JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIAL FENNELLY
14 päivänä maaliskuuta 1996 *

Johdanto

1. Helleenien tasavalta on nostanut EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla kanteen jäsenvaltioiden Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (jäljempänä EMOTR tai rahasto) tukiosastosta varainhoitovuonna 1990 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä 25 päivänä marraskuuta 1993 tehdyn komission päätöksen 93/659/EY [1] kumoamiseksi kahden tuotealan osalta siltä osin kuin päätös koskee Helleenien tasavaltaa. Tässä asiassa tulee jälleen esille ikuisuuskysymys Kreikan valtion ja maatalousosuuskuntien liiton KYDEP:n suhteista, vaikka julkisasiamies Jacobs ilmaisi päinvastaisen toiveen yhteisöjen tuomioistuimen viimeksi käsitellessä vastaavaa asiaa; [2] asia liittyy myös oliivinviljelijöille maksettavan yhteisön tuen valvontamekanismiin Kreikassa.

Oikeudelliset seikat ja tosiseikat

2. Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 729/70 [3] todetaan, että EMOTR:n tukiosastosta rahoitetaan yhteisön sääntöjen mukaisesti maatalouden yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä myönnetyt vientituet viennille kolmansiin maihin [4] ja aloitetut maatalousmarkkinoiden säätelemiseen tähtäävät interventiot. [5] Asetuksen 5 artiklassa säädetään edellä mainittujen menojen maksamiseen valtuutettujen kansallisten toimielinten ja yksiköiden vuosittaisten tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä. Komission on tarkastettava ja hyväksyttävä nämä tilit ennen seuraavan vuoden loppua. Asetuksen 9 artiklassa on säännöksiä erilaisista toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on tehdä mahdolliseksi se, että komissio voi, jos se katsoo tarpeelliseksi, tarkastaa jäsenvaltion viranomaisten toimittamat tiedot ja asiakirjat ja hankkia niistä lisätietoja. Komissio voi esimerkiksi asiasta etukäteen jäsenvaltiolle ilmoitettuaan suorittaa tarkastuksia paikan päällä, ja sillä on pääsy tilikirjoihin ja kaikkiin muihin rahastosta rahoitettaviin menoihin liittyviin asiakirjoihin, ja se voi sopia jäsenvaltion kanssa tarkastusten ja selvitysten toteuttamisesta. Asetuksen 11 artiklassa perustetaan Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahastokomitea, jonka tehtävänä on avustaa komissiota rahaston hallinnossa.

3. Asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltiot toteutta-

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — EYVL 1993 L 301, s. 13.

2 — Asia C-56/91, Kreikka v. komissio, tuomio 22.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3433, ratkaisuehdotuksen 2 kohta).

3 — EYVL 1970 L 94, s. 13.

4 — Asetuksen 2 artiklan 1 kohta.

5 — Asetuksen 3 artiklan 1 kohta.

vat toimenpiteet, jotka ovat tarpeen rahastosta rahoitettavien toimien asianmukaisuuden varmistamiseksi, sääntöjenvastaisuuksien estämiseksi ja sellaisten summien takaisinperimiseksi, jotka on menetetty sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien seurauksena. Vaikka asetuksen 8 artiklan 2 kohdassa säädetäänkin, että yhteisö vastaa seuraamuksista, mikäli takaisinperintä ei ole täydellinen, tämä ei kuitenkaan koske "jäsenvaltioiden hallintoelinten tai toimielinten aiheuttamista sääntöjenvastaisuuksista tai laiminlyönneistä aiheutuvia rahoituksellisia seuraamuksia". Asiassa Alankomaat vastaan komissio [6] yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa:

"Näissä säännöksissä ainoastaan annetaan komissiolle mahdollisuus määrätä, että EMOTR:sta rahoitetaan eri maataloustuotteiden alalla voimassaolevien säännösten mukaisesti maksettavat summat, jolloin kaikki muut summat jäävät jäsenvaltioiden vastattavaksi — —. Niitä edellytyksiä, joiden mukaan EMOTR vastaa kuluista, on tulkittava suppeasti erityisesti, kun otetaan huomioon asetuksen N:o 729/70 tavoitteet. Jotta yhteistä maatalouspolitiikkaa hoidettaisiin siten, että eri jäsenvaltioiden taloudelliset toimijat olisivat keskenään tasa-arvoisia, edellytetään, että jäsenvaltioiden viranomaiset eivät saa edellä mainittuja säännöksiä laajasti tulkitsemalla suosia omia taloudellisia toimijoitaan suppeampaa tulkintaa noudattavien jäsenvaltioiden taloudellisten toimijoiden vahingoksi."

6 — Asia 11/76, Alankomaat v. komissio, tuomio 7.2.1979 (Kok. 1979, s. 245, 8 ja 9 kohta).

4. Hyväksyessään EMOTR:n vuoden 1989 tilejä komissio päätti 31.7.1992 tekemällään päätöksellä [7] perustaa sisäisen yksiköiden välisen työryhmän, jossa ovat edustettuina komission eri osastot, joita asia koskee. Tämän yksiköiden välisen työryhmän tehtävänä oli kehittää menetelmällinen lähestymistapa niihin jäsenvaltioihin, jotka ovat soveltaneet yhteisön sääntöjä virheellisesti. Komissio ja EMOTR-komitean jäsenvaltioiden edustajat hyväksyivät yksiköiden välisen työryhmän laatimat suuntaviivat. [8] Niitä ei ole tarkoitettu sitoviksi toimenpiteiksi. Työryhmän kertomuksessa tähdennettiin sitä, että rahoitusta koskevien korjausten on perustuttava jäsenvaltioiden yhteisön sääntöjen noudattamatta jättämiseen tavalla, joka vaikuttaa yhteisön kuluihin. Korjausten suuruuden tulee perustua riskin arviointiin. Vakiomääräisiä korjauksia koskevissa [9] suuntaviivoissa mainitaan joukko jo olemassa olevia riskinarviointimenetelmiä. Tässä on mainittava erityisesti kaksi näistä menetelmistä: a) kieltäytyminen sen summan korvaamisesta, joka on saatu ekstrapoloimalla luotettavien pistokokeiden perusteella saadut summat, ja b) korvaaminen ainoastaan suoritettujen tarkastusten ja vaadittavien tarkastusten suhteessa. Tarvittiin kuitenkin erilainen menetelmä niitä tapauksia varten, joissa ei ole saatavilla riittävästi tietoa ekstrapoloimista varten mutta joissa korvaaminen suoritettujen tarkastusten suhteessa olisi johtanut rahastolle aiheutuneiden tappioiden

7 — KOM (92) PV 1116.

8 — Nämä suuntaviivat oli annettu komission hyväksyttäviksi 1.6.1993.

9 — Suuntaviivat koskevat jäsenvaltioiden maksamien menojen korvaukseksi vaadittuihin määriin tehtäviä *vähennyksiä*; tällaisia korjauksia kutsutaan seuraavassa tekstissä joskus vakiomääräisiksi vähennyksiksi.

yliarvioimiseen. Tämän vuoksi yksiköiden välinen työryhmä yritti todeta, mikä on EMOTR:lle eriasteisista valvonnan puutteista aiheutuvan riskin aste olosuhteista riippuvat tekijät huomioon ottaen, ja se ehdotti otettavaksi käyttöön kolme korvauksiin tehtävien vähennysten vakiomääräistä tasoa erilaisia tapauksia varten: 2 prosenttia, 5 prosenttia ja 10 prosenttia. 10 prosentin tasoa sovelletaan silloin, kun "puute koskee valvontajärjestelmää kokonaisuudessaan tai sen olennaisia osia tai niiden olennaisten tarkastusten suorittamista, joiden tarkoituksena on varmistaa menojen asianmukaisuus siten, että voidaan kohtuudella katsoa, että on olemassa suuri riski laajojen tappioiden aiheutumisesta EMOTR:lle."

I Eläinrehut

5. Vilja-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 29 päivänä lokakuuta 1975 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 2727/75 [10] säädetään vientitukijärjestelmästä, jota sovelletaan muun muassa rehuviljaan. [11] Tuki on samansuuruinen kaikkialla yhteisössä, [12] ja se on vahvistettava siten, että "maailmanmarkkinahintojen ja yhteisön hintojen välinen erotus korvataan —— ottamalla huomioon yhteisön edustavien hintojen ja kaikkein edullisimpien maailmanmarkkinahintanoteerausten välinen erotus". [13]

6. Eläinrehua koskevassa riidassa on kysymys siitä, mikä asema on Kreikan KYDEP:llä (kotimaisten tuotteiden hallinnon keskusvirasto), joka on paikallisten viljaa, vihanneksia ja eläinrehuja tuottavien maatalousosuuskuntien kansallinen liitto. Sen päätehtävänä on ostaa, varastoida ja myydä sen jäsenten tuotteita ja toimia EY:n interventioelimenä. [14] Yhteisöjen tuomioistuin (tai komissio sellaisilla perusteilla, jotka yhteisöjen tuomioistuin on hyväksynyt) on aikaisemmin todennut, että KYDEP:llä on ollut monopoli toimia viljakaupassa valtion asiamiehenä, [15] että se on toiminut valtion ohjeiden mukaan ja että valtio on rahoittanut sen alijäämän ja taannut sen lainat sekä määrännyt sen osto- ja myyntihinnat viljalle, [16] että se on ollut väylä, jonka kautta valtio on lainvastaisesti puuttunut vilja-alan yhteiseen markkinajärjestelyyn ja antanut lainvastaista tukea tuottajille myymällä viljaa alle omakustannushinnan, [17] ja että se on yrittänyt lainvastaisesti saada vientitukea viemällä viljaa, jota ei olisi voitu viedä edes kyseisen tuen avulla, ellei myynti olisi tapahtunut alle omakustannushinnan. [18] Nämä havainnot, joiden mukaan KYDEP oli valtion valvonnassa ja puuttui maatalousalan yhteiseen markkinajärjestelyyn, liittyvät ajanjaksoon 1.1.1981—26.3.1984, vuoden 1982 vehnän

10 — EYVL 1975 L 281, s. 1.

