ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ ANTONIO LA PERGOLA

της 17ης Απριλίου 1997 *

Εισαγωγή

1. Η Ελληνική Δημοκρατία (στο εξής: προσφεύγουσα) άσκησε προσφυγή, βάσει του άρθρου 173 της Συνθήκης, αποβλέπουσα στη μερική ακύρωση της από 21 Δεκεμβρίου 1994 αποφάσεως 94/871/ΕΚ της Επιτροπής (στο εξής: απόφαση), περί εκκαθαρίσεως των λογαριασμών των κρατών μελών σχετικά με τις δαπάνες που χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων, τμήμα Εγγυήσεων (στο εξής: ΕΓΤΠΕ ή το Ταμείο), για το οικονομικό έτος 1991 [1]. Η Ελληνική Δημοκρατία προσβάλλει την απόφαση καθόσον με αυτή δεν αναγνωρίζονται δαπάνες στις οποίες υποβλήθηκε βάσει των μέτρων παρεμβάσεως στους τομείς παραγωγής ελαιολάδου, βάμβακος και καπνού.

2. Η απόφαση, όπως προκύπτει από τη συνοπτική έκθεση [2], βασίστηκε στο γεγονός ότι ορισμένα από τα έξοδα που δήλωσε η Ελληνική Δημοκρατία δεν πληρούσαν τις απαιτούμενες προϋποθέσεις της κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως και, κατά συνέπεια, η χρηματοδότησή τους δεν μπορούσε να αναληφθεί από το Ταμείο. Οι αιτιάσεις που προσάπτονται στην προσφεύγουσα αφορούν διάφορες παραλείψεις στο σύστημα που θέσπισαν οι ελληνικές αρχές προκειμένου να ελέγχουν το αν συμβιβάζονται προς τα κριτήρια που όρισε η κοινοτική νομοθεσία για τις οικονομικές παρεμβάσεις στον τομέα της αγροτικής πολιτικής, τα οποία συνοψίζω παρακάτω, αναφέροντας τα σχετικά ποσά [3]:

A) Ενίσχυση στην παραγωγή ελαιολάδου (4.7.2.1)

— Ελλείψεις στον έλεγχο των δαπανών

Διόρθωση: 2 465 573 δρχ.

B) Ενίσχυση στην παραγωγή βάμβακος (4.7.5.1)

— Ανεπάρκεια ελέγχων όσον αφορά το μέτρο

Διόρθωση: 16 735 309 160 δρχ.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

1 — ΕΕ 1994, L 352, σ. 82.

2 — Συνοπτική έκθεση σχετικά με το αποτέλεσμα των ελέγχων για την εκκαθάριση λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων, για το οικονομικό έτος 1991 (έγγραφο της Επιτροπής της 21ης Δεκεμβρίου 1994, doc. VI/329/94, τελικό).

3 — Αρχικά, η προσφυγή αφορούσε επίσης το τμήμα της αποφάσεως με το οποίο δεν είχαν αναγνωριστεί οι αναληφθείσες δαπάνες στον τομέα του γάλακτος. Με το υπόμνημα απαντήσεως η Ελληνική Δημοκρατία πληροφόρησε το Δικαστήριο σχετικά με την απόφασή της να παραιτηθεί εν μέρει από το αίτημά της· εν συνεχεία, με απόφαση γνωστοποιηθείσα κατά την προφορική διαδικασία, παραιτήθηκε πλήρως αυτού του αιτήματος της προσφυγής.

Γ) Τομέας καπνού

Γ.1) Πλημμέλειες στην καταβολή πριμοδοτήσεων για τον καπνό (4.9.2.1)

Διόρθωση: 3 531 558 038 δρχ.

Γ.2) Εγγυήσεις στο πλαίσιο των πριμοδοτήσεων για τον καπνό σε φύλλα (4.9.2.2)

Διόρθωση: 2 705 095 δρχ.

Γ.3) Μείωση των πριμοδοτήσεων και των τιμών παρεμβάσεως σε περίπτωση υπερβάσεως των μέγιστων εγγυημένων ποσοτήτων (4.9.2.3)

Διόρθωση: 4 922 442 527 δρχ.

Γ.4) Υπολογισμός της τελικής αντιστοιχίας (4.9.2.4)

Διόρθωση: 1 993 586 687 δρχ.

3. Η Ελληνική Δημοκρατία θεωρεί την απόφαση πλημμελή για λόγους που αφορούν τόσο την εξακρίβωση των περιστατικών όσο και την αξιολόγησή τους εκ μέρους της Επιτροπής. Κατά συνέπεια, ζητεί από το Δικαστήριο να ακυρώσει την απόφαση καθόσον αφορά τους τομείς που αποτελούν αντικείμενο της παρούσας προσφυγής για τα αντίστοιχα ποσά και να καταδικάσει, εξάλλου, την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

Η Επιτροπή ζητεί να απορριφθεί η προσφυγή και να καταδικαστεί η Ελληνική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

4. Όπως έχουν διατυπωθεί τα κεφάλαια των αμφισβητούμενων δαπανών και τα αιτήματα των διαδίκων, επιβάλλεται να διευκρινιστούν ορισμένες πτυχές γενικής φύσεως που έχουν σημασία στην εξέταση της υποθέσεως. Πρώτον, θα παραθέσω τα ουσιώδη δεδομένα του γενικού κανονιστικού πλαισίου· εν συνεχεία, θα αναφέρω τα διαμορφωθέντα κριτήρια για τον ποσοτικό προσδιορισμό των δαπανών που δεν αναγνωρίζονται· τέλος, θα υπενθυμίσω τις αρχές που διακήρυξε το Δικαστήριο σχετικά με το βάρος αποδείξεως στον τομέα αυτόν [4].

Γενικό κανονιστικό πλαίσιο

5. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 729/70 [5] ορίζει ότι το Ταμείο

4 — Για την καλύτερη κατανόηση της συλλογιστικής που αναπτύσσεται ως προς τις επιμέρους αιτιάσεις, ανταιτώς, οι προτάσεις μου διαρθρώνονται σε συνάρτηση με τους τομείς δραστηριότητας που αμφισβητούνται. Έτσι, διευκρινίζω στην αρχή των τμημάτων που αφιερώνονται στους τομείς αυτούς: το ειδικό κανονιστικό πλαίσιο για κάθε τομέα γεωργικής δραστηριότητας, τα επιχειρήματα των διαδίκων — ή μάλλον, της προσφεύγουσας, δεδομένου ότι τα υπομνήματα της Επιτροπής, ακολουθώντας ακριβώς εκείνο που φαίνεται να γίνεται, στον τομέα αυτό, μια δυσάρεστη συνήθεια, δεν θέγουν πολλά από τα αμφισβητούμενα σημεία — και, τέλος, τη νομική εκτίμηση. Βλ., υπό την έννοια αυτή, και όσα ανέφερε επί του σημείου αυτού ο γενικός εισαγγελέας Fennelly στις προτάσεις του στην υπόθεση C-50/94, Ελληνική Δημοκρατία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1996, σ. I-3334, σημείο 11).

5 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 21ης Απριλίου 1970 περί χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 93).

χρηματοδοτεί τις παρεμβάσεις που γίνονται, σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες, στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των γεωργικών αγορών. Η Επιτροπή, κατόπιν διαβουλεύσεως με την επιτροπή του Ταμείου εκκαθαρίζει προ του τέλους του επομένου έτους τους ετήσιους λογαριασμούς που υποβάλλουν οι εθνικοί οργανισμοί οι οποίοι είναι εξουσιοδοτημένοι να προβαίνουν σε δαπάνες για τις δραστηριότητες αυτές (άρθρο 5) [6]. Η απόφαση αυτή στηρίζεται σε πληροφοριακό υλικό που συλλέγει απευθείας η Επιτροπή ή μέσω των κρατών μελών. Έτσι, καθορίζεται ετησίως μια τελική ημερομηνία μέχρι την οποία τα κράτη μέλη οφείλουν να υποβάλουν τις συμπληρωματικές πληροφορίες που είναι αναγκαίες για την τελική απόφαση. Για το υπό εξέταση έτος η ημερομηνία αυτή ήταν η 31η Ιανουαρίου 1994 [7].

6. Οι οικονομικές συνέπειες των ανωμαλιών βαρύνουν την Κοινότητα, *εκτός εκείνων που απορρέουν από ανωμαλίες ή αμέλειες καταλογιστέες στα εθνικά διοικητικά όργανα ή εθνικούς οργανισμούς*, ενώ τα ανακτηθέντα ποσά καταβάλλονται στις υπηρεσίες ή οργανισμούς που προβαίνουν σε πληρωμές και αφαιρούνται από τις δαπάνες που χρηματοδοτεί το Ταμείο [8].

7. Τα νομοθετικά αυτά μέτρα διευκρινίστηκαν με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 595/91 [9], ο οποίος καθορίζει τις υποχρεώσεις και τις δυνατότητες των κρατών μελών και της Επιτροπής και ρυθμίζει τις σχέσεις μεταξύ αυτών ενόψει του γεγονότος ότι, «για να προληφθούν οι ανωμαλίες, ενδείκνυεται να ενισχυθεί η συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής» [10]. Στο πλαίσιο αυτό (άρθρο 6, παράγραφος 1), όταν η Επιτροπή κρίνει ότι έχουν διαπραχθεί ανωμαλίες, πληροφορεί σχετικώς το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, το οποίο διενεργεί το ταχύτερο έρευνα, στην οποία μπορούν να συμμετέχουν υπάλληλοι της Επιτροπής.

Τα κριτήρια ποσοτικού προσδιορισμού των μη αναγνωριζόμενων δαπανών

8. Η πράξη με την οποία η Επιτροπή, μετά το πέρας της διαδικασίας εξακριβώσεως, αποφασίζει να μην αναγνωρίσει τις αντικανονικά αναληφθείσες δαπάνες δεν πρέπει να περιλαμβάνεται, όσον αφορά το *ύψος τους*, στη διακριτική της ευχέρεια. Συχνά, πάντως, και δεδομένου ότι οι συλλεγείσες άμεσα ή έμμεσα πληροφορίες δεν επιτρέπουν τον ακριβή ποσοτικό προσδιορισμό, το *ύψος* των δαπανών προσδιορίζεται με βάση τη σοβαρότητα της διαπιστωθείσας

6 — Σε ένα σύστημα οργανωμένο σε δύο επίπεδα — το εθνικό, όπου αναπτύσσεται η συγκεκριμένη παροχή του Ταμείου, και το κοινοτικό όπου αποφασίζεται η διάθεσή της —, η δραστηριότητα ελέγχου έχει θεμελιώδη σημασία. Η κανονιστική ρύθμιση λαμβάνει τούτο ευρέως υπόψη: βλ., ειδικότερα, τις αιτιολογικές σκέψεις 7 και 8 του κανονισμού.

7 — Απόφαση της Επιτροπής της 21ης Ιανουαρίου 1994, καθορίζουσα την τελική ημερομηνία για τη διαβίβαση συμπληρωματικών πληροφοριών στο πλαίσιο της εκκαθαρίσεως των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων, για το οικονομικό έτος 1991, doc. VI/4480/93.

8 — Το άρθρο 9, παράγραφος 1, ορίζει: «Τα κράτη μέλη θέτουν στη διάθεση της Επιτροπής κάθε πληροφορία αναγκαία για την καλή λειτουργία του Ταμείου και λαμβάνουν κάθε μέτρο που δύναται να διευκολύνει τους ελέγχους τους οποίους η Επιτροπή θεωρεί χρήσιμο να ενεργήσει στο πλαίσιο της διαχειρίσεως της κοινοτικής χρηματοδοτήσεως, συμπεριλαμβανομένων των επιτοπίων ελέγχων. Τα κράτη μέλη γνωστοποιούν στην Επιτροπή τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που έχουν θεσπίσει για την εφαρμογή των κοινοτικών πράξεων, οι οποίες έχουν σχέση με την κοινή γεωργική πολιτική, εφόσον οι πράξεις αυτές έχουν οικονομική επίπτωση για το Ταμείο.»

9 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 4ης Μαρτίου 1991 περί των ανωμαλιών και της ανακτήσεως των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών στα πλαίσια της χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής, ως και της οργανώσεως ενός συστήματος πληροφορήσεως στον τομέα αυτό και περί καταργήσεως του κανονισμού (ΕΟΚ) 283/72 (ΕΕ L 67, σ. 11).

10 — Βλ. δέκατη αιτιολογική σκέψη. Τα κράτη μέλη, βάσει του άρθρου 2, οφείλουν να κοινοποιούν στην Επιτροπή τις θεσπισθείσες διατάξεις προς εφαρμογή των μέτρων που προβλέπονται στο άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70, κατάσταση των ανωμαλιών που έχουν διαπιστωθεί κατά τη διάρκεια των δραστηριοτήτων ελέγχου (άρθρα 3 και 4) και κατάσταση των μέτρων τα οποία έχουν ληφθεί κατόπιν των διαπιστωθεισών ανωμαλιών.

παραλείψεως και της ζημίας που πιθανόν να έχει προκληθεί στον κοινοτικό προϋπολογισμό: επομένως, πρόκειται για επιλογή ενέχουσα περιθώριο διακριτικής ευχέρειας.

9. Η άσκηση μιας τέτοιας εξουσίας λήψεως αποφάσεως υπήρξε αντικείμενο επεμβάσεως της Επιτροπής, που εξετάστηκε επισταμένως από τον γενικό εισαγγελέα Fennelly στις προτάσεις του στην υπόθεση C-50/94 [11].

Έχει αναφερθεί ότι, εφόσον διαπιστωθεί η παράλειψη τηρήσεως κανόνων του κοινοτικού δικαίου, η επιλογή του δείκτη διορθώσεως που πρέπει να εφαρμοστεί στους υπό εκκαθάριση λογαριασμούς πρέπει να σχετίζεται άμεσα με αξιολόγηση του κινδύνου. Η Επιτροπή ανέφερε ορισμένες προϋφιστάμενες μεθόδους αξιολογήσεως του κινδύνου, μεταξύ των οποίων εκείνη που ορίζεται για καταστάσεις στις οποίες δεν υπάρχουν επαρκείς πληροφορίες που να δικαιολογούν μια διαδικασία παρεκτάσεως [12], και πρότεινε τρία ποσοστά αναλογικής μειώσεως των επιστροφών: 2 %, 5 % και 10 %, σε συσχετισμό προς τους διαφόρους βαθμούς παραβάσεως των υποχρεώσεων ελέγχου. Το ποσοστό του 10 % είχε προβλεφθεί για την περίπτωση κατά την οποία η πλημμέλεια αφορούσε το σύνολο ή τα θεμελιώδη στοιχεία του συστήματος ελέγχου ή ακόμη τη διενέργεια ουσιωδών ελέγχων που αποβλέπουν στη διασφάλιση της κανονικότητας των δαπανών, ώστε ευλόγως να μπορεί να συναχθεί ότι υφίσταται σοβαρός κίνδυνος γενικευμένων ζημιών για το ΕΓΤΠΕ [13].

Αρχές ως προς το βάρος αποδείξεως

10. Σε ένδικες διαδικασίες όπου ένα κράτος μέλος ζητεί την ακύρωση μιας αποφάσεως της Επιτροπής περί εκκαθαρίσεως των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ, το *κριτήριο* που όρισε η νομολογία του Δικαστηρίου στον τομέα του βάρους αποδείξεως είναι ιδιαίτερα επαχθές για τον προσφεύγοντα [14].

Η Επιτροπή, όπως διευκρινίστηκε με την απόφαση της 10ης Νοεμβρίου 1993, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, δεν υποχρεούται να αποδείξει κατά τρόπο εξαντλητικό τον πλημμελή χαρακτήρα των διαβιβασθέντων από τα κράτη μέλη στοιχείων, αλλά να προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία της σοβαρής και εύλογης αμφιβολίας με την οποία αντιμετωπίζει τα στοιχεία που ανακοινώθηκαν από τις εθνικές διοικητικές αρχές [15]. Η λύση αυτή, αναφέρει ακόμη το

11 — Παρατεθείσες προτάσεις στην υποσημείωση 4 (σημείο 4). Με την ευκαιρία αυτή υπομνήσθηκε ότι, με την απόφαση της 31ης Ιουλίου 1992 [COM(92)PV 1116], είχε δημιουργηθεί ένα διυπηρεσιακό όργανο στην Επιτροπή επιφορτισμένο με τη διαμόρφωση μιας μεθοδολογικής προσεγγίσεως έναντι των κρατών μελών που έχουν εφαρμόσει εσφαλμένα κανόνες του κοινοτικού δικαίου. Οι κατ' αυτόν τον τρόπο διατυπωθείσες κατευθυντήριες γραμμές εγκρίθηκαν εν συνεχεία από την Επιτροπή και από τους αντιπροσώπους των κρατών μελών στην επιτροπή του ΕΓΤΠΕ.

12 — Είναι προφανές ότι, ενόψει τέτοιων καταστάσεων εσφαλμένης πληροφορήσεως, εντολή επιστροφής των εξόδων υπολογιζομένων με παρέκταση που πραγματοποιείται κατ' αναλογίαν του αριθμού των διενεργηθέντων ελέγχων θα οδηγούσε, αναπόφευκτα (ή σχεδόν), σε εσφαλμένη εκτίμηση των πιθανών ζημιών του Ταμείου.

13 — Επιπροσθέτως — και είναι χαρακτηριστικό ότι, όπως θα δούμε, ασκεί επιρροή εν προκειμένω — μπορεί να θεωρηθεί πρόσφορο, υπό εξαιρετικές περιστάσεις, ποσοστό διορθώσεως υψηλότερο του 10 %.

14 — Η απαίτηση εφαρμογής ενός ομοιόμορφου κειμένου καθώς και ενιαίων κανόνων οφείλεται στους σκοπούς του κανονισμού 729/70. Συγκεκριμένα, αν επιδιώκεται η εξασφάλιση προϋποθέσεων ισότητας μεταξύ των επιχειρηματιών των διαφόρων κρατών μελών, αυτό μπορεί να επιτευχθεί μόνο με την εκ μέρους των αρμοδίων αρχών ερμηνεία των διατάξεων που να βασίζεται στα ίδια κριτήρια. Βλ. απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1979, 11/76, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1979/Ι, σ. 93, σκέψη 9).

15 — C-48/91, Συλλογή 1993, σ. I-5611, σκέψη 17.

Δικαστήριο, οφείλεται στο γεγονός ότι το κράτος είναι αυτό που μπορεί καλύτερα να συλλέξει και επαληθεύσει τα αναγκαία στοιχεία για την εκκαθάριση των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ και στο οποίο εναπόκειται, συνεπώς, να προσκομίσει την πλέον λεπτομερή απόδειξη του αληθούς των στοιχείων του και ενδεχομένως της ανακρίβειας των υπολογισμών της Επιτροπής.

11. Αυτή η θέση είναι αρκούντως σαφής: κατά την εκκαθάριση των λογαριασμών, η Επιτροπή νομιμοποιείται να συναγάγει εύλογα συμπεράσματα από τις πληροφορίες που έχει στη διάθεσή της, είτε αυτές έχουν παρασχεθεί από το κράτος μέλος είτε έχουν ληφθεί από έρευνες που έχει διενεργήσει η ίδια. Μια απόφαση της Επιτροπής με την οποία δεν αναγνωρίζονται δηλωθείσες δαπάνες δεν θα ακυρωθεί από το Δικαστήριο με βάση την απλή *αντίθετη διαβεβαίωση* του κράτους μέλους έστω και αν τα προσκομισθέντα από το κράτος μέλος αποδεικτικά στοιχεία έχουν δημιουργήσει σοβαρές αμφιβολίες ως προς τη συμπεριφορά της Επιτροπής. Συμπερασματικά, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας Fennelly στις προπαρατεθείσες προτάσεις του, «κατ' εφαρμογήν της αρχής actori incumbit probatio [16], το κράτος μέλος οφείλει να αποδείξει ότι η Επιτροπή έχει σφάλει, κατά τρόπο που να δημιουργεί τουλάχιστον εύλογο βαθμό βεβαιότητας» [17].

12. Η αρχή αυτή έτυχε ρητής αποσαφηνίσεως σε υποθέσεις — παρόμοιες, όπως θα δούμε, με την εν προκειμένω — στις οποίες η Επιτροπή αντιμετώπισε μάλλον γενικευμένη έλλειψη ενός αποτελεσματικού συστήματος εποπτείας και ελέγχου παρά ειδικές και συγκεκριμένες παραλείψεις. Στις περιπτώσεις αυτές, όπως έκρινε το Δικαστήριο, ήταν ορθή η επαγωγική μέθοδος που ανέπτυξε η Επιτροπή, προχωρώντας από ορισμένες συγκεκριμένες περιπτώσεις σε ολόκληρο τον υπό εξέταση τομέα [18].

Μετά τη διευκρίνιση αυτών των τριών στοιχείων γενικής φύσεως, θα εξετάσω τώρα την ουσία των αιτιάσεων που προβάλλει η προσφεύγουσα.

