkimusten tulokset, joiden mukaan entisiin neuvostotasavaltoihin toimitettujen tuotteiden syötäväksi kelpaamattomuus johtui ainoastaan jalostuksesta ja naudanlihan säilömisestä.

6 — Asetuksen 729/79 8 artikla.

Ensimmäinen kumoamista koskeva kanneperuste

34. Italian tasavallan mukaan asiassa on sovellettava sopimusperusteista vastuuta koskevia säännöksiä. Sen mukaan komission ja tarjouskilpailun voittaneiden yritysten välillä on sopimussuhde. Kantaja katsoo, että komissio on tehnyt sopimuksen BECA-yhtymän kanssa. Sen mukaan komission on tämän vuoksi tämän asian käsittelyn yhteydessä todistettava, että BECA-yhtymä on vastuussa vahingosta sopimusperusteista vastuuta koskevien säännösten mukaisesti. Italian tasavalta väittää, että se on toiminut ainoastaan komission edustajana eli komission sijasta aikaisemmin luoduissa sopimussuhteissa. Italian tasavallan mukaan sille näin uskotut tehtävät olivat ainoastaan teknisiä (ne koskivat ainoastaan jalostukselle asetettujen edellytysten ja menettelytapojen noudattamista), joten sen suorittamat toimenpiteet olivat sopimussuhteen perusteella suoraan komission vastuulla.

35. Tässä tapauksessa Italian tasavallan mukaan sen vastuulle ei voida asettaa vahinkoa, joka johtuu pääasiallisen sopimuskumppanin eli BECA-yhtymän toiminnasta. Jos komission teettämien tutkimusten tulosten katsotaan olevan asianmukaisia, vahingon aiheutumisen syyksi on katsottava Italian tasavallan mukaan Nuova Irpinian suorittaman jalostuksen sääntöjenvastaisuus eikä Italian tasavallan suorittaman jalostuksen tarkastamisen tai valvonnan riittämättömyys. Italian tasavalta katsoo, että komission sitä vastaan toteuttamien toimien on katsottava olevan regressioikeuden toteuttamista, mitä ei pidä hyväksyä, koska komissio ei ole ryhtynyt toimiin päävastuussa olevaa sopimuskumppania eli BECA-yhtymää vastaan.

36. Italian tasavalta ei esitä ainoatakaan todistetta näiden perustelujen tueksi. Se toteaa ainoastaan, että komission ja BECA-yhtymän välillä on sopimussuhde. Vastaajan vastineeseen antamassaan vastauksessa Italian tasavalta perustaa näkemyksensä asetusten N:o 598/91 ja 1582/91 säännöksiin, jotka sen mukaan todistavat, ettei toimintaohjelma kuulu yhteisen maatalouspolitiikan alaan ja ettei sitä koskevaa säännöstöä näin ollen voida soveltaa.

37. Asetuksen N:o 598/91 osalta sekä viittaus perustamissopimuksen 235 artiklaan että 2 artiklan 4 kohdan säännökset todistavat kantajan mukaan selvästi, että komission toteuttamat toimenpiteet kuuluvat lähinnä humanitaarista apua koskevan politiikan alaan.

38. Komissio kiistää tämän kanneperusteen ja sen tueksi esitetyt väitteet. Lisäksi se huomauttaa, että kantaja ei ollut esittänyt kanteessaan väitettä, jonka mukaan yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevia säännöksiä ja periaatteita ei voida soveltaa asioihin, jotka

koskevat asetuksessa N:o 598/91 tarkoitettua toimintaohjelmaa. Komissio ei kuitenkaan vaadi, että yhteisöjen tuomioistuin jättäisi tämän väitteen tutkimatta.

39. Tämän osalta katson, ettei yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 42 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa voida soveltaa. Tämä väite on itse asiassa tarpeellinen seikka Italian tasavallan alun perin kanteessaan esittämien ensimmäistä kanneperustetta tukevien perustelujen osalta. Katson siis, että tämä väite liittyy läheisesti Italian tasavallan alun perin kanteessaan esittämään ja seikkaperäisesti selvittämään kanneperusteeseen, joka koskee sopimusoikeudellisten sääntöjen soveltamista tähän tapaukseen. Tämä väite voidaan siis hyvin tutkia. [7]