11 — Ks. asetuksen 1 artikla ja liite A.

12 — Asetuksen 16 artiklan 2 kohta.

13 — Vilja-alan vientitukien myöntämistä ja niiden määrän vahvistamisperusteita koskevista yleisistä säännöistä 29 päivänä lokakuuta 1975 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2746/75 johdanto-osan toinen perustelukappale (EYVL 1975 L 281, s. 78); ks. myös saman asetuksen 3 artikla (ote suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa).

14 — Julkisasiamies Gulmann kuvasi KYDEP:n asemaa tällä tavalla asiassa C-61/90, komissio v. Kreikka, tuomio 7.4.1992, antamassaan ratkaisuehdotuksessa (Kok. 1992, s. I-2407 ja I-2431).

15 — Asia C-32/89, Kreikka v. komissio, tuomio 19.3.1991 (Kok. 1991, s. I-1321, 9 kohta); ks. myös asia C-110/89, komissio v. Kreikka, tuomio 30.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2659).

16 — Asia C-35/88, komissio v. Kreikka, tuomio 12.7.1990 (Kok. 1990, s. I-3125, 22—28 kohta); alaviitteessä 15 mainittu asia C-32/89, tuomion 9, 13 ja 17 kohta.

17 — Edellä alaviitteessä 16 mainittu asia C-35/88, tuomion 33 ja 37 kohta.

18 — Edellä alaviitteessä 2 mainittu asia C-56/91, Kreikka v. komissio, tuomion 18—24 kohta; alaviitteessä 15 mainittu asia C-32/89, tuomion 8—18 kohta.

sadonkorjuuaikaan, syksyyn 1985, vuosiin 1982—1986, EMOTR:n varainhoitovuoteen 1986 ja EMOTR:n varainhoitovuoteen 1988. [19]

II Oliiviöljyn tuotantotuki

7. Oliiviöljyn tuotantotukijärjestelmän [20] osalta neuvoston asetuksen (ETY) N:o 154/75 [21] 1 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että oliiveja tuottavien jäsenvaltioiden on perustettava oliiviviljelmiä koskeva oliivirekisteri tuotantomahdollisuuksien selvittämiseksi tarvittavien tietojen saamiseksi ja tukijärjestelmän paremman toiminnan turvaamiseksi. Neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 3453/80 [22] säädettiin, että tämän rekisterin on Kreikassa oltava valmis 31.10.1988 mennessä. Tarkastuksia suoritetaan sen mukaan, kuuluuko tuottaja tuottajajärjestöön tai liittoon vai ei. Järjestäytyneiden tuottajien osalta järjestön tai liiton (joka tekee jäsentensä puolesta tukihakemukset kyseiselle jäsenvaltiolle) on tarkastettava paikan päällä viisi prosenttia tapauksista. [23] Neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2261/84 14 artiklan 2 kohdassa säädetään, että "[t]uottajajäsenvaltioiden on valvottava kunkin tuottajajärjestön ja kunkin liiton toimintaa ja erityisesti näiden toimielinten suorittamia tarkastustoimia". Järjestäytymättömien tuottajien osalta kyseisen jäsenvaltion on tarkastettava paikan päällä yksi prosentti oliivinviljelijöistä alueilla, joilla rekisterin perustiedot ovat käytettävissä, ja neljä prosenttia viljelijöistä muilla alueilla. [24] Asetuksen N:o 2261/84 14 artiklan 1 kohdassa myös asetetaan jäsenvaltioille yleisemmin velvoite, että niiden on "sovellettava tarkastusjärjestelmää, jolla taataan, että tuote, jolle tuki myönnetään, on oikeutettu tukeen". Asetuksen 16 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jokaisen tuottajajäsenvaltion on perustettava ja pidettävä ajan tasalla pysyviä ATK-rekisterejä oliivien ja oliiviöljyn tuotantoa koskevista tiedoista osittain yhteisön tukia koskevien tarkastusten ja valvonnan helpottamiseksi. Tämän asetuksen 14 artiklan 5 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot käyttävät näitä ATK-rekisterejä tässä artiklassa tarkoitettuja tarkastuksia varten. Asetuksessa säädetään edelleen, että ATK-rekisterissä olevien kaikkien osien on oltava

19 — Edellä alaviitteessä 16 mainittu asia C-35/88; asia C-281/87, komissio v. Kreikka (Kok. 1989, s. 4015); alaviitteessä 15 mainittu asia C-110/89; alaviitteessä 14 mainittu asia C-61/90; alaviitteessä 15 mainittu asia C-32/89 ja alaviitteessä 2 mainittu asia C-56/91.

20 — Tämä järjestelmä otettiin käyttöön rasva-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 22 päivänä syyskuuta 1966 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 136/66 (EYVL 1966, 172, s. 3025). Tämä asia koskee ainoastaan oliivien tuotantoa eikä oliiviöljyn tuotantoa. Ilmaisuja tuottaja ja viljelijä käytetään tekstissä toistensa vastineina ilmaisemaan henkilöitä, jotka ovat pikemminkin oliivien kuin oliiviöljyn tuottajia.

21 — Oliivirekisterin perustamisesta oliiviöljyä tuottavissa jäsenvaltioissa 21 päivänä tammikuuta 1975 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 154/75 (EYVL 1975 L 19, s. 1).

22 — Oliivirekisterin perustamisesta oliiviöljyä tuottavissa jäsenvaltioissa annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 154/75 muuttamisesta 22 päivänä joulukuuta 1980 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3453/80 (EYVL 1980 L 360, s. 15).

23 — Tuen myöntämisestä oliiviöljyn tuotannolle sekä tuottajajärjestöille koskevista yleisistä säännöistä 17 päivänä heinäkuuta 1984 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2261/84 6 artiklan 1 kohta (EYVL 1984 L 208, s. 3) sellaisena kuin se on tarkistettuna oliiviöljyn tuotantotukijärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 31 päivänä lokakuuta 1984 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3061/84 4 artiklan 2 kohdalla (EYVL 1984 L 288, s. 52).

24 — Alaviitteessä 23 mainitun asetuksen N:o 2261/84 14 artiklan 4 kohta, sellaisena kuin se on tarkistettuna asetuksen N:o 3061/84 10 artiklan 2 kohdalla, sellaisena kuin tämä kohta on muutettuna 17.1.1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 98/89 (EYVL 1989 L 14, s. 14) 1 artiklan 5 kohdalla. Vaatimus oli aikaisemmin yhteensä viisi prosenttia kaikkien osalta.

toimintakunnossa ennen 31.10.1990, mutta että jäsenvaltioiden on jo ennen tätä päivämäärää käytettävä tietoja tarkastuksia varten sitä mukaa kuin erityisiä rekisterejä perustetaan. [25]

III Riidanalainen päätös

8. Kreikassa on huomattavasti enemmän järjestöön tai liittoon (lähes kaikissa tapauksissa ELEOURGIKI-liittoon) kuuluvia tuottajia, eli 379 323, kuin järjestäytymättömiä tuottajia, joita on ainoastaan 28 003. Varainhoitovuonna 1990 oliiviöljyn valvontavirasto (jäljempänä valvontavirasto) vastasi järjestäytyneiden tuottajien tarkastuksista, kun taas maatalousministeriön paikallisen aluehallinnon johtokunnat tarkastivat järjestäytymättömien tuottajien hakemukset. [26] Jäsenvaltiot ovat vähemmän tekemisissä järjestäytyneiden tuottajien tekemien hakemusten tarkastusten kanssa kuin järjestäytymättömien tuottajien tekemien hakemusten; kuten aikaisemmin on huomautettu, ensin mainitussa tapauksessa jäsenvaltiot valvovat tuottajien toimielinten tarkastustoimintaa, kun taas viimeksi mainitussa tapauksessa jäsenvaltiot itse vastaavat tarkastuksista. Kreikan tapauksessa siis arvioitiin valtion itsensä vuonna 1990 suorittavan 2 000 tarkastusta lähestulkoon 400 000 järjestäytyneen tuottajan osalta ilmoitettujen lukujen valvonnan toteuttamiseksi.

9. Komissio teki 25.11.1993 päätöksen 93/659/EY [27] (jäljempänä päätös), jolla se tarkasti ja hyväksyi jäsenvaltioiden esittämät tilit EMOTR:n tarkastusosaston osalta vuodelta 1990 ja päätti siitä menojen määrästä, jolla voidaan veloittaa rahastoa. Komissio katsoi tarkastusten perusteella, että tietyt Helleenien tasavallan kyseiseltä varainhoitovuodelta ilmoittamat summat eivät täyttäneet yhteisön säännöissä asetettuja ehtoja, eikä niitä voitu hyväksyä veloitettaviksi. Tämä johtopäätös koski erityisesti tiettyjä eläinrehuihin ja oliiviöljyn tuotantotukiin liittyviä menoja. EMOTR:n tukiosaston varainhoitovuoden 1990 tilien alustavan tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä tehdyistä johtopäätöksistä 10.6.1993 annetussa komission tiivistelmässä (jäljempänä tiivistelmä), joka on riidanalaisen päätöksen liitteenä, ilmoitettiin rahoitusta koskeviin korjauksiin johtaneet syyt. [28]

10. Komissio katsoi vuonna 1992 suoritetun tutkimuksen perusteella eläinrehun osalta, että KYDEP jatkoi 16.11.1990 saakka puuttumista viljamarkkinoiden toimintaan määräämällä osto- ja myyntihinnat ja että Kreikan valtio korvasi näistä toimista

25 — Asetuksen N:o 3061/84 11 artiklan 1 kohta, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksen N:o 98/89 1 artiklan 7 kohdalla.

