YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

22 päivänä marraskuuta 2001 *

Asiassa C-147/99,

Italian tasavalta, asiamiehenään U. Leanza, avustajanaan avvocato dello Stato D. Del Gaizo, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään F. P. Ruggeri Laderchi, avustajanaan avvocato A. Dal Ferro, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii kumoamaan osittain Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta varainhoitovuonna 1995 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä 3 päivänä helmikuuta 1999 tehdyn komission päätöksen 1999/187/EY (EYVL L 61, s. 37) Italian tasavaltaa koskevilta osin,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja F. Macken sekä tuomarit N. Colneric, C. Gulmann (esittelevä tuomari), V. Skouris ja J. N. Cunha Rodrigues,

julkisasiamies: C. Stix-Hackl,

kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Italian tasavallan, asiamiehenään D. Del Gaizo, ja komission, asiamiehenään L. Visaggio, avustajanaan avvocato A. Dal Ferro, 15.3.2001 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 12.6.2001 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Italian tasavalta on yhteisöjen tuomioistuimeen 21.4.1999 jättämällään kanteella vaatinut EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan (joista on muutettuina tullut EY 230 artiklan ensimmäinen ja toinen kohta) nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan osittain Euroopan maatalouden

ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta varainhoitovuonna 1995 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä tehdyn päätöksen 1999/187/EY (EYVL L 61, s. 37; jäljempänä kanteen kohteena oleva päätös) Italian tasavaltaa koskevilta osin.

2 Kanteessa vaaditaan kumoamaan tämä päätös siltä osin kuin komissio on todennut, että Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahastosta rahoitettaviksi ei voida hyväksyä seuraavia määriä:

— noin 500 000 000 Italian liiraa (ITL) varastosta puuttuvan ja interventioon kelpaamattomaksi katsotun durumvehnän vuoksi

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

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

3 Näiden korjausten perustelut on selostettu tiivistetysti EMOTR:n tukiosaston varainhoitovuoden 1995 tilien tarkastamiseksi ja hyväksymiseksi toteutettujen valvontatoimenpiteiden tuloksia koskevassa kokonaisselvityksessä nro VI/6464/98, sellaisena kuin se on 12.1.1999 konsolidoituna (jäljempänä kokonaisselvitys).

Interventioon kelpaamattomia durumvehnämääriä koskevat korjaukset

4 Vilja-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 30 päivänä kesäkuuta 1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1766/92 (EYVL L 181, s. 21) on interventiojärjestelmää koskeva perusasetus markkinointivuodesta 1993/1994 alkaen. Interventioelinten suorittaman viljojen haltuunoton menettelyistä 19 päivänä maaliskuuta 1992 annetussa komission asetuksessa (ETY) N:o 689/92 (EYVL L 74, s. 18), jota on useaan kertaan muutettu, täsmennetään tällaista haltuunottoa koskevat edellytykset.

5 Kokonaisselvityksen 4.5.1.1.1.3 kohdassa todetaan, että "Italiassa joulukuussa 1993 suoritetuissa tarkastuksissa petosten torjunnan koordinointiyksikkö (jäljempänä UCLAF) havaitsi, että varastoista puuttui viljaa, ja se löysi tietyistä varastoista laadultaan interventioon kelpaamatonta viljaa".

6 Näiden havaintojen perusteella varainhoitovuoden 1995 osalta tehtiin 3 857 589 582 ITL:n suuruinen rahoitusta koskeva korjaus.

7 Italian hallitus riitauttaa nämä korjaukset San Lorenzon, Castellacin ja Jungetton varastojen osalta. Se tukeutuu tältä osin Italian interventioelimen AIMA:n (Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo) laskelmiin ja katsoo, että komission tekemät korjaukset ovat noin 500 miljoonaa ITL liian suuret.

8 Tämän osalta on aluksi viitattava yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, joka koskee todistustaakan jakautumista käsiteltäessä kumoamiskanteita, jotka jäsenvaltio on nostanut EMOTR:n tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevasta komission päätöksestä.

9 Kun komissio on kieltäytynyt hyväksymästä EMOTR:sta rahoitettavaksi tiettyjä menoja sillä perusteella, että ne ovat aiheutuneet yhteisön säännösten rikkomisesta, johon jäsenvaltio on syyllistynyt, on jäsenvaltion asiana näyttää toteen, että komission epäämän rahoituksen saamisen edellytykset täyttyvät. Komission ei tarvitse näyttää tyhjentävästi toteen jäsenvaltioiden antamien tietojen virheellisyyttä, vaan riittää, että komissio osoittaa, että sillä on vakavia ja kohtuullisia epäilyjä kansallisten viranomaisten esittämiä lukuja kohtaan. Tällainen komission todistustaakan huojennus selittyy sillä, että juuri jäsenvaltio voi parhaiten kerätä ja tarkistaa EMOTR:n tilien tarkastamista ja hyväksymistä varten tarvittavat tiedot, ja juuri jäsenvaltion asiana on siten esittää tarkat ja täydelliset todisteet ilmoittamiensa lukujen todenmukaisuudesta ja tarvittaessa komission laskelmien virheellisyydestä (ks. erityisesti asia C-44/97, Saksa v. komissio, tuomio 21.10.1999, Kok. 1999, s. I-7177, 28 kohta).