Δαπάνες για το ελαιόλαδο

Κανονιστικό πλαίσιο

13. Τη βασική κανονιστική ρύθμιση στον τομέα του ελαιολάδου αποτελεί ο κανονισμός 136/66/ΕΟΚ [19]. Ο κανονισμός προβλέπει ένα σύστημα διοικητικών παρεμβάσεων στον τομέα αυτό, προκειμένου να επιτυγχάνεται σταθερή ισορροπία μεταξύ προσφοράς και ζητήσεως και να αποφεύγονται έτσι οι διακυμάνσεις.

16 — Την αρχή αυτή είχε υπομνήσει ήδη ο γενικός εισαγγελέας Mischo με τις προτάσεις του στην υπόθεση C-281/89, Ιταλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1991, σ. I-354, σημείο 18).

17 — Βλ. προπαρατεθείσες προτάσεις στην υποσημείωση 4 (σημείο 16)· βλ., επίσης, τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Gand στην υπόθεση 8/65, Acciaierie e Ferriere Puglicsi κατά Ανωτάτης Αρχής, Racc. 1966, σ. 11 (υφίσταται μόνο συνοπτική μετάφραση στα ελληνικά: Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 241,).

18 — Απόφαση της 12ης Ιουνίου 1990, υπόθεση C-8/88, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. I-2321, σκέψεις 41 και 42). Βλ. επίσης τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Van Gerven στην ίδια υπόθεση, σημείο 30. Για μια πλήρη εξέταση των κανονιστικών ρυθμίσεων στον αγροτικό τομέα, με ιδιαίτερη έμφαση στις πτυχές ελέγχου που είναι συναφείς με την οργάνωση της αγοράς και τα αποτελέσματα ως προς το σύστημα αποδείξεως, βλ. τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Van Gerven στην υπόθεση C-55/91, Ιταλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1993, σ. I-4834).

19 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 22ας Σεπτεμβρίου 1966 περί δημιουργίας κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των λιπαρών ουσιών (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/02, σ. 33).

14. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 2261/84 περιέχει μια γενική κανονιστική ρύθμιση σχετική με την ενίσχυση στην παραγωγή και στις οργανώσεις παραγωγών ελαιολάδου [20].

Η πρωταρχική σημασία που δόθηκε στο πρόβλημα του ελέγχου, εκτός του ότι διαφαίνεται από τις αιτιολογικές σκέψεις [21], εξειδικεύεται και στις επιμέρους διατάξεις του κανονισμού. Στο οργανωτικό σχήμα που επέβαλε ο κανονισμός, η εξακρίβωση του νομοτύπου των πράξεων επιδιώκεται σε πολλά επίπεδα.

Σε σχέση με τους οργανωμένους παραγωγούς, είναι η *οργάνωση ή η ένωση* (η οποία υποβάλλει για λογαριασμό των μελών της τις αιτήσεις ενισχύσεως στο οικείο κράτος μέλος) που υποχρεούται να πραγματοποιεί επιτόπιους ελέγχους [22] και να επαληθεύει τη συμφωνία του υποβληθέντος φακέλου προς τις διατάξεις του κανονισμού [23].

Σύμφωνα με το άρθρο 10, οι ενώσεις παραγωγών, που αναφέρονται στο άρθρο 20 γ του κανονισμού (ΕΟΚ) 136/66 [24], συντονίζουν τις δραστηριότητες των οργανώσεων που τις αποτελούν, φροντίζουν όπως οι δραστηριότητες αυτές είναι σύμφωνες προς τις διατάξεις του κανονισμού και προβαίνουν στην άμεση εξακρίβωση του τρόπου πραγματοποιήσεως του ελέγχου [25].

Στην περίπτωση των ανεξάρτητων παραγωγών, οι οποίοι, επομένως, δεν είναι μέλη οργανώσεως παραγωγών, οι έλεγχοι αυτοί πρέπει να γίνονται *από το οικείο κράτος μέλος* [26].

Το άρθρο 14, παράγραφος 1, υποχρεώνει τα κράτη μέλη, γενικώς, να εφαρμόζουν «ένα καθεστώς ελέγχων με το οποίο εξασφαλίζεται ότι το προϊόν για το οποίο χορηγείται η ενίσχυση δικαιούται την ενίσχυση αυτή», και επιβάλλει (παράγραφος 2) εκείνο που μπορεί να θεωρηθεί ως η τελική διάταξη του συστήματος, διευκρινίζοντας ότι «τα κράτη μέλη παραγωγής

20 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 17ης Ιουλίου 1984 για τον καθορισμό των γενικών κανόνων σχετικά με τη χορήγηση ενίσχυσης στην παραγωγή ελαιολάδου και στις οργανώσεις παραγωγών ελαιολάδου (ΕΕ L 208, σ. 3).

21 — Έτσι, η δέκατη τρίτη αιτιολογική σκέψη αναφέρει: «ότι, για να εξασφαλισθεί η χορήγηση της εν λόγω ενίσχυσης μόνο για το ελαιόλαδο που δύναται να τύχει αυτής της ενίσχυσης, πρέπει να προβλεφθεί κατάλληλο καθεστώς διοικητικού ελέγχου»· η δέκατη πέμπτη: «λαμβανομένου υπόψη ότι (...) υπάρχουν προβλήματα όσον αφορά την ακριβή και αποτελεσματική διενέργεια των ελέγχων και των εξακριβώσεων (...) είναι απαραίτητο να συσταθούν, σε κάθε κράτος μέλος παραγωγής, μηχανογραφημένα αρχεία που θα περιλαμβάνουν όλα τα απαραίτητα στοιχεία ώστε να διευκολυνθούν οι εργασίες ελέγχου και ταχείας έρευνας των παρατυπιών». Βλ. επίσης την τέταρτη, την έκτη, την έβδομη, την όγδοη και τη δέκατη αιτιολογική σκέψη.

22 — Άρθρα 6, παράγραφος 1, 8, παράγραφος 1, και 10, του κανονισμού 2261/84, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3500/90 του Συμβουλίου, της 27ης Νοεμβρίου 1990 (ΕΕ L 338, σ. 3).

23 — Άρθρο 6, παράγραφος 1, του κανονισμού 2261/84, όπως εξειδικεύθηκε με το άρθρο 4, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) 3061/84 της Επιτροπής, της 31ης Οκτωβρίου 1984, για λεπτομέρειες εφαρμογής του καθεστώτος ενίσχυσης στην παραγωγή ελαιολάδου (ΕΕ L 288, σ. 52).

24 — Όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1413/82 του Συμβουλίου, της 18ης Μαΐου 1982, που τροποποιεί τον παρατεθέντα κανονισμό 136/66 (ΕΕ L 162, σ. 6).

25 — Άρθρο 10 του κανονισμού 2261/84, όπως τροποποιήθηκε με τον παρατεθέντα κανονισμό 3500/90.

26 — Άρθρο 14, παράγραφος 4, του κανονισμού 2261/84, όπως εξειδικεύθηκε με το άρθρο 10, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) 3061/84 της Επιτροπής, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1, παράγραφος 5, του κανονισμού (ΕΟΚ) 98/89 της Επιτροπής, της 17ης Ιανουαρίου 1989 (ΕΕ L 14, σ. 14).

ελέγχουν τη δραστηριότητα κάθε οργάνωσης παραγωγών και κάθε ένωσης, και ιδίως τις εργασίες ελέγχου που πραγματοποιούν οι εν λόγω οργανισμοί» [27].

15. Προς ανάπτυξη των δραστηριοτήτων ελέγχου, η σχετική κανονιστική ρύθμιση καθορίζει δύο μέσα: τα κράτη μέλη οφείλουν να καταρτίσουν και να ενημερώνουν τακτικά ένα *ελαιοκομικό μητρώο* για την απόκτηση των αναγκαίων στοιχείων προς γνώση του παραγωγικού δυναμικού και για την εξασφάλιση, γενικώς, της καλύτερης λειτουργίας του καθεστώτος ενισχύσεων [28]. εν συνεχεία, ζητείται η δημιουργία και η άμεση ενημέρωση των *μηχανογραφημένων αρχείων ελαιοκομικών στοιχείων*, τα οποία πρέπει να χρησιμοποιούν τα κράτη μέλη προκειμένου να *κατευθύνουν και να διενεργούν* τις δραστηριότητες ελέγχου και εξακριβώσεως [29].

Οι αμφισβητήσεις ως προς τη νομιμότητα των δαπανών

16. Η μη αναγνώριση των δαπανών που αφορούν τον τομέα του ελαιολάδου στηρίζεται σε διαφόρους λόγους που η Επιτροπή προσάπτει στην προσφεύγουσα: παράλειψη δημιουργίας του ελαιοκομικού μητρώου, μη πλήρης μηχανογράφηση των μητρώων, ανεπάρκεια των *επιτοπίων* ελέγχων που πραγματοποίησε η εθνική υπηρεσία ελέγχου, απρόσφορο των ελέγχων που πραγματοποίησαν οι οργανώσεις παραγωγών.

Εν συνεχεία, η συνοπτική έκθεση μνημονεύει περαιτέρω δυσλειτουργίες: η Αγροτική Τράπεζα Ελλάδος παρακρατεί τις ενισχύσεις που οφείλονται στους ελαιοπαραγωγούς οι οποίοι απεβίωσαν κατά τη διάρκεια της περιόδου εμπορίας· παρακρατείται επίσης το 2 % επί του ποσού των ενισχύσεων, που προορίζεται για τη χρηματοδότηση του συστήματος ασφαλίσεως κατά των κινδύνων προς όφελος των αγροτών.

Η διαρθρωτική ανεπάρκεια του συστήματος ελέγχου οδήγησε την Επιτροπή να μην αναγνωρίσει το 10 % των αναληφθεισών δαπανών.

27 — Το ποσοστό ελέγχου των μη οργανωμένων παραγωγών που τα κράτη μέλη οφείλουν να πραγματοποιούν είναι 1 % στις περιοχές όπου υπάρχουν τα βασικά στοιχεία του ελαιοκομικού μητρώου και 4 % για τις άλλες περιοχές. Ο έλεγχος που πραγματοποιούν οι οργανώσεις παραγωγών, κατά το άρθρο 6, παράγραφος 1, δεύτερη περίπτωση, αφορά το 5 % των δηλώσεων καλλιέργειας που υποβάλλει κάθε οργάνωση. Βλ. άρθρο 10, παράγραφοι 2 και 4, του παρατεθέντος κανονισμού 3061/84.

28 — Άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 154/75 του Συμβουλίου, της 21ης Ιανουαρίου 1975, περί καταρτίσεως ελαιοκομικού κτηματολογίου στα κράτη μέλη παραγωγής ελαιολάδου (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/011, σ. 158). Οι λεπτομέρειες εφαρμογής σχετικά με την κατάρτιση ελαιοκομικού μητρώου στα κράτη μέλη παραγωγής ελαιολάδου θεσπίστηκαν με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2276/79 της Επιτροπής, της 26ης Οκτωβρίου 1979 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/026, σ. 161). Ο κανονισμός τροποποιήθηκε επανειλημμένως. Βλ. κανονισμό (ΕΟΚ) 1279/89 της Επιτροπής, της 10ης Μαΐου 1989 (ΕΕ L 127, σ. 24).
Όσον αφορά τις προθεσμίες εφαρμογής του ελαιοκομικού μητρώου, με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3453/80 του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1980 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/032, σ. 121), θεσπίστηκε ειδική κανονιστική ρύθμιση για την Ελλάδα. Με αυτήν προβλεπόταν ότι οι προθεσμίες των δύο και έξι ετών αντιστοίχως για την εφαρμογή του ελαιοκομικού μητρώου από την ημέρα ενάρξεως ισχύος του (παρατεθέντος) κανονισμού 154/75 έπρεπε να αρχίσουν να ισχύουν από 1ης Νοεμβρίου 1982 (άρθρο 1). Επομένως, η τελευταία ημερομηνία εφαρμογής του ελαιοκομικού μητρώου στην Ελλάδα ήταν η 31η Οκτωβρίου 1988.
Μια τελευταία παρατήρηση. Εξεταζόμενο καλώς το ζήτημα, θα ήταν ορθότερο να θεωρηθεί ότι πρόκειται μάλλον για κτηματολόγιο παρά για μητρώο. Με τον αεροφωτογραφικό έλεγχο των ελαιοπαραγωγικών ζωνών, αφού η μέθοδος απογραφής θεωρείται περισσότερο βέβαιη για τη λήψη των στοιχείων, μπορούν πράγματι να καταρτισθούν κτηματολογικοί χάρτες που να περιλαμβάνουν τα ελαιόδεντρα παραγωγής. Με βάση τα στοιχεία αυτά μπορεί να γίνει η σύγκριση προς τις δηλώσεις παραγωγής που υπέβαλαν οι ελαιοκαλλιεργητές.

29 — Βλ. άρθρα 16, παράγραφος 1, και 14, παράγραφος 5, του (παρατεθέντος) κανονισμού 2261/84. Ως τελευταία ημερομηνία για την εφαρμογή του μηχανογραφικού αρχείου ορίστηκε η 31η Οκτωβρίου 1990 (άρθρο 11, παράγραφος 1, του παρατεθέντος κανονισμού 3061/84 της Επιτροπής, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1, παράγραφος 1, του παρατεθέντος κανονισμού 98/89).

Η θέση της Ελληνικής Δημοκρατίας

17. Η Ελληνική Δημοκρατία αμφισβητεί κάθε ένα από τα σημεία της συνοπτικής εκθέσεως.

18. Όσον αφορά την παράλειψη δημιουργίας του ελαιοκομικού μητρώου, η προσφεύγουσα, επαναλαμβάνοντας τα επιχειρήματα που ανέπτυξε στην υπόθεση C-50/94, υποστηρίζει ότι αυτό οφείλεται σε αντικειμενική αδυναμία. Συγκεκριμένα, δηλαδή, η μη εκπλήρωση της υποχρεώσεως αυτής είναι αποτέλεσμα παραλείψεως της Επιτροπής, πράγμα που συνεπάγεται ότι δεν μπορεί να καταλογιστεί ευθύνη στην προσφεύγουσα [30].

19. Αντιθέτως, όσον αφορά τη φερόμενη έλλειψη μηχανογραφικών δελτίων, η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι πρόκειται για ισχυρισμό ο οποίος πάσχει λόγω εσφαλμένης εκτιμήσεως των πραγματικών περιστατικών. Στην πραγματικότητα, τα δελτία αυτά υφίστανται από το 1985. Προβάλλεται, εξάλλου, ότι όπου οι έλεγχοι αποδεικνύονται ανεπαρκείς, διενεργούνται πρόσθετες εξακριβώσεις από το Υπουργείο Γεωργίας τις οργανώσεις παραγωγών και τον εθνικό οργανισμό ελέγχου ενισχύσεων στην παραγωγή ελαιολάδου.

30 — Σύμφωνα με τους ισχυρισμούς της Ελληνικής Δημοκρατίας, στις 28 Δεκεμβρίου 1988, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του κανονισμού (ΕΟΚ) 586/88 της Επιτροπής, της 3ης Μαρτίου 1988 (ΕΕ L 57, σ. 18), υποβλήθηκε στην Επιτροπή πειραματικό πρόγραμμα καταρτίσεως ελαιοκομικού μητρώου. Εν συνεχεία, στις 30 Οκτωβρίου 1989, το Υπουργείο Γεωργίας ζήτησε από την Επιτροπή πληροφορίες σχετικά με την έγκριση του προγράμματος. Στις 21 Ιουνίου 1991, η Επιτροπή πρότεινε στο Υπουργείο Γεωργίας την εκτέλεση «δοκιμαστικών» εργασιών πριν από την έναρξη των εργασιών του κυρίως έργου. Έτσι, κίνησε τη διαδικασία διαγωνισμού κατά τη διάρκεια της οποίας, κατόπιν της από 16 Ιουλίου 1992 αιτήσεως της Ελληνικής Κυβερνήσεως, σχετικά με την πορεία υλοποιήσεως του προγράμματος, η Επιτροπή απάντησε ότι οι διαδικασίες αναθέσεως είναι χρονοβόρες. Επομένως, το πρόβλημα είχε υποβληθεί στην Επιτροπή από τότε που είχε ανακύψει.

20. Κατά την προσφεύγουσα, η ίδια πλημμέλεια ισχύει ως προς την αιτίαση περί ανεπάρκειας των ελέγχων που πραγματοποιεί ο αρμόδιος οργανισμός. Ο οργανισμός προβαίνει στους ελέγχους βάσει ενός ετήσιου προγράμματος δραστηριοτήτων, το οποίο προσαρμόζει περιοδικώς ανάλογα με τους διαγραφόμενους κινδύνους ατασθαλιών και απατών [31]. Η Ελληνική Δημοκρατία υπενθυμίζει ορισμένα στοιχεία σχετικά με τη δραστηριότητα που αναπτύχθηκε κατά την περίοδο εμπορίας 1991/92.

21. Όσον αφορά τη φερόμενη ανεπάρκεια των ελέγχων που πραγματοποίησαν οι οργανώσεις παραγωγών και την εντεύθεν χορήγηση αδικαιολόγητων πριμοδοτήσεων, η Ελληνική Δημοκρατία προβάλλει ότι η Επιτροπή δεν έλαβε υπόψη το γεγονός ότι οι οργανώσεις αυτές διαθέτουν πλήρη στοιχεία ως προς τον αριθμό των δένδρων παραγωγής ελαιολάδου και ότι τα στοιχεία αυτά ελέγχονται μέσω των τοπικών οργανώσεων [32].

31 — Το πρόγραμμα καταρτίζεται βάσει των διατάξεων του άρθρου 3 του κανονισμού (ΕΟΚ) 27/85 της Επιτροπής, της 4ης Ιανουαρίου 1985, σχετικά με τις λεπτομέρειες εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) 2262/84 που προβλέπει ειδικά μέτρα στον τομέα του ελαιολάδου (ΕΕ L 4, σ. 5).

32 — Εξάλλου, η προσφεύγουσα λαμβάνει θέση επί δύο άλλων στοιχείων του ελληνικού συστήματος στα οποία έμμεσα αναφέρεται η συνοπτική έκθεση. Δέχεται την ύπαρξη πρακτικής της Αγροτικής Τράπεζας της Ελλάδος κατά την οποία η Τράπεζα διατηρεί τις ενισχύσεις που οφείλονται σε ελαιοκαλλιεργητές που απεβίωσαν κατά τη διάρκεια της περιόδου εμπορίας, ισχυρίζεται, όμως, ότι η πρακτική αυτή είναι νόμιμη. Συγκεκριμένα, πρόκειται για περιουσιακά οφέλη που περιέρχονται στους κληρονόμους των κατόχων της ελαιοκομικής εκμεταλλεύσεως. Επειδή η διαδικασία νομιμοποιήσεως των κληρονόμων δεν είναι ταχεία, η Τράπεζα είναι υποχρεωμένη να διατηρεί σε εκκρεμότητα τις ενισχύσεις και πρέπει να είναι έτοιμη να τις καταβάλει στους νόμιμους κληρονόμους. Εξάλλου, η εισφορά του 2 % επί των ενισχύσεων υπέρ του Οργανισμού Γεωργικών Ασφαλίσεων είναι νόμιμη και σύμφωνη προς το κοινοτικό δίκαιο, αφού μια τέτοια καταβολή ανταποκρίνεται προς τις απαιτήσεις χρηματοδοτήσεως του Οργανισμού ο οποίος είναι επιφορτισμένος με την καταβολή αποζημιώσεων στους πληγέντες από θεομηνίες παραγωγούς. Εν πάση περιπτώσει, η εισφορά διενεργείται μόνο μετά την επίτευξη του αποτελέσματος για τις οποίες έχουν καταβληθεί οι ενισχύσεις.

Η θέση της Επιτροπής

22. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι με τον τομέα του ελαιολάδου έχει ήδη ασχοληθεί το Δικαστήριο στην απόφαση που εξέδωσε στην υπόθεση C-50/94. Επιπροσθέτως, προβάλλει ότι η προσφεύγουσα δεν αμφισβητεί ούτε την έλλειψη του ελαιοκομικού μητρώου ούτε την ανεπάρκεια των μηχανογραφημένων δελτίων ούτε, τέλος, την· ανεπάρκεια των παραδοσιακών ελέγχων. Προσθέτει ότι οι υπηρεσίες της Επιτροπής εξέτασαν στο σύνολό της τη διαδικασία διαχειρίσεως και ελέγχου της ενισχύσεως στην παραγωγή ελαιολάδου. Η έρευνα αυτή, κατά την Επιτροπή, οδήγησε στη διαπίστωση σειράς ελλείψεων επί των οποίων η Επιτροπή επέστησε την προσοχή των ελληνικών αρχών: την αντικειμενική ανεπάρκεια του διοικητικού προσωπικού που ήταν επιφορτισμένο να επιβλέπει τη δραστηριότητα των ελαιοκαλλιεργητών και των οργανώσεων παραγωγών· την παράλειψη των αρμοδίων εθνικών οργάνων όσον αφορά την κατάρτιση εκθέσεων ελέγχου.

