ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (έκτο τμήμα)
της 29ης Ιανουαρίου 1998 *

Στην υπόθεση C-61/95,

Ελληνική Δημοκρατία, εκπροσωπούμενη από τους Παναγιώτη Μυλωνόπουλο, νομικό συνεργάτη στην ειδική νομική υπηρεσία Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων του Υπουργείου Εξωτερικών, και Μελέτη Τσοτσάνη, προϊστάμενο της διευθύνσεως νομικών υποθέσεων του Υπουργείου Γεωργίας, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την Πρεσβεία της Ελλάδας, 117, Val Sainte-Croix,

προσφεύγουσα,

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενης από τους Ξενοφώντα Γιαταγάνα και Δημήτριο Γκουλούση, νομικούς συμβούλους, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Carlos Gómez de la Cruz, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

καθής,

που έχει ως αντικείμενο την ακύρωση της αποφάσεως 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 (ΕΓΤΠΕ), τμήμα Εγγυήσεων, για το οικονομικό έτος 1991 (ΕΕ L 352, σ. 82), καθόσον αφορά την Ελληνική Δημοκρατία,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ελληνική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα),

συγκείμενο από τους H. Ragnemalm, πρόεδρο τμήματος, G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray και G. Hirsch (εισηγητή), δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: A. La Pergola
γραμματέας: L. Hewlett, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 28ης Νοεμβρίου 1996, κατά την οποία η Ελληνική Δημοκρατία εκπροσωπήθηκε από τους Παναγιώτη Μυλωνόπουλο και Ιωάννη Χαλκιά, πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, και η Επιτροπή από τον Δημήτριο Γκουλούση,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 17ης Απριλίου 1997,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 9 Μαρτίου 1995, η Ελληνική Δημοκρατία ζήτησε, δυνάμει του άρθρου 173, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ, τη μερική ακύρωση της αποφάσεως 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 (ΕΓΤΠΕ), τμήμα Εγγυήσεων, για το οικονομικό έτος 1991 (ΕΕ L 352, σ. 82, στο εξής: επίδικη απόφαση), καθόσον αφορά την Ελληνική Δημοκρατία.

2 Με την προσφυγή ζητείται η ακύρωση της αποφάσεως αυτής κατά το μέτρο που η Επιτροπή έκρινε ως μη καταλογιστέα στο ΕΓΤΠΕ τα εξής ποσά:

— 1 592 000 000 δρχ. και 372 933 493 δρχ. ως συμπληρωματική εισφορά επί του γάλακτος λόγω υπερβάσεως της εθνικής εγγυημένης ποσότητας (παραδόσεις στα γαλακτοκομεία και απευθείας πωλήσεις)·

— 2 465 573 475 δρχ. ως ενίσχυση στην παραγωγή ελαιολάδου·

— 16 735 309 160 δρχ. ως ενίσχυση στην παραγωγή βάμβακος·

— 10 450 292 347 δρχ. για τον καπνό, από το οποίο ποσό 3 531 558 038 δρχ. ως μη σύννομες πριμοδοτήσεις, 2 705 095 δρχ. ως εγγυήσεις στο πλαίσιο των πριμοδοτήσεων για τον καπνό σε φύλλα, 4 922 442 527 δρχ. ως μείωση των πριμοδοτήσεων και των τιμών παρεμβάσεως σε περίπτωση υπερβάσεως των μέγιστων εγγυημένων ποσοτήτων και 1 993 586 687 δρχ. στον υπολογισμό της τελικής αντιστοιχίας.

3 Οι λόγοι των επιβληθεισών διορθώσεων συνοψίζονται σε συνοπτική έκθεση της 21ης Δεκεμβρίου 1994.

4 Με έγγραφο της 24ης Μαΐου 1995, του οποίου το περιεχόμενο επιβεβαιώθηκε κατά την προφορική διαδικασία, η Ελληνική Κυβέρνηση παραιτήθηκε της προσφυγής της όσον αφορά τα αιτούμενα ποσά λόγω συμπληρωματικής εισφοράς επί του γάλακτος.