10 Italian hallitus riitauttaa ensimmäisellä kanneperusteellaan vain kolme tapauskohtaista korjausta, jotka sen mukaan perustuvat virheellisiin laskelmiin sen interventioon kelpaamattoman durumvehnän määrästä, joka on varastoitu edellä mainittuihin kolmeen varastoon. Italian hallitus ei siis riitauta itse korjauksia vaan niiden määrän. Edellä selostetun todistustaakan jaon mukaisesti on näin ollen kussakin tapauksessa tutkittava, onko Italian tasavalta näyttänyt riidanalaisten korjausten virheellisyyden toteen.

San Lorenzon varasto

11 Italian hallitus riitauttaa sen, että komissio ei ole kelpuuttanut interventioon 954,22 tonnia durumvehnää, joka oli varastoitu markkinointivuonna 1987/1988 San Lorenzon varastoon. Komission todettua, että se ei ole tehnyt viljaa koskevia korjauksia markkinointivuodelle 1987/1988, vaan se on tehnyt korjauksen, joka koskee 1 076,22 tonnia markkinointivuonna 1991/1992 varastoitua durumvehnää, joka on mainittu kokonaisselvityksen 4.5.1.1.1.3 kohdan b alakohdassa, ja josta 954,22 tonnia oli varastoitu San Lorenzon varastoon, Italian hallitus vastaa ensiksikin, että 6.8.1997 päivättyyn komission kirjeeseen liitetyssä taulukossa

mainitaan riitautettu 954,22 tonnin suuruinen määrä durumvehnää, sen varastointipäivä 26.5.1988, joka vastaa markkinointivuotta 1987/1988, sekä varaston nimi eli San Lorenzo.

12 Italian hallituksen mukaan komissio on ensimmäistä kertaa 31.8.1998 päivätyssä kirjeessään ilmoittanut joulukuussa 1993 toteutetun tarkastuksen osalta puuttuvaksi määräksi 1 076,22 tonnia, joista 954,22 tonnia puuttui sen mukaan San Lorenzon varastosta, ja sen mukaan komissio on ilmoittanut yhteisöjen tuomioistuimessa käsiteltävänä olevan oikeudenkäynnin kuluessa, että tämä 954,22 tonnin suuruinen määrä oli varastoitu markkinointivuonna 1991/1992. Edellä mainituista asiakirjoista ja komission toteamuksista ilmenee sen mukaan näin ollen, että komissio on oikeudenkäynnin kuluessa muuttanut San Lorenzon varastoa, siihen liittyvää määrää ja viitemarkkinointivuotta koskevan väitteensä perustaa, mikä on vastoin kontradiktorista periaatetta, ja että komissio on estänyt Italian hallitusta puolustautumasta tältä osin ajoissa ja riittävällä tavalla.

13 Italian hallitus toteaa tämän jälkeen markkinointivuoden 1991/1992 osalta, että vaikka kaksi eri valvontayhtiötä, Sitris ja SGS, ovat arvioineet San Lorenzon varastossa tosiasiallisesti olevia määriä ja päätyneet erilaisiin tuloksiin, komissio on perusteettomasti valinnut näitä puuttuvia määriä koskevista arvioista Sitrisin tekemän arvion, joka on suurempi.

14 Italian hallitus toteaa lopuksi, että San Lorenzon varastossa tosiasiallisesti varastoidun määrän ja kansallisten viranomaisten ilmoittamissa tileissä ilmoitettujen määrien välinen erotus johtuu siitä, että varastosta tapahtuneita tiettyjä siirtoja ei ollut kirjattu asianomaiseen rekisteriin.

15 Tämän osalta on todettava aluksi, että Italian viranomaisille osoitetusta, 1.10.1998 päivätystä komission kirjeestä käy ilmi, että komissio on sovitteluelimen loppukertomuksen ja kyseisten viranomaisten välisen tietojen vaihdon perusteella katsonut, että San Lorenzon varastoon markkinointivuonna 1987/1988 varastoitua durumvehnää koskevat korjaukset, jotka on mainittu 6.8.1997 päivätyssä komission kirjeessä ja varainhoitovuotta 1994 koskevassa kokonaisselvityksessä, oli peruutettava. UCLAF:n 10.12.1993 tekemästä tarkastuksesta laatimassa valvontapöytäkirjassa nro 4 a, jonka Italian hallitus on itse liittänyt asiakirja-aineistoon, mainitaan sitä vastoin nimenomaisesti markkinointivuosi 1991/1992. Komissio ei näin ollen ole muuttanut kanneperustettaan oikeudenkäynnin kuluessa.