Επί της ουσίας

Ελαιοκομικό μητρώο και μηχανογραφημένα αρχεία

23. Το Δικαστήριο με την απόφαση που εξέδωσε στην υπόθεση C-50/94 αποφάνθηκε ήδη σχετικά με τη λειτουργία του τομέα του ελαιολάδου στην Ελλάδα για το έτος 1990 [33]. Ένα στοιχείο της αποφάσεως πρέπει να ληφθεί υπόψη στην παρούσα διαφορά. Όπως διευκρινίζεται στη συνοπτική έκθεση, οι σημερινές δυσλειτουργίες δεν μπορούν να διακριθούν από τις ήδη διαπιστωθείσες: «κατά τον έλεγχο του συστήματος, που διεξήχθη το περασμένο έτος και συνεχίσθηκε στο παρόν οικονομικό έτος, αποδείχθηκε ότι δεν επήλθε καμία σημαντική μεταβολή στη διαχείριση ελέγχου της ενίσχυσης: *οι ελλείψεις που διαπιστώθηκαν εξακολουθούν να υπάρχουν*» (σημείο 4.7.2.1· η υπογράμμιση δική μου).

24. Το γεγονός αυτό επιβεβαιώνεται όσον αφορά την υποχρέωση δημιουργίας τόσο του ελαιοκομικού μητρώου όσο και των μηχανογραφημένων αρχείων.

25. Κατ' αρχάς, το επιχείρημα ως προς τη φερόμενη αντικειμενική αδυναμία δημιουργίας του ελαιοκομικού μητρώου απορρίφθηκε ρητά με την παρατεθείσα απόφαση [34].

Το Δικαστήριο έλαβε επίσης θέση σχετικά με τα μηχανογραφημένα αρχεία, αποσαφηνίζοντας ότι «δεν παρασχέθηκε καμία δικαιολογία σχετικά με την καθυστέρηση στην κατάρτιση [των εν λόγω αρχείων]»

33 — Απόφαση της 4ης Ιουλίου 1996 (Συλλογή 1996, σ. I-3331).

34 — Η σκέψη 40 έχει ως εξής: «Όσον αφορά το ελαιοκομικό μητρώο, η Ελληνική Κυβέρνηση υπέβαλε στην Επιτροπή ένα πειραματικό πρόγραμμα για την κατάρτιση του μητρώου μόλις με επιστολή της 28ης Δεκεμβρίου 1988, δηλαδή μετά τη λήξη της προθεσμίας που τάσσει ο κανονισμός 3453/80. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο εκπρόσωπος της Ελληνικής Κυβερνήσεως επιβεβαίωσε ότι οι δυσκολίες καταρτίσεως του μητρώου αυτού γνωστοποιήθηκαν στην Επιτροπή μόλις μετά τη λήξη της ταχθείσας προθεσμίας. Υπ' αυτές τις συνθήκες, το γεγονός ότι η Επιτροπή, μετά την ημερομηνία αυτή, βοήθησε την Ελληνική Κυβέρνηση στις προσπάθειές της να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις της δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αποδεικνύει απόλυτη αδυναμία καταρτίσεως του μητρώου κατά την ταυτόμενη ημερομηνία, δεδομένου ότι η Ελληνική Κυβέρνηση δεν προέβαλε κανένα επιχείρημα αναφερόμενη στον προ της 31ης Οκτωβρίου 1988 χρόνο.»

(σκέψη 41). Το ίδιο συμπέρασμα μπορεί και πρέπει να ισχύσει και ως προς τη σημερινή διαφορά. Η προσφεύγουσα, περιοριζόμενη στον ισχυρισμό ότι έχουν μηχανογραφηθεί τα ελαιοτριβεία, οι οργανώσεις παραγωγών και οι δηλώσεις καλλιέργειας, η δε μηχανογράφηση των αιτήσεων των παραγωγών έχει φθάσει «σε υψηλό επίπεδο», δεν έχει παράσχει, όπως επιβάλλει η προμνησθείσα νομολογία του Δικαστηρίου, την πρόσφορη απόδειξη ώστε να αμφισβητήσει αποτελεσματικά τις διαπιστώσεις των ελέγχων της Επιτροπής ούτε, εξάλλου, να δικαιολογήσει την αντικειμενική καθυστέρηση όσον αφορά την προβλεπόμενη εκ του νόμου προθεσμία [35].

26. Η εκτίμηση αυτή δεν μεταβάλλεται από τα όσα η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ως προς την ύπαρξη συμπληρωματικών ελέγχων που πραγματοποιούν το Υπουργείο Γεωργίας, οι οργανώσεις παραγωγών και ο αρμόδιος οργανισμός. Δεν έχει προσκομιστεί κανένα αποδεικτικό στοιχείο προς στήριξη των ισχυρισμών αυτών. Επομένως, για τους ίδιους προαναφερθέντες λόγους, ούτε οι ισχυρισμοί αυτοί είναι ικανοί να αναιρέσουν την εκτίμηση της Επιτροπής που στηρίζεται σε αντικειμενικές διαπιστώσεις των ελεγκτικών δραστηριοτήτων.

27. Ενόψει των πραγματικών αυτών δεδομένων, δεν μπορώ παρά να συμμερισθώ, ως προς το ζήτημα αυτό, ό,τι διαπίστωσε το Δικαστήριο με την προαναφερθείσα απόφασή του: «Υπό τις συνθήκες αυτές, η Ελληνική Κυβέρνηση δεν απέδειξε ότι η καθυστέρηση στην κατάρτιση του ελαιοκομικού μητρώου και στην κατάρτιση του μηχανογραφημένου δελτίου οφειλόταν σε απόλυτη αδυναμία» (σκέψη 42).

Η ανεπάρκεια ελέγχων εκ μέρους του αρμόδιου οργανισμού, των υπαλλήλων της διοικήσεως, των οργανώσεων των παραγωγών

28. Όπως έχω αναφέρει, τα συμπεράσματα της συνοπτικής εκθέσεως έχουν ανασκευαστεί από την Ελληνική Δημοκρατία βάσει ορισμένων στοιχείων που αφορούν τους ελέγχους του οργανισμού κατά την περίοδο εμπορίας 1991/92 [36]. Οι πραγματοποιηθέντες έλεγχοι στις δραστηριότητες των οργανώσεων των παραγωγών και κάθε ενώσεως, των ελαιοτριβείων και των μεμονωμένων παραγωγών που είναι ενταγμένοι σε μια οργάνωση, αντίθετα προς ό,τι ανα-

35 — Υπενθυμίζω συναφώς ότι η συνοπτική έκθεση (σημείο 4.7.2.1) διευκρινίζει ότι η καταχώριση των στοιχείων έχει διακοπεί εδώ και πολλούς μήνες λόγω ελλείψεως ειδικευμένου προσωπικού και οι ελληνικές αρχές δεν δύνανται να καθορίσουν μία προθεσμία για την ολοκλήρωση συστάσεως των μηχανογραφημένων δελτίων και για τη δυνατότητα χρησιμοποιήσεώς τους.

36 — Η υποχρέωση των κρατών μελών να ιδρύσουν οργανισμό ελέγχου καθιερώθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2262/84 του Συμβουλίου, της 17ης Ιουλίου 1984, για τη λήψη ειδικών μέτρων στον τομέα του ελαιολάδου (ΕΕ L 208, σ. 11). Η κανονιστική ρύθμιση, θεσπισθείσα με σκοπό να προικίσει τις εθνικές διοικήσεις με τις κατάλληλες διοικητικές δομές για την ακριβή και αποτελεσματική εκτέλεση των ελέγχων που προβλέπονται στον τομέα του ελαιολάδου (δεύτερη και τρίτη αιτιολογική σκέψη), παρέχει στους υπό ίδρυση οργανισμούς διάφορες αρμοδιότητες στον τομέα αυτόν. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνεται η εξακρίβωση της συμφωνίας των δραστηριοτήτων των οργανώσεων παραγωγών και των ενώσεών τους προς την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση, η διενέργεια των ελέγχων που αναφέρουν τα άρθρα 14 και 15 του παρατεθέντος κανονισμού 2261/84. Εξάλλου, προβλέπεται (άρθρο 1, παράγραφος 4) η υποχρέωση του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους να καταρτίσει, μετά από πρόταση του οργανισμού, το πρόγραμμα δραστηριοτήτων για την εξασφάλιση της ορθής εφαρμογής του καθεστώτος ενισχύσεως στην παραγωγή. Το πρόγραμμα, μαζί με τον κατά πρόβλεψη προϋπολογισμό, διαβιβάζεται στην Επιτροπή, η οποία μπορεί να ζητήσει από το κράτος μέλος να επιφέρει τροποποιήσεις. Ο κανονισμός εφαρμογής, δηλαδή ο προαναφερθείς κανονισμός της Επιτροπής 27/85, εκτός του ότι ορίζει ως προθεσμία ιδρύσεως του οργανισμού την 31η Μαρτίου 1985, προσδιορίζει λεπτομερώς το περιεχόμενο του προγράμματος δραστηριοτήτων των οργανισμού.
Οι δραστηριότητες επαληθεύσεως που αναπτύσσουν αι περιφερειακές διευθύνσεις του Υπουργείου Γεωργίας επικεντρώνονται, αντιθέτως, στον έλεγχο των δηλώσεων που υποβάλλουν οι παραγωγοί προς εξακρίβωση της ορθότητας των αιτήσεων ενισχύσεως.

φέρεται στη συνοπτική έκθεση, υπερβαίνουν κατά πολύ τα ποσοστά που επιβάλλει η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση.

29. Ο εθνικός οργανισμός ελέγχου καταρτίζει κάθε έτος πρόγραμμα δραστηριοτήτων που υποβάλλει προς έγκριση στην Επιτροπή. Από τους ελέγχους του Ταμείου διαπιστώθηκε ότι οι έλεγχοι που όντως πραγματοποίησε ο οργανισμός ήσαν λιγότεροι από τους αναφερομένους στο πρόγραμμα της Ελληνικής Δημοκρατίας. Η προσφεύγουσα, προς αντίκρουση του συμπεράσματος αυτού δεν προσκομίζει αποδεικτικά στοιχεία για τους ελέγχους που όντως πραγματοποιήθηκαν, περιοριζόμενη στην προβολή μη εγγράφων στοιχείων προς υποστήριξη του ισχυρισμού της. Δεν θεωρώ ότι ένα κατ' αυτόν τον τρόπο στηριζόμενο επιχείρημα είναι ικανό να αναιρέσει τα αποτελέσματα των ελέγχων του ΕΓΤΠΕ και ότι πρέπει να γίνει δεκτό.

30. Μια τελευταία παρατήρηση. Τα στοιχεία που επικαλείται η προσφεύγουσα σχετικά με τον *αριθμό* των ελέγχων που πραγματοποίησε ο οργανισμός δεν αποδεικνύουν τίποτα σε σχέση με την πραγματική εικόνα που προέκυψε από τη συνοπτική έκθεση: ήτοι, της *ποιότητας* των ελέγχων αυτών που έγιναν στην εθνική αγορά. Ο έλεγχος που πραγματοποιεί το προσωπικό του Υπουργείου Γεωργίας, σύμφωνα με τα αποτελέσματα του ελέγχου, στην πραγματικότητα δεν είναι ανύπαρκτος, αλλά μόνον φαινομενικός. Συγκεκριμένα, στην πράξη ένα ή δύο πρόσωπα αναλαμβάνουν τον έλεγχο πολλών χιλιάδων ατομικών φακέλων (συνοπτική έκθεση 4.7.2.1). Αυτό δεν φαίνεται να συμβιβάζεται με την επιταγή περί αποτελεσματικού ελέγχου της κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσης [37]. Ούτε νομίζω ότι μπορεί να επηρεάσει την εκτίμηση το γεγονός, που πρόβαλε η προσφεύγουσα, ότι οι οργανώσεις παραγωγών διαθέτουν πλήρη στοιχεία για τον αριθμό των δένδρων. Πρόκειται για ισχυρισμό ο οποίος δεν είναι ικανός να αναιρέσει ό,τι βεβαιώθηκε με τη συνοπτική έκθεση, τόσο ως προς τους ελέγχους που πραγματοποίησαν οι οργανώσεις και που συνίστατο στην απλή «θεώρηση των αιτήσεων» όσο και σε σχέση με την εξακρίβωση την οποία προέβη η Επιτροπή με τη σύγκριση μιας ομοιόμορφης ζώνης όσο, τέλος, και σε σχέση με την απουσία βεβαιώσεως, στην πράξη αποδοχής της αιτήσεως πριμοδοτήσεως, της πραγματικής υπάρξεως των δέντρων που δήλωσαν οι ενώσεις παραγωγών. Η εκφρασθείσα από την Επιτροπή αμφιβολία ως προς το περιεχόμενο και την αποτελεσματικότητα της κατ' αυτόν τον τρόπο πραγματοποιηθείσας εποπτείας είναι επομένως βάσιμη.

31. Εξάλλου, σοβαρές ενδείξεις συνηγορούν υπέρ της ορθότητας της αποφάσεως που εξέδωσε η Επιτροπή, όπως, η ανεπάρκεια του ελαιοκομικού μητρώου και των μηχανογραφημένων αρχείων. Σύμφωνα όμως με την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση, τα μητρώα χρησιμοποιούνται για την πραγματοποίηση των ελέγχων. Τα στοιχεία που περιλαμβάνονται στα μητρώα χρησιμεύουν για να *κατευθύνουν* τους ελέγχους προς τους ελαιοπαραγωγούς οι οποίοι εμφανίζουν, μεταξύ μιας περιόδου εμπορίας και της επομένης, διαφορές στην παραγωγή οι οποίες δεν εξηγούνται ευχερώς ή εμφανίζουν ποσοστά παραγωγής

37 — Η αναφορά στην αποτελεσματικότητα αποτελεί τη σταθερή επανάληψη των πολλών κανονιστικών ρυθμίσεων στον τομέα των ελέγχων. Βλ., ιδίως, τον παρατεθέντα κανονισμό 2262/84 (δεύτερη αιτιολογική σκέψη).

υπερβολικά υψηλά [38]. Αν αυτός ο «ενάρετος κύκλος» με τα διάφορα μέσα ελέγχου δεν έχει πραγματοποιηθεί, αυτό ακριβώς οφείλεται, τουλάχιστον εν μέρει, στο γεγονός ότι το σύστημα των μητρώων δεν είναι πλήρες ούτε αποτελεσματικό [39].

32. Τούτου δοθέντος, έχω τη γνώμη ότι, και για το έτος 1991, πρέπει να επιβεβαιωθεί η εκτίμηση της Επιτροπής. Ο γενικός εισαγγελέας Fennelly αναφέρει ότι η στάση των ελληνικών αρχών ως προς τις δραστηριότητες ελέγχου στον τομέα αυτό ήταν «νωχελική»: εν πάση περιπτώσει, ο χαρακτηρισμός αυτός δεν είναι πρόσφορος [40]. Ούτε οι αντιρρήσεις της Ελληνικής Δημοκρατίας είναι ικανές προς απόδειξη της ανυπαρξίας των δυσλειτουργιών που κατέγραψε η Επιτροπή στο σύστημα εποπτείας που υιοθέτησε ο εθνικός οργανισμός. Επομένως, δεν υπάρχει λόγος να θεωρηθεί ότι είναι αδικαιολόγητη η μη αναγνώριση των δαπανών που πραγματοποίησε η ελληνική διοίκηση, όπως όρισε η Επιτροπή, σε ποσοστό 10 % [41].

Ενίσχυση στην παραγωγή βαμβακιού

Το νομοθετικό πλαίσιο

33. Οι γενικοί κανόνες του καθεστώτος ενισχύσεως βαμβακιού καθορίστηκαν με τον

38 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, τις παρατηρήσεις που περιλαμβάνονται στο από 7 Ιουλίου 1995 έγγραφο που απηύθυνε ο γενικός διευθυντής Legras στις ελληνικές αρχές σχετικά με τη διαδικασία του έτους 1992: «το μηχανογραφημένο δελτίο πρέπει να αξιοποιηθεί για την εξακρίβωση: των παραγωγών οι οποίοι δηλώνουν υπερβολική απόδοση· των κοινοτήτων όπου το σύνολο της παραγωγής υπερβαίνει την κανονική απόδοση· των ελαιοτριβείων τα οποία προφανώς έχουν εκδήλωσει υπερβολική ποσότητα σε σχέση με την παραγωγική ικανότητα του εξοπλισμού τους ή σε σχέση με τις προηγούμενες περιόδους εμπορίας· των αποδόσεων για κάθε ζώνη παραγωγής». Βλ., ως παράδειγμα χρησιμοποιήσεως των στοιχείων του μητρώου, το άρθρο 3, παράγραφος 2, του παρατεθέντος κανονισμού 27/85, όπου ορίζεται ότι «το πρόγραμμα περιλαμβάνει (...) α) το σχέδιο χρησιμοποιήσεως των μηχανογραφημένων στοιχείων». Βλ., εξάλλου, το άρθρο 4 του παρατεθέντος κανονισμού 3061/84, όπου ορίζεται η προτεραιότητα των επιτοπίων ελέγχων που αναφέρει το άρθρο 6, παράγραφος 1, δεύτερη περίπτωση, του κανονισμού 2262/84, διευκρινίζοντας ότι οι έλεγχοι αυτοί πρέπει να πραγματοποιούνται πρωτίστως στις δηλώσεις καλλιέργειας από τις οποίες προκύπτει πυκνότητα ελαιοδένδρων ανά εκτάριο μεγαλύτερη από τη διαπιστωθείσα κατά μέσον όρο στην οικεία ζώνη παραγωγής. Τέλος, για ορισμένες παρατηρήσεις σχετικές με τη συμπληρωματικότητα που προβλέπονται σε άλλον τομέα της αγροτικής πολιτικής, παραπέμπω στις προτάσεις μου της 7ης Δεκεμβρίου 1995 στην υπόθεση C-41/94, Επιτροπή κατά Γερμανίας (μη δημοσιευθείσα ακόμη στη Συλλογή, σημεία 20 και 21).

39 — Μία ακόμη παρατήρηση. Κατά το άρθρο 1 του παρατεθέντος κανονισμού 2276/79, το ελαιοκομικό μητρώο καταρτίζεται με ευθύνη των φορέων παρεμβάσεως. Επομένως, εξεταζόμενη καλώς η παράβαση ως προς τις υποχρεώσεις καταρτίσεως του μητρώου είναι ικανή, αυτή καθεαυτή, να χαρακτηρίσει τη δράση του ελληνικού οργανισμού ως ανεπαρκή.

40 — Βλ. προτάσεις στην υπόθεση C-50/94, παρατεθείσες στην υποσημείωση 4, σημείο 49.

41 — Έχω τη γνώμη ότι δεν είναι αναγκαίο να εξετάσω εμπεριστατωμένα τις πτυχές που αφορούν τη δραστηριότητας της Αγροτικής Τράπεζας της Ελλάδος και την εισφορά του 2 % υπέρ του Ταμείου Ασφαλίσεως. Πράγματι, πρόκειται για επιχειρήματα τα οποία δεν αποτελούν τη βάση της αποφάσεως της Επιτροπής, η οποία αντιθέτως στηρίχθηκε ευθέως στην ανεπάρκεια των πραγματοποιηθέντων ελέγχων στον τομέα αυτό. Συναφώς, θα προβώ σε δύο σύντομες παρατηρήσεις. Δεν νομίζω ότι η εισφορά του 2 % επί του ποσού της πριμοδοτήσεως είναι δυνατό να περιλαμβάνεται στην έννοια των «παρεμβάσεων για τη ρύθμιση των γεωργικών αγορών», που αποτελεί, κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 2, στοιχείο β', του κανονισμού 729/70, τη σαφή λειτουργική υποχρέωση χορηγήσεως των ενισχύσεων εκ μέρους του τμήματος Εγγυήσεων του ΕΓΤΠΕ. Επομένως, θεωρώ ότι η πρακτική της ελληνικής διοικήσεως πρέπει να θεωρηθεί αντίθετη προς την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση. Τούτο πρέπει επίσης να θεωρηθεί αντίθετο, κατά τη γνώμη μου, διότι η δυνατότητα παρακρατήσεως μέρους της ενισχύσεως πρέπει να πραγματοποιείται πάντοτε εντός του κοινοτικού πλαισίου. Βλ., ως απλό παράδειγμα, τα οριζόμενα στο άρθρο1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 2159/92 του Συμβουλίου, περί χρηματοδοτήσεως των δαπανών για την κατάρτιση και ενημέρωση του ελαιοκομικού μητρώου (ΕΕ L 217, σ. 8), όπου η παρακράτηση αποβλέπει στη χρηματοδότηση δημιουργίας του μητρώου. Βλ. επίσης τον παρατεθέντα κανονισμό 2261/84, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 892/88 του Συμβουλίου, της 29ης Μαρτίου 1988 (ΕΕ L 89, σ. 1), που νομιμοποιεί την παρακράτηση επί ενός ποσοστού της ενισχύσεως προς κάλυψη των δαπανών που είναι συναφείς με τις δραστηριότητες ελέγχου των οργανώσεων των παραγωγών και των ενώσεών τους (άρθρο 11, παράγραφος 1), κατά την έννοια του κανονισμού 136/66 (άρθρο 20 γ και 20 δ). Αντιθέτως, όσον αφορά την πρακτική της Αγροτικής Τράπεζας της Ελλάδος να παρακρατεί το ποσό των ενισχύσεων που χορηγείται στους αποβιώσαντες αγρότες κατά την περίοδο που είναι αναγκαία για τη νομιμοποίηση των κληρονόμων τους, δεν θεωρώ τούτο ασυμβίβαστο προς την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση. Θεωρώ μάλλον ότι αυτό εντάσσεται στην απλοποίηση της διαδικασίας χορηγήσεως των ενισχύσεων. Έχω ωστόσο τη γνώμη ότι, για να νομιμοποιείται πλήρως στο πλαίσιο της αγροτικής πολιτικής, η πρακτική αυτή πρέπει να στηρίζεται στις υποχρεώσεις έγγραφης κοινοποιήσεως προς την Επιτροπή, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον κανονισμό 595/91 (βλ., κατ' αναλογία, τα άρθρα 3, 4 και 5 του κανονισμού αυτού).