40. Komission mukaan asiaankuuluvaa yhteisön säännöstöä tarkasteltaessa ilmenee, että käsiteltävänä oleva asia kuuluu yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevien oikeudellisten sääntöjen alaan. Asetus N:o 598/91 on annettu myös perustamissopimuksen 43 artiklan nojalla ja se, että siinä säädetään Neuvostoliiton väestölle tarkoitettujen maataloustuotteiden toimittamista hätäapuna koskevasta toimenpideohjelmasta, ei sulje tätä asetusta pois yhteisen maatalouspolitiikan alasta. Humanitaaristen toimien tavoitteena on myös interventiovarastojen pienentäminen, joten ne kuuluvat maatalouspoliittisiin toimiin. Komissio havainnollistaa kantaansa viittaamalla vähävaraisille annettavaan ilmaiseen elintarvikeapuun, myyntiin yhteisöille alennetuin hinnoin ja "jouluvoihin". Komissio ei myöskään hyväksy väitettä, jonka mukaan maatalouspolitiikan alalla tehtyjen interventiotoimien yksinomaisena tavoitteena on maataloustuotteiden hintojen vakauttaminen.

41. Koska asiaan liittyvä oikeudellinen säännöstö on rajoitettua, komissio vetoaa EMOTR:n takuuosaston tilien toimintaa koskeviin sääntöihin. Asetuksen N:o 1582/91 9 artiklassa säädetään nimenomaisesti, että interventioelimet valvovat kaikkea kyseiseen naudanlihaan liittyvää toimintaa; artiklan mukaan valvontaan kuuluu jatkuva konkreettinen tarkastus, jolla varmistetaan, että valmistetut naudanlihasäilykkeet vastaavat täysin toimitettavista lihasäilykkeistä annettuja säännöksiä. Antaessaan todistukset kyseisten säilykkeiden haltuunottamisesta ja sääntöjenmukaisuudesta AIMA salli viallisten säilykkeiden lähettämisen. Tämä asetuksessa N:o 1582/91 säädettyjen yhteisön sääntöjen noudattamatta jättäminen on riittävä peruste sille, että komissio voi kieltäytyä merkitsemästä EMOTR:n maksettavaksi asetuksissa säädettyyn hätäapua koskevaan toimintaohjelmaan liittyvistä jalostus- ja säilöntätoimista varainhoitovuonna 1991 aiheutunutta laskua.

42. Katson, että Italian tasavallan esittämä ensimmäinen kanneperuste on hylättävä. Sekä esitetyn yhteisön säännöstön muodollisesta tarkastelusta että sen yleisestä rakenteesta ja tavoitteista ilmenee, että riidanalai-

7 — Ks. erityisesti asia 306/81, Verros v. parlamentti, tuomio 19.5.1983 (Kok. 1983, s. 1755, 9 ja 10 kohta).

nen päätös kuuluu luonnostaan EMOTR:n toimintaa koskevien sääntöjen alaan ja yhteisen maatalouspolitiikan alaan.

43. Ensiksikin asetus N:o 598/91 on nimenomaisesti annettu yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevan perustamissopimuksen 43 artiklan nojalla. Lisäksi sen ensimmäisessä ja toisessa perustelukappaleessa yhteisön lainsäätäjä täsmentää selvästi, että humanitaarista apua koskevan toimintaohjelman on katsottava olevan maatalouspoliittinen toimenpide, jolla pienennetään naudanlihavarastoja, minkä tarkoituksena on säädellä maatalousmarkkinoita. Lisäksi tämän asetuksen 3 artiklassa viitataan nimenomaisesti asetukseen N:o 729/70.

44. Toiseksi tämän neuvoston päättämän maatalouspoliittisen ohjelman toimeenpano on uskottu komissiolle, [8] joka on toteuttanut sen antamalla asetuksen N:o 1582/91.

45. Asetuksen N:o 1582/91 tarkastelu osoittaa selvästi, että kansallisilla viranomaisilla on olennainen osa tämän neuvoston päättämän toimintaohjelman toteuttamisessa. Komissiolla ei myöskään ole suoria yhteyksiä tarjoajiin ja tarjouskilpailun voittajiin. Kansalliset interventioelimet sitä vastoin ovat näiden itseoikeutettuja neuvottelukumppaneita. Koska näin ollen komission ja tarjouskilpailun voittaneiden yritysten välillä ei ole suoraa yhteyttä, niiden välillä ei myöskään ole sopimusta.