16 Tämän kanneperusteen siitä osasta, jonka mukaan komissio on valinnut Sitrisin tekemän arvion San Lorenzon varastosta puuttuvien tavaroiden määrästä, ottamatta huomioon SGS:n tekemää arviota, on todettava, että komissio on yksinkertaisesti perustanut näkemyksensä sellaisen valvonnan tuloksiin, jonka näistä yhtiöistä ensiksi mainittu on toteuttanut kaikkien asianosaisten läsnäollessa. Syyt tälle päätökselle selviävät 3.1.1994 päivätystä — riitautetusta — valvontakertomuksesta. Komissio on näin ollen tehnyt päätöksensä uskottavien tietojen perusteella.

17 Lopuksi on todettava, että Italian hallituksen toteamusta, jonka mukaan San Lorenzon varastossa tosiasiallisesti olevan durumvehnän määrän ja tileissä ilmoitetun määrän välinen erotus johtuu siitä, että tiettyjä siirtoja varastosta ei ollut kirjattu, ei tueta millään sitä koskevalla näytöllä.

Castellacin varasto

18 Italian viranomaisten tilinpitoasiakirjojen mukaan joulukuussa 1993 Castellacin varastossa olisi pitänyt olla 956,77 tonnia markkinointivuonna 1991/1992 varastoitua durumvehnää. UCLAF:n tekemässä tarkastuksessa kävi kuitenkin

ilmi, että siellä oli vain 861,37 tonnia durumvehnää. Lisäksi UCLAF:n analyyseissä kävi ilmi, että varastossa säilytetty vehnä ei ollut laadultaan interventiokelpoista. Komissio teki näin ollen rahoitusta koskevan korjauksen 956,77 tonnin osalta durumvehnää.

19 Italian tasavalta riitauttaa korjauksen puuttuvan durumvehnämäärän eli 95,4 tonnin osalta. Sen mukaan komission olisi pitänyt näyttää, että myös puuttuva määrä oli laadultaan interventioon kelpaamatonta.

20 Tämän osalta on todettava, että tarkastettaessa ja hyväksyttäessä menoja, jotka vastaavat EMOTR:sta maksettaviksi asetettuja määriä, huomioon ei voida ottaa varastossa tosiasiallisesti olevia määriä vaan varastokirjanpidon osoittamat määrät, jotka on asetettu EMOTR:sta maksettaviksi. Tästä seuraa, että jos durumvehnämäärä ei analyyseistä saatujen tulosten mukaan ollut tarkastusajankohtana laadultaan interventiokelpoista, komission on korjausta tehdessään käytettävä perustana kirjanpidon mukaista määrää. On vielä todettava, että tämän tuomion 9 kohdassa selostettujen todistustaakan jakoa koskevien sääntöjen mukaan oli Italian tasavallan asia osoittaa, missä määrin varastosta tarkastusajankohtana puuttuneet määrät olisivat olleet interventiokelpoisia. Se ei kuitenkaan ole toimittanut mitään näyttöä tämän osalta.

Jungetton varasto

21 Jungetton varastossa olisi Italian viranomaisten toimittamien kirjanpitotietojen mukaan pitänyt olla varastoituna 1 994,014 tonnia durumvehnää markkinointivuonna 1991/1992. Sitrisin 9.2.1994 tekemän tarkastuskäynnin jälkeen tekemä arvio varastossa olevista määristä osoitti kuitenkin, että varastossa oli tosiasiallisesti vain 1 450,80 tonnia durumvehnää. Tämän lisäksi analyysit osoittivat, että varastossa ollut määrä ei ollut laadultaan interventiokelpoista. Komissio teki näin ollen rahoitusta koskevan korjauksen myös durumvehnän puuttuvan määrän eli 543,214 tonnin osalta.