κανονισμό (ΕΟΚ) 2169/81 [42]. Οι αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού αυτού έχουν ως αντικείμενο το ζήτημα του ελέγχου [43]. Το άρθρο 12 του ίδιου αυτού κανονισμού μνημονεύει, για τους εν προκειμένω σκοπούς, τις διατάξεις που περιλαμβάνονται στον κανονισμό 729/70 [44].

Οι αμφισβητήσεις ως προς τη νομιμότητα των δαπανών

34. Κατά την περίοδο εμπορίας 1991/92, η Ελληνική Δημοκρατία δήλωσε ότι είχε βεβαιώσει εσοδεία βαμβακιού σαφώς μεγαλύτερη από τις αρχικές εκτιμήσεις. Κατά συνέπεια, στις 10 Ιουλίου 1992 η Επιτροπή ζήτησε από τις αρχές να διεξαγάγουν την έρευνα που προβλέπει το άρθρο 6 του κανονισμού 595/91, αναφέροντας συγχρόνως ότι επιφυλάσσεται να προβεί στους ελέγχους που προβλέπει το άρθρο 9 του κανονισμού 729/70.

35. Από την έρευνα — πραγματοποιηθείσα, σε πρώτη φάση, από την Επιτροπή, τις αρμόδιες ελληνικές αρχές και μια εταιρία ελέγχου — διαπιστώθηκε σειρά ατασθαλιών οι οποίες εν συνεχεία καταχωρίστηκαν στη συνοπτική έκθεση: απουσία ελέγχων εκ μέρους της ΔΙΔΑΓΕΠ — υπηρεσίας επιφορτισμένης με την καταβολή των κοινοτικών ενισχύσεων — στις αιτήσεις ενισχύσεως που υπέβαλε ο Ελληνικός Οργανισμός Βάμβακος, ο οποίος έχει την ευθύνη της διοικητικής διαχειρίσεως και του ελέγχου της ενισχύσεως· ύπαρξη πολλών παραποιημένων δηλώσεων παραδόσεως· οι αρχές δεν έλαβαν τα αναγκαία μέτρα ελέγχου σε περιπτώσεις διαφοράς μεταξύ των παραδοθεισών ποσοτήτων βαμβακιού προς εκκόκκιση και των καλλιεργηθεισών εκτάσεων, διαφοράς που ήταν δυνατόν να αποκαλύψει μια απίθανη παραγωγικότητα· τη σχεδόν πλήρη έλλειψη ελέγχων όσον αφορά τις δηλώσεις που υπέβαλαν οι ενδιαφερόμενοι ως προς την επέκταση των καλλιεργηθεισών εκτάσεων· ασάφεια ως προς τις χρησιμοποιηθείσες μεθόδους υπολογισμού της ενισχύσεως.

Η συνοπτική έκθεση αναφέρει, εξάλλου, ότι οι ελληνικές αρχές δεν πραγματοποίησαν σύμφωνα με τους προβλεπόμενους κανόνες την έρευνα που τους είχε ανατεθεί· τα έγγραφα που απέστειλαν οι ελληνικές αρχές μετά το πρώτο μέρος της έρευνας δεν αποτελούσαν ικανοποιητική απάντηση ούτε στις αιτήσεις πληροφοριών που είχε υποβάλει το ΕΓΤΠΕ τον Φεβρουάριο του 1993 ούτε κατά τις διατάξεις του κανονισμού 595/91. Κατά την Επιτροπή, η συμπεριφορά των ελληνικών αρχών δεν εναρμονίζεται πλήρως προς τις υποχρεώσεις ελέγχου που επιβάλλει στα κράτη μέλη το άρθρο 8 του κανονισμού 729/70 [45].

42 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 27ης Ιουλίου 1981 (ΕΕ L 211, σ. 2).

43 — Συγκεκριμένα, ορίζεται «ότι πρέπει να προβλεφθεί ότι τα κράτη μέλη παραγωγής πρέπει να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ελέγχου για την εξασφάλιση της καλής λειτουργίας του καθεστώτος ενισχύσεως» (δέκατη αιτιολογική σκέψη)· «ότι, για τη διευκόλυνση της εφαρμογής του καθεστώτος ενισχύσεως στην παραγωγή και για την καλή διαχείριση αυτού του καθεστώτος, πρέπει να προβλεφθεί μια διαδικασία που να καθιερώνει τη στενή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής, στο πλαίσιο μιας επιτροπής διαχειρίσεως» (δεύτερη αιτιολογική σκέψη).

44 — Ειδικότερα, η ενδέκατη αιτιολογική σκέψη διευκρινίζει ότι: «προκειμένου οι κοινοτικές δαπάνες, που συνδέονται με την εφαρμογή του υπό μελέτη μέτρου, να υποβληθούν σε χρηματοδοτικούς και νομισματικούς κανόνες και σε κατάλληλες διαδικασίες, πρέπει, λόγω του ειδικά γεωργικού χαρακτήρα του βάμβακος, να εφαρμοστούν στον τομέα αυτό *mutatis mutandis* ο κανονισμός (ΕΟΚ) 729/70 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970, περί χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής».

45 — Υπενθυμίζω ότι η διάταξη επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να εξασφαλίσουν ότι οι πράξεις που χρηματοδοτεί το Ταμείο είναι πραγματικές και σύννομες, να προλάβουν και να διώξουν τις ατασθαλίες και να ανακτήσουν τα απολεσθέντα λόγω ατασθαλιών ποσά.

Θεωρώντας τις διαπιστωθείσες παραβάσεις ως εξαιρετικής σοβαρότητας, η Επιτροπή αποφάσισε, κατόπιν μιας σειράς διαδικαστικών διατυπώσεων, να μην αναγνωρίσει τις δαπάνες μέχρι ποσοστού 25 %.

Η θέση της Ελληνικής Δημοκρατίας

36. Το αίτημα περί ακυρώσεως στηρίζεται σε διαφόρους λόγους: προσβολή των δικαιωμάτων υπερασπίσεως της προσφεύγουσας, αναρμοδιότητα και υπέρβαση των ορίων της διακριτικής εξουσίας εκ μέρους της Επιτροπής. Επικουρικώς, προβάλλεται παράβαση ουσιώδους διατάξεως του κοινοτικού δικαίου, παραπομπή σε όρο νομικώς ανύπαρκτο και εσφαλμένη αιτιολογία.

37. Σχετικά με την *προσβολή των δικαιωμάτων υπερασπίσεως*, η Ελληνική Δημοκρατία προβάλλει ότι κατά τη διμερή διαβούλευση μεταξύ των ελληνικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών της Επιτροπής — πραγματοποιηθείσα στις 6 Οκτωβρίου 1993 — σχετικά με την εκκαθάριση των λογαριασμών δεν ελήφθη καθόλου υπόψη ο τομέας του βαμβακιού. Επομένως, οι ελληνικές αρχές είχαν την πεποίθηση ότι οι δραστηριότητες στον τομέα αυτό δεν δημιουργούσαν προβλήματα. Εξάλλου, οι ελληνικές αρχές συνέχισαν να αλληλογραφούν με την Επιτροπή και να της γνωστοποιούν τα λαμβανόμενα μέτρα για την πάταξη ατασθαλιών ή απατών που σημειώθηκαν ως προς την ενίσχυση στο βαμβάκι. Οι αντιπρόσωποι της ελληνικής διοικήσεως πληροφορήθηκαν ότι το Ταμείο είχε προτείνει τη μη αναγνώριση ποσοστού μόνο 10 % επί των δαπανών κατά τη συνεδρίαση της επιτροπής του ΕΓΤΠΕ τον Σεπτέμβριο του 1994. Ο γενικός διευθυντής γεωργίας αύξησε το ποσοστό αυτό σε 50 %, το οποίο η Επιτροπή μείωσε εν συνεχεία σε 25 %. Κατά την προσφεύγουσα, οι ληφθείσες αποφάσεις, καθώς και ο τρόπος με τον οποίο αυτές ελήφθησαν, είναι αυθαίρετες και συνιστούν προσβολή των δικαιωμάτων της υπερασπίσεως.

38. Όσον αφορά τη φερόμενη έλλειψη *αρμοδιότητας*, η Ελληνική Κυβέρνηση προβάλλει ότι η Επιτροπή δεν διαθέτει ούτε δυνάμει του άρθρου 155 της Συνθήκης ούτε δυνάμει του κανονισμού 729/70 την εξουσία εκδώσεως της εγκριθείσας την 1η Ιουνίου 1993 πράξεως, η οποία ορίζει τα κριτήρια βάσει των οποίων καθορίζονται τα ποσοστά μη αναγνωρίσεως των δαπανών ως κοινοτικά.

39. Η Ελληνική Δημοκρατία προσάπτει εξάλλου στην Επιτροπή *εσφαλμένη αιτιολογία*: η ΔΙΔΑΓΕΠ πρέπει να θεωρηθεί ως ένα οιονεί τμήμα του οργανισμού πληρωμών· δεν απαγορεύεται, κατά την προσφεύγουσα, η διανομή του προϊόντος μέσω μεσαζόντων· ούτε είναι αληθές ότι δεν έχουν πραγματοποιηθεί έλεγχοι, όπως αναφέρεται στη συνοπτική έκθεση. Συγκεκριμένα, πέραν των τακτικών ελέγχων, διενεργήθηκαν επισταμένοι ειδικοί έλεγχοι με τη συμμετοχή και κοινοτικών υπαλλήλων, τα δε πρακτικά των ελέγχων κοινοποιήθηκαν στο ΕΓΤΠΕ, με έγγραφα του Υπουργείου της 6ης Ιουλίου και της 14ης Σεπτεμβρίου 1994. Επιπλέον, οι ελληνικές αρχές γνωστοποίησαν στην Επιτροπή τις διαπι-

στωθείσες παρανομίες κατά το πρώτο τρίμηνο του 1993, σύμφωνα με το άρθρο 3 του κανονισμού 595/91 [46].

40. Προβάλλεται εν συνεχεία ο λόγος σχετικά με την *παράβαση ουσιώδους διατάξεως του κοινοτικού δικαίου* και γίνεται *επίκληση όρου νομικώς ανυπάρκτου*. Εν προκειμένω, η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι η ένατη αιτιολογική σκέψη της αποφάσεως διαλαμβάνει κανόνα άγνωστο στο διεθνές δίκαιο. Αυτή η αιτιολογική σκέψη ορίζει ότι «λόγω των ειδικών συνθηκών που επικρατούν όσον αφορά τις περιπτώσεις αυτές δικαιολογείται να επανεξετάζει η Επιτροπή την άρνηση χρηματοδοτήσεως κατά την παρούσα εκκαθάριση λογαριασμών με γνώμονα τα αποτελέσματα των τρεχουσών επαληθεύσεων· ότι, ωστόσο, αυτό δεν επηρεάζει τον άμεσα εκτελεστό χαρακτήρα της παρούσας απόφασης».

Η θέση της Επιτροπής

41. Η καθής υπενθυμίζει προπάντων ότι η κατ' αποκοπή διόρθωση κατά 25 % μπορεί να μειωθεί σε 10 % εφόσον διαπιστωθεί η εντατικοποίηση και η βελτίωση των ελέγχων της διοικήσεως.

42. Η Επιτροπή ανασκευάζει τα περιστατικά κατά διαφορετικό τρόπο απ' ό,τι η Ελληνική Δημοκρατία. Η καθής ισχυρίζεται ότι, πολύ προ της συντάξεως της αποφάσεως που αποτελεί αντικείμενο της παρούσας διαφοράς, είχε επανειλημμένως επισύρει την προσοχή των ελληνικών αρχών στην ανεπάρκεια των ελέγχων στον τομέα του βαμβακιού και, επομένως, στις οικονομικές συνέπειες που αυτό μπορούσε να συνεπάγεται. Επίσης, είχε εκφράσει την πρόθεσή της να προχωρήσει στην κατ' αποκοπή διόρθωση κατά 25 %. Εξάλλου, τόσο από το αποτέλεσμα των τεσσάρων αποστολών που πραγματοποίησε η Επιτροπή κατά το 1992 — των οποίων οι εκθέσεις κοινοποιήθηκαν στις ελληνικές αρχές στις 28 Ιανουαρίου 1993 — όσο και οι διενεργηθείσες έρευνες, σύμφωνα με το άρθρο 6 του κανονισμού 595/91 και το άρθρο 9 του κανονισμού 729/70, αποδεικνύουν ότι η καθής γνώριζε τα προβλήματα που υπήρχαν στον τομέα αυτό. Με βάση το πρώτο μέρος της έρευνας, που διεξήχθη μεταξύ 26 Οκτωβρίου και 4 Δεκεμβίου 1992, η Ελληνική Δημοκρατία είχε αναλάβει την υποχρέωση να κοινοποιήσει στην Επιτροπή τις περιπτώσεις των διαπιστωθεισών παρανομιών. Παρά τις επανειλημμένες συναφείς οχλήσεις του ΕΓΤΠΕ, η δεύτερη φάση της έρευνας δεν έχει ωστόσο αρχίσει, όπως αναγνώρισαν οι ίδιες οι ελληνικές αρχές.

Επί της ουσίας

Ο λόγος ακυρώσεως που αντλείται από την προσβολή του δικαιώματος υπερασπίσεως

43. Ενόψει των πραγματικών περιστατικών τα οποία υπέμνησα πιο πάνω, και ειδικότερα των ερευνών οι οποίες είχαν αρχίσει ή πραγματοποιηθεί στον τομέα αυτό κατά τα έτη 1992 και 1993, θεωρώ αβάσιμο τον ισχυρισμό της προσφεύγουσας περί προσβολής των δικαιωμάτων της υπερασπίσεως, επειδή η ύπαρξη προβλημάτων στον

46 — Υπενθυμίζω ότι η διάταξη ορίζει ότι κατά τη διάρκεια των δύο μηνών που έπονται της λήξεως κάθε τριμήνου, τα κράτη μέλη κοινοποιούν στην Επιτροπή κατάσταση των ανωμαλιών οι οποίες αποτέλεσαν αντικείμενο μιας πρώτης διοικητικής ή δικαστικής διαπιστώσεως. Εν συνεχεία, η διάταξη διευκρινίζει λεπτομερώς: α) τις πληροφορίες που πρέπει να περιλαμβάνει η κοινοποίηση αυτή· β) τις υποχρεώσεις κοινοποιήσεως στην περίπτωση που οι πληροφορίες δεν είναι πλήρεις· γ) τους τρόπους κοινοποιήσεως σε περίπτωση που οι πληροφορίες είναι διαβαθμισμένες.

τομέα αυτόν της γνωστοποιήθηκε μόλις κατά τη διάρκεια συνεδριάσεως του ΕΓΤΠΕ τον Σεπτέμβριο του 1994. Συγκεκριμένα, νομίζω ότι οι πραγματοποιηθέντες έλεγχοι — είτε απευθείας από την Επιτροπή είτε, αιτήσει της τελευταίας, από τις εθνικές αρχές — συνιστούν επαρκή ένδειξη του γεγονότος ότι οι τρόποι διαχειρίσεως του καθεστώτος των κοινοτικών ενισχύσεων στην παραγωγή βαμβακιού στην Ελλάδα θα δημιουργούσαν τότε, σε κοινοτικό επίπεδο, αμηχανία. Διάφορα στοιχεία συνηγορούν υπέρ του συμπεράσματος αυτού.

Πρώτον, η διενεργηθείσα ειδική έρευνα στον τομέα αυτό είχε κινηθεί λόγω ακριβώς του *πλεονάσματος* παραγωγής που είχε δημιουργήσει υποψίες απάτης [47]. Δεύτερον, οι ελεγκτικές δραστηριότητες χαρακτηρίζονται από σειρά σοβαρών παραλείψεων. Όχι μόνον η προσφεύγουσα δεν απάντησε κατά τρόπο εξαντλητικό στις επανειλημμένες αιτήσεις πληροφοριών που υπέβαλε το ΕΓΤΠΕ και στις άλλες αιτήσεις υποβολής του προγράμματος έρευνας, αλλά δεν υπέβαλε, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 6, παράγραφος 2, του κανονισμού 595/91, την ακριβή εκτίμηση των δημοσιονομικών επιπτώσεων των διαπιστωθεισών ατασθαλιών [48] ούτε, τέλος, πραγματοποίησε τη δεύτερη φάση της έρευνας, όπως ρητά ζήτησε η Επιτροπή και όπως αναγνώρισε το ίδιο το Υπουργείο Γεωργίας με έγγραφο της 14ης Ιουνίου 1994 [49].

Ενόψει των διαπιστώσεων αυτών, η προσφεύγουσα διατείνεται ότι έπρεπε να δημιουργηθεί διμερής επιτροπή. Ένα τέτοιο αίτημα δεν μου φαίνεται βάσιμο. Η αποδοχή του θα σήμαινε επιβράδυνση της διαδικασίας, πράγμα που δεν δικαιολογείται, διότι η προηγουμένως περιγραφείσα διαδικασία προβλέπει ήδη μακρές περιόδους διαβουλεύσεων. Όπως υπογράμμισα ήδη, οι ανταλλαγείσες επιστολές μεταξύ της Επιτροπής και της Ελληνικής Δημοκρατίας — αφορώσες μόνον την αίτηση συνεχίσεως της έρευνας και τις επανειλημμένες αιτήσεις κοινοποιήσεως των αποτελεσμάτων που θα προέκυπταν από τις έρευνες — είχαν καταστήσει πρόδηλα, πολύ πριν από τον Σεπτέμβριο του 1994, τα προβλήματα του οικείου τομέα καθώς και τις δημοσιονομικές συνέπειες που θα προέκυπταν κατά την εκκαθάριση των λογαριασμών. Παρά ταύτα, η προσφεύγουσα δεν αξιοποίησε τα διαδικαστικά μέσα που θα της επέτρεπαν να απαντήσει στις παρατηρήσεις της Επιτροπής και να αποδείξει την αποτελεσματικότητα του συστήματος ελέγχου που υιοθετήθηκε στην Ελλάδα.

Το επιχείρημα της προσφεύγουσας παραβλέπει τις λεπτομέρειες διεξαγωγής της διαδικασίας εκκαθαρίσεως των λογαριασμών. Δεν νομίζω ότι μπορώ να το αποδεχθώ.

47 — Υπενθυμίζω ότι, κατά το άρθρο 6, παράγραφος 1, του κανονισμού 595/91, προϋπόθεση για την εκ μέρους της Επιτροπής αίτηση διεξαγωγής έρευνας αποτελεί η κρίση ότι «έχουν διαπραχθεί ανωμαλίες σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη».

48 — Η διάταξη διευκρινίζει ότι «το κράτος μέλος ανακοινώνει στην Επιτροπή, το ταχύτερο δυνατό, το πόρισμα της έρευνας. Στην περίπτωση που από την έρευνα προκύπτει η ύπαρξη ανωμαλίας, το κράτος μέλος υποχρεούται να ενημερώσει την Επιτροπή σύμφωνα με τα άρθρα 3, 4 και 5». Υπενθυμίζω ότι οι διατάξεις αυτές προβλέπουν ακριβείς υποχρεώσεις κοινοποιήσεων που πρέπει να περιλαμβάνουν στοιχεία «επαρκώς λεπτομερή για να μπορέσει η Επιτροπή να αποφασίσει τον καταλογισμό των δημοσιονομικών περιπτώσεων, βάσει του άρθρου 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 729/70» (άρθρο 5, παράγραφος 2), είτε αμέσως συμπληρωμένες (άρθρο 4), είτε, κατά περίπτωση, να πραγματοποιείται εντός του διμήνου που ακολουθεί τη λήξη του κάθε τριμήνου (άρθρο 3).