26 — Tämä käy ilmi komission DIDAGEP:hen ja valvontavirastoon 4.—8.11.1991 tekemästä varainhoitovuotta 1990 koskeneesta tarkastuskäynnistä laaditusta kertomuksesta.

27 — Mainittu edellä alaviitteessä 1.

28 — Asiakirja VI/119/93.

aiheutuneet tappiot. Koska näistä interventioista aiheutuneet tappiot ylittivät huomattavasti vientitukien ilmoitetun määrän, komissio vahvisti 120 296 279 Kreikan drakman (GRD) suuruisen negatiivisen varauksen varainhoitovuodelle 1989 ja teki varainhoitovuotta 1990 varten 866 305 307 GRD:n suuruisen rahoitusta koskevan korjauksen, joka vastasi koko eläinrehun vientitukena ilmoitettua summaa. [29]

11. Oliiviöljyn tuotantotuen osalta komissio teki kolme havaintoa: i) asetuksen N:o 154/75 edellyttämää oliivinviljelyä koskevaa rekisteriä ei ollut otettu käyttöön, vaikka vuodelle 1988 asetettu määräaika oli jo päättynyt, ii) asetuksen N:o 2261/84 mukaisten ATK-rekistereiden kokoaminen oli huomattavasti myöhässä, eivätkä rekisterit vielä kattaneet useita merkittäviä tuotantoalueita, vaikka määräajan päättymispäivä 31.10.1990 [30] lähestyi, eikä asianomainen virasto DIDAGEP käyttänyt osittain valmiita rekisterejä ennen tukien maksua tehtäviin tarkastuksiin ja iii) Kreikka oli suorittanut vain 499 tarkastusta paikan päällä koko kyseisenä ajanjaksona, mikä ei lainkaan vastannut asiaan sovellettavissa yhteisön säännöissä edellytettyä viiden prosentin tasoa. [31] Koska tilanne Kreikassa ei antanut EMOTR:n vaatimia takeita, komissio päätti tehdä yleisen 10 prosentin vähennyksen, jonka määrä oli 981 233 150 GRD, kyseiseltä varainhoitovuodelta tämän otsikon alla maksettavaan tukeen [32].

Asianosaisten väitteet

12. Kreikan hallitus vaatii, että päätös on kumottava siltä osin kuin se koskee eläinrehun vientitukea ja oliiviöljyn tuotantotukea [33] ja että komissio on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut; komissio vastustaa kumpaakin vaatimusta. Kreikan hallituksen väitteiden pääsisältö esitetään tiivistettynä 13 ja 14 kohdassa. Kreikan

29 — Tiivistelmän 4.2.3.1 kohta.

30 — Määräajan on virheellisesti ilmoitettu päättyvän 31.10.*1991*, mutta tämä virhe, joka on ilmeisesti pelkkä oikeinkirjoitusvirhe, ei ole olennainen.

31 — Tässä väitteessä yhdistyy kaksi erillistä mutta toisiinsa liittyvää ongelmaa, jotka koskevat ainoastaan järjestäytyneitä tuottajia. Ensimmäinen koskee puutteita, joita ilmeni tuottajajärjestöjen paikan päällä tekemissä tarkastuksissa (edellä alaviitteessä 23 mainitun asetuksen N:o 2261/84 6 artiklan 1 kohta; edellä alaviitteessä 23 mainitun asetuksen N:o 3061/84 4 artiklan 2 kohta), koska näyttää siltä, että tuottajajärjestöt olivat yleensä katsoneet viiden prosentin edellytyksen täyttyneen pelkällä asiakirjojen tutkimisella. Toinen ongelma koskee valtion omassa tarkastusjärjestelmässä ilmenneitä puutteita (asetuksen N:o 2261/84 14 artiklan 1 kohta) tai sen tuottajajärjestöjen suorittamiin tarkastuksiin kohdistuvassa valvonnassa (asetuksen N:o 2261/84 14 artiklan 2 kohta) ilmenneitä puutteita, koska valvontavirasto ei ollut suorittanut edellytettyjä 2 000 omaa tarkastusta vaan ainoastaan 499. Näitä vakavia ongelmia käsitellään erikseen komission DIDAGEP:hen ja valvontavirastoon 4.—8.11.1991 tekemästä varainhoitovuotta 1990 koskeneesta tarkastuskäynnistä laaditusta kertomuksesta.

32 — Alustavan kertomuksen 4.7.1.1 kohta.

33 — Kreikan hallitus luopui suullisessa käsittelyssä vaatimasta päätöksen kumoamista siltä osin kuin se koskee tupakkaa, koska päätöksellä asetettiin ainoastaan tilapäinen negatiivinen varaus tupakka-alan vientitukien osalta (alustavan kertomuksen 4.9.2.1 kohta).

hallituksen yksityiskohtaiset väitteet samoin kuin komission vastaväitteet (joissa valitettavasti ei oteta kantaa kaikkiin kohtiin) esitetään tarpeellisilta osiltaan jäljempänä (15 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

I Eläinrehu

13. Kreikan hallitus vaatii päätöksen kumoamista siltä osin kuin se koskee hallituksen menoja eläinrehun osalta sillä perusteella, että päätös on perustunut tosiseikkoja koskeviin ja oikeudellisiin virheisiin ja että komissio on käyttänyt väärin toimivaltaansa. Erityisesti se väittää seuraavaa:

i) komissio on virheellisesti ottanut huomioon tietoja, jotka ovat tulleet ilmi vasta sen jälkeen, kun tilit olisi pitänyt jo tarkastaa ja hyväksyä (ts. 31.12.1991 jälkeen),

ii) komissio ei ole pystynyt konkreettisesti osoittamaan, mikä yhteys oli KYDEP:n ja eläinrehun viennin välillä, eikä sitä, mikä olisi ollut ilman KYDEP:n interventiota saavutettu hintataso,

iii) Kreikan valtiolla ei kyseisenä ajanjaksona enää ollut mitään etuoikeutettua suhdetta KYDEP:hen, minkä todistaa se seikka, että KYDEP purettiin, ilman että sen tarvitsi turvautua valtion apuun kertyneiden velkojensa maksamiseksi. KYDEP:n johdon antama vaikutelma, että tällainen suhde oli edelleen olemassa, oli virheellinen,

iv) komission johtopäätös on virheellinen siltä osin kuin se on kieltäytynyt maksamasta vientituesta aiheutuneiden menojen osalta vaadittua koko summaa.

II Oliiviöljyn tuotantotuki

14. Kreikan hallitus vaatii, että päätös on kumottava siltä osin kuin se koskee oliiviöljyn tuotantotuesta aiheutuneita menoja, sillä perusteella, että asiaan sovellettavaa yhteisön lainsäädäntöä on rikottu, että päätöksen perustelut ovat riittämättömiä, että päätöksessä on tosiseikkoja ja kirjanpitosääntöjen soveltamista koskevia virheitä ja että oikeusvarmuuden periaatetta on loukattu. Erityisesti se väittää seuraavaa:

i) harkinnanvaraisen menojen osuuden pidättämisestä ei ole säädetty asiaa koskevassa lainsäädännössä,

ii) komissio ei ole pystynyt osoittamaan niiden tappioiden suuruutta, jotka olisi vältetty, jos tuottajille olisi tehty asianmukaisia tarkastuksia tai jos tuotantorekisteri tai ATK-rekisterit olisivat olleet täysin käytettävissä,

iii) rekisterin käyttöön ottaminen ajoissa oli objektiivisesti mahdotonta; tästä käytiin komission kanssa kirjeenvaihtoa ja asiassa tehtiin sen kanssa yhteistyötä, ja ATK-rekistereiden osalta todettu viivästys oli ainoastaan osittainen,

iv) maatalousministeriön paikallisen aluehallinnon johtokuntien suorittamat tarkastukset korvasivat valvontaviraston suorittamien tarkastusten lukumäärän osalta todetun puutteen,

v) valvontavirasto on pikemminkin yhteisön elin kuin kansallinen elin, joten sen toiminnassa esiintyneitä puutteita ei voida lukea Kreikan valtion syyksi.

Asian arviointi

15. Teen ensiksi muutamia alustavia huomautuksia todistustaakasta asioissa, joissa jäsenvaltio vaatii EMOTR:n tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevan komission päätöksen kumoamista. Yhteisöjen tuomioistuin määritteli todistustaakan asiassa Alankomaat vastaan komissio antamassaan tuomiossa seuraavasti: [34]

"Komissiota ei vaadita tyhjentävästi todistamaan, että jäsenvaltion antamat tiedot ovat vääriä, vaan ainoastaan esittämään todisteita, jotka tukevat sen kansallisten viranomaisten antamia lukuja kohtaan esittämiä vakavia ja perusteltuja epäilyjä. Komission todistustaakan helpottamisen syynä on se, että —— valtiolla on parhaat mahdollisuudet kerätä ja tarkastaa EMOTR:n tilien tarkastamiseksi ja hyväksymiseksi vaaditut tiedot; tämän vuoksi valtion velvollisuutena on esittää yksityiskohtaiset ja kattavat todisteet siitä, että sen antamat luvut ovat tarkkoja, ja tarvittaessa myös siitä, että komission laskelmat ovat virheellisiä."

16. Tästä seuraa, että komissiolla on oikeus tehdä johtopäätöksiä sen käytettävissä

34 — Asia C-48/91, Alankomaat v. komissio, tuomio 10.11.1993 (Kok. 1993, s. I-5611, 17 kohta).

olevista, jäsenvaltioiden toimittamista tai sen omien tutkimusten perusteella saaduista tiedoista. Yhteisöjen tuomioistuin ei kumoa komission päätöstä pidättää korvaus vaadituista menoista sillä perusteella, että jäsenvaltio esittää päinvastaisia väitteitä, tai edes niiden epäilyjen perusteella, joita jäsenvaltion esittämät todisteet ovat herättäneet. Koska jokaisella on todistustaakka omasta toiminnastaan (actori incumbit probatio -periaate), [35] jäsenvaltion, jolle on tehty vastainen päätös, on ainakin kohtuullisella varmuudella todistettava, [36] että komissio on erehtynyt.