22 Italian hallitus riitauttaa tämän korjauksen. Komission väitettyä, että Italian viranomaisten UCLAF:n toteuttaman tarkastuksen yhteydessä toimittamissa kirjanpitotiedoissa mainitaan, että Jungetton varastossa oli 1 994,014 tonnin suuruinen määrä, Italian hallitus toteaa, että tässä varastossa oli 30.10.1993 vain 969,25 tonnia durumvehnää. Sinne tuotiin ylimääräiset 1 024,764 tonnia 30.12.1993—5.1.1994, Grammichellen ja Raddusan varastojen asetettua tämän määrän käytettäväksi. UCLAF:n tarkastuksen tekoajankohtana eli 16.12.1993 varastossa oli siis vain 969,25 tonnin suuruinen määrä durumvehnää. Mahdollisen korjauksen kohteena olisi näin ollen voinut olla vain tämä määrä. Italian hallitus selittää sitä, että Sitrisin 9.2.1994 toteuttaman tarkastuskäynnin yhteydessä varastossa oleva määrä oli vain 1 450,80 tonnia, sillä, että varastosta oli 29.12.1993 jo poistettu 500 tonnia myyntiä varten. Italian hallituksen mukaan vajauksen loppumäärä johtuu varastoinnin yhteydessä tapahtuvasta luonnollisesta hävikistä.

23 Komissio on ilmoittanut olevansa valmis hyväksymään tämän väitteen ja luopumaan vastaavasta korjauksesta, jos Italian tasavalta esittää tästä uskottavaa näyttöä. Asiakirja-aineisto huomioon ottaen komissio kuitenkin pitää Italian hallituksen väitteitä ristiriitaisina ja epätäydellisinä.

24 Tämän osalta on todettava, että vaikka Italian hallitus vetoaa muista varastoista tehtyihin siirtoihin, se ei kuitenkaan ole esittänyt tästä näyttöä. Italian hallitus vetoaa nimittäin erityisesti 997,244 tonnin suuruiseen siirtoon, joka olisi peräisin Raddusan varastosta, vaikka tästä varastosta 16.12.1993 laaditun tarkastuspöytäkirjan mukaan siellä oli varastoituna vain 888,44 tonnia.

25 Ensimmäinen kanneperuste on näin ollen hylättävä.

Oliiviöljyn kulutustukea koskeva korjaus

26 Rasva-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 22 päivänä syyskuuta 1966 annetun neuvoston asetuksen N:o 136/66/ETY (EYVL 1966, 172, s. 3025) 11 artiklassa perustetaan tukijärjestelmä, jonka tarkoituksena on edistää yhteisössä tuotetun ja markkinoille saatetun oliiviöljyn kulutusta. Tässä artiklassa, sellaisena kuin se on 15.7.1980 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1917/80 (EYVL L 186, s. 1) ja 19.7.1988 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2210/88 (EYVL L 197, s. 1) muutettuna, säädetään, että oliiviöljyn pakkausyritykset voivat hakea kulutustukea, jos tuottajan tavoitehinta vähennettynä tuotantotuella on korkeampi kuin oliiviöljyn edustava markkinahinta. Tällaisessa tapauksessa tuki on näiden kahden hinnan välisen erotuksen suuruinen.

27 Oliiviöljyn kulutustukea koskevat yleiset säännöt on annettu 19.12.1978 annetulla neuvoston asetuksella N:o 3089/78 (EYVL L 369, s. 12), sellaisena kuin se on muutettuna 17.11.1987 annetulla neuvoston asetuksella N:o 3461/87 (EYVL L 329, s. 1; jäljempänä asetus N:o 3089/78).

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

29 Asetuksen N:o 3089/78 7 artiklan mukaan jäsenvaltiot perustavat valvontajärjestelmän, jolla taataan, että tuote, jolle tukea haetaan, täyttää tuen saamisen edellytykset. Asetuksen 8 artiklan mukaan tuki maksetaan vasta, kun jäsenval-

tion nimeämä valvontaelin on todennut, että tuen myöntämiseen vaadittavia edellytyksiä noudatetaan. Tuki voidaan kuitenkin maksaa ennakolta heti, kun tukihakemus on jätetty, jos annetaan riittävä vakuus.

30 Oliiviöljyn kulutustukijärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 24 päivänä syyskuuta 1985 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 2677/85 (EYVL L 254, s. 5) 9 artiklan 3 kohdassa, sellaisena kuin tämä asetus on muutettuna 19.3.1993 annetulla komission asetuksella N:o 643/93 (EYVL L 69, s. 19; jäljempänä asetus N:o 2677/85), säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltion on maksettava tuen määrä sadanviidenkymmenen päivän kuluessa sen hakemuksen jättöpäivästä, jonka määrille on myönnetty oikeus tukeen paikalla tehtyjen tarkastusten seurauksena. — —

Tukioikeuden valvonnasta vastaavan toimielimen on toimitettava tiedoksi maksajana toimivalle toimielimelle toimintansa tulos jokaisen hyväksytyn yrityksen tukioikeuden myöntämisen osalta neljänkymmenenviiden päivän kuluessa paikalla tehdystä tarkastuksesta ja vähintään kaksikymmentä päivää ennen ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun määräajan päättymistä."