Επί των δαπανών για την ενίσχυση στην παραγωγή ελαιολάδου

5 Σύμφωνα με τη συνοπτική έκθεση, ο έλεγχος των δαπανών στον τομέα του ελαιολάδου είναι ανεπαρκής στην Ελλάδα. Ειδικότερα, δεν υπάρχει ελαιοκομικό μητρώο, τα μηχανογραφημένα αρχεία δεν είναι χρησιμοποιήσιμα, το ποσοστό των επιτοπίων ελέγχων είναι ανεπαρκές και οι έλεγχοι βάσει εγγράφων παρέχουν ανεπαρκώς τις εγγυήσεις που απαιτεί το ΕΓΤΠΕ. Κατά την έκθεση: «Το προσωπικό του Υπουργείου Γεωργίας κάθε νομού προβαίνει σε επιτήρηση της δραστηριότητας των ελαιοπαραγωγών, των οργανώσεων παραγωγών και των ελαιοτριβείων. Στην πράξη, ένα ή δύο πρόσωπα αναλαμβάνουν τον έλεγχο πολλών χιλιάδων ατομικών φακέλων και, επομένως, πρέπει να διατηρούνται επιφυλάξεις σχετικά με την αποτελεσματικότητα των εν λόγω εργασιών. Λόγω του γεγονότος ότι δεν υπάρχουν αναφορές σχετικά με τους εν λόγω ελέγχους, το ΕΓΤΠΕ δεν δύναται να τους λάβει υπόψη.»

6 Η Ελληνική Κυβέρνηση αμφισβητεί τις διαπιστώσεις αυτές.

7 Κατ' αυτήν, πρώτον, η κατάρτιση του ελαιοκομικού μητρώου προσκρούει σε αντικειμενική αδυναμία. Συγκεκριμένα, η Ελληνική Κυβέρνηση διαβίβασε στην Επιτροπή, στις 28 Δεκεμβρίου 1988, ένα πειραματικό πρόγραμμα καταρτίσεως ελαιοκομικού μητρώου, σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 586/88 της Επιτροπής, της 2ας Μαρτίου 1988, για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 2276/79 περί των λεπτομερειών εφαρμογής σχετικά με την κατάρτιση ελαιοκομικού κτηματολογίου στα κράτη μέλη που παράγουν ελαιόλαδο (ΕΕ L 57, σ. 18). Κατά το μέτρο που η Επιτροπή είχε αναλάβει την ουσιαστική ευθύνη εκτελέσεως του προγράμματος, δεν μπορεί να προσαφθεί στις ελληνικές αρχές καμιά αιτίαση αν το πρόγραμμα αυτό δεν έχει μέχρι σήμερα υλοποιηθεί.

8 Δεύτερον, όσον αφορά τα μηχανογραφημένα αρχεία, η Ελληνική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η μηχανογράφηση των αιτήσεων που υποβάλλουν οι παραγωγοί έχει σε μεγάλο βαθμό περατωθεί. Όταν ο έλεγχος αποδεικνύεται ανεπαρκής, διενεργούνται πρόσθετοι έλεγχοι από το Υπουργείο Γεωργίας, τις οργανώσεις παραγωγών και τον Οργανισμό Ελέγχου Ενισχύσεων στο ελαιόλαδο.

9 Τέλος, όσον αφορά τη φερόμενη ανεπάρκεια των ελέγχων που διενεργεί ο Οργανισμός Ελέγχου, η Ελληνική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, για την περίοδο εμπορίας 1991/92, διενήργησε ελέγχους σε 596 ελαιοτριβεία επί συνόλου 2 949, πράγμα που αντιστοιχεί σε ποσοστό 19,9 %, σε μία ένωση παραγωγών επί συνόλου μιας, πράγμα που αντιστοιχεί σε ποσοστό 100 %, σε 42 οργανώσεις παραγωγών επί συνόλου 70, πράγμα που αντιστοιχεί σε ποσοστό 58 %, και σε 4 698 οργανωμένους παραγωγούς επί συνόλου 169 863, πράγμα που αντιστοιχεί σε ποσοστό 0,87 %.