46. Komissio ei siis valitse tarjouskilpailun voittavia yrityksiä vaan asettaa ainoastaan enimmäishinnan, ja tämän hinnan ylittäviä toimivaltaisen interventioelimen toimittamia tarjouksia ei hyväksytä (4 artiklan 2 kohta); komissio ei ilmoita päätöksestään tarjouskilpailun voittaneille yrityksille vaan jäsenvaltioille (3 artiklan 3 kohta).

47. Sitä paitsi asetusta huolellisesti tarkasteltaessa ilmenee selvästi, että jäsenvaltioilla on keskeinen osuus tämän toimintaohjelman vaiheiden toteuttamisessa.

48. Tarjoajien on osoitettava kelpoisuutensa naudanliha-alalla toimivaltaisille kansallisille viranomaisille (3 artiklan 1 kohta); tarjoukset *osoitetaan kirjeitse toimivaltaisille interventioelimille* (3 artiklan 2 kohta); toimivaltaiset

8 — Asetuksen N:o 598/91 5 artikla.

interventioelimet toimittavat tarjoukset komissiolle (4 artiklan 1 kohta) ja ilmoittavat komission tarjouksia koskevasta päätöksestä kaikille tarjoajille (4 artiklan 3 kohta); tarjouksen täyttämistä koskeva vakuus annetaan interventioelimelle (3 artiklan 3 kohdan j alakohta); toimitusvakuus annetaan aina interventioelimelle (6 artiklan 3 kohta); edelleen tarjouskilpailun voittajan on ilmoitettava interventioelimelle kirjallisesti tiedot niistä paikoista, joissa liha jalostetaan ja joista säilykkeiden varsinainen toimitus lähtee (6 artiklan 2 kohta); sen jäsenvaltion interventioelimen, jossa jalostus tapahtuu (tässä asiassa AIMA), on annettava tarjouskilpailun voittajalle (eli BECA-yhtymän yrityksille) lupa lihan vastaanottamiseen ja käsittelyyn (6 artiklan 5 kohta). Lupa annetaan ainoastaan, jos asianomainen jäsenvaltio voi taata kuljetukseen ja käsittelyyn liittyvän toiminnan tarvittavan valvonnan (6 artiklan 6 kohta). Asetuksen N:o 1582/91 perussäännöksessä eli 9 artiklassa säädetään nimenomaisesti, että interventioelimet ovat vastuussa kaikkien naudanlihaan liittyvien liikkeiden ja toimintojen valvonnasta, kunnes kuljettaja ottaa lihasäilykkeet haltuunsa. Tässä artiklassa säädetään lisäksi siitä, mitä valvontaan on sisällyttävä (9 artiklan 2 kohta). Interventioelimen on laadittava selvitys, josta ilmenevät valvontatoimenpiteiden tulokset; tarjouskilpailun voittajalle annetaan tämän jälkeen vastaavuustodistus (9 artiklan 3 kohta). Säilykkeet luovutetaan kuljettajalle vastaanottotodistusta vastaan (10 artikla). Interventioelin suorittaa tarjouskilpailun voittajalle maksun, ja toimitusvakuus luovutetaan, kun tarjouskilpailun voittaja on toimittanut interventioelimelle edellä mainitut kaksi asiakirjaa (11 ja 12 artikla).

49. Tästä tarkastelusta ilmenee, että asetuksessa N:o 1582/91 säädetään ja määritellään interventioelinten ja tarjouskilpailun voittajien keskinäiset ja vastavuoroiset velvollisuudet ja että nämä velvollisuudet vastaavat perinteisiä suhteita, joita seuraa sellaisesta sopimuksesta, jossa molemmilla sopimuspuolilla on velvollisuuksia. Sitä paitsi yhteisön lainsäätäjä käyttää useamman kerran termiä "sopimus" määrittäessään interventioelinten ja tarjouskilpailun voittajien välistä suhdetta. [9] Näin ollen sopimusta ei ole komission ja tarjouskilpailun voittajien välillä vaan jäsenvaltioiden ja tarjouskilpailun voittajien välillä. Jäsenvaltioiden ja komission väliseen suhteeseen sovelletaan EMOTR:n tukiosaston toimintaa ja rahoitusta koskevia sääntöjä. Asetuksen N:o 729/70 1 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan EMOTR:n tukiosastosta rahoitetaan maatalousmarkkinoiden säätelyyn tähtäävät interventiot.