31 Asetuksen N:o 2677/85 12 artiklassa säädetään niistä tarkastuksia koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, joita kansallisten viranomaisten on tehtävä, ja siinä vaaditaan erityisesti, että tarkastuksia on tehtävä vähintään kerran kahdessatoista kuukaudessa. Saman artiklan 6 kohdassa, jossa täsmennetään hyväksynnän peruuttamista koskevat edellytykset, säädetään seuraavaa:

"Jos toimivaltaisen viranomaisen päätöksellä todetaan, että kulutustukihakemuksessa oleva määrä on suurempi kuin määrä, jolle on hyväksytty

oikeus tukeen, jäsenvaltio määrää pakkausyritykselle seuraamuksen, jonka määrä on kolmesta kahdeksaan kertaa niin suuri kuin väärin perustein haetun tuen määrä, ottaen huomioon rikkomuksen vakavuus — — .

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

Jos rikkomus toistuu, riippumatta ylityksen määrästä, taloudellisen seuraamuksen soveltamisen lisäksi hyväksyminen peruutetaan jaksoksi, jonka pituus on rikkomuksen vakavuuden mukaan yhdestä viiteen vuoteen.

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

32 Kokonaisselvityksen 4.7.3.1 kohdasta käy ilmi, että markkinointivuonna 1993/1994 (varainhoitovuosi 1994) ja markkinointivuonna 1994/1995 (varainhoitovuosi 1995) maksettuja oliiviöljyn kulutustukia koskevan taloudellisen korjauksen määrä on yhteensä 2 751 722 888 ITL. Komission mukaan Italian viranomaiset ovat maksaneet tukia yrityksille, joille myönnetty hyväksyntä olisi pitänyt peruuttaa sen vuoksi, että yritykset olivat aikaisempina markkinointivuosina saaneet tukea, jota ne olivat perusteettomasti hakeneet sen rajan ylittävältä osalta, joka on 20 prosenttia asetuksen N:o 2677/85 12 artiklan 6 kohdassa tarkoitetuista tukeen oikeutetuista määristä. Komissio katsoi, että hyväksynnän peruuttaminen tulee voimaan kunkin yksittäisen liian suuria määriä

koskevan hakemuksen jättöpäivänä eikä hakemusta koskevan valvontapöytäkirjan laatimispäivänä. Sen mukaan EMOTR:sta rahoitettavaksi ei voida hyväksyä mitään tukea, jos paikalla tehdyt tarkastukset osoittavat, että pakkausyritykselle myönnetty hyväksyntä on peruutettava asetuksen N:o 2677/85 12 artiklan 6 kohdan mukaisesti. Sen mukaan on selvää, että mitä myöhemmin tällaiset tarkastukset tehdään, sitä myöhemmin hyväksyntä voidaan peruuttaa.

33 Italian hallitus riitauttaa oliiviöljyn kulutustukia koskevat tapauskohtaiset korjaukset. Sen mukaan komissio on virheellisesti arvioinut, että hyväksyntä olisi pitänyt peruuttaa liian suuria määriä koskevan hakemuksen jättöpäivänä eikä sääntöjenvastaisuuksia toteavan pöytäkirjan laatimispäivänä. Italian hallituksen mukaan komission näkemys johtaa siihen, että jäsenvaltion päätös hyväksynnän peruuttamisesta on taannehtiva, mikä on lainvastaista.

34 Komissio pysyy kannassaan asetuksen N:o 2677/85 12 artiklan 6 kohdan tulkinnasta. Se toteaa, että Italian viranomaisten keskuudessa on ollut erimielisyyttä siitä, mikä viranomainen on toimivaltainen hyväksynnän peruuttamista koskevissa asioissa. Tästä syystä tarkastuksia ei ole voitu toteuttaa tarvitulla nopeudella, ja niiden tulokset on voitu analysoida vasta huomattavan viivästymisen jälkeen. Komissio katsoo, että sen tehtävänä on valvoa, ettei EMOTR joudu vastaamaan näistä viivästyksistä aiheutuvista seurauksista.

35 Se toteaa lisäksi, että joka tapauksessa kyseisillä tapauskohtaisilla korjauksilla on asianomaisen jäsenvaltion kannalta pienempi vaikutus kuin kahden prosentin kiinteämääräisellä korjauksella. Komissio katsoo, että kun otetaan huomioon epätietoisuus, joka vallitsi kyseessä olevana ajankohtana Italian viranomaisten sisäisen toimivallanjaon ja tarkastusten toteuttamisen osalta, tämän tyyppinen kiinteämääräinen korjaus on ollut täysin perusteltu.

36 Italian hallitus vastaa tähän, ettei hyväksyntöjen peruuttamiseen liittyvillä erimielisyyksillä, joihin komissio on viitannut, ole ollut mitään negatiivista vaikutusta tarvittavien tarkastusten toteuttamisen kannalta. Missään tapauksessa hyväksyntää ei ole mahdollista peruuttaa ilman edeltävää tarkastusta.