49 — Επιπροσθέτως, στις 18 Αυγούστου 1994 ο αρμόδιος επίτροπος Sicichen απέστειλε επιστολή στον Έλληνα Υπουργό Γεωργίας με την οποία παραπονέθηκε για την ελλιπή συνεργασία των ελληνικών αρχών με την Επιτροπή στον τομέα του βαμβακιού. Κατόπιν της επιστολής αυτής, ή τουλάχιστον έτσι φαίνεται, τέθηκε σε κίνηση η πρωτοβουλία για τη δημιουργία μιας μικτής ομάδας εργασίας Ελλάδος-Επιτροπής η οποία συνήλθε για πρώτη φορά στην Αθήνα στις 21 Νοεμβρίου 1994.

Ο λόγος ακυρώσεως που αντλείται από την αναρμοδιότητα της Επιτροπής

44. Είναι η Επιτροπή αρμόδια να θεσπίζει πράξη με την οποία να καθορίζουσα τα κριτήρια που διέπουν την απόφασή της περί μη αναγνωρίσεως των αναληφθεισών δαπανών για τη χρηματοδότηση της γεωργικής πολιτικής; Αυτή είναι ουσιαστικά η αντίρρηση που προβάλλει η προσφεύγουσα.

45. Η πράξη για την οποία πρόκειται μπορεί να υπαχθεί, κατά τη γνώμη μου, στον «τύπο» των ανακοινώσεων: πρόκειται για «ευρεία» κατηγορία, όπως παρατηρήθηκε, διότι περιλαμβάνει πράξεις που έχουν διαφορετική μορφή και περιεχόμενο. Τρία είναι τα είδη αυτής της κατηγορίας: οι ερμηνευτικές ανακοινώσεις, οι πληροφοριακές και οι περιλαμβάνουσες αποφάσεις [50]. Θα αναφερθώ συνοπτικά στις τελευταίες. Όπως διευκρίνισε τελευταία ο γενικός εισαγγελέας Tesauro, αυτές «αφορούν τομείς στους οποίους η Επιτροπή διαθέτει διακριτική εξουσία (λήψεως αποφάσεων)» [51]. Στους τομείς αυτούς η Επιτροπή μπορεί να εκδώσει πράξεις με τις οποίες γνωστοποιεί στους διοικουμένους της τα κριτήρια που διέπουν την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας [52]. Αυτό συμβαίνει επίσης στη γεωργική πολιτική.

46. Η υπό εξέταση πράξη στην προκειμένη περίπτωση διευκρινίζει τις παραμέτρους που λαμβάνει υπόψη η Επιτροπή για να αποφασίσει τη μη αναγνώριση των δαπανών. Δεν έχω καμιά αμφιβολία ότι η Επιτροπή ήταν αρμόδια να θεσπίσει την πράξη αυτή. Σε άλλη δίκη, ο γενικός εισαγγελέας Fennelly είχε ήδη ευστόχως παρατηρήσει: «*κατ' αρχήν* δεν μπορεί να προβληθεί καμία αντίρρηση σχετικά με την επιδίωξη της Επιτροπής να υπολογίσει, με μεγαλύτερη ή μικρότερη ακρίβεια, [την πραγματική ή πιθανή ζημία που θα υποστεί το Ταμείο λόγω παραβάσεως των κανόνων του κοινοτικού δικαίου]» [53].

47. Θα ήθελα να προσθέσω ότι οι λόγοι που δικαιολογούν την αρμοδιότητα της Επιτροπής έχουν βέβαιο έρεισμα στη νομολογία του Δικαστηρίου. Σε τελική ανάλυση, βρισκόμαστε ενώπιον περιπτώσεως στην οποία, δεδομένων των δυσχερειών επαληθεύσεως με ακρίβεια του ποσού των δαπανών που δεν πρέπει να αναγνωριστούν, η Επιτροπή προσπαθεί να θεσπίσει κανόνες που σκοπούν να επιφέρουν διαφοροποιήσεις ανάλογα με τον βαθμό κινδύνου που συνιστούν για το ΕΓΤΠΕ οι διάφορες

50 — Δεν μου διαφεύγει το γεγονός ότι μπορεί να θεωρηθεί ως «παράτυπη» μια ανακοίνωση υπό διάφορες επόψεις, περίπτωση η οποία αντιπαραβάλλεται με εκείνες που γενικά λαμβάνει υπόψη η νομική θεωρία κατά την εξέταση αυτής της κατηγορίας των πράξεων. Ωστόσο, νομίζω ότι μπορούν να επισημανθούν ορισμένα θεμελιώδη στοιχεία: διοίκηση έχουσα εξουσία λήψεως αποφάσεων που χαρακτηρίζεται από περιθώρια διακριτικής ευχέρειας· πράξη απευθυνόμενη στους αποδέκτες της· εξαγγελία των κριτηρίων που πρέπει να διέπουν την άσκηση αυτής της διακριτικής ευχέρειας. Στην προκειμένη περίπτωση το χαρακτηριστικό της «αδιαφάνειας» του εγγράφου δεν πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να τονίζεται. Συγκεκριμένα, εφόσον πρόκειται για έναν τομέα όπου εμπλέκονται αποκλειστικά οι σχέσεις μεταξύ κρατών μελών και Επιτροπής, θεωρώ ότι η έγκριση της πράξεως εκ μέρους των αντιπροσώπων των κρατών μελών στην επιτροπή του ΕΓΤΠΕ παρέχει στην πράξη αυτή την έκταση δημοσιότητας που πρέπει να τη χαρακτηρίζει.

51 — Βλ. προτάσεις στην υπόθεση C-57/95, που αναπτύχθηκαν στις 16 Ιανουαρίου 1997 (δεν έχουν δημοσιευθεί ακόμη στη Συλλογή· βλ. υποσημείωση 17).

52 — Βλ., επί του σημείου αυτού, μολονότι μεταγενέστερο των περιστατικών της παρούσας υποθέσεως, τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1287/95 του Συμβουλίου, της 22ας Μαΐου 1995, που τροποποιεί τον κανονισμό 729/70, περί της χρηματοδοτήσεως, που τροποποιεί το άρθρο 5 του προαναφερθέντος κανονισμού ορίζοντας στο στοιχείο γ', τέταρτο εδάφιο, ότι «η Επιτροπή υπολογίζει τα προς απόρριψη ποσά λαμβάνοντας υπόψη, κυρίως, την έκταση της διαπιστωθείσας ασυμφωνίας. Η Επιτροπή εκτιμά εν προκειμένω το είδος και τη σοβαρότητα της παράβασης, καθώς και την οικονομική ζημία που υπέστη η Κοινότητα» (ΕΕ L 125, σ. 1).

53 — Παρατεθείσες προτάσεις, σημείο 41.

διαβαθμίσεις ελλείψεων του ελέγχου [54]. Με λίγα λόγια, πρόκειται για εγγύηση υπέρ των ίδιων των κρατών μελών. Αν η Επιτροπή δεν είχε καθορίσει τα εν προκειμένω κριτήρια και δεν τα είχε ανακοινώσει με την υπό μορφή ανακοινώσεως απόφαση, δεν θα μπορούσε παρά να αρνηθεί τη χρηματοδότηση του συνόλου των δαπανών [55]. Η πράξη περιορίζει, και επομένως ρυθμίζει, την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας της Επιτροπής, με διατάξεις οι οποίες κοινοποιήθηκαν στους ενδιαφερομένους και, επομένως, σκοπούν τη δημιουργία ενός πλαισίου ασφαλείας δικαίου. Τέλος, όσον αφορά την προκειμένη περίπτωση, δεν είναι δυνατό να αποσιωπηθεί το σημαντικό γεγονός ότι η ανακοίνωση είχε γίνει ευμενώς δεκτή, στην επιτροπή του ΕΓΤΠΕ, απ' όλα τα κράτη μέλη, περιλαμβανομένης και της Ελληνικής Δημοκρατίας.

48. Δεν νομίζω ότι το δεύτερο επιχείρημα που προέβαλε η προσφεύγουσα αξίζει καλύτερης τύχης. Διευκρινίζοντας, με το υπόμνημα απαντήσεως, την επιχειρηματολογία της, η προσφεύγουσα προσάπτει στην Επιτροπή ότι τα θεσπισθέντα με την ανακοίνωση κριτήρια είναι πάρα πολύ γενικά. Εν προκειμένω όμως, στην πραγματικότητα, η αιτίαση είναι αυτή που είναι γενική και όχι επαρκώς αιτιολογημένη. Περιοριζόμενη στον ισχυρισμό ότι τα περιλαμβανόμενα στην ανακοίνωση κριτήρια δεν είναι επαρκώς εξειδικευμένα, η προσφεύγουσα δεν απέδειξε ότι αυτά είναι αυθαίρετα ή ανεπιεική. Κατά τη γνώμη μου, δεν συμβαίνει κάτι τέτοιο. Η Επιτροπή έχει θεσπίσει κριτήρια τα οποία καθιερώνουν, κατά το μέτρο του δυνατού, μια αναλογία μεταξύ του ύψους των ποσών που δεν αναγνωρίζονται και του βαθμού του κινδύνου στον οποίο εκτίθενται οι κοινοτικοί πόροι λόγω των παραλείψεων των κρατών μελών [56]. Επομένως, η αντίρρηση που προβάλλει η Ελληνική Δημοκρατία πρέπει να κριθεί αβάσιμη.

Οι λόγοι που αντλούνται από τα όρια της διακριτικής ευχέρειας της Επιτροπής

49. Η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι η απόφαση είναι ακυρωτέα επειδή θεσπίστηκε, ουσιαστικά, κατά τρόπο αυθαίρετο. Αυτό απορρέει από σειρά προτάσεων σχετικών με τον προσδιορισμό του ύψους των μη αναγνωρισθέντων ποσών: συγκεκριμένα, η πρώτη πρόταση του ΕΓΤΠΕ που ισοδυναμούσε προς 10 % των δαπανών μεταβλήθηκε σε 50 % από τον γενικό διευθυντή γεωργίας, για να ορισθεί τελικά από την Επιτροπή στο 25 % [57].

50. Δεν νομίζω ότι το επιχείρημα της Ελληνικής Δημοκρατίας μπορεί να γίνει δεκτό.

54 — Βλ., επί του σημείου αυτού, και την απόφαση στην υπόθεση C-50/94, παρατεθείσα στην υποσημείωση 33, με την οποία νομιμοποιείται η συμπεριφορά της Επιτροπής όπου, «αντί να αρνηθεί τη χρηματοδότηση του συνόλου των δαπανών, προσπαθεί να θεσπίσει κανόνες που σκοπούν να επιφέρουν διαφοροποιήσεις ανάλογα με τον βαθμό κινδύνου που συνιστούν για το ΕΓΤΠΕ οι διάφορες διαβαθμίσεις ελλείψεων του ελέγχου» (σκέψη 28).

55 — Απόφαση της 24ης Μαρτίου 1988, υπόθεση 347/85, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής (Συλλογή 1988, σ. 1749, σκέψη 60).

56 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, τα συμπεράσματα στα οποία κατέληξε ο γενικός εισαγγελέας Fennelly, όταν εξέτασε την ίδια πράξη στην υπόθεση C-50/94.

57 — Υπενθυμίζω ορισμένες διαδικαστικές πτυχές: βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, στοιχείο β', του κανονισμού 729/70, η Επιτροπή εκκαθαρίζει τους λογαριασμούς κατόπιν διαβουλεύσεως με την επιτροπή του Ταμείου. Η διαδικασία στην οποία παραπέμπει ρητώς η διάταξη αυτή προβλέπει ότι ο εκπρόσωπος της Επιτροπής υποβάλλει σχέδιο για τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν και η επιτροπή του Ταμείου εκφέρει επ' αυτού τη γνώμη της. Πάντως, η γνωμοδότηση αυτή δεν είναι δεσμευτική: όντως, η Επιτροπή μπορεί να θεσπίσει μέτρα τα οποία δεν είναι σύμφωνα προς τη γνωμοδότηση της επιτροπής του Ταμείου (άρθρο 13 του κανονισμού 729/70).

Η πράξη η οποία βάλλεται μπορεί και πρέπει να είναι αποκλειστικά η απόφαση της Επιτροπής με την οποία δεν αναγνωρίστηκε το 25 % των αναληφθεισών δαπανών. Στην πράξη του γενικού διευθυντή γεωργίας, με την οποία αυξήθηκε το ποσοστό μη αναγνωρίσεως που πρότειναν οι υπηρεσίες σε 50 %, δεν πρέπει να αποδοθεί ιδία σημασία. Η πράξη αυτή εντάσσεται στην εσωτερική διαδικασία λήψεως αποφάσεως της Επιτροπής, που αποβλέπει στην εκκαθάριση των λογαριασμών· δεν πρόκειται για οριστική πράξη, δεν μπορεί να δεσμεύει τη διοίκηση ούτε ασκεί επιρροή όσον αφορά την προσβολή της κύριας πράξεως.

Ο λόγος ακυρώσεως που αντλείται από την εσφαλμένη αιτιολογία

51. Εξίσου αβάσιμες είναι οι αιτιάσεις της προσφεύγουσας που αφορούν τη φερόμενη εσφαλμένη αιτιολογία της αποφάσεως.

Ούτε νομίζω ότι θεμελιώνεται καλύτερα το άλλο επιχείρημα κατά το οποίο οι ελληνικές αρχές είχαν ήδη κοινοποιήσει, κατά τα οριζόμενα στον κανονισμό 595/91, τα στοιχεία που αφορούσαν τις διαπιστωθείσες από την Επιτροπή παρατυπίες. Με τη συνοπτική έκθεση δεν προσάπτεται στην Ελληνική Δημοκρατία η μη διαβίβαση των στοιχείων, αλλά το γεγονός ότι αυτά δεν ήσαν ικανοποιητικά ή δεν επαρκούσαν (4.7.5.1). Οι διατάξεις του κανονισμού 595/91, όπως υπενθύμισα, ορίζουν ότι το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος παρέχει ακριβή και λεπτομερή στοιχεία βάσει των οποίων είναι δυνατό να ληφθεί ή όχι απόφαση περί εκκαθαρίσεως των δαπανών. Η απαίτηση αυτή είναι επιτακτική και δεν προκύπτει ότι οι ελληνικές αρχές την ικανοποίησαν: από τα στοιχεία που απέστειλαν λείπει η σαφήνεια και η συστηματικότητα και γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο η Επιτροπή αποφάσισε να μην αναγνωρίσει τις δαπάνες. Είχαν προβλεφθεί οι έλεγχοι σε εθνικό επίπεδο, πλην όμως δεν ήσαν σύμφωνοι με τα πρότυπα που όρισε η Επιτροπή.

Ο λόγος ακυρώσεως που αντλείται από την παράβαση ουσιώδους διατάξεως ή από την επίκληση όρου νομικώς ανυπάρκτου

52. Οι αιτιάσεις που προέβαλε η Ελληνική Δημοκρατία δεν αρκούν για να αναιρέσουν τα συμπεράσματα της Επιτροπής που περιλαμβάνονται στη συνοπτική έκθεση. Όσον αφορά την απουσία ελέγχων εκ μέρους της ΔΙΔΑΓΕΠ επί των αιτήσεων ενισχύσεως οι οποίες είχαν υποβληθεί στον Οργανισμό Βάμβακος, η Ελληνική Δημοκρατία δεν προσκομίζει αποδεικτικά στοιχεία. Περιορίζεται να υπενθυμίσει τη νομική φύση του οργανισμού, τις αρμοδιότητές του και την οργάνωσή του.

53. Μπορεί η Επιτροπή, με την πράξη με την οποία κηρύσσεται αμέσως εκτελεστή η απόφαση μη αναγνωρίσεως των λογαριασμών, να επιφυλάσσεται να επανεξετάσει την απόφαση αυτή σύμφωνα με τα αποτελέσματα των υπό εξέλιξη επαληθεύσεων;

Η προσφεύγουσα θα επιθυμούσε να κριθεί ως στερούμενη νομιμότητας μια τέτοια επιφύλαξη την οποία όντως η Επιτροπή είχε διατυπώσει στην προκειμένη περίπτωση, ορίζοντάς την, στην απάντησή της προς τις ερωτήσεις του Δικαστηρίου, ως «αρνητική επιφύλαξη» [58].

54. Η απόφαση περί ετησίας εκκαθαρίσεως των λογαριασμών είναι πράξη εντασσόμενη σε μια σχέση που χαρακτηρίζεται από μεγάλα περιθώρια συζητήσεων μεταξύ κρατών μελών και Επιτροπής, τόσο κατά τη φάση της βεβαιώσεως των δαπανών, όσο και κατά τη λήψη της αποφάσεως. Αυτή η φύση της πράξεως, αναγνωρισθείσα με τον παρατεθέντα κανονισμό 1287/95 [59], αντικατοπτρίζεται, υπό πολλές επόψεις, στη διαδικασία εκκαθαρίσεως [60].

55. Η απόφαση έχει ως εκ της φύσεώς της «ευμετάβλητο» περιεχόμενο. Η πράξη δεν προδικάζει άλλα μέτρα τα οποία η Επιτροπή μπορεί να θεσπίσει, σε συνάρτηση με τα αποτελέσματα των υπό εξέλιξη ερευνών, εφόσον προβλέπει την εκκαθάριση των λογαριασμών για τα επόμενα έτη. Η διαδικασία συνεπάγεται για τα κράτη μέλη υποχρεώσεις πληροφορήσεως και ενημερώσεως, καθώς και την ευχέρεια της Επιτροπής να εκτιμά και να ελέγχει το έργο των κρατών μελών [61]. Η τελευταία αποφασίζει βάσει των στοιχείων που έχει στην κατοχή της, πλην όμως μπορεί να επιφυλαχθεί να επανεξετάσει την απόφασή της αφού λάβει γνώση των νέων στοιχείων και αφού τα επανεξετάσει. Η απόφαση που περιλαμβάνει επιφυλάξεις διατυπωμένες κατ' αυτόν τον τρόπο δικαιολογείται πλήρως λόγω των ειδικών απαιτήσεων της διαδικασίας. Η πρακτική της αρνητικής επιφυλάξεως λειτουργεί ως κίνητρο για τον διοικητικό μηχανισμό του κράτους μέλους όπου διενεργούνται οι έλεγχοι, στην Ελλάδα εν προκειμένω [62], και είναι άλλωστε σύνηθες όπως επιβεβαιώνεται από τις ετήσιες συνοπτικές εκθέσεις τις οποίες η Επιτροπή προσκόμισε στην υπό εξέταση υπόθεση.

56. Για τους προαναφερόμενους λόγους, θεωρώ ότι η προσφεύγουσα δεν προσκόμισε πραγματικά αποδεικτικά στοιχεία ότι οι διαπιστώσεις στις οποίες η Επιτροπή στήριξε την απόφασή της περί μη αναγνωρίσεως των δαπανών ήσαν ανακριβείς ούτε ότι ο τρόπος χρησιμοποιήσεως των διαπι-

58 — Συναφώς, επιβάλλεται να παρατηρηθεί ότι, με το από 17 Απριλίου 1996 έγγραφο, ο γενικός διευθυντής γεωργίας της Επιτροπής G. Legras ανακοίνωσε στις ελληνικές αρχές ότι οι υπηρεσίες είχαν υποβάλει προς εξέταση στην Επιτροπή μείωση του ποσοστού διορθώσεως σε 10 % για τα έτη 1991 και 1992 για τις εξεταζόμενες εν προκειμένω δαπάνες. Σε περίπτωση εγκρίσεως της προτάσεως, θα προέκυπτε θετική δημοσιονομική διόρθωση 10 041 185 496 δρχ.

59 — Βλ. νέο άρθρο 5, παράγραφος 2, στοιχείο γ', του κανονισμού 729/70, όπως τροποποιήθηκε με τον προαναφερθέντα κανονισμό. Υπενθυμίζω ότι η διάταξη προβλέπει μια πραγματική κατ' αντιδικία διαδικασία μεταξύ κρατών μελών και Επιτροπής που έχει ως αντικείμενο την απόφαση περί απορρίψεως της χρηματοδοτήσεως.