I Eläinrehu

i) Myöhemmin kuin 31.12.1991 saadut tiedot

17. Komission havainto, että KYDEP:n ja Kreikan valtion välillä oli edelleen yhteys, perustui KYDEP:n toimistoon ja Kreikan maatalousministeriöön 1.—4.6.1992 tehdyn tarkastuskäynnin yhteydessä saatuihin tietoihin. Komissio on kirjelmissään todennut, että Kreikan viranomaiset olivat sallineet tällaiset tarkastuskäynnit vasta 14.5.1991 jälkeen; se, että lupaa tarkastuskäyntiin ei ollut myönnetty huolimatta komission oikeudesta suorittaa tarkastuksia, oli siihen asti ollut pääasiallinen syy siihen, että komissio oli kieltäytynyt korvaamasta KYDEP:lle sen maksamia erilaisia menoja. KYDEP:n pääjohtaja oli todennut komission tarkastajien kanssa käydyssä keskustelussa, että Kreikan valtio ei ollut vuoden 1988 jälkeen puuttunut eläinrehumarkkinoiden toimintaan; KYDEP: ltä ei kuitenkaan saatu mitään viralista asiakirjaa, joka olisi vahvistanut sen toimintatavassa tapahtuneen muutoksen, ja se oli jatkanut myyntiä omakustannushinnan alittavaan hintaan, mikä oli väistämättä aiheuttanut lisätappioita. Ministeriön KYDEP:lle 9.11.1990 osoittama kirje, jota käsitellään jäljempänä, johti siihen, että tämä käytäntö lopetettiin 16.11.1990 eli EMOTR:n varainhoitovuoden 1990 päättymisen jälkeen.

18. Kuten edellä mainittiin, asetuksen N:o 729/70 [37] 5 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden tukiosaston tilit on tarkastettava ja hyväksyttävä niiden toimittamien asiakirjojen perusteella ennen kyseistä varainhoitovuotta seuraavan vuoden loppua. 1970-luvulta alkaen on kuitenkin todettu mahdottomaksi tarkastaa ja hyväksyä tilit säädetyssä määräajassa, mikä pääasiallisesti johtuu tarpeesta tarkastaa annetut tiedot. Yhteisöjen tuomioistuin on tehnyt selväksi, että todisteita, jotka komissio on hankkinut tilien tarkastamiselle ja hyväksymiselle asetetun nimellisen määräajan päättymisen jälkeen, ei yleensä pidä jättää

35 — Julkisasiamies Mischo mainitsi tämän periaatteen asiassa C-281/89, Italia v. komissio, tuomio 19.2.1991, antamassaan ratkaisuehdotuksessa (Kok. 1991, s. I-347, 18 kohta).

36 — Ks. julkisasiamies Gandin asiassa 8/65, Acciaierie e Ferriere Pugliesi v. Haute Autorité, tuomio 8.2.1966, antama ratkaisuehdotus (Kok. 1966, s. 1, 17).

37 — Mainittu edellä alaviitteessä 3.

ottamatta huomioon, kuten se on seuraavasti todennut:

"Koska kansalliset viranomaiset ovat vastuussa sen valvomisesta, ovatko yhteisön lainsäädännössä asetetut edellytykset menojen maksamiselle täyttyneet, komissio voi suorittaa valvontaa ainoastaan pistokokeiden muodossa. Koska tällainen epäsäännöllinen valvonta kuuluu järjestelmän luonteeseen, on mahdollista, että sääntöjenvastaisuudet havaitaan vasta kauan niiden syntymisen aiheuttaneiden tapahtumien jälkeen. Asetuksen N:o 729/70 2 artiklassa säädetään, että siihen saakka kunnes tilit on asianmukaisesti tarkastettu ja hyväksytty, komission on kieltäydyttävä veloittamasta EMOTR:sta tukia, joita ei ole myönnetty yhteisön sääntöjen mukaisesti. Tämä velvollisuus ei poistu pelkästään sen johdosta, että tilit tarkastetaan ja hyväksytään yllämainitun asetuksen 5 artiklassa säädetyn määräajan jälkeen. Tämän aikarajan ylittämisestä ei ole säädetty mitään seuraamuksia, ja kun otetaan huomioon tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskeva päätös, jonka pääasiallisena tarkoituksena on varmistaa, että kansallisten viranomaisten maksamat menot ovat yhteensoveltuvia yhteisön sääntöjen kanssa, aikarajaa voidaankin pitää pelkkänä muodollisena rajana edellyttäen, että jäsenvaltioiden etuja ei loukata." [38]

19. Ottaen huomioon tämän yleisluontoisen oikeudellisen kannan ja sen seikan, että komission ei sallittu suorittaa tarkastusta KYDEP:ssä ennen vuoden 1991 puoliväliä, katson, että Kreikan hallituksen väite siitä, että komissiolla ei ollut oikeutta ottaa huomioon vuonna 1992 suoritetun tarkastuksen yhteydessä hankittuja todisteita, olisi hylättävä.

ii) KYDEP:n toiminnan vaikutuksen todistamatta jääminen

20. Kreikan hallitus väittää, että päätös ei sisällä riittäviä perusteluja, koska komission olisi pitänyt osoittaa seuraavat seikat: a) KYDEP:n toimintatavan ja eläinrehun viennin välinen yhteys, b) eläinrehun todennäköinen hintataso ilman interventiota ja c) vientitukimenojen todennäköinen suuruus ilman interventioita. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin oikeuskäytännössään suhtautunut torjuvasti tällaisiin väitteisiin. Asiassa Yhdistynyt kuningaskunta vastaan komissio antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevia päätöksiä ei tarvitse perustella yksityiskohtaisesti, jos kyseinen hallitus on ollut tiivisti mukana siinä prosessissa, joka on johtanut päätöksen antamiseen, ja on sen vuoksi ollut tietoinen niistä syistä, joiden perusteella komissio on katsonut, että riidanalaisia määriä ei voida veloittaa EMOTR:sta". [39]

38 — Asia 349/85, Tanska v. komissio, tuomio 27.1.1988 (Kok 1988, s. 169, 19 kohta).

39 — Asia 347/85, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 24.3.1988 (Kok. 1988, s. 1749, 60 kohta); ks. myös asia 1251/79, Italia v. komissio, tuomio 27.1.1981 (Kok. 1981, s. 205).

21. Ensinnäkin on todettava, että se pitkä oikeudenkäyntien sarja, joka on koskenut KYDEP:n toiminnan vaikutusta Kreikan hallituksen vuotuisiin tileihin, alkoi Helleenien tasavallan liittymisestä yhteisöön. Komission toistuvasti esiin tuoma huoli KYDEP:n toiminnan muuttumattomuudesta ja samaa asiaa koskevat yhteisön tuomioistuimen tuomiot osoittavat selvästi, että Kreikan hallituksen olisi pitänyt olla ja se on varmasti ollutkin tietoinen näiden seikkojen vaikutuksista tuleviin vuosiin. Toiseksi on selvää, että komissio keskusteli havainnoistaan Kreikan viranomaisten kanssa, koska tiivistelmästä ilmenee, että Kreikan viranomaiset vaativat positiivisen varauksen tekemistä, josta komissio kieltäytyi. Komissio esittää 1.—4.6.1992 tehdystä tarkastuskäynnistä laaditussa kertomuksessaan tietoja KYDEP:n eläinrehua koskevien liiketoimien aiheuttamista alijäämistä, joihin sisältyvät KYDEP:n hallinnolliset ja muut kulut ja jotka eivät jätä mitään epäilyjä siitä, etteikö KYDEP olisi myynyt rehua omakustannushinnan alittavaan hintaan.

22. Omakustannushinnan alittavaan hintaan tapahtuneen myynnin ja Kreikan eläinrehun vientitukimenojen välisen suhteen osalta komissio osoittaa, että KYDEP:lle aiheutuneet tappiot olivat huomattavasti suuremmat kuin EMOTR:lle ilmoitetut vientitukimenot. Komissio päättelee, että kreikkalaista eläinrehua ei olisi edes yhteisön vientituen avulla voitu viedä kolmansiin maihin, ellei KYDEP olisi lisäksi puuttunut markkinoihin. Asiassa Yhdistynyt kuningaskunta vastaan komissio antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on myös osoittanut, että jäsenvaltion asiana on vapauttaa itsensä epäilyksistä tällaisissa olosuhteissa, ja se on todennut seuraavasti:

"[K]un komissio kieltäytyy veloittamasta tiettyjä menoja EMOTR:sta sillä perusteella, että menot ovat aiheutuneet jäsenvaltiolle sen rikottua yhteisön sääntöjä, tämän valtion asiana on osoittaa, että komission epäämän rahoituksen saamisen ehdot ovat täyttyneet." [40]

Tässä yhteydessä on todettava, että kun on todettu KYDEP:n puuttuneen eläinrehumarkkinoiden toimintaan alentamalla hintoja keinotekoisesti, Kreikan valtion velvollisuutena on todistaa, että tällä ei ollut vaikutusta viennin määrään eikä siis vientitukimenojenkaan määrään, minkä se voi todistaa osoittamalla ilman interventiota saavutetun hintatason. Kreikan valtio ei nimenomaisesti yrittänyt tehdä tätä. Se kuitenkin toimi yhteisöjen tuomioistuimen suullisessa käsittelyssä esittämän pyynnön mukaisesti, tosin ei sovitussa ajassa, ja toimitti jäljennökset kahdesta luottamuksellisesta virallisesta asiakirjasta, [41] joita käsitellään jäljempänä

40 — Edellä alaviitteessä 39 mainittu asia 347/85, tuomion 14 kohta.