37 On muistutettava, että asetuksen N:o 2677/85 12 artiklan 6 kohdassa säädetään, että jos määrä, jolle tukea on haettu väärin perustein, on vähintään 20 prosenttia suurempi kuin tarkastettu määrä, jolle tukioikeus on myönnetty, jäsenvaltio peruuttaa hyväksynnän. Siinä ei kuitenkaan täsmennetä, mistä päivästä lähtien peruuttamisen on tultava voimaan. Vaikka asetuksen N:o 2677/85 12 artiklan 6 kohdassa asetetaankin peruuttamista koskevan seuraamuksen edellytykseksi, että toimivaltainen viranomainen toteaa, että kulutustukea koskeva hakemus koskee suurempaa määrää kuin määrä, jolle tukioikeus on myönnetty, tämän säännöksen sanamuodossa ei kuitenkaan täsmennetä, onko kyseinen toteamus luonteeltaan vahvistava vai muotoava.

38 On näin ollen tarkasteltava hyväksynnän peruuttamista koskevan seuraamuksen tavoitetta.

39 Tämän osalta on korostettava, että seuraamusten tehostaminen oliiviöljyn kulutustukia koskevien liiallisten hakemusten osalta liittyy petosten torjuntaan. Asetuksen N:o 643/93 perustelukappaleissa, joissa toistetaan asetuksen N:o 2677/85 12 artiklan 6 kohta, liitetään yhteen "[oliiviöljyn kulutustuki]järjestelmän moitteeton toiminta" ja tarve täydentää seuraamusjärjestelmää sellaisia pakkausyrityksiä vastaan, jotka hakevat tukia liian suurille määrille. Tällaisten seuraamusten tehokkuutta ja ehkäisevää vaikutusta ei näin ollen voida jättää huomiotta arvioitaessa hyväksynnän peruuttamista koskevan seuraamuksen ajallista vaikutusta ja ulottuvuutta.

40 Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen ei voida sallia, että kulutustukia rahoitetaan EMOTR:sta, jos nämä tuet koskevat asetuksen N:o 2677/85 12 artiklan 6 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetun seuraamuksen soveltamisedellytysten täyttymisen jälkeistä aikaa.

41 Hyväksynnän peruuttamisesta muodostuvan seuraamuksen vaikutus nimittäin heikkenisi huomattavasti, jos pakkausyritys, joka on määrätyn markkinointivuoden aikana tehnyt hakemuksia näissä säännöksissä tarkoitetuista liian suurista määristä, voisi seuraavina vuosina tehdä uusia hakemuksia ilman, että sen tarvitsisi pelätä mitään kielteisiä seurauksia ennen kuin valvontapöytäkirja mahdollisesti laaditaan. Se, että asetuksen N:o 2677/85 12 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan mukaisen peruuttamisen soveltaminen alkaa seuraamuksen edellytysten täyttymisajankohdasta, vaikuttaa näin ollen tarpeelliselta järjestelmän tehokkuuden turvaamiseksi.

42 Toisin kuin Italian tasavalta on katsonut, tämä ei johda siihen, että peruutuspäätöksellä olisi lainvastainen taannehtiva vaikutus, koska tämän tulkinnan mukaan seuraamusta sovelletaan yksinkertaisesti seuraamuksen edellytysten täyttymisajankohdasta lähtien eikä vasta näiden edellytysten täyttymistä koskevan tarkastuksen suorittamisajankohdasta lähtien.

43 Näin ollen on todettava, että jos pakkausyritys on hakenut tukia määrille, jotka ylittävät vähintään 20 prosentilla määrät, joille on tarkastuksen perusteella myönnetty oikeus tukeen, hyväksyntä on peruutettava ylitysajankohdasta lukien eli käytännössä kyseisten hakemusten jättämisajankohdasta.

44 Edellä esitetyn perusteella toinen kanneperuste on näin ollen hylättävä.

Uuhi- ja vuohipalkkioita koskeva korjaus

45 Lampaan- ja vuohenliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 25 päivänä syyskuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3013/89 (EYVL 289, s. 1; oikaisu EYVL L 286, s. 40) 5 artiklassa säädetään, että yhteisön lampaan- ja vuohenlihan tuottajille myönnetään palkkio, kun on tarpeen korvata kyseisten tuottajien tulonmenetys markkinointivuonna.

46 Komissio teki vuosina 1995 ja 1996 muun muassa Calabriassa ja Sisiliassa tehtyjen tarkastuskäyntien seurauksena 25 prosentin suuruisen kiinteämääräisen korjauksen Calabrian ja Sisilian tuottajille markkinointivuosina 1993 ja 1994 suoritettujen uuhi- ja vuohipalkkioiden osalta.