60 — Μερικά παραδείγματα. Η ετήσια προσδεσμία που προβλέπει το άρθρο 5 του κανονισμού 729/70 ερμηνεύθηκε απλώς ως διαδικαστικού χαρακτήρα. Έτσι, κατέστη δυνατή η εκκαθάριση λογαριασμών που πραγματοποιήθηκε σε μεταγενέστερο χρόνο, δεδομένου ότι η εκκαθάριση αποβλέπει στο να διασφαλίσει ότι ο καταλογισμός των δαπανών εκ μέρους των εθνικών αρχών είναι σύμφωνος προς τις κοινοτικές διατάξεις (απόφαση της 29ης Ιανουαρίου 1988, υπόθεση 349/85, Δανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1988, σ. 169, σκέψη 19). Κατ' ανάλογο τρόπο, η υποχρέωση αιτιολογήσεως ρητά διαρθρώνεται ανάλογα με τους διαφόρους τύπους διαδικασίας. Έτσι, κρίθηκε ότι η αιτιολογία δεν πρέπει να είναι λεπτομερής όταν το κράτος μέλος έχει εμπλακεί στη διαδικασία επαληθεύσεως (υπόθεση 347/85, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής, παρατεθείσα στην υποσημείωση 55).

61 — Εξάλλου, αυτή η φύση της αποφάσεως αναγνωρίστηκε ρητά με τον παρατεθέντα κανονισμό (ΕΟΚ) 1287/95, με τον οποίο έγινε μια σαφής υπό πολλές επόψεις διάκριση· «κρίνεται σκόπιμη, επομένως, η διάσπασή της σε δύο τύπους αποφάσεων, μιας που θα αφορά την εκκαθάριση των λογαριασμών του τμήματος Εγγυήσεων του ΕΓΤΠΕ, και μιας άλλης για τον καθορισμό των συνεπειών, συμπεριλαμβανομένων των δημοσιονομικών διορθώσεων, που έχουν τα αποτελέσματα των ελέγχων συμφωνίας» (τέταρτη αιτιολογική σκέψη).

62 — Ο σκοπός αυτός καθίσταται προφανής από το περιεχόμενο τού από 17 Απριλίου 1996 εγγράφου του γενικού διευθυντή γεωργίας της Επιτροπής, το οποίο παρατέθηκε πιο πάνω. Συγκεκριμένα, γίνεται αναφορά στις προόδους των ελεγκτικών δραστηριοτήτων στον οικείο τομέα και στην αυξημένη συνεργασία μεταξύ εθνικών αρχών, επισημαίνοντας ότι τα στοιχεία αυτά περιλαμβάνονται μεταξύ των προϋποθέσεων μεταστροφής υπέρ της Ελληνικής Δημοκρατίας.

στώσεων αυτών ήταν παράνομος. Ως εκ τούτου, θεωρώ αναγκαίο να προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει τον λόγο ακυρώσεως που αφορά τον τομέα του βαμβακιού.

Τομέας του καπνού

Το νομικό πλαίσιο

57. Η κανονιστική ρύθμιση που αφορά τον τομέα του καπνού περιλαμβάνεται στον κανονισμό (ΕΟΚ) 727/70 [63].

Η κανονιστική αυτή πράξη προβλέπει δύο ειδών μέτρα: ένα σύστημα τιμών στόχου και παρεμβάσεως συνεπαγόμενο για τις εθνικές αρχές την υποχρέωση αγοράς και τη χορήγηση πριμοδοτήσεων σ' εκείνους οι οποίοι αγοράζουν καπνό σε φύλλα απευθείας από τους κοινοτικούς παραγωγούς.

58. Σύμφωνα με την κανονιστική αυτή ρύθμιση (άρθρο 2), το Συμβούλιο καθορίζει ετησίως, για ολόκληρη την Κοινότητα, τιμές στόχου και τιμές παρεμβάσεως για τη συγκομιδή του επόμενου έτους μαζί με την πριμοδότηση κατά την αγορά (άρθρο 3, παράγραφος 1) [64]. Η πριμοδότηση αποβλέπει ακριβώς στο να καταστεί δυνατή στους αγοραστές η καταβολή της τιμής στόχου και, κατά συνέπεια, τη διάθεση του καπνού που παράγεται εντός της Κοινότητας. Αν, παρά τη χορήγηση της πριμοδοτήσεως, οι παραγωγοί δεν διαθέσουν απευθείας τον καπνό, αυτοί υποκαθίστανται από τους οργανισμούς που ορίζει κάθε κράτος μέλος και οι οποίοι αγοράζουν στην τιμή παρεμβάσεως — υπό την επιφύλαξη άλλων προϋποθέσεων — τον καπνό σε φύλλα που παράγεται εντός της Κοινότητας και τους προσφέρεται (άρθρο 5).

Προβλέπεται επίσης ότι είναι δυνατό να καθορίζονται παράγωγες τιμές παρεμβάσεως για τον δεματοποιημένο καπνό, δηλαδή, τον καπνό που προέρχεται από μια πρώτη εμπορική επεξεργασία και συσκευασία (άρθρο 6). Οι οργανισμοί παρεμβάσεως υποχρεούνται να αγοράζουν τον κατ' αυτόν τον τρόπο επεξεργασμένο καπνό σε τιμή οριζόμενη βάσει της κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως.

Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1726/70 της Επιτροπής καθορίζει τις λεπτομέρειες χορηγήσεως της πριμοδοτήσεως, θεσπίζοντας ένα σύστημα ελέγχου που αποβλέπει στον προσδιορισμό των ποσοτήτων καπνού που αποτελούν αντικείμενο επαληθεύσεων το οποίο να ανταποκρίνεται σε απαιτήσεις οι οποίες εξασφαλίζουν την ομοιόμορφη εφαρμογή εντός των κρατών μελών [65].

63 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 727/70 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970, περί δημιουργίας κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του ακατέργαστου καπνού (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 85), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1329/90 του Συμβουλίου, της 23ης Μαΐου 1990 (ΕΕ L 132, σ. 25). Για μια πλήρη εξέταση της ισχύουσας στον τομέα κανονιστικής ρυθμίσεως και για τις επανειλημμένες τροποποιήσεις της, παραπέμπω στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Jacobs που ανέπτυξε στις 19 Μαΐου 1994 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-133/93, C-300/93 και C-362/93, Crispoltoni κ.λπ. (Συλλογή 1994, σ. I-4867). Στους σκοπούς της κανονιστικής ρυθμίσεως — εκτός εκείνου, γενικού χαρακτήρα, που συνίσταται στη στήριξη του εισοδήματος των παραγωγών — περιλαμβάνεται επίσης η βελτίωση της ποιότητας και η προσαρμογή της παραγωγής με αναδιάρθρωση των καλλιεργειών προς ποικιλίες που έχουν μεγαλύτερη ζήτηση ή είναι περισσότερο ανταγωνιστικές (έκτη αιτιολογική σκέψη).

64 — Η τιμή στόχου καθορίζεται σε επίπεδο που λαμβάνεται υπόψη η ανάγκη προαγωγής μιας εξειδικεύσεως σύμφωνα με τις οικονομικές διαρθρώσεις και τις φυσικές συνθήκες της κοινοτικής παραγωγής και προϋποθέτει την ορθολογική διαχείριση και οικονομική βιωσιμότητα των επιχειρήσεων, τόσο από την άποψη της ποιότητας της παραγωγής, όσο και από την άποψη εξασφαλίσεως ενός δικαίου εισοδήματος στους παραγωγούς. Η τιμή παρεμβάσεως ανέρχεται στο 90 % της τιμής στόχου.

65 — Κανονισμός της 25ης Αυγούστου 1970 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 178).

59. Εξάλλου, το 1988 θεσπίστηκε ένα σύστημα επαληθεύσεων προκειμένου να ελέγχεται ποιοτικώς η κοινοτική παραγωγή [66]. Σύμφωνα με τη ρύθμιση αυτή (άρθρο 4, παράγραφος 5, του κανονισμού 727/70), το Συμβούλιο ορίζει τη μέγιστη εγγυημένη ποσότητα και, πριν από την 31η Ιουλίου του έτους που έπεται εκείνου που ελήφθη υπόψη, η Επιτροπή καλείται να βεβαιώσει αν υπήρξε ή όχι υπέρβαση της ποσότητας αυτής. Σε μια τέτοια περίπτωση, ορίζεται ποσοστιαία μείωση των τιμών παρεμβάσεως και των πριμοδοτήσεων, αντιστοιχούσα σε κάθε αύξηση κατά 1 % της εγκριθείσας ποσότητας [67].

Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 2824/88 θεσπίζει τις λεπτομέρειες εφαρμογής του καθεστώτος των μέγιστων εγγυημένων ποσοτήτων στον τομέα του καπνού [68]. Το άρθρο 3 διευκρινίζει ότι, πριν από την εκ μέρους της Επιτροπής διαπίστωση της πραγματικής παραγωγής, οι τιμές παρεμβάσεως και οι πριμοδοτήσεις μπορούν να καταβληθούν μόνο κατά το 95 %, για τη συγκομιδή 1988, και κατά το 85 %, για τις συγκομιδές 1989 και 1990, των ποσών που καθορίζονται για τις εν λόγω συγκομιδές. Προβλέπεται (άρθρο 3, παράγραφος 2) ότι η πληρωμή του ενδεχομένου υπολοίπου πραγματοποιείται «μετά τη διαπίστωση (...) της πραγματικής παραγωγής».

Οι κανονισμοί (ΕΟΚ) 2046/90 [69], 2267/91 [70], 2178/92 [71] και 2065/93 [72] της Επιτροπής διαπίστωσαν τις πράγματι παραχθείσες ποσότητες και καθόρισαν τις τιμές και τις πριμοδοτήσεις που θα καταβάλλονταν για τις αντίστοιχες συγκομιδές των ετών 1989, 1990, 1991 και 1992. Το άρθρο 2 των ετήσιων αυτών κανονισμών ορίζει ως έναρξη ισχύος τους την τρίτη ημέρα από της δημοσιεύσεώς τους.

66 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 1114/88 του Συμβουλίου, της 25ης Απριλίου 1988, που τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΟΚ) 727/70 περί κοινής οργανώσεως της αγοράς στον τομέα του ακατέργαστου καπνού, και περί της ισχύος των κανονισμών που εκδόθηκαν προς εφαρμογή του εν λόγω κανονισμού (ΕΕ L 110, σ. 35). Η ισχύς του κανονισμού εξετάσθηκε με την απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1994, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-133/93, C-300/93 και C-326/93, Crispoltoni (Συλλογή 1994, σ. I-4863). Ο κανονισμός τροποποιήθηκε μεταγενέστερα: ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1251/89 του Συμβουλίου (ΕΕ L 129, σ. 16) διευκρινίζει ότι το Συμβούλιο καθορίζει κάθε έτος τη μέγιστη εγγυημένη ποσότητα για το επόμενο έτος· ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1329/90 του Συμβουλίου (ΕΕ L 132, σ. 25) καθόρισε τη συνολική μέγιστη εγγυημένη ποσότητα σε 385 000 τόνους για κάθε συγκομιδή των ετών 1988 έως 1993.

67 — Εξάλλου (άρθρο 13), προβλέπεται ότι, όταν οι αναληφθείσες από τους οργανισμούς παρεμβάσεως ποσότητες υπερβαίνουν ένα ορισμένο ποσοστό της παραγωγής και, επομένως, μια συγκεκριμένη ποσότητα, το Συμβούλιο, βάσει εκθέσεως της Επιτροπής, μπορεί να θεσπίζει τα μέτρα τα οποία θα ισχύσουν για τη συγκομιδή του επόμενου έτους και τα οποία θα καταστήσουν δυνατή την αποκατάσταση καλύτερης ισορροπίας μεταξύ της παραγωγής και της ζητήσεως και τη μείωση των αποθεμάτων. Μεταξύ των συναφών μέτρων προβλέπεται επίσης η μείωση του επιπέδου της τιμής παρεμβάσεως (άρθρο 13, παράγραφος 5). Κατά τον ίδιο τρόπο, όταν η κοινοτική παραγωγή για την οποία αποφασίστηκε η χορήγηση πριμοδοτήσεως υπερβαίνει ένα καθορισμένο ποσοστό της μέσης παραγωγής κατά τη διάρκεια των τριών προηγουμένων ετών το Συμβούλιο, πάντοτε βάσει εκθέσεως της Επιτροπής, μπορεί να μειώσει τις τιμές στόχου με συνέπεια τη μείωση του ποσού της πριμοδοτήσεως (άρθρο 13, παράγραφος 6).

68 — Κανονισμός της Επιτροπής της 13ης Σεπτεμβρίου 1988 (ΕΕ L 254, σ. 9).

Οι αμφισβητήσεις ως προς τη νομιμότητα των δαπανών

60. Οι αμφισβητήσεις που προβάλλονται με τη συνοπτική έκθεση αφορούν τέσσερα διαφορετικά σημεία: τη διαπίστωση παρατυπιών στην καταβολή των πριμοδοτήσεων, τις παρατυπίες στην καταβολή των εγγυήσεων στο πλαίσιο των πριμοδοτήσεων για τον καπνό σε φύλλα, την παράλειψη άμεσης μειώσεως των πριμοδοτήσεων και των τιμών παρεμβάσεως σε περίπτωση υπερβάσεως των μέγιστων εγγυημένων

69 — Κανονισμός της 18ης Ιουλίου 1990 (ΕΕ L 187, σ. 23).
70 — Κανονισμός της 29ης Ιουλίου 1990 (ΕΕ L 208, σ. 26).
71 — Κανονισμός της 30ής Ιουλίου 1992 (ΕΕ L 217, σ. 75).
72 — Κανονισμός της 27ης Ιουλίου 1993 (ΕΕ L 187, σ. 26).

ποσοτήτων και τη χρήση εσφαλμένων τεχνικών για τον υπολογισμό της τελικής αντιστοιχίας [73].

Η αιτίαση ως προς τις παρατυπίες στην καταβολή των πριμοδοτήσεων. Η θέση των διαδίκων

61. Η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι η απόφαση πρέπει να ακυρωθεί λόγω *προσβολής των δικαιωμάτων υπερασπίσεως*. Η Επιτροπή — με την από 21 Νοεμβρίου 1994 προσθήκη αριθ. 2 στη συνοπτική έκθεση — αποφάσισε να μην αναγνωρίσει τις δαπάνες που αφορούσαν πριμοδοτήσεις για τον καπνό βάσει των αποτελεσμάτων της έρευνας, η οποία πραγματοποιήθηκε βάσει του άρθρου 9 του κανονισμού 729/70, σχετικά με τον εξαχθέντα από τους Έλληνες παραγωγούς καπνό στην Αλβανία και στη Βουλγαρία. Η τελική έκθεση για την έρευνα αυτή, με ημερομηνία 28 Σεπτεμβρίου 1994, γνωστοποιήθηκε στις ελληνικές αρχές μόλις στις 22 Δεκεμβρίου 1994, ήτοι την επομένη της εκδόσεως της αποφάσεως. Επομένως, δεν δόθηκε η δυνατότητα στην προσφεύγουσα να προβάλει την υπεράσπισή της.

62. Η καθής αντιτάσσει ότι η απόφαση, δημοσιευθείσα τρεις μήνες περίπου μετά τη σύνταξη της εκθέσεως της «αποστολής διερευνήσεως απατών», δεν στηρίζεται σε στοιχεία τα οποία η προσφεύγουσα αγνοούσε κατά τη στιγμή εκδόσεως της αποφάσεως. Άλλωστε, η απόφαση εντάσσεται σε μια διαδικασία η οποία χαρακτηρίζεται από μακρές διαβουλεύσεις κατά τις οποίες η προσφεύγουσα, μολονότι γνώριζε τις αμφιβολίες της Επιτροπής σχετικά με την αγορά καπνού, παρέλειψε να πραγματοποιήσει παρεμβάσεις στον τομέα αυτόν, παρά τις επανειλημμένες προσκλήσεις της Επιτροπής.

Επί της ουσίας

63. Κατά το τέλος του 1992, συγκεκριμένα στις 4 Δεκεμβρίου, η Επιτροπή γνωστοποίησε στις ελληνικές αρχές τις υπόνοιές της, βάσει των στοιχείων που είχε στην κατοχή της, για πιθανές απάτες στον τομέα αυτόν· εν συνεχεία, με το από 20 Απριλίου 1993 έγγραφο κάλεσε τις ελληνικές αρχές να πραγματοποιήσουν έρευνα βάσει του άρθρου 9 του κανονισμού 595/91.

Η έρευνα σε εθνικό επίπεδο πραγματοποιήθηκε και περατώθηκε με τη διαπίστωση ότι οι αναληφθείσες δαπάνες ήσαν ουσιαστικά κανονικές. Η Επιτροπή δεν μετέσχε στην έρευνα ούτε πληροφορήθηκε τα αποτελέσματά της. Κατά συνέπεια, με έγγραφο της 14ης Ιανουαρίου 1994, οι υπηρεσίες του ΕΓΤΠΕ πληροφόρησαν τις ελληνικές αρχές ότι επιθυμούσαν να μετάσχουν στις έρευνες που πραγματοποιούσαν οι αρχές αυτές. Έτσι, στις 20 Ιανουαρίου 1994 πραγματοποιήθηκε μια συνάντηση. Αφού άκουσε τους Έλληνες αντιπροσώπους, η Επιτροπή αντέκρουσε τις διάφορες αιτιάσεις τους:

73 — Ως προς το τελευταίο αυτό σημείο, η συνοπτική έκθεση κατέστησε προφανές ότι ο συντελεστής μεταποιήσεως που εφάρμοζε η προσφεύγουσα για τον προσδιορισμό των πριμοδοτήσεων ήταν εσφαλμένος. Οι υπολογισμοί των ελληνικών αρχών αφορούσαν τους συντελεστές μεταποιήσεως καπνού σε φύλλα σε δεματοποιημένο καπνό, με συνέπεια τη χορήγηση πλασματικών πριμοδοτήσεων. Ενόψει του σφάλματος αυτού, οι υπάλληλοι της Επιτροπής κάλεσαν τις ελληνικές αρχές να καταρτίσουν εκ νέου τους πίνακες που αφορούν τους υπολογισμούς για την επαλήθευση της τελικής αντιστοιχίας, χωρίς, ωστόσο, να αποσταλούν τα αιτηθέντα στοιχεία.

δεν είχε κληθεί να μετάσχει στην έρευνα, την οποία έκρινε ανεπαρκή· οι διάφορες αρμόδιες αρχές δεν είχαν συντονιστεί κατά τη διάρκεια της έρευνας· δεν υπήρχε ένα γνήσιο και σαφές πρόγραμμα έρευνας.

Εν συνεχεία και αιτήσει της Επιτροπής, πραγματοποιήθηκαν αποστολές των κοινοτικών υπαλλήλων στην ελληνική επικράτεια, στις οποίες, κατά την καθής, οι ελληνικές αρχές δεν είχαν μετάσχει ενεργώς.

64. Επομένως, καλώς εξεταζόμενη η από 28 Σεπτεμβρίου 1994 επίμαχη έκθεση αποτελεί απλώς το τελευταίο κεφάλαιο μιας θυελλώδους υποθέσεως.

Όμως, όπως υπογράμμισε η Επιτροπή και όπως γενικότερα προκύπτει από την κανονιστική ρύθμιση και τη νομολογία, ο έλεγχος στον τομέα της γεωργικής πολιτικής είναι καρπός μιας διαλεκτικής σχέσεως μεταξύ της Επιτροπής και του κράτους μέλους. Υπενθυμίζω την ουσιώδη χρονική στιγμή του διαλόγου αυτού στην προκειμένη περίπτωση. Δεν είναι δυνατόν οι ελληνικές αρχές να μη γνώριζαν τις υπόνοιες παρατυπιών που βάρυναν τον τομέα του καπνού [74] χωρίς όμως να μεριμνήσουν να τις αποτρέψουν παρά τις επανειλημμένες εκκλήσεις της Επιτροπής. Νομίζω ότι, ενεργώντας κατ' αυτόν τον τρόπο, οι ελληνικές αρχές παρέβησαν τις ακριβείς επιταγές του άρθρου 8 του κανονισμού 729/70 και την υποχρέωση συνεργασίας μεταξύ των εθνικών διοικήσεων και της Επιτροπής που απορρέει από τη διάταξη αυτή.

65. Εξάλλου, η έκθεση της «αποστολής διερευνήσεως απατών» — επιβάλλεται να το υπογραμμίσω — δεν απέδειξε την ύπαρξη νέων δυσλειτουργιών στον τομέα του καπνού, αλλ' απλώς περιορίστηκε στην *επιβεβαίωση* των συμπερασμάτων στα οποία κατέληξε το ΕΓΤΠΕ για το έτος 1990. Είχε διαπιστωθεί ήδη μια γενική ανεπάρκεια του ελληνικού συστήματος [75]. Συμπερασματικά, η Ελληνική Δημοκρατία γνώριζε ότι διεξαγόταν έλεγχος στον τομέα αυτόν, γνώριζε τις αμφιβολίες της Επιτροπής σχετικά με τις πιθανές απάτες, τις αμφιβολίες της ως προς την αποτελεσματικότητα και την πληρότητα της έρευνας που πραγματοποιήθηκε σε εθνικό επίπεδο, καθώς και το γεγονός ότι το αίτημα προετοιμασίας ενός σχεδίου ελεγκτικών δραστηριοτήτων έμεινε αναπάντητο.