50. Olen näyttänyt toteen, että Neuvostoliiton väestölle tarkoitettujen maataloustuotteiden toimittamista hätäapuna koskeva toimenpideohjelma kuuluu asetuksen N:o 729/70 soveltamisalaan. Jotta yhteisö rahoittaisi tällaisen ohjelman, on yhteisön sääntöjä kuitenkin noudatettava. [10] On siis tutkittava sitä, onko komissio näyttänyt toteen, että Italian tasavalta on jättänyt täyttämättä sille asetuksen N:o 729/70 8 artiklassa yleisesti säädetyt ja asetuksen N:o 1582/91 9 artiklassa erityisesti säädetyt

9 — Näin 4 artiklan 3 kohdan lopussa ja 9 artiklan 3 kohdassa.
10 — Asetuksen N:o 729/70 3 artiklan 1 kohta.

velvollisuudet. Toisena kanneperusteenaan Italian tasavalta esittää, ettei tätä ole näytetty toteen.

Toinen kumoamista koskeva kanneperuste

51. Italian tasavalta moittii sekä sitä, ettei se ole ollut mukana komission suorittamissa tutkimuksissa, että komission esittämien seikkojen todistusvoimaa. Italian tasavallan mukaan komissio ei ole näyttänyt toteen, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset olisivat tehneet huomattavia virheitä menettelyn kuluessa. Lisäksi Italian tasavalta katsoo, että komission olisi pitänyt soveltaa sopimusoikeudellisia todistussääntöjä. Sen mukaan komissio ja tarjouskilpailun voittaneet yritykset olivat sopimussuhteessa. Italian tasavallan mukaan se toimi ainoastaan komission sijasta, joten komission sitä vastaan toteuttamien toimien on katsottava olevan regressioikeuden toteuttamista. Tämän vuoksi Italian tasavallan mukaan komission toiminta voidaan hyväksyä ainoastaan, jos se on ryhtynyt toimiin tarjouskilpailun voittaneita yrityksiä vastaan ja todennut, ettei virheen tehneeltä tarjouskilpailun voittaneelta yritykseltä saada perittyä rahoja takaisin.

52. Komissio puolestaan katsoo, että yhteisen maatalouspolitiikan osalta ja EMOTR:n tukiosaston toimintaa ja rahoitusta koskevien sääntöjen osalta on tärkeää näyttää toteen, että liha oli pilaantunut, kun sen jalostanut yritys luovutti sen kuljettajalle; jos näin oli, riittää kun näytetään toteen, että Italian tasavalta ei ole noudattanut sille asetuksen N:o 1582/91 9 artiklan mukaan kuuluvaa valvontavelvollisuutta, jolloin yhteisöstä ei saada rahoitusta summille, jotka on maksettu virheen tehneelle tarjouskilpailun voittaneelle yritykselle.

53. Italian tasavallan esittämää näkökantaa ei voida hyväksyä. Itse asiassa se vaatii sopimusperusteista vastuuta koskevien sääntöjen soveltamista, vaikkei se esitä mitään todisteita sopimuksen olemassaolosta ja vaikkei se myöskään tarkenna tämän vastuun ulottuvuutta tai sisältöä.

54. Ensimmäistä kumoamista koskevaa kanneperustetta tarkastellessani esittämäni analyysin mukaisesti katson, että sopimusperusteista vastuuta koskevia sääntöjä ei voida soveltaa. Asiassa on sovellettava EMOTR:n tukiosaston toimintaa ja rahoitusta koskevia sääntöjä.

55. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että "—— yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksen osalta on komission tehtävänä näyttää toteen yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevien sääntöjen rikkominen. Kun rikkominen on todettu, on jäsenvaltion tehtävänä tarvittaessa näyttää toteen, että komissio on

tehnyt rikkomisesta johtuvia taloudellisia seuraamuksia koskevan virheen". [11]

56. Seuraavaksi tutkin, onko komissio näyttänyt toteen, että Italian tasavalta on jättänyt täyttämättä sille asetuksen N:o 729/70 8 artiklan ja asetuksen N:o 1582/91 9 artiklan mukaan kuuluvat erityiset velvollisuudet.