47 Kokonaisselvityksen 4.9.4.6 kohdassa todetaan seuraavaa:

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

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

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

— eläinten pitopaikkaa ei ole ilmoitettu asianmukaisesti;

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

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

— Italian viranomaiset ovat itse suorittaneet tarkastuksia Sisiliassa vuonna 1996.

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

48 Sovitteluelin katsoi 10.9.1998 antamassaan lopullisessa kertomuksessa nro 98/IT/92, joka koskee uuhi- ja vuohipalkkioiden valvontaa markkinointivuosina 1993 ja 1994, että oli tarpeen suorittaa yksityiskohtainen tilastollinen lisätutkimus markkinointivuoden 1993 osalta ja että 25 prosentin suuruisia kiinteämääräisiä korjauksia ei ollut riittävästi perusteltu Sisilian ja Calabrian osalta.

49 Tämän seurauksena komissio pienensi ehdotettuja korjauksia tai jopa poisti ne joidenkin alueiden osalta kokonaan, ja suurensi korjauksia joidenkin alueiden osalta. Calabriaan markkinointivuoden 1993 osalta kohdistuvaa korjausta pienennettiin 25 prosentista 10 prosenttiin. Sisiliaan markkinointivuoden 1993 osalta kohdistuvaa tai Calabriaan ja Sisiliaan markkinointivuoden 1994 osalta kohdistuvaa 25 prosentin korjausta ei muutettu.

50 Italian hallitus riitauttaa sen, että näissä asioissa sovellettiin kiinteämääräistä korjausta. Se toteaa ensiksikin, että 25 prosentin kiinteämääräistä korjausta on sovellettu lainvastaisesti, koska tämä on tapahtunut taannehtivasti. Sen mukaan tämä kerroin on vahvistettu komission vuonna 1997 kiinteämääräisten korjausten soveltamisesta antamien suuntaviivojen (asiakirja nro VI/5330/97, 23.12.1997) perusteella. Koska markkinointivuodet 1993 ja 1994 edelsivät näiden suuntaviivojen voimaantuloa, niihin voidaan soveltaa kiinteämääräisiä korjauksia vain niin sanotussa Belle-selvityksessä (asiakirja nro VI/216/93, 1.6.1993) asetettujen suuntaviivojen mukaisesti, mutta tässä ei ole määrätty 25 prosentin korjauksesta.

51 Italian tasavalta huomauttaa tämän jälkeen toissijaisesti, että vuoden 1997 suuntaviivojen mukaan 25 prosentin suuruinen korjaus on perusteltu vain, "jos jäsenvaltio ei sovella valvontajärjestelmää lainkaan tai valvontatoimenpiteitä sovelletaan huomattavan puutteellisesti ja on olemassa todisteita huomattavista sääntöjenvastaisuuksista sekä sääntöjenvastaisuuksiin ja vilpillisiin menettelyihin puuttuminen on laiminlyöty". Italian tasavallan käsityksen mukaan 25 prosentin suuruinen korjaus on asian olosuhteet huomioon ottaen selvästi suhteeton.

52 Se toteaa lopuksi, että huolimatta sovitteluelimen kertomuksesta, jonka mukaan komissio ei ole riittävästi perustellut tämän korjausprosentin soveltamista, komissio on pelkästään alentanut Calabriaan kohdistuvan korjauksen 25 prosentista 10 prosenttiin ja vain markkinointivuoden 1993 osalta perustelematta,

miksi vastaavaa alennusta ei tehdä Sisilian osalta markkinointivuodeksi 1993 ja Calabrian ja Sisilian osalta markkinointivuodeksi 1994.

53 Aluksi on todettava, että 25 prosentin suuruista korjausta ei ole sovellettu markkinointivuosien 1993 ja 1994 osalta taannehtivasti ja lainvastaisesti. Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 (EYVL L 94, s. 13) 5 artiklan 2 kohdan c alakohdan toiseksi viimeisessä alakohdassa, sellaisena kuin tämä asetus on muutettuna 22.5.1995 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1287/95 (EYVL L 125, s. 1), tarkoitettujen rahoituksen ulkopuolelle jätettävien summien osalta on täsmällisten sääntöjen puuttuessa otettava huomioon komission asiakirjassa VI/216/93 rahoituksellisten seuraamusten määrittämisestä tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevaa päätöstä valmisteltaessa vahvistamat suuntaviivat. Näissä suuntaviivoissa todettiin jo, että poikkeuksellisissa olosuhteissa komissiolla oli mahdollisuus tehdä suurempi kiinteämääräinen korjaus kuin normaali 2, 5 tai 10 prosenttia.