10 Η Επιτροπή παρατηρεί ότι η Ελληνική Δημοκρατία δεν φαίνεται να αμφισβητεί την έλλειψη ελαιοκομικού μητρώου, ούτε την έλλειψη μηχανογραφημένων αρχείων ή την ανεπάρκεια των παραδοσιακών ελέγχων. Ανεξάρτητα από το αληθές των προβληθέντων επιχειρημάτων προς κάλυψη των θεμελιωδών αυτών ελλείψεων, η Επιτροπή θεωρεί ότι ο μηχανισμός ελέγχου στον τομέα του ελαιολάδου είναι εντελώς ανύπαρκτος.

11 Η Επιτροπή αναφέρει ότι εξέτασε το σύνολο της διαδικασίας διαχειρίσεως και ελέγχου της ενισχύσεως στην παραγωγή ελαιολάδου και κατέληξε στο ότι η διαδικασία αυτή εμφάνιζε σειρά ελλείψεων για τις οποίες επέστησε την προσοχή των ελληνικών αρχών. Έτσι, μολονότι θεωρητικά το προσωπικό του Υπουργείου Γεωργίας εποπτεύει τη δραστηριότητα των ελαιοπαραγωγών και των οργανώσεων παραγωγών σε κάθε Νομό, φαίνεται ότι, στην πράξη, ένα ή δύο πρόσωπα επιφορτίζονται με τον έλεγχο πολλών χιλιάδων ατομικών φακέλων. Τέλος, η Επιτροπή παρατηρεί ότι δεν έχουν καταρτιστεί εκθέσεις ελέγχου, οπότε οι υπηρεσίες της δεν μπορούν να λάβουν υπόψη τα αποτελέσματα των ελέγχων αυτών.

12 Όσον αφορά, πρώτον, τη φερόμενη αντικειμενική αδυναμία καταρτίσεως του ελαιοκομικού μητρώου, αρκεί η υπόμνηση ότι μόλις με επιστολή της 28ης Δεκεμβρίου 1988, δηλαδή μετά τη λήξη της ταχθείσας για την 31η Οκτωβρίου 1988 προθεσμίας [βλ. κανονισμό (ΕΟΚ) 3453/80 του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1980, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 154/75 του Συμβουλίου περί καταρτίσεως ελαιοκομικού κτηματολογίου (μητρώου) στα κράτη μέλη που παράγουν ελαιόλαδο (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/032, σ. 121)], η Ελληνική Κυβέρνηση υπέβαλε στην Επιτροπή πειραματικό πρόγραμμα για την κατάρτιση του εν λόγω μητρώου. Όμως, όπως έκρινε ήδη το Δικαστήριο με την απόφαση της 4ης Ιουλίου 1996, C-50/94, Ελλάδα κατά Επιτροπής (Συλλογή 1996, σ. I-3331, σκέψη 40), το γεγονός ότι η Επιτροπή, μετά την ημερομηνία αυτή, βοήθησε την Ελληνική Κυβέρνηση στις προσπάθειές της να

ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις της δεν μπορεί, υπό τις συνθήκες αυτές, να θεωρηθεί ότι αποδεικνύει απόλυτη αδυναμία καταρτίσεως του μητρώου κατά την ταχθείσα ημερομηνία, δεδομένου ότι η Ελληνική Κυβέρνηση δεν προέβαλε κανένα επιχείρημα που να αφορά τον προ της 31ης Οκτωβρίου 1988 χρόνο.

13 Δεύτερον, όσον αφορά την καθυστέρηση στη δημιουργία των μηχανογραφημένων αρχείων, αρκεί η παρατήρηση ότι, εν πάση περιπτώσει, η καθυστέρηση αυτή δεν μπορεί να δικαιολογηθεί με γενική παραπομπή στους προσθέτους ελέγχους, των οποίων η έκταση και η ένταση δεν διευκρινίζονται και των οποίων η αποτελεσματικότητα αμφισβητείται από την Επιτροπή.

14 Τέλος, όσον αφορά τους ελέγχους που προβλέπουν οι κοινοτικές διατάξεις, από το άρθρο 14, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) 2261/84 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), προκύπτει ότι τα κράτη μέλη παραγωγής ελέγχουν τη δραστηριότητα κάθε οργανώσεως παραγωγών και κάθε ενώσεως και ιδίως τις εργασίες ελέγχου που πραγματοποιούν οι οργανισμοί αυτοί. Προς τούτο, οι οργανώσεις παραγωγών, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 