57. Asetuksen N:o 1582/91 9 artiklan 3 kohdan mukaan Italian tasavallan on laadittava selvitys, josta ilmenevät saman artiklan 1 kohdan mukaisten valvontatoimenpiteiden tulokset. Näihin valvontatoimiin kuuluu erityisesti jatkuva konkreettinen tarkastus, joka on tehtävä asetuksen N:o 1582/91 liitteessä I olevien vaatimusten mukaisesti. [12]

58. INCA:n toimittamista pöytäkirjoista [13] ei ilmene, että Nuova Irpinian tehtailla valmistetut lihasäilykkeet olisivat olleet liitteen I vaatimusten mukaisia. Mainintaa ei ole esimerkiksi erien tunnistenumeroista, säilykkeiden koostumuksen tai sisällön tarkemmasta määrittelystä, bakteriologisten tutkimusten tuloksista eikä paineastioiden laadusta.

59. Riidan tosiseikkojen tutkimisen tässä vaiheessa on tehtävä se loppupäätelmä, että valvonta- ja tarkastustoimenpiteet eivät ole olleet riittäviä.

60. Lisäksi, vaikka Italian tasavalta onkin sen kiistänyt, sekä kantajan että komission esittämät muut seikat vahvistavat tämän päätelmän (kuljetus määränpäähän ja riidan eri vaiheissa otettujen näytteiden bakteriologinen analysointi) ja sen, että Nuova Irpinian tehtailla valmistettujen säilykkeiden syötäväksi kelpaamattomuus johtuu säilykkeiden virheellisestä steriloinnista. [14]

61. Seuraavaksi tutkin, onko komission suorittama tutkimus ollut sääntöjen mukainen.

62. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että asetuksessa N:o 729/70 säädetyn menettelyn osalta komission tehtävät täydentävät jäsenvaltioiden toimia. [15] Näiden kahden valvontakeinon toisiaan täydentävä luonne ilmenee erityisesti tämän asetuksen 9 artiklan 2 kohdasta, jonka mukaan komission paikan päällä suorittamien tarkastusten tarkoituksena on vahvistaa jäsenvaltioiden

11 — Asia C-55/91, Italia v. komissio, tuomio 6.10.1993 (Kok. 1993, s. I-4813, 13 kohta).

12 — Asetuksen 9 artiklan 2 kohdan a alakohta.

13 — Kanteen liite 11 ja vastineen liite 9.

14 — Ks. erityisesti kanteen liite 29 ja vastineen liite 6.

15 — Asia C-366/88, Ranska v. komissio, tuomio 9.10.1990 (Kok. 1990, s. I-3571, 20 kohta).

suorittamien tarkastusten todenperäisyys. [16] Yhteisöjen tuomioistuin on tehnyt tästä sen johtopäätöksen, että asetuksen N:o 729/70 9 artiklassa ei anneta komissiolle toimivaltaa määrittää menettelytapoja, joilla se voi puuttua asiaan, eikä ottaa näytteitä tapauksissa, joissa se toimii itsenäisesti jäsenvaltioista riippumatta, mutta yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin tarkentanut, että "— — saman säännöksen neljännessä alakohdassa säädettyjen edellytysten täyttyessä komissio voi toteuttaa tiettyjä muita tutkimuksia, joihin kuuluvat näytteiden ottaminen paikan päällä jäsenvaltioiden antaman luvan mukaisesti ja [jos tarkastukset on suoritettu] asianosaisten kansallisten viranomaisten läsnäollessa". [17]

63. Tässä tapauksessa on todettava, että humanitaarisen avun määränpäänä olevien entisten neuvostotasavaltojen viranomaiset ottivat ensimmäiset näytteet, jotka tutkittiin komission osoittamissa laboratorioissa. Nämä tutkimukset eivät kuitenkaan ole asetuksen N:o 729/70 9 artiklassa säädetyn valvontamenettelyn mukaisia tutkimuksia. Tutkimusten tulokset olivat syynä siihen, että tässä artiklassa säädettyyn valvontamenettelyyn ryhdyttiin. Komission suorittamat jatkotutkimukset eli Nuova Irpinian Avellinossa sijaitsevien tehtaiden tarkastus paikan päällä [18], humanitaarisen toimintaohjelman kohdemaiden viranomaisten ottamien näytteiden analysointi paikan päällä [19] ja palautetuista säilykkeistä Italiassa otettujen näytteiden analysointi [20] toteutettiin yhdessä Italian hallintoviranomaisten edustajien kanssa, kun viranomaisille oli asianmukaisesti tiedotettu tutkimuksista. Italian tasavalta esittää analyysejä, jotka todistavat, että osa säilykkeistä oli sääntöjenmukaisia, mutta se ei esitä eikä myöskään kiistä sitä, ettei säilyke-eriä voida erottaa toisistaan. Näin ollen komissio on perustellusti määrännyt palautettaviksi kaikki Nuova Irpinian valmistamat säilykkeet.