66. Ένα τελευταίο σημείο. Η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι η έκθεση της αποστολής έφθασε στη Μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία στις 22 Δεκεμβρίου 1994· αντιθέτως, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η Ελλάδα είχε στη διάθεσή της την έκθεση από την ημερομηνία δημοσιεύσεώς της, στις 28 Σεπτεμβρίου 1994. Επί του σημείου

74 — Όπως έχει υπογραμμιστεί ήδη, προϋπόθεση της κοινής έρευνας κατά την έννοια του άρθρου 6 του κανονισμού 595/91 είναι ότι η Επιτροπή «κρίνει ότι έχουν διαπραχθεί ανωμαλίες».

75 — Είχαν διαπιστωθεί τότε (και είχε προβλεφθεί αρνητική επιφύλαξη): παράλειψη πρώτης επεξεργασίας του καπνού και συσκευασίας· μη πραγματοποίηση ελέγχων· εξαγωγή μη συσκευασμένου καπνού για τον οποίο όμως είχε καταβληθεί επιστροφή· βλ. τη συνοπτική έκθεση σχετικά με τα αποτελέσματα του ελέγχου για την εκκαθάριση των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων, για το οικονομικό έτος 1990 (doc. VI/119/93 τελικό), σημείο 4.9.2.1.1.

αυτού, δεν ξέρω ποιος έχει δίκαιο. Πάντως, βάσει ορισμένων ενδείξεων, κλίνω υπέρ τις θέσεως της Επιτροπής. Έχω ήδη αναφέρει ότι η διαδικασία προβλέπει, εκτός από τις προσωρινές συνοπτικές εκθέσεις, τη γνώμη της επιτροπής του ΕΓΤΠΕ. Όμως, μου φαίνεται περίεργο ότι κατά τη διάρκεια της φάσεως αυτής — στην οποία εμπλέκονται, τουλάχιστον ως μέλη της επιτροπής, και εκπρόσωποι της ελληνικής διοικήσεως — δεν έγινε αναφορά στην έκθεση της αποστολής, που ήταν ήδη διαθέσιμη, βάσει της οποίας αποφασίστηκε να επιβεβαιωθεί η εκτίμηση των προηγουμένων ετών.

Το σύνολο των πραγματικών αυτών στοιχείων αποδεικνύει επαρκώς ότι η Επιτροπή υποπτευόταν σοβαρές παρατυπίες στον ελληνικό τομέα του καπνού· όλα αυτά ήσαν γνωστά στην Ελληνική Δημοκρατία, η οποία δεν μπορούσε να μην γνωρίζει ότι η ενδεχόμενη κακή λειτουργία του συστήματος ελέγχου θα είχε ως συνέπεια τη μη αναγνώριση των δαπανών. Ενόψει αυτών των σημαντικών προειδοποιήσεων, η Ελληνική Δημοκρατία όφειλε να δραστηριοποιηθεί για να προβάλει τους δικούς της λόγους και να αντικρούσει τα συμπεράσματα στα οποία κατέληξε το ΕΓΤΠΕ και που τελούσαν, άλλωστε, υπό την αρνητική επιφύλαξη. Αυτό όμως δεν συνέβη.

Ως εκ τούτου, ο λόγος ακυρώσεως που αντλείται από την προσβολή του δικαιώματος υπερασπίσεως πρέπει κατά τη γνώμη μου να απορριφθεί.

Πρόδηλη πλάνη κατά την άσκηση της διακριτικής ευχερειας

67. Ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως αφορά την εκ μέρους της Επιτροπής εσφαλμένη εκτίμηση των περιστατικών και την κακή άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας όσον αφορά την έκβαση του ελέγχου.

68. Η έκθεση της «αποστολής διερευνήσεως απατών» περιέχει διάφορα σφάλματα. Τα πορίσματά της που αφορούν τη Συνεταιριστική Ένωση Καπνοπαραγωγών ΣΕΚΕ είναι αβάσιμα. Από τους φορολογικούς ελέγχους διαπιστώθηκε ότι οι δραστηριότητες της ενώσεως αυτής ήσαν κανονικές και ότι η συμπεριφορά της ήταν νόμιμη κατά την εθνική νομοθεσία.

Αφήνω κατά μέρος την έρευνα ως προς τα πραγματικά στοιχεία και το ελληνικό δίκαιο. Πάντως, υπάρχουν περισσότεροι του ενός λόγοι για να γίνει δεκτό ότι η συμπεριφορά της Επιτροπής είναι ορθή.

Η ΣΕΚΕ είχε υποδειχθεί ως μία από τις εταιρίες που έπρεπε να υποβληθεί σε έλεγχο κατά τη διάρκεια της αποστολής. Τη στιγμή που έφθασαν οι εκπρόσωποι των υπηρεσιών της Επιτροπής, δεν βρήκαν τα λογιστικά έγγραφα που ήσαν αναγκαία για τον έλεγχο, τα οποία είχαν καταστραφεί — νομίμως, υποστηρίζει η Ελληνική Δημοκρατία — μετά τη θετική έκβαση του φορολογικού ελέγχου. Δεν επιθυμώ να εισέλθω

στο ζήτημα αν η καταστροφή των εγγράφων ήταν ή όχι νόμιμη κατά την ελληνική νομοθεσία. Γεγονός είναι ότι, για τους σκοπούς της παρούσας δίκης, η καταστροφή αυτή είναι αντίθετη προς τις απαιτήσεις ελέγχου από τις οποίες διαπνέεται η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση και προς το πνεύμα συνεργασίας που πρέπει να διέπει τις ελεγκτικές δραστηριότητες των εθνικών διοικήσεων και της Επιτροπής. Ακόμη και αν ήταν επιτρεπτή η καταστροφή των λογιστικών εγγράφων, σύμφωνα με τη φορολογική νομοθεσία, θα έπρεπε να είχαν διατηρηθεί προκειμένου να ελεγχθεί η ορθότητα χορηγήσεως των ενισχύσεων, πολλώ μάλλον που η ΣΕΚΕ είχε υποδειχθεί ως ένα από τα υποκείμενα ελέγχου και οι εθνικές αρχές όφειλαν να επιδείξουν, ως προς την επιχείρηση και τα έγγραφά της, ιδιαίτερη επαγρύπνηση. Συμπερασματικά, ελάχιστα ενδιαφέρει το ότι τα εν λόγω έγγραφα μπορούσαν να καταστραφούν βάσει της ελληνικής νομοθεσίας [76]. Οι διατάξεις του κανονισμού 595/91 και, γενικότερα, το σύνολο της νομοθεσίας στον τομέα αυτόν επιβάλλουν στις εθνικές διοικήσεις το καθήκον να συνεργάζονται ενεργώς με το Ταμείο και η Ελληνική Δημοκρατία, παρέχοντας τη δυνατότητα καταστροφής των εγγράφων, παρέβη προφανώς το καθήκον αυτό.

69. Δεύτερον, εγείρονται αμφισβητήσεις σχετικά με τους ελέγχους ως προς την πραγματική ικανότητα κατασκευής δεμάτων καπνού. Επί του σημείου αυτού, οι παρατηρήσεις ως προς την ικανότητα κατασκευής βαρέων δεμάτων οι οποίες περιλαμβάνονται στην έκθεση της αποστολής μού φαίνονται βάσιμες. Συγκεκριμένα, οι υπηρεσίες της Επιτροπής επαλήθευσαν επιτόπου τη δυνατότητα δεματοποίησης καπνού ανά 59 kg και διαπίστωσαν: α) τη δυσχέρεια για μια τέτοια δραστηριότητα· β) την προφανή έλλειψη εξοικειώσεως των προς τούτο εργαζομένων· γ) το γεγονός, το οποίο επιβεβαιώνεται από τους εμπειρογνώμονες ότι οι χρησιμοποιούμενες μηχανές δεν άντεχαν σε τέτοιο φόρτο εργασίας αφού ήσαν ρυθμισμένες για την κατασκευή δεμάτων βάρους μεταξύ 20 και 30 kg.

Υπολογισμοί που πραγματοποιήθηκαν με βάση αυτές τις ποσότητες παραγωγής δεν ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα και οι υπόνοιες της Επιτροπής ως προς τις τεκμαιρόμενες παρατυπίες δεν μου φαίνονται αδικαιολόγητες.

70. Όσον αφορά τους ισχυρισμούς σχετικά με την ποιότητα του καπνού της ΑΓΡΕΞ, τη δυναμικότητα παραγωγής της επιχειρήσεως ΣΕΚΕ, τις πωλήσεις μη μεταποιημένου καπνού στην Ιταλία, τις ανεξήγητες διαφορές τιμής μεταξύ των προμηθειών προς τη ΔΙΔΑΓΕΠ και τη Βουλγαρία, καθώς και τους τρόπους πληρωμής και συσκευασίας που εφαρμόστηκαν έναντι της τελευταίας, δεν θεωρώ ότι η προσφεύγουσα έχει προσκομίσει την απόδειξη που είναι αναγκαία προς αντίκρουση των συμπερασμάτων της εκθέσεως της αποστολής.

71. Συγκεκριμένα, η Ελληνική Δημοκρατία δεν απέδειξε αν ο καπνός που είχε αγοραστεί από την ΑΓΡΕΞ ήταν ήδη μεταποιημένος, όπως υποστηρίζει, ή όχι, όπως ισχυρίστηκε η Επιτροπή· δεν απέδειξε ότι τα στοιχεία του γενικού διευθυντή της ΣΕΚΕ σχετικά με το κόστος εργασίας στο κέντρο μεταποιήσεως του Soluveko, τα οποία οδήγησαν την Επιτροπή να δεχθεί ως μη αληθοφανή τα λογιστικά στοιχεία της επιχειρήσεως, ήσαν εσφαλμένα· ούτε απέδειξε ότι η

76 — Παρατηρήσεις της προσφεύγουσας, σ. 27.

ανασύνθεση των εμπορικών σχέσεων μεταξύ της ΣΕΚΕ και των ιταλικών εταιριών STP και Boselli Calto, στην οποία προέβη η Επιτροπή, ήταν εσφαλμένη και ότι οι δύο εταιρίες αγόρασαν από τη ΣΕΚΕ μη μεταποιημένο καπνό· επίσης, όσον αφορά τις διαφορές στην τιμή μεταξύ των διαφόρων παροαδοθεισών ποσοτήτων, μολονότι έχουν παρασχεθεί εξηγήσεις, δεν στηρίζονται σε έγγραφα. Η προσφεύγουσα δεν κατόρθωσε επίσης να δικαιολογήσει τις διαπιστωθείσες διαφορές μεταξύ του βάρους των δεμάτων καπνού που προορίζονταν για την εσωτερική κατανάλωση και του βάρους εκείνων που προορίζονταν για εξαγωγή· τέλος η Ελληνική Δημοκρατία δεν απέδειξε επίσης ότι είναι εσφαλμένοι οι ισχυρισμοί που περιλαμβάνονται στην έκθεση σχετικά με την ασάφεια και την αναξιοπιστία των εγγράφων που αποδεικνύουν τις πληρωμές, ούτε την έλλειψη συνεργασίας της ΣΕΚΕ κατά τη διάρκεια της έρευνας.

72. Τα ίδια ισχύουν και ως προς τα στοιχεία που προσκόμισε η προσφεύγουσα όσον αφορά τις εταιρίες Μιχαηλίδης και Γλεούδης — ΚΑΒΕΞ. Οι παρατηρήσεις της Επιτροπής είναι, και στην προκειμένη περίπτωση, συνοπτικές και σαφώς διατυπωμένες: μη διενέργεια ελέγχων από τις αρμόδιες αρχές· παραποιημένα μητρώα· τιμολόγια πωλήσεων αντιφατικά· μη προσκόμιση στοιχείων προς εξακρίβωση των ποσοστών μεταποιήσεως του προϊόντος· ανακριβής τήρηση των λογιστικών στοιχείων.

73. Η προσφεύγουσα αντιτάσσει αλυσιτελή επιχειρήματα και οπωσδήποτε όχι πειστικά. Προβάλλει ότι τα μητρώα είναι κανονικά και ότι τα περιεχόμενά τους συμφωνούν με τα βιβλία αποθήκης, ενώ η Επιτροπή διαπιστώνει ότι τα μητρώα είχαν συνταχθεί «επί τούτο» και τα υπόλοιπα έγγραφα βρίσκονταν σε αταξία ή είχαν διορθωθεί. Και κάτι ακόμη: ως προς τις αμφισβητήσεις σχετικά με τις αναληθείς τελωνειακές διασαφήσεις, η προσφεύγουσα περιορίζεται στην επίκληση της αφηρημένης διατάξεως του νόμου χωρίς να παρέχει συγκεκριμένη απόδειξη του αν και πώς η διάταξη εφαρμόστηκε εν προκειμένω, και χωρίς να αποκλείεται, συγκεκριμένα, ότι υπήρξε διαφορά — οφειλομένη σε απάτη — μεταξύ της αξίας του δηλωθέντος εμπορεύματος και της αξίας του όντως εξαχθέντος εμπορεύματος.

Σε άλλες περιπτώσεις, η υπεράσπιση της προσφεύγουσας ηχεί εντελώς ως σιωπηρή παραδοχή της αναποτελεσματικότητας του συστήματος ελέγχου. Έτσι, για παράδειγμα, όσον αφορά τα βιβλία και τα έγγραφα της εταιρίας Γλεούδης — ΚΑΒΕΞ, η προσφεύγουσα αναφέρει ότι στις 11 Νοεμβρίου 1992 η διοίκηση προέβη σε κατάσχεση ορισμένων εγγράφων τα οποία, πάντως, δεν μερίμνησε ακόμη να ελέγξει.

74. Η έκθεση της αποστολής κατέστησε σαφή τη γενική αδιαφορία της εθνικής διοικήσεως στο πρόβλημα του ελέγχου. Οι ελεγκτές μετέβαιναν στις επιχειρήσεις «για να αναφέρουν ότι έχουν περάσει» και δεν γνώριζαν τίποτε σχετικά με το τι όντως συνέβαινε εντός των επιχειρήσεων. Σύμφωνα με την έκθεση της αποστολής (7.2.1.3), τούτο αναγνώρισαν οι ίδιοι οι αντιπρόσωποι της ελληνικής διοικήσεως.

Η εκδοθείσα από το Ταμείο απόφαση λαμβάνει προφανώς υπόψη το συμπτωματικό πλαίσιο της αναποτελεσματικότητας και της ακαταλληλότητας των ελέγχων, στο οποίο εντάσσονται τα επιμέρους επισόδεια που αποτέλεσαν το αντικείμενο των επικρίσεων της Επιτροπής.

Νομίζω ότι αυτό είναι το ουσιώδες σημείο στο οποίο μπορεί να στηριχθεί η κρίση ως προς την ανεπάρκεια του έργου της ελληνικής διοικήσεως. Ενόψει της διάχυτης αδιαφορίας για την οποία παραπονείται η Επιτροπή, εξηγείται το ότι έχουν εφαρμοστεί κριτήρια στηριζόμενα σε τεκμήρια για τη μη αναγνώριση των δαπανών με βάση ακριβώς την ανακοίνωση 216/93: νομίζω ότι τα συμπεράσματα της Επιτροπής πρέπει να γίνουν δεκτά.

75. Εξάλλου, η προσφεύγουσα προβάλλει, χωρίς να προσκομίζει αποδείξεις, ότι αντικρούει με ακρίβεια τις παρατηρήσεις του ΕΓΤΠΕ, βάσει επακριβών στοιχείων. Αυτό με οδηγεί σε μια διττή παρατήρηση. Η πρώτη είναι ότι τέτοιες αντιρρήσεις, οι λεπτομερείς εξηγήσεις ως προς τη λειτουργία της ελληνικής νομοθεσίας, αυτή η «προθυμία» προς έλεγχο που διαφαίνεται από το υπόμνημα αντικρούσεως θα έπρεπε να ήσαν στοιχεία χαρακτηρίζοντα την όλη πορεία της διαδικασίας. Ως γνωστό, κάτι τέτοιο δεν συνέβη. Η Επιτροπή επανειλημμένως είχε ζητήσει προγράμματα έρευνας, πληροφοριών, ελέγχων, συνεργασίας, χωρίς ποτέ να λάβει απάντηση. Επιπροσθέτως, κατά τη διάρκεια των ελέγχων, οι οποίοι είχαν προετοιμαστεί από μακρού και οποίοι, όπως ελέχθη, εντάσσονταν σε μια κατάσταση έκδηλης ανησυχίας σχετικά με την κανονική λειτουργία αυτού του τομέα, οι υπηρεσίες της Επιτροπής διαπίστωσαν ότι η συμπεριφορά των Ελλήνων υπαλλήλων — ουσιαστικά παθητική — δεν ήταν ασφαλώς σύμφωνη προς τις επιταγές της χρηστής διοικήσεως που πρέπει να διαπνέουν τη δράση των εθνικών αρχών στις σχέσεις τους με την Επιτροπή.

Πάντως, και τούτο αποτελεί τη δεύτερη παρατηρήσή μου, δεν βλέπω πώς μια ελεγκτική δραστηριότητα, σχεδιασμένη κατ' αυτόν τον τρόπο σε εθνικό, επίπεδο μπορεί να ανατρέψει τις αντικειμενικές διαπιστώσεις της Επιτροπής. Οι αποφάσεις της Επιτροπής στηρίζονται στους ελέγχους, σε στοιχεία λαμβανόμενα από τις εθνικές διοικήσεις, στη συνολική εκτίμηση της οργανώσεώς τους, στη συμπεριφορά τους, καθώς και από την πρακτική μέσω της οποίας λειτουργούν συγκεκριμένα οι διοικήσεις αυτές.

Η κατ' αυτόν τον τρόπο πραγματοποιηθείσα εξέταση, λαμβάνοντας υπόψη την έλλειψη συνεργασίας των ελληνικών αρχών, κατέληξε στα συμπεράσματα που εκτίθενται στην έκθεση της αποστολής και επαναλαμβάνονται στη συνοπτική έκθεση και τα οποία δεν αντέκρουσε με πρόσφορο τρόπο η προσφεύγουσα.

Οι λόγοι ακυρώσεως που στηρίζονται στον φερόμενο αδικαιολόγητο πλουτισμό της Επιτροπής

76. Η προσφεύγουσα ζητεί την ακύρωση της αποφάσεως επικαλούμενη την ύπαρξη αδικαιολόγητου πλουτισμού της Επιτροπής για τρεις διαφορετικούς λόγους.

77. Πρώτον, με το από 12 Δεκεμβρίου 1994 έγγραφό τους, οι ελληνικές αρχές γνωστοποίησαν στο ΕΓΤΠΕ ότι είχε ανακτηθεί, με συμψηφισμό, το επίμαχο ποσό για τις δαπάνες των μεταποιητών και, όπως συνάγεται από τα συμφραζόμενα, ενημερώθηκε για τούτο το Ελεγκτικό Συνέδριο. Παρά ταύτα, κατά την προσφεύγουσα, δεν αναγνωρίστηκε το αντίστοιχο ποσό και αυτό οδήγησε σε αδικαιολόγητο πλουτισμό της Επιτροπής: αφενός, έχουν πιστωθεί ποσά λόγω του συμψηφισμού και, αφετέρου, δεν έχουν αναγνωριστεί οι πραγματοποιηθείσες εισπράξεις για ποσό ίσο προς τις δαπάνες. Ουσιαστικά, τα έσοδα της Επιτροπής για την ίδια εγγραφή θα διπλασιαστούν.

Η Επιτροπή δεν λαμβάνει θέση επί του σημείου αυτού.

78. Δεύτερον, η προσφεύγουσα ζητεί, όσον αφορά τη μείωση των πριμοδοτήσεων και των τιμών παρεμβάσεως σε περίπτωση υπερβάσεως των μέγιστων εγγυημένων ποσοτήτων, την ακύρωση της αποφάσεως λόγω παραβιάσεως της αρχής του αδικαιολόγητου πλουτισμού. Προβάλλει ότι το Ταμείο, με το προπαρατεθέν έγγραφο, πληροφορήθηκε ότι όλα τα ποσά τα σχετικά με την υπέρβαση των μέγιστων εγγυημένων ποσοτήτων για τις εσοδείες 1989 και 1990 είχαν ανακτηθεί από τις ελληνικές αρχές είτε απευθείας είτε με συμψηφισμό. Αυτό καθιστά αδικαιολόγητη τη μη αναγνώριση των δαπανών εκ μέρους της Επιτροπής.

79. Η προσφεύγουσα προβάλλει επίσης παραβίαση της αρχής του αδικαιολόγητου πλουτισμού λόγω του εσφαλμένου συντελεστή μετατροπής για τον υπολογισμό της τελικής αντιστοιχίας. Συγκεκριμένα, τον Σεπτέμβριο του 1994 οι ελληνικές αρχές διαβεβαίωσαν το Ταμείο ότι είχαν προβεί στον υπολογισμό της τελικής αντιστοιχίας σύμφωνα με τις υποδείξεις του ΕΓΤΠΕ. Όπως προκύπτει από το προπαρατεθέν έγγραφο της 12ης Δεκεμβρίου 1994, αυτό πράγματι συνέβη. Από τον επισυναφθέντα τότε πίνακα προκύπτει διόρθωση 80 379 053 δρχ., σαφώς μικρότερη από την περιλαμβανόμενη στην απόφαση της Επιτροπής, αφού το υπόλοιπο ποσό έχει ήδη πιστωθεί στο ΕΓΤΠΕ.