41 — Näiden on vaihtelevasti mainittu olevan hinta- ja tulokomission päätöksiä (kannessa) ja Kreikan valtion pankin päätöksiä (jälkimmäisessä päätöksessä, jolla ne on osittain kumottu). Joka tapauksessa näissä päätöksissä olevat suorat viittaukset maatalousministeriön rooliin ja se seikka, että ministeriö ilmoitti KYDEP:lle näiden päätösten osittaisesta kumoamisesta, osoittavat, että ne olivat valtiollisia toimenpiteitä.

ja joista toisella on merkitystä tässä asiassa. Koska Kreikan hallitus ei ole antanut mitään selitystä näistä asiakirjoista, eikä asianosaisille ole voitu myöskään esittää niitä koskevia kysymyksiä, koska asiakirjat saapuivat myöhässä, minun on itse yritettävä tulkita niiden merkitystä. Toisessa asiakirjassa, joka oli 27.8.1990 tehty päätös, viitattiin useisiin aikaisempiin päätöksiin, joita ei ole esitetty yhteisöjen tuomioistuimelle ja joissa kaikissa lisätään Kreikalle jo asetettua velvollisuutta selittää yksiselitteisesti KYDEP:n välityksellä tapahtuneen markkinoihin puuttumisen luonne, laajuus ja tarkoitus. Tässä päätöksessä määrättiin hinnat, joita KYDEP käytti 1.9.1990 alkaen tiettyjen rehuviljojen myynnissä suoraan kreikkalaisille maataloudenharjoittajille tai myynnissä eläinrehua tuottaville yrityksille yksinomaan Kreikan markkinoille tarkoitetun eläinrehun osalta. Määrätyistä hinnoista, jotka olivat komission tiedossa, samoin kuin viljan ostohinnoista ja KYDEP:n hallinto- ja muista kuluista laaditusta komission selvityksestä käy selvästi ilmi, että päätös väistämättä johti KYDEP:lle tappiollisiin myynteihin. [42] Päätöksellä on tarkoitettu perustaa erillinen järjestelmä eläinrehun valmistajille tapahtuvaa viljan myyntiä varten vientiin tarkoitetun eläinrehun osalta. KYDEP:n piti tällaisessa myynnissä käyttää omakustannushintaa, sen omat hallinto-, kuljetus- ja muut kulut huomioon ottaen.

23. Vaikuttaa siltä, että Kreikan viranomaisten tarkoitus oli tällä päätöksellä erottaa eläinrehun vienti muista markkinoista, jotta vientituen edellytykset muodollisesti täytettäisiin, [43] kuitenkin jatkaen suurimittaista puuttumista eläinrehun kotimaisiin markkinoihin. Tämä ei mielestäni millään tavalla heikennä komission päätöksen pätevyyttä. Tämä uusi asiakirja pikemminkin tukee sitä. Ensinnäkin tämän toimintatapaa koskevan päätöksen yksityiskohdat salattiin komissiolta (ilmeisesti sen vuoksi, että se olisi vahvistanut valtion määräävän roolin KYDEP:n kotimaisilla markkinoilla omakustannushinnan alittavaan hintaan tapahtuneiden myyntien osalta), joten komissio ei ole voinut olla tietoinen pyrkimyksestä tervehdyttää KYDEP:n vientitoimintaa.

24. Toiseksi Kreikan hallitus ei ole esittänyt mitään todisteita siitä, että kotimaisia ja vientimarkkinoita olisi yritetty erottaa ennen 1.9.1990, ja päättelen tästä, että 27.8.1990 tehty päätös oli tässä suhteessa uusi menettely. Tällä päätöksellä käyttöön otetun toimintatavan mahdollisista eduista huolimatta katson, että komissio oli oikeassa, kun se oli varainhoitovuoden 1990 jo kuluneiden kahdeksan ja puolen kuukauden osalta katsonut, että KYDEP:n omakustannushinnan alittavaan hintaan toteuttama myynti vaikutti *välittömästi* vientitukijärjestelmään.

42 — Tämä analyysi on esitetty edellä mainitussa komission KYDEP:hen 1.—4.6.1992 tekemästä tarkastuskäynnistä laaditussa kertomuksessa, s. 5.

43 — Tämä päätös on tehty edellä alaviitteessä 15 mainitun asian C-32/89, Kreikka v. komissio, kirjallisen käsittelyn aikana, jonka yhteydessä komissio oli esittänyt, millä perusteilla se vastusti sitä, että vientitukia täydennetään kansallisilla tuilla; ks. tältä osin jäljempänä kohdassa I iv käyty keskustelu.

25. Kolmanneksi käytettävissä olevat todisteet eivät osoita, että 27.8.1990 tehty päätös olisi korjannut ne Kreikan eläinrehuviennissä olevat puutteet, jotka olivat johtaneet siihen, että komissio oli pidättänyt korvauksen vientitukimenoista. Ei ole millään tavalla osoitettu, että olisi ryhdytty joihinkin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että kotimaisia markkinoita varten eläinrehua valmistaville eläinrehun tuottajille omakustannushinnan alittavaan hintaan myyty vilja ei olisi lopulta päätynyt vientiin. Ei ole selvää, oliko annettu jotain sääntöjä sen estämiseksi, että tuottajien vientiin tarkoittamaa myyntiä tuettaisiin päällekkäin myös näiden tuottajien tuettujen kotimaisten markkinatoimintojen kautta. Yleisluontoisemmin ilmaistuna kreikkalaisille eläinrehun tuottajille kotimaisia markkinoita varten myönnetty tuki ehkä teki mahdolliseksi niiden toiminnan säilymisen olosuhteissa, joissa muilla yhteisössä toimivilla tuottajilla olisi ollut kilpailuetu niihin nähden, jolloin se, että ne pystyivät viemään tuotteitaan ja käyttämään hyväkseen vientitukia, saattoi johtua tästä kotimaisia markkinoita varten myönnetystä tuesta. Tällaisia ongelmia esiintyy aina markkinoiden segmentoinnin yhteydessä. Lisäisin tähän vielä, että sen ohella, että Kreikan viranomaisten kotimaisille markkinoille myöntämä tuki oli ilmeisen lainvastainen, kaikki yritykset estää tuettujen eläinrehutuotteiden vienti (mikä olisi ollut olennaisen tärkeää kotimaisten ja vientimarkkinoiden erillisinä pysymisen varmistamiseksi, kuten olemme havainneet) olisivat olleet yhteisön vientirajoitukset kieltävien sääntöjen vastaisia.

26. Vaikka komissiolta evättiin suuri määrä tarpeellista tietoa Kreikan viranomaisten toimintatavasta, sen johtopäätös siitä, että sillä, että KYDEP myi viljaa omakustannushinnan alittavaan hintaan, oli haitallinen vaikutus vientitukijärjestelmään, oli mielestäni selvästi oikea.

iii) KYDEP:n yhteys Kreikan valtioon

27. Kreikan hallitus väittää, että sillä ei ollut mitään aikaisemmassa oikeuskäytännössä todetun kaltaisia yhteyksiä KYDEP:hen kyseisenä ajanjaksona. KYDEP:n johto oli väärässä, jos se luuli, että Kreikan valtio vastaa edelleen omakustannushinnan alittavaan hintaan toteutetuista myynneistä aiheutuneista tappioista. Tämän osoittaa se seikka, että KYDEP asetettiin selvitystilaan vuonna 1993, eikä se turvautunut kumpaankaan niistä kahdesta mahdollisesta menettelystä, joissa valtio vastaa veloista, niin kuin olisi ollut siinä tapauksessa, että valtio olisi sitoutunut korvaamaan sen tappiot.

28. On kiistämätöntä, että KYDEP myi eläinrehua omakustannushinnan alittavaan hintaan kyseisenä aikana. Kuten aikaisemmin on huomautettu, KYDEP:n pääjohtaja totesi komissiolle, että Kreikan valtio oli lopettanut puuttumisen eläinrehumarkkinoihin vuonna 1987. Todisteeksi tästä Kreikan hallitus esitti KYDEP:n maatalousministeriölle 24.1.1991 osoittaman kirjeen, jossa todettiin, että

KYDEP ei ollut vuoden 1988 jälkeen saanut mitään rahasuorituksia interventioita varten. Aikaisempaa käytäntöä ei kuitenkaan ollut lopetettu millään virallisella asiakirjalla, ja KYDEP jatkoi aikaisempaa interventiomenettelyään. Tämän tosiseikan valossa komissiolla oli perusteltu syy epäillä, että Kreikan hallitus edelleen valvoi KYDEP:n toimia epävirallisesti, ilman että mitään virallisia takuita olisi annettu.

29. Kreikan maatalouspankin määräyksestä vuonna 1993 tapahtunut KYDEP:n asettaminen myöhemmin selvitystilaan ei millään tavalla ole ristiriidassa KYDEP:n toimintaa vuonna 1990 koskevan komission kannan kanssa. Koska KYDEP:n varat eivät läheskään riittäneet sen tappioiden kattamiseen, sen velkojen siirtämisellä valtion omistaman pankin vastattaviksi oli sama vaikutus, kuin jos valtio olisi ottanut vastatakseen KYDEP:n laajoista markkinainterventioista aiheutuneista kuluista; tällä on lopulta sama vaikutus kuin sillä, että KYDEP:n toiminta olisi rahoitettu valtion budjetista tai sillä, että valtio olisi taannut KYDEP:n valtion pankilta ottamat lainat.