54 Toiseksi on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asetuksen N:o 729/70 2 ja 3 artiklassa annetaan komissiolle oikeus hyväksyä EMOTR:sta rahoitettaviksi ainoastaan sellaiset summat, jotka on maksettu maataloustuotteiden eri aloja koskevien sääntöjen mukaisesti, ja jäsenvaltioiden vastattaviksi on jätettävä kaikki muut menot, muun muassa ne summat, jotka kansalliset viranomaiset ovat virheellisesti katsoneet olevansa oikeutettuja suorittamaan yhteisten markkinajärjestelyjen yhteydessä. Vaikka komissiolle näin ollen kuuluukin sen osoittaminen, että yhteisön säännöksiä on rikottu, jäsenvaltion asiana on tarvittaessa osoittaa komission tehneen virheen sen arvioidessa tämän rikkomisen rahoituksellisia seuraamuksia (ks. erityisesti asia C-242/96, Italia vastaan komissio, tuomio 1.10.1998, Kok. 1998, s. I-5863, 121—123 kohta).

55 Esillä olevassa asiassa on todettava, että Italian hallitus ei ole näyttänyt toteen, missä määrin komission tekemää korjausta pienempi korjaus olisi ollut asianmukaisempi. Komission tosiseikkojen osalta laatimassa yhteenvedossa, jota Italian hallitus ei ole riitauttanut, todetaan, että Italian valvontajärjestelmään liittyi

huomattavia puutteita ja että lisäksi kyseisillä alueilla oli todettu vakavia sääntöjenvastaisuuksia.

56 Komission toteuttama korjaus ei näin ollen vaikuta perusteettomalta.

57 Lopuksi on vielä todettava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan, joka koskee komissiolle EY:n perustamissopimuksen 190 artiklan (josta on tullut EY 253 artikla) nojalla kuuluvaa perusteluvelvollisuutta, tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevien päätösten valmisteluun liittyvässä erityistilanteessa päätöksen perusteluja on pidettävä riittävinä, kun se jäsenvaltio, jolle päätös on osoitettu, on osallistunut kiinteästi päätöksen valmisteluun ja näin ollen tuntee ne syyt, joiden vuoksi komissio ei ole katsonut riidanalaisen rahamäärän kuuluvan EMOTR:n vastattavaksi (ks. em. asia Saksa v. komissio, tuomion 21 kohta).

58 Nyt esillä olevassa asiassa asiakirja-aineistosta käy ilmi, että Italian hallitus on osallistunut kanteen kohteena olevan päätöksen valmisteluun. Italian valvontajärjestelmään liittyneet huomattavat puutteet ja kyseisillä alueilla todetut vakavat sääntöjenvastaisuudet on saatettu Italian viranomaisten tietoon sekä kirjallisesti että saattamalla asia sovitteluelimen käsiteltäväksi.

59 Komissio osoitti 4.3.1998 Italian viranomaisille kirjeen, jossa mainittiin samat tiedot kuin kokonaisselvityksessä. Tässä kirjeessä ilmoitettiin Italian viranomaisille sekä Italian eri alueiden, muun muassa Calabrian ja Sisilian osalta markkinointivuosille 1993 ja 1994 sovelletusta kiinteämääräisestä korjauksesta että niistä erityisistä syistä, joiden perusteella komission yksiköt olivat päättäneet vahvistaa tämänsuuruiset korjaukset. Tuosta kirjeestä kävi myös ilmi, että 25 prosentin korjausta oli sovellettu Calabriaan ja Sisiliaan näillä alueilla vallitsevan poikkeuksellisen vakavan tilanteen vuoksi, koska siellä tehtiin tarkas-

tuksia erittäin harvoin ja tehottomasti ja siellä oli todettu suuri määrä sääntöjenvastaisuuksia.

60 Lisäksi on korostettava, että sovitteluelimen kanta ei sido komissiota tämän tehdessä päätöstään (ks. em. asia Saksa v. komissio, tuomion 18 kohta).

61 Näissä olosuhteissa on katsottava, että komission päätös soveltaa 25 prosentin kiinteämääräistä korjausta Sisiliaan markkinointivuoden 1993 osalta ja Calabriaan ja Sisiliaan markkinointivuoden 1994 osalta on riittävästi perusteltu.

62 Näin ollen kolmas valitusperuste on hylättävä.

63 Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella Italian tasavallan kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

64 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut, että Italian tasavalta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska tämä on hävinnyt asian, Italian tasavalta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kanne hylätään.

2) Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Macken Colneric Gulmann

Skouris Cunha Rodrigues

Julistettiin Luxemburgissa 22 päivänä marraskuuta 2001.

R. Grass

kirjaaja

F. Macken

kuudennen jaoston puheenjohtaja