Επί της ουσίας

80. Η εκτίμηση των τριών επιχειρημάτων πρέπει, κατά την άποψή μου, να γίνει από κοινού. Και με τα τρία, όπως έχουμε δει, γίνεται αναφορά στο έγγραφο της 12ης Δεκεμβρίου 1994, με το οποίο είχαν παρασχεθεί στην Επιτροπή οι αιτηθείσες πληροφορίες ή, ακόμη, εκείνες που θεωρούνται αναγκαίες για την ορθή εκκαθάριση των λογαριασμών.

81. Όπως έχω αναφέρει στη γενική εισαγωγή μου επί της υποθέσεως, η διαδικασία εκκαθαρίσεως προβλέπει μια προθεσμία την οποία τα κράτη μέλη οφείλουν να τηρούν κατά την υποβολή των αναγκαίων πληροφοριών προς έκδοση της αποφάσεως. Ως τέτοια προθεσμία, όσον αφορά την περίοδο εμπορίας 1991, ορίστηκε η 31η Ιανουαρίου 1994. Επομένως, νομίζω, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου,

ότι οι πληροφορίες που παρέσχε η Ελληνική Δημοκρατία δεν μπορούσαν να ληφθούν υπόψη για την εκκαθάριση του τρέχοντος έτους. Η προσφεύγουσα δεν προέβαλε ενώπιον του Δικαστηρίου την ύπαρξη εξαιρετικών περιστάσεων που να δικαιολογούν τη σημειωθείσα καθυστέρηση [77]. Αντιθέτως, τα υποβληθέντα στοιχεία εκτιμήσεως πρέπει να εκτιμηθούν κατά την επόμενη εκκαθάριση και, ενδεχομένως, να οδηγήσουν σε διόρθωση των λογαριασμών του 1992.

82. Αυτό αρκεί ήδη για να συναχθεί ότι τα τρία επιχειρήματα, στηριζόμενα σε πληροφορίες υποβληθείσες τον Δεκέμβριο του 1994, πρέπει να απορριφθούν. Ωστόσο, θα εξετάσω με μεγαλύτερη προσοχή κάθε ένα από τα επιχειρήματα της προσφεύγουσας.

Επί των εγγυήσεων

83. Όσον αφορά τις εγγυήσεις, πρέπει να γίνει μια αναδρομή στο παρελθόν. Συγκεκριμένα, η συνοπτική έκθεση του 1988 (σημείο 4.9.2.8), εξηγούσε τους λόγους στους οποίους στηρίχθηκε η απόφαση περί μη αναγνωρίσεως, η οποία βάλλεται εν προκειμένω. Το άρθρο 7, παράγραφος 2, του κανονισμού 1726/70 όριζε ότι, εφόσον ο καπνός τεθεί υπό έλεγχο, το συνολικό ποσό της πριμοδοτήσεως προκαταβάλλεται υπό τον όρο παροχής εγγυήσεως ίσης προς το 20 % του εν λόγω ποσού ή προκαταβάλλεται ποσό ίσο προς το 80 % του συνολικού ποσού [78]. Πάντως, ο σχετικός φάκελος, που αφορά το άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 727/70, θα εκκρεμούσε μόνον αν δεν είχε αποδειχθεί ότι ο καπνός που υπήρξε αντικείμενο πριμοδοτήσεως είχε ενσωματωθεί σε βιομηχανοποιημένα προϊόντα ή εξαχθέντα σε τρίτες χώρες.

84. Κατά τη διάρκεια της έρευνας που αφορούσε το έτος αυτό, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι οι ελληνικές αρχές διατηρούσαν σε εκκρεμότητα ορισμένες εγγυήσεις που αφορούσαν τις συγκομιδές μεταξύ των ετών 1981 και 1989 και δεν είχαν προσκομίσει τα έγγραφα τα οποία, επιβεβαιώνοντας την «ενσωμάτωση» του καπνού στα προϊόντα, αποδείκνυαν τη νομιμότητα της καταβολής τους. Γι' αυτόν τον λόγο, η Επιτροπή κάλεσε, για τις καταβληθείσες προκαταβολές μεταξύ των ετών 1981 και 1985, τις ελληνικές αρχές να προσκομίσουν τα ελλείποντα έγγραφα, επιφυλασσόμενη, αφού τα εξετάσει, να αποφασίσει ως προς τις δημοσιονομικές συνέπειες. Τα έγγραφα αυτά, όπως εξηγείται στη συνοπτική έκθεση του 1989 (αριθ. 5.10), ελήφθησαν από την Επιτροπή στις 27 Ιουνίου 1991. Από τα έγγραφα προέκυψαν τέτοιες ελλείψεις ώστε οδήγησαν την Επιτροπή στην απόφαση μη αναγνωρίσεως — που δεν υπήρξε αντικείμενο αμφισβητήσεως — ποσού 370 057 029 δρχ. Εξάλλου, είχε διευκρινιστεί ότι για τον καπνό των εσοδείων από 1981 έως 1986 που, μετά την εμπορική επεξεργα-

77 — Απόφαση της 22ας Ιουνίου 1993, υπόθεση C-54/91, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1993, σ. I-3399, σκέψεις 13 και 15)· απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 1996, υπόθεση C-41/94, Γερμανία κατά Επιτροπής (που δεν έχει δημοσιευθεί ακόμη στη Συλλογή, σκέψη 23).

78 — Ο λόγος μιας τέτοιας επιλογής έγκειται στην ανάγκη μετριασμού των οικονομικών αποτελεσμάτων από τη διάρκεια των εργασιών εμπορικής επεξεργασίας και συσκευασίας (βλ. ένατη αιτιολογική σκέψη). Ενόψει της ειδικής καταστάσεως της ελληνικής αγοράς, η Επιτροπή θέσπισε μια κατ' εξαίρεση διάταξη. Συγκεκριμένα, αν, γενικά, ο αγοραστής μπορεί να ζητήσει να του προκαταβληθεί το ποσό των πριμοδοτήσεων μόνον αν πληροί τις προϋποθέσεις ότι έχει συνάψει σύμβαση καλλιέργειας ή υποβάλει δήλωση καλλιέργειας, στην ελληνική έννομη τάξη οι προϋποθέσεις αυτές δεν είναι αναγκαίες. Βλ. κανονισμό (ΕΟΚ) 1186/83 της Επιτροπής, της 18ης Μαΐου 1983 (ΕΕ L 129, σ. 23), και κανονισμό (ΕΟΚ) 1791/86 της Επιτροπής, της 10ης Ιουνίου 1986 (ΕΕ L 156, σ. 16).

σία, εξακολουθούσε να είναι αποθηκευμένος, έπρεπε να βρεθεί τελικός προορισμός σε πιο σύντομες προθεσμίες και, εν πάση περιπτώσει, όχι μετά τις 31 Δεκεμβρίου 1992: κατά την ημερομηνία αυτή, όλοι οι φάκελοι που αφορούσαν πληρωμές εγγυήσεων έπρεπε να κλείσουν. Επομένως, η επίμαχη διόρθωση, η οποία αφορά τις τελευταίες αυτές πρακτικές, αντιπροσωπεύει την τελική φάση μιας έρευνας για τις εγγυήσεις των ετών 1981 μέχρι 1985, που είχε οδηγήσει, όπως αναφέρθηκε, στη μη αναγνώριση δαπανών πολύ μεγαλύτερου ποσού για το έτος 1989.

85. Η Επιτροπή διαπίστωσε ότι, ως προς το σημείο 5.10 της συνοπτικής εκθέσεως του 1989, συγκεκριμένη ποσότητα καπνού δεν είχε εξαχθεί μέχρι την τελευταία ημερομηνία της 31ης Δεκεμβρίου 1992. Κατά συνέπεια, οι χορηγηθείσες πριμοδοτήσεις δεν μπορούσαν να θεωρηθούν ως επιλέξιμες. Στη διαπίστωση αυτή, η Ελληνική Δημοκρατία έδωσε απάντηση μόλις με το προαναφερθέν έγγραφο της 12ης Δεκεμβρίου 1994, ζητώντας από την Επιτροπή την επιστροφή του συνόλου των μη αναγνωρισθεισών δαπανών, τόσο εκείνων του 1989 όσο και εκείνων του 1991, συνολικού ποσού 372 762 124 δρχ., επικαλούμενη τον πραγματοποιηθέντα συμψηφισμό.

86. Δεν νομίζω ότι το περιεχόμενο του εγγράφου της 12ης Δεκεμβρίου μπορεί να αποτελέσει νόμιμο λόγο ακυρώσεως της αποφάσεως εξαιτίας του περιεχομένου του, πέραν του ότι είναι προφανώς εκπρόθεσμο. Συγκεκριμένα, το έγγραφο δεν διευκρινίζει τίποτε επί της ουσίας των αιτιάσεων που προέβαλε η Επιτροπή, περιοριζόμενο στο να εμφανίσει τον πραγματοποιηθέντα συμψηφισμό, τον οποίο δεν αποδεικνύει και για τον οποίο δεν παρέχει παρά γενικές ενδείξεις. Μου φαίνεται όμως προφανές ότι μια τέτοια υπεράσπιση δεν αρκεί, τουλάχιστον από άποψη περιεχομένου, προς αντίκρουση των συμπερασμάτων τα οποία συνήγαγε η Επιτροπή από ελέγχους χωρήσαντες επί τρία έτη, κατά τη διάρκεια των οποίων έγινε μια συνεχής ανταλλαγή πληροφοριών με την προσφεύγουσα και από τους οποίους κατέστη προφανής η κακή διαχείριση του μηχανισμού εγγυήσεων και προκαταβολών που προβλέπει ο κανονισμός 1727/70.

Επί της υπερβάσεως των μέγιστων εγγυημένων ποσοτήτων

87. Όσον αφορά την υπέρβαση των μέγιστων εγγυημένων ποσοτήτων, είναι αναγκαίο επίσης να αναφερθώ στις προηγούμενες συνοπτικές εκθέσεις.

88. Οι ελληνικές αρχές θεωρούν δυνατή την ανάκτηση πριμοδοτήσεων που χορηγήθηκαν καθ' υπέρβαση των προβλεπομένων ποσών μετά τη διαδικασία διορθώσεως, τη στιγμή κλεισίματος των επιμέρους φακέλων. Κατά την Επιτροπή, αντιθέτως, η επιστροφή πρέπει να είναι άμεση. Κατ' αυτήν, η κανονιστική ρύθμιση που διέπει το σύστημα, το οποίο ισχύει από της συγκομιδής του 1989, είναι σαφής καθόσον επιβάλλει την άμεση ανάκτηση των καθ' υπέρβαση καταβληθεισών πριμοδοτήσεων. Ο κανόνας αυτός δεν τηρήθηκε από τις ελληνικές αρχές, εφόσον κίνησαν τις διαδικασίες ανακτήσεως δύο ή τρία έτη μετά την έναρξη ισχύος των εν λόγω κανονισμών. Η Επιτροπή επανέρχεται επί του σημείου αυτού

στην απάντηση σε ερώτηση του Δικαστηρίου με το έγγραφο της 22ας Οκτωβρίου 1996. Ειδικότερα, προβάλλοντας τους σκοπούς του κανονισμού, η Επιτροπή επαναλαμβάνει την ερμηνεία σύμφωνα με την οποία, εφόσον «η παραγωγή υπερβαίνει τις μέγιστες εγγυημένες ποσότητες, η ποινή κατά των παραγωγών πρέπει να είναι άμεση» [79]. Επίσης, η Επιτροπή αναφέρει ότι «η καθυστερημένη μετά δύο ή τρία χρόνια ανάκτηση δεν επιφέρει το ανωτέρω επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, τοσούτο μάλλον καθόσον οι ελληνικές αρχές έχουν εισπράξει την ποινή μέσω του συμψηφισμού που πραγματοποιούν μεταξύ των δύο συγκομιδών, χωρίς να παραβλέπεται και το κέρδος λόγω της υποτιμήσεως της δραχμής έναντι του ECU.»

89. Έχω όμως τη γνώμη ότι ο μηχανισμός που θεσπίστηκε με τον κανονισμό αντιστοιχεί μάλλον προς την ερμηνεία που υποστηρίζει η Επιτροπή, παρά σε εκείνη που υιοθετεί η προσφεύγουσα. Συγκεκριμένα, είναι περισσότερο σύμφωνο προς το γράμμα του κανονισμού το να γίνει δεκτό ότι η υποχρέωση ανακτήσεως που υπέχουν οι εθνικές αρχές πρέπει να τυγχάνει εφαρμογής μόλις διαπιστωθεί ότι υπήρξε υπέρβαση της επιτρεπόμενης ποσότητας.

90. Προς την άποψη αυτή συνάδει, πρώτον, η διάταξη του κανονισμού που προβλέπει ότι οι τιμές παρεμβάσεως και η πριμοδότηση θα καταβληθούν κατά το 95 % και το 85 % του σχετικού ποσού αντιστοίχως για την εσοδεία 1988 και για την εσοδεία 1989 και 1990. Ο περιορισμός αυτός αποδεικνύει ότι ο κοινοτικός νομοθέτης θέλησε να αποφύγει ευθύς εξαρχής τις επιστροφές και, αντιθέτως, έκρινε προτιμότερο να προλάβει αμέσως τα πιθανά αποτελέσματα του ελέγχου που αφορούσαν τα έτη αυτά. Εξάλλου, το άρθρο 3, παράγραφος 2, ορίζει ότι, για τις εσοδείες των ετών 1989 και 1990, η καταβολή του ενδεχόμενου υπολοίπου σχετικά με τα ποσοστά της καταβαλλόμενης πριμοδοτήσεως γίνεται «μετά τη διαπίστωση της πραγματικής παραχθείσας ποσότητας». Κατά την άποψή μου, στη διάταξη υφέρπει η απαίτηση προς άμεση ρύθμιση της καταστάσεως των αγροτών [80]. Συμπερασματικά, η Κοινότητα — αυτό τούτο δε το σύστημα των εγγυήσεων στο σύνολό του το μαρτυρεί — έχει σαφές συμφέρον όχι μόνον το ποσό της πριμοδοτήσεως να είναι αυτό που όντως αναμένει ο ενδιαφερόμενος, αλλά και η καταβολή να γίνεται σύντομα.

Εξάλλου, η ανάκτηση δεν μπορεί να μην είναι άμεση λόγω ακριβώς και των άλλων αρχών που διαπνέουν την κανονιστική ρύθμιση. Το κριτήριο της αμεσότητας συνιστά απάντηση στο πρόβλημα των απατών. Η χορήγηση μη οφειλομένων ποσών συνεπάγεται όντως μεγάλους κινδύνους ατασθαλιών. Εξάλλου, το να δοθεί η δυνατότητα

79 — Βλ. έγγραφο της Επιτροπής της 4ης Νοεμβρίου 1996 [JUR-(96)09545] σε απάντηση εγγράφου του Δικαστηρίου της 22ας Οκτωβρίου 1996 που περιελάμβανε διασαφηνιστικές ερωτήσεις.

80 — Βλ. επίσης την τρίτη αιτιολογική σκέψη, όπου διευκρινίζεται ότι «πάντως, το ύψος της τιμής στόχου και της τιμής παρεμβάσεως μπορούν να μεταβληθούν ως αποτέλεσμα της εφαρμογής των διατάξεων περί των μέγιστων εγγυημένων ποσοτήτων και στην περίπτωση αυτή είναι αναγκαία η βελτίωση της τιμής αγοράς». Ως εκ τούτου, νομίζω ότι δεν είναι δυνατό να διακριθεί καθαρά στην κανονιστική ρύθμιση μια σχέση σαφώς χρονικής φύσεως μεταξύ της αποφάσεως της Επιτροπής και της τακτοποιήσεως των πριμοδοτήσεων (αλλά και των εγγυήσεων, οι οποίες θα αποδεσμεύονται ή θα καταπίπτουν ανάλογα με την έκβαση των ελεγκτικών δραστηριοτήτων της Επιτροπής).

στα κράτη μέλη να καθυστερούν τη χρηματοδότηση επί μακρόν, μετά τη στιγμή κατά την οποία βεβαιώθηκε το όντως οφειλόμενο ποσό, μπορεί να δημιουργήσει στρεβλώσεις στους όρους ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρηματιών.

Πέραν τούτου, η υπό εξέταση διάταξη δεν μπορεί να μην ερμηνευθεί με βάση το κριτήριο της χρηστής διοικήσεως, υπό την έννοια ότι πρέπει να ευνοεί την απλούστευση της διοικητικής δράσεως [81].

Ως συμπέρασμα: όπου το άρθρο 3, παράγραφος 2, ορίζει ότι «η καταβολή του ενδεχόμενου υπόλοιπου (...) [πραγματοποιείται] *μετά* τη βεβαίωση», η διάταξη αυτή πρέπει να ληφθεί υπό την έννοια ότι το ενδεχόμενο υπόλοιπο πρέπει να καταβάλλεται *αμέσως μετά την ετήσια απόφαση της Επιτροπής*.

Η ερμηνεία που προτείνω δικαιολογείται, κατά τη γνώμη μου, από τη σαφώς εκφρασθείσα βούληση του κοινοτικού νομοθέτη να προσαρμοστεί πραγματικά και αμέσως προς την «οικονομική νομιμότητα», ήτοι στην πρακτική αποτελεσματικότητα της κανονιστικής ρυθμίσεως σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό όσον αφορά την ανάκτηση των πριμοδοτήσεων που αντιστοιχούν στις καθ' υπέρβαση ποσότητες. Επομένως, θεωρώ ότι πρέπει να γίνουν δεκτές οι παρατηρήσεις της Επιτροπής.

81 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, τις σαφείς ενδείξεις που περιέχει ο παρατεθείς κανονισμός 1287/95, (τέταρτη και πέμπτη αιτιολογική σκέψη).

Επί του υπολογισμού της τελικής αντιστοιχίας

91. Συμφωνώ επίσης με την άποψη της Επιτροπής και όσον αφορά τον υπολογισμό της τελικής αντιστοιχίας. Η Επιτροπή αναφέρει ότι το ποσό που ορίζεται στην απόφαση είναι νόμιμο. Προς καλύτερη διευκρίνιση του σημείου αυτού, παρατηρώ ότι η Επιτροπή είχε κοινοποιήσει στην Ελληνική Δημοκρατία ποιο σύστημα έπρεπε να υιοθετήσει για την τελική αντιστοιχία. Ως συνολική απάντηση, παρά το ότι η Επιτροπή επανειλημμένως με διάφορα έγγραφά της επανήλθε επί του προβλήματος πώς έπρεπε να προσαρμοστούν οι πίνακες δαπανών στα κοινοτικά επίπεδα, η ελληνική διοίκηση παρέλειψε να θεσπίσει τα αναγκαία μέτρα. Εξακολούθησε να εφαρμόζει τη δική της μέθοδο, χωρίς να υπολογίζει την τελική αντιστοιχία σύμφωνα με τα κριτήρια που απαιτούσε η Επιτροπή. Ή καλύτερα: η Ελληνική Δημοκρατία δήλωσε ότι θα συμμορφωθεί με τα κριτήρια αυτά μόλις με το από 12 Δεκεμβρίου 1994 έγγραφο· επομένως, πάρα πολύ αργά για να ληφθεί υπόψη για το έτος 1991.

Επομένως, όχι μόνον η προσφεύγουσα έλαβε θέση καθυστερημένα, αλλά, λαμβανομένων υπόψη των επανειλημμένων αιτήσεων της Επιτροπής, τούτο καθιστά πρόδηλη την έλλειψη συνεργασίας η οποία, και εν προκειμένω, αντιβαίνει προς τις αρχές που διέπουν τη σχετική νομοθεσία: κατά συνέπεια, και από την προεκτεθείσα άποψη, η απόφαση περί εκκαθαρίσεως για το έτος 1991 είναι νόμιμη.

Συμπέρασμα

Για όλους τους προεκτεθέντες λόγους, προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει τα αιτήματα της Ελληνικής Δημοκρατίας περί αναγνωρίσεως της ακυρότητας της προσβαλλομένης με την παρούσα προσφυγή αποφάσεως. Επομένως, προτείνω όπως η απόφαση 94/871/ΕΚ της Επιτροπής, της 21ης Δεκεμβρίου 1994, περί εκκαθαρίσεως των λογαριασμών των κρατών μελών σχετικά με τις δαπάνες που χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων, τμήμα Εγγυήσεων, για το οικονομικό έτος 1991, παραμείνει ως έχει όσον αφορά την Ελληνική Δημοκρατία, η οποία πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.