30. Valtion puuttumisesta KYDEP:n toimintaan on joka tapauksessa olemassa välittömiä todisteita. Ensimmäinen näistä on laki, jonka Kreikan kansanedustuslaitos antoi helmikuussa 1992 [44] ja jonka 32 pykälässä säädetään, että valtio maksaa suuria rahasummia tietyistä maataloustuotteista, muun muassa eläinrehusta, vastaaville osuustoiminnallisille järjestöille niiden toiminnasta tiettyinä vuosina vuoteen 1989 saakka, tämä vuosi mukaan lukien. Tämä laki koskee siten EMOTR:n koko varainhoitovuotta 1989 (jonka negatiivinen varaus eläinrehun osalta oli tehty lopulliseksi tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevassa vuoden 1990 päätöksessä); mikäli perustana käytetään kalenterivuotta, [45] se koskee myös osaa varainhoitovuodesta 1990, joka alkoi 16.10.1989.

31. Kreikan hallitus on kirjeessään komissiolle 25.9.1992 väittänyt, että tämä säädös, jolla valtio ottaa vastuun KYDEP:n tietyistä veloista, on tulkittava annetun sillä edellytyksellä, että KYDEP arvioidaan elinkelpoiseksi. [46] En kuitenkaan ymmärrä, miten tämän valtion tuen riippuvuus KYDEP:n elinkelpoisuudesta poistaisi siltä sen luonteen KYDEP:n omakustannushinnan alittavaan hintaan toteutetuille myynneille annettavana tukena. Onhan mahdollisuus saada tukea tärkeä tekijä KYDEP:n elinmahdollisuuksien säilyttämisessä tilanteessa, jossa se noudattaa taloudellisesti ajatellen tyhmänrohkeaa toimintatapaa viljamarkkinoilla.

32. Komission kertomuksessa 1.—4.6.1992 KYDEP:hen suoritetusta tarkastuskäynnistä mainitaan myös Kreikan maatalousministeriön kirje KYDEP:lle, joka johti siihen, että

44 — Laki nro 2008/1992.

45 — Tätä ei sanota selvästi vuoden 1992 tarkastuskäynnistä KYDEP:hen laaditussa komission kertomuksessa, jossa lakia käsitellään.

46 — Kreikan hallituksen asiamies esitti jäljennöksen kirjeestä suullisessa käsittelyssä.

KYDEP lopetti puuttumisensa markkinoihin 16.11.1990 lukien. Yhteisöjen tuomioistuimen pyynnöstä Kreikan hallitus esitti suullisessa käsittelyssä todisteena jäljennöksen tästä kirjeestä.[47] Tässä 9.11.1990 päivätyssä kirjeessä ministeriö ilmoitti KYDEP:lle, että Kreikan valtion pankki on osittain kumonnut 27.8.1990 ja 26.7.1990 tekemänsä kaksi päätöstä. Ensimmäinen koski Kreikan valtion pankin määräämiä viljan myyntihintoja, jotka piti korvata vapaasti muodostuvilla hinnoilla (toisin sanoen markkinahinnoilla). Jälkimmäisellä lopetettiin KYDEP:n viljan tuonnista (ja implisiittisesti siis tuodun viljan myynnistä omakustannushinnan alittavaan hintaan) aiheutuneiden tappioiden kattamista koskeva käytäntö.

33. Vastauksena yhteisöjen tuomioistuimen suullisessa käsittelyssä esittämään kehotukseen Kreikan hallituksen asiamies totesi, että hallitus esittää Kreikan valtion pankin aikaisempien päätösten sisällön kolmen viikon kuluessa suullisesta käsittelystä. Nämä esitettiin lopulta viikko sen jälkeen kun määräaika oli päättynyt. Kuten olen aikaisemmin todennut, näiden on ilmoitettu olevan pikemminkin hinta- ja tulokomission kuin Kreikan valtion pankin päätöksiä, mutta ne ovat joka tapauksessa selvästi valtion elimen päätöksiä. Olen jo selvittänyt 27.8.1990 tehdyn päätöksen pääasiallisen sisällön, josta ilmenee selvästi, että valtio saneli KYDEP:n rehuviljan osalta noudattaman toimintatavan eli myynnin omakustannushinnan alittavaan hintaan Kreikan kotimaisilla markkinoilla 1.9.1990 alkaneena ajanjaksona. Päätöksessä todettiin lisäksi, että KYDEP:llä ei ollut velvollisuutta maksaa päätöstä seuranneina kuutena kuukautena korkoa viljaostojen rahoittamiseksi ottamilleen lainoille ja että maatalousministeriölle annettiin valta ryhtyä päätöksen täytäntöönpanon edellyttämiin lisätoimiin.

34. Toisessa, 26.7.1990 tehdyssä päätöksessä määrättiin nimenomaan, että maatalousministeriö kattaa Kreikan markkinoiden tarpeiden tyydyttämiseksi tarvitusta rehuviljan tuonnista 1.6.—31.12.1990 aiheutuneet yhteensä enintään 2 400 000 GRD:n suuruiset velat, ja lisäksi siinä valtuutettiin ministeriö ryhtymään lisätoimiin päätöksen täytäntöönpanemiseksi.

35. Vaikka nämä todisteet Kreikan valtion markkinoihin puuttumisesta koskevat alle neljää kuukautta markkinoiden toiminnasta, ne yhdistyneenä edellä mainittuun vuoden 1992 lakiin ja siihen, että KYDEP koko kyseisen ajan jatkoi omakustannushinnan alittavaa myyntiä, riittävät perusteluksi komission johtopäätökselle, että KYDEP oli edelleen riippuvainen Kreikan valtiosta ja että se toimi Kreikan valtion puolesta puuttuessaan eläinrehumarkkinoiden toimintaan.

47 — Kreikan hallitus oli jo lähettänyt jäljennöksen tästä kirjeestä komissiolle edellä mainitun 25.9.1992 päivätyn kirjeensä liitteenä. Komissio ei ollut esittänyt jäljennöstä kirjeestä, vaikka se olikin implisiittisesti tukeutunut siihen todisteena kirjallisessa käsittelyssä.

iv) Rahoitusta koskevan korjauksen määrä

36. Kreikan hallitus väittää, että komissio ei olisi saanut pidättää vaaditun vientituen koko määrää. Itse asiassa se väittää, että sille olisi pitänyt korvata vakiomääräisen vientituen määrä, jonka hallitus oli maksanut sopeuttaakseen (omakustannushinnan alittaneet) Kreikan eläinrehun hinnat (alempiin) maailmanmarkkinahintoihin; komissio olisi saanut jättää maksamatta ainoastaan sen osan vakiomääräisestä vientituesta, jolla olisi edistetty KYDEP:n omakustannushinnan alittavaan hintaan toteuttamien myyntien rahoittamista, jos sellaista vientitukea olisi maksettu.

37. Komission kanta tämän kohdan osalta on ilmoitettu sen 1.—4.6.1992 tekemästä tarkastuskäynnistä laaditussa kertomuksessa, joka on olennaisilta osiltaan samanlainen kuin suullista käsittelyä varten laaditussa kertomuksessa asiassa Kreikka vastaan komissio yhteenvedonomaisesti esitetty seuraava tarkastuskertomus: [48]

"[K]omissio katsoo, että rehuviljan osalta, jolle on tunnusomaista kysynnän suuri jousto korkean hintatason vallitessa, rehun omakustannushinnan (KYDEP:n toimenpiteen seurauksena tapahtuneella) merkittävällä laskemisella on sellainen vaikutus, että tavanomaisessa tilanteessa tuotteita ei olisi voitu viedä ilman kansallista tukea, toisin sanoen huomattavasti korkeampaan hintaan. Helleenien tasavallan antamasta menoselvityksestä käy kuitenkin selvästi ilmi, että Kreikka on ollut merkittävä seosrehujen viejä. Koska näistä vienneistä johtuva taloudellinen rasitus aiheutuu yksinomaan tästä tuotteen kustannuksiin kohdistuneesta interventiosta, rahasto ei voi olla vastuussa näille rehuille — — myönnetyistä tuista."

38. Yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi komission kannan tuossa asiassa. [49] Siitä seuraa, että korvaus vientitukimaksuista voidaan kokonaisuudessaan pidättää tilanteessa, jossa kansallinen tuki tekee mahdolliseksi sen, että muutoin kilpailukyvytön maataloustuote pystyy (yhteisön vientituen avulla) ylittämään hintakynnyksen, joka erottaa kilpailukykyiset tuotteet kilpailukyvyttömistä maailmanmarkkinoilla. Vaikka KYDEP:n omakustannushinnan alittavaan hintaan toteuttamien myyntien ja Kreikan eläinrehun vientien välillä ollut välitön yhteys heikkenikin 1.9.1990 jälkeen (olettaen, että Kreikassa 27.8.1990 tehty päätös tehokkaasti erotti kotimaiset markkinat ja vientimarkkinat toisistaan, mitä ei kuitenkaan ole vahvistettu), kreikkalaisten eläinrehun tuottajien tuetuista kotimaisista markkinoista saama epäsuora kilpailuetu merkitsee, että komissio saattoi myös tämän ajanjakson osalta perustellusti katsoa, että Kreikan valtio auttoi tuottajia

48 — Edellä alaviitteessä 15 mainittu asia C-32/89, s. I-1326.

49 — Alaviitteessä 48 mainittu asia C-32/89, tuomion 18 kohta.

ylittämään vaaditun hintakynnyksen. Kreikan hallituksen päinvastaiset väitteet on siis hylättävä.

II Oliiviöljyn tuotantotuki

i) Oikeus tehdä vakiomääräinen korjaus

39. Kreikan hallitus väittää, että yhteisön lainsäädännössä ei ole säädetty mahdollisuudesta vähentää mielivaltaisesti valittu summa jäsenvaltion rahastolta vaatimista korvaussummista. Komissio vastaa, että koko vaadittu summa voidaan pidättää, jos kuluja on maksettu muutoin kuin yhteisön oikeuden mukaisesti. Sillä, että vaaditusta summasta vähennetään ainoastaan rahastolle aiheutuneen riskin arviointiin perustuva osuus, pyritään välttämään se, että jäsenvaltioita rankaistaisiin liiallisesti niiden suorittamassa valvonnasta esiintyneistä puutteista.