64. Käsiteltävänä on vielä väite, jonka mukaan tarjouskilpailun voittaneelta yritykseltä on käytännössä mahdotonta periä takaisin perusteettomasti maksettua summaa, koska komissio ei ole näyttänyt toteen, että kansalliset toimivaltaiset viranomaiset olisivat tehneet olennaisia menettelyvirheitä asian käsittelyssä.

65. Yhteisöjen tuomioistuin on joutunut vastaamaan tällaiseen väitteeseen useita kertoja, ja se on katsonut, että kun komissio on näyttänyt toteen, että kansalliset toimivaltaiset viranomaiset eivät olleet suorittaneet tarkastuksia ja että tämä laiminlyönti johti todennäköisesti huomattaviin sääntöjenvastaisuuksiin, komissio voi perustellusti olla hyväksymättä tiettyjä kyseisen jäsenvaltion suorittamia maksuja. Kun Italian tasavalta on nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa antanut asetuksen N:o 1582/91 9 artiklassa tarkoitetun vastaavuustodistuksen tarjouskilpailun voittajalle, joka kuuluu BECA-yhtymään, ilman että se olisi varmistanut, miten jalostustoiminta ja Neuvostoliiton väestölle tarkoitettujen maataloustuotteiden toimittamista hätäapuna koskevan toimenpideohjelman mukaisen naudanlihan säilöntä tapahtui ja oliko se sääntöjenmukaista, ja kun

16 — Ks. em. asia Italia v. komissio, tuomion 32 kohta.
17 — Sama, tuomion 33 kohta.
18 — Kanteen liite 29.
19 — Vastineen liite 5.
20 — Vastineen liitteet 6 ja 7.

Italian tasavalta on maksanut tarjouskilpailun voittajalle tarjouksessa mainitun hinnan ja luovuttanut toimitusvakuuden, se on laiminlyönyt yhteisön oikeuden mukaiset velvollisuutensa ja sallinut pilaantuneiden säilykkeiden lähettämisen entisen Neuvostoliiton väestölle. [21]

66. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on useaan kertaan tarkentanut, että "— — jäsenvaltioiden velvollisuus periä takaisin taloudellisille toimijoille EMOTR:n tukena perusteettomasti maksetut summat johtuu edellä mainitun asetuksen (ETY) N:o 729/70 8 artiklasta. Tämän säännöksen katsotaan olevan yhteisen maatalouspolitiikan rahoittamisen osalta ilmaus ETY:n perustamissopimuksen 5 artiklassa määrätystä yleisestä huolellisuusvelvoitteesta. Asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on perittävä takaisin sellaiset summat, jotka on menetetty sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien seurauksena — —. Lisäksi 8 artiklan 2 kohdassa säädetään, että mikäli kaikkea ei voida periä takaisin, jäsenvaltiot vastaavat taloudellisista seuraamuksista, jotka johtuvat niiden viranomaisten tai valtioelinten aiheuttamista sääntöjenvastaisuuksista tai laiminlyönneistä". [22] Italian tasavallan asiamies on sitä paitsi asian käsittelyssä ilmoittanut, että BECA-yhtymään kuuluvaa tarjouskilpailun voittanutta yritystä vastaan on ryhdytty oikeustoimiin.

67. Näin ollen voidaan lopuksi todeta, että Italian tasavalta ei ole näyttänyt toteen, että komission suorittama tutkinta olisi ollut virheellinen, eikä esittänyt seikkoja, joiden perusteella olisi voitu asettaa tutkimustulokset kyseenalaisiksi. Kanne on siten hylättävä.

Ratkaisuehdotus

68. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) hylkää kanteen;

2) velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

21 — Em. asia Italia v. komissio, tuomion 55 kohta; asia C-8/88, Saksa v. komissio, tuomio 12.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2321, 21 kohta).

22 — Em. asia Italia v. komissio, tuomion 56 kohta.