40. Komission väitettä tukee mielestäni edellä esitettyjen asetuksen N:o 729/70 2 artiklan 1 kohdan ja 3 artiklan 1 kohdan sanamuoto sekä yhteisöjen tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö. Asiassa Yhdistynyt kuningaskunta vastaan komissio antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "jos on mahdotonta varmuudella osoittaa, missä määrin yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa oleva kansallinen toimenpide on aiheuttanut EMOTR:n jonkin budjettikohdan menojen kasvua, komissiolla ei ole muuta mahdollisuutta kuin jättää hyväksymättä kyseiset menot *kokonaisuudessaan*". [50] Todettuaan, että kyseisen jäsenvaltion on osoitettava, että komission epäämän rahoituksen saamisen ehdot ovat täyttyneet, [51] yhteisöjen tuomioistuin jatkoi seuraavasti:

"Samat näkökohdat soveltuvat myös, kun, kuten tässä asiassa, komissio on yhteisöjen oikeussäännösten vastaisten kaikkien kulujen hylkäämisen sijasta pyrkinyt vahvistamaan lainvastaisen toiminnan taloudellisen vaikutuksen laskelmilla, jotka ovat perustuneet arvioon siitä, mikä olisi ollut tilanne kyseisillä markkinoilla, jos yhteisön oikeussäännöksiä ei olisi rikottu. Tällaisessa tapauksessa todistustaakka laskelmien virheellisyydestä on valtiolla, joka haluaa saada maksusta kieltäytymisen kumotuksi." [52]

41. Komission tuossa asiassa käyttämä laskutapa oli tarkempi kuin nyt käsiteltävänä olevassa asiassa käytetty laskutapa, joka on kehitetty sellaisia tilanteita varten, joissa tehokkaan valvonnan puuttuminen ja siitä johtuva luotettavien tietojen puuttuminen estävät yksityiskohtaisten riskilaskelmien tekemisen. Samaa periaatetta on kuitenkin

50 — Edellä alaviitteessä 39 mainittu asia 347/85, tuomion 13 kohta (kursivointi kirjoittajan); ks. myös yhdistetyt asiat 15/76 ja 16/76, Ranska v. komissio (Kok. 1979, s. 321).

51 — Alaviitteessä 50 mainittu asia 347/85, tuomion 14 kohta, lainattu edellä ratkaisuehdotuksen 22 kohdassa.

52 — Alaviitteessä 50 mainittu asia 347/85, tuomion 15 kohta.

sovellettava, sillä kun komissio tavalla tai toisella yrittää määrällisesti ilmaista rahastolle yhteisön sääntöjen rikkomisesta joko tosiasiallisesti tai todennäköisesti aiheutunutta tappiota, kyseisellä jäsenvaltiolla on todistustaakka siitä, että komission laskelmat olivat vääriä. Ei ole mitään *periaatteellista* estettä sille, että komissio voi suuremmalla tai pienemmällä tarkkuudella yrittää määrällisesti ilmaista tällaiset tappiot.

42. Vakiomääräisten tai yleisten korjausten tekeminen ei ole uusi käytäntö. Komissio on jo useita vuosia noudattanut tätä käytäntöä, jonka yhteisöjen tuomioistuin on hiljaisesti hyväksynyt. Esimerkiksi asiassa Italia vastaan komissio [53] antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin implisiittisesti piti laillisena komission päätöstä, jolla tämä oli tehnyt kahden prosentin suuruisen vakiomääräisen korjauksen rasvattoman maitojauheen eläinrehuksi jalostamista varten myönnetystä tuesta aiheutuneisiin kuluihin, koska Italian viranomaiset eivät olleet toimittaneet todisteita rasvattoman maitojauheen hukkaprosentista tuotantoprosessissa. Toisessa asiassa Italia vastaan komissio [54] yhteisöjen tuomioistuin käsitteli EMOTR:n budjettikohdan mukaiseen korvaussummaan tehtyä vakiomääräistä viiden prosentin vähennystä vastustamatta tällaista vähennystä ja asiassa Irlanti vastaan komissio [55] yhteisöjen tuomioistuin implisiittisesti hyväksyi mahdollisuuden tehdä kahden prosentin suuruinen vähennys kyseisiin kuluihin. Vaikuttaa siltä, että mahdollisuutta tehdä prosenttimääräinen vähennys ei ole asetettu kyseenalaiseksi. Käytetyt prosenttiluvuthan ovat jäsenvaltiolle vaatimaton rangaistus verrattuna enimmäisrangaistukseen eli kaikkien kyseisten menojen hyväksymättä jättämiseen. Komission yksiköiden välisen työryhmän työtä on mielestäni pidettävä harkittuna ja tasapuolisena yrityksenä laatia tunnusmerkistö, joka kuvastaa sen riskin laajuutta, joka yhteisön varoille aiheutuu jäsenvaltioiden jättäessä noudattamatta yhteisön sääntöjä.

ii) Tappioiden toteen näyttämättä jääminen

43. Kreikan hallitus väittää, että komissio ei ole pystynyt asianmukaisesti ilmaisemaan niiden tappioiden määrää, jotka ovat syntyneet oliiviöljytuotannon valvontajärjestelmän perustamisen laiminlyönnistä. Valvontajärjestelmän, rekistereiden, ATK-rekistereiden ja säännöllisten tarkastusten puuttuessa komissiolla ei ole ollut käytettävissään sellaisia luotettavia tietoja, joiden perusteella se olisi voinut tarkasti laskea tappioiden todennäköisen määrän. Edellä pääpiirteittäin esitetyissä komission yksiköiden välisen työryhmän ehdotuksissa otetaan huomioon tällaiset tilanteet, eikä ehdotusten kehittämisessä käytettyjä arviointiperusteita ole suoranaisesti arvosteltu. Tämän vuoksi komission päätöksessä esitettyjä perusteluja on pidettävä riittävinä, mikäli Kreikan hallitus ei pysty todistamaan, että kymmenen prosentin suuruisen vähennyksen tekemiselle asetettuja ja ehdotuksissa julkistettuja arviointiperusteita ei ole täytetty.

53 — Asia 129/84, Italia v. komissio, tuomio 28.1.1986 (Kok. 1986, s. 309, 33—38 kohta).

54 — Asia C-55/91, Italia v. komissio, tuomio 6.10.1993 (Kok. 1993, s. I-4813, 48—58 kohta).

55 — Asia C-49/94, Irlanti v. komissio, tuomio 14.9.1995 (Kok. 1995, s. I-2683, 22 kohta).

iii) Viivästykset oliivinviljelyä koskevan rekisterin ja ATK-rekistereiden perustamisessa

45. Oliivinviljelyä koskevan rekisterin osalta Kreikan hallitus oli 28.12.1988 (eli kolme päivää ennen rekisterin käyttöönottamiselle varatun ajan päättymistä) päivätyllä kirjeellä lähettänyt rekisterin toteuttamiseksi tarvittavan testiohjelman komissiolle ohjelman hyväksymistä varten. Kreikan hallitus ja komissio kävivät tämän jälkeen kirjeenvaihtoa siitä, miten nämä ongelmat voitaisiin ratkaista, minkä seurauksena komissio ehdotti 21.6.1991 alustavaa koeohjelmaa, johon pyydettiin 22.4.1992 tarjouksia. [57] Komissio väittää, että vaikka se yritti auttaa rekisterin valmistelussa, Kreikan hallituksella ei ollut toteuttamiskelpoista suunnitelmaa rekisterin aikaansaamiseksi kyseisenä aikana, ja se suhtautui projektiin välinpitämättömästi. Kreikan hallitus ei ole konkreettisesti osoittanut, minkälaisia olivat ylitsepääsemättömiksi väitetyt esteet rekisterin perustamiselle. Sen, että komissio yritti auttaa Kreikan hallitusta sen myöhästyneissä yrityksissä täyttää sille kuuluva velvollisuus, ei voida missään tapauksessa katsoa tarkoittavan, että komissio olisi implisiittisesti pitänyt laiminlyöntiä anteeksiannettavana tai että yhteisöjen tuomioistuimen olisi tehtävä tällainen johtopäätös.

iv) Valvontaviraston suorittamat tarkastukset

44. Näitä kahta perustetta on paras käsitellä yhdessä: kuten aikaisemmin on jo todettu, komissio perustelee oliiviöljyn tuotantotukien osalta vaadittujen korvausten määrään tehtyä kymmenen prosentin vähennystä sillä, että *koko* valvontajärjestelmässä tai menojen lainmukaisuuden varmistamiseksi tarkoitetuissa valvontajärjestelmän *olennaisissa osissa* ilmeni puutteita. Puutteiden on oltava sellaisia, että ne aiheuttavat rahastolle "vakavan vaaran laajojen tappioiden syntymisestä". Kreikan hallitus väittää, että oliivinviljelyä koskevan rekisterin valmistelussa ilmenneet vaikeudet olivat sellaisia, että asetuksessa N:o 154/75 asetettujen vaatimusten täyttäminen oli objektiivisesti mahdotonta. [56] Se huomauttaa, että oliivinviljelyä koskevat ATK-rekisterit olivat osittain valmiita ja että tukia myöntävä valtion virasto DIDAGEP käytti niitä. Kreikan hallitus väittää myös, että maatalousministeriön aluehallinnon johtokuntien tekemien tarkastusten riittävä määrä (1 534) korvasi valvontaviranomaisen suorittamien tarkastusten puuttuvan määrän.

46. Valvontaviraston tekemien järjestäytyneitä tuottajia koskevien tarkastusten osalta on selvää, että maatalousministeriön aluehallinnon johtokuntien tekemillä 1 534 tarkastuksella ei ole mitään merkitystä asiassa. Nämä tarkastukset koskivat järjestäytymättömiä tuottajia, ja vaikka ne täyttäisivätkin

56 — Ks. asia 52/84, komissio v. Belgia, tuomio 15.1.1986 (Kok. 1986, s. 89).

57 — EYVL 1992 C 100, s. 28.

komission asetuksen (ETY) N:o 3061/84 [58] 10 artiklan 2 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna, asetetun vaatimuksen siitä, että kyseisen jäsenvaltion on tarkastettava vähintään neljä prosenttia järjestäytymättömistä tuottajista alueilla, joilla oliivinviljelyä koskeva rekisteri ei ole käytössä, näillä tarkastuksilla ei voi olla merkitystä järjestäytyneiden tuottajien tekemien hakemusten valvonnan riittävyyttä arvioitaessa. Kreikan hallitus ei ole siis esittänyt sellaisia todisteita, jotka asettaisivat kyseenalaisiksi komission päätöksen perustelut näiltä osin: tuottajajärjestöjen viidelle prosentille tukihakemuksista tekemät yksinomaan asiakirjoja koskeneet tarkastukset olivat riittämättömiä (asetuksen N:o 2261/84 [59] 6 artiklan 1 kohta; asetuksen N:o 3061/84 4 artiklan 2 kohta), ja valtion valvontaviranomaisen välityksellä suorittamien lisätarkastusten määrä (499) oli riittämätön (asetuksen N:o 2261/84 14 artiklan 1 ja 2 kohta).

47. Kreikan hallitus väittää, että ATK-rekisterit olivat osittain valmiina (varainhoitovuonna 1990 oli valmiina 47 prosenttia), että DIDAGEP käytti niitä ja että maatalousministeriön aluehallinnon johtokuntien suorittamilla ylimääräisillä tarkastuksilla korvattiin tarkastusjärjestelmän puutteet. Kahden jälkimmäisen väitteen tueksi ei ole kuitenkaan esitetty todisteita. Komission tarkastusryhmä oli huomannut, että tietyt tärkeät tuotantoalueet eivät olleet lainkaan mukana rekisterissä ja että DIDAGEP:n henkilökunta ei voinut käyttää rekistereitä niiden silloisessa muodossa. [60] On jo todettu, että komissio piti järjestäytyneitä oliivinviljelijöitä koskevien tarkastusten määrää riittämättömänä, eikä Kreikan hallitus ole näyttänyt, miten aluehallinnon johtokunnat, jotka vastasivat ainoastaan järjestäytymättömille tuottajille tehtävistä tarkastuksista, olisivat voineet korvata joko tämän puutteen tai ATK-rekistereiden toimimattomuudesta aiheutuneen puutteen järjestäytyneiden tuottajien osalta.

48. Komission tämän seikan osalta omaksumaan kantaan saattaa sisältyä eräs ongelma, johon Kreikan hallitus ei ole kiinnittänyt huomiota. Asetuksen N:o 3061/84 11 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna, [61] säädetään, että ATK-rekistereiden on valmistuttava 31.10.1990 mennessä eli 15.10.1990 päättyneen varainhoitovuoden 1990 päättymisen jälkeen. Onko komissiolla oikeus väittää, että on rikottu velvollisuutta, jonka täyttämiselle säädetty määräaika ei ole vielä päättynyt? On vaikea ajatella, kuinka komissio voi ryhtyä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla toimenpiteisiin velvollisuuden täyttämiseksi ennen määräajan päättymistä, vaikka sillä saattaisikin olla oikeus ryhtyä ennen tätä päivämäärää toimiin saadakseen jäsenvaltion täyttämään tästä johtuvan velvollisuuden eli velvollisuuden käyttää tarkastuksiin ATK-rekistereistä saatavia tietoja sitä mukaa kun rekisterit valmistuvat. Huomauttaisin kuitenkin, että komissio ei EMOTR:n tilejä tarkastettaessa ja hyväksyttäessä ole samassa asemassa kuin varmistaessaan yhteisön oikeuden noudattamisen esimerkiksi Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 169 artiklan ja 171 artiklan 2 kohdan nojalla. Sillä ei ensin mainitussa tapauksessa, ole samaa harkintavaltaa kuin viimeksi mainitussa tapauksessa ja sen on toimittava suojellakseen rahastoa todennäköisiltä tappioilta,

58 — Mainittu edellä alaviitteessä 23.

59 — Mainittu edellä alaviitteessä 23.

60 — Komission DIDAGEP:hen ja valvontavirastoon 4.—8.11.1991 tekemästä varainhoitovuotta 1990 koskeneesta tarkastuskäynnistä laadittu kertomus.

61 — Ks. edellä alaviite 24.

jotka johtuvat yhteisön sääntöjen noudattamatta jättämisestä. [62] Näin ollen komissiolla oli oikeus katsoa, että tavoitteeksi asetetussa valvontajärjestelmässä oli aukkoja, koska DIDAGEP ei ollut käyttänyt ATK-rekistereistä saatavia tietoja eikä Kreikan valtiolla ollut määräajan päättymisajan lähestyessä ATK-rekisterijärjestelmää, joka olisi ollut valmis tuohon päivämäärään mennessä.

49. Näiden esiin tuotujen eri tekijöiden yhteinen vaikutus saa minut vakuuttuneeksi siitä, että komission arviointi asiasta on perusteltu. Kreikan viranomaisten välinpitämätön asenne paikan päällä tehtäviin tarkastuksiin, oliivinviljelyä koskevan rekisterin kokoamiseen ja ATK-rekistereiden perustamiseen osoittaa, että valvontajärjestelmän kaikilla tasoilla oli ongelmia siinä määrin, että komissiolla oli oikeus katsoa, että Kreikan hallituksen oliivinviljelyn tuotantotuen osalta ilmoittamista menoista tehtävän 10 prosentin vähennyksen edellytykset olivat täyttyneet. Johdonmukaisen valvontajärjestelmän puuttumisen vuoksi komission oli järkevää päätellä, että oli olemassa vakava riski, että rahastolle aiheutuu laajoja tappioita. Komission tosiseikkoja koskevat havainnot osoittavat, että Kreikan hallitus ei noudattanut Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 5 artiklasta ja asetuksesta N:o 729/70 [63] sekä yhteisön lainsäädännön oliiviöljyn tuotantoa koskevista yksityiskohtaisista säännöksistä johtuvaa yleistä velvollisuutta kehittää johdonmukainen valvontajärjestelmä. [64]

v) Valvontaviraston asema

50. Kreikan hallitus väittää, että valvontavirasto ei ole kansallinen elin vaan pikemminkin yhteisön toimielin, jonka laiminlyöntejä ei voida lukea Kreikan valtion syyksi.

51. Jäsenvaltioilla on ensisijainen vastuu maatalousmarkkinoiden yhteisen markkinajärjestelyn toteuttamisesta samoin kuin sen tarpeellisesta valvonnasta. Tämä käy selvästi ilmi asetuksen N:o 729/70 [65] järjestelmästä, ja yhteisöjen tuomioistuin on useaan otteeseen vahvistanut sen. Esimerkiksi asiassa Tanska vastaan komissio antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa:

"On korostettava, että EMOTR:n varoja hallinnoivat pääasiallisesti kansalliset hallintoviranomaiset, jotka vastaavat yhteisön sääntöjen tarkasta noudattamisesta. Komissio

62 — Edellä alaviitteessä 50 mainitut yhdistetyt asiat 15/76 ja 16/76, Ranska v. komissio, tuomion 27 ja 28 kohta.

63 — Mainittu edellä alaviitteessä 3.

64 — Tämän yleisen velvollisuuden osalta ks. asia C-8/88, Saksa v. komissio, tuomio 12.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2321, 17, 20—21, 36 ja 40 kohta).

65 — Mainittu edellä alaviitteessä 3; ks. erityisesti asetuksen 8 artiklan 1 kohta.

ei järjestelmällisesti valvo luottamukseen perustuvaa järjestelmää, jota sen käytännössä olisikin mahdotonta valvoa." [66]

Oliivintuotannon osalta on selvää, että valvontavirasto suorittaa tehtäviä, jotka asiaan liittyvässä lainsäädännössä on annettu jäsenvaltioiden hoidettaviksi. Komission kertomuksessa sen DIDAGEP:hen ja valvontavirastoon tekemästä varainhoitovuotta 1990 koskeneesta tarkastuskäynnistä selviää lisäksi, että valvontavirasto oli perustettu Kreikan presidentin 1987 antamalla asetuksella, että se oli vastuussa Kreikan maatalousministeriölle ja että sen työntekijät olivat Kreikassa virkamiehen asemassa.

52. Lainsäädännöllistä ja tosiasiallista taustaa vasten on siten selvää, että valvontavirastoa on pidettävä Kreikan valtion toimielimenä ja että valtio on vastuussa sen laiminlyönneistä.

Ratkaisuehdotus

53. Kaikki Helleenien tasavallan väitteet siitä, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa riitautettu päätös on pätemätön, on edellä esitetyn perusteella hylättävä. Tämän vuoksi katson, että Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston tukiosastosta varainhoitovuonna 1990 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien tarkastamista ja hyväksymisestä 25 päivänä marraskuuta 1993 tehtyä komission päätöstä 93/659/EY ei ole kumottava siltä osin kuin se koskee Helleenien tasavaltaa.

54. Helleenien tasavalta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

66 — Edellä alaviitteessä 38 mainittu asia 349/85, tuomion 19 kohta; tämä kappale edeltää välittömästi edellä 18 kohdassa lainattua kappaletta; ks. samoin edellä alaviitteessä 34 mainittu asia C-48/91, 11 kohta, ja edellä alaviitteessä 54 mainittu asia C-55/91, Italia v. komissio, julkisasiamies van Gervenin ratkaisuehdotuksen 8 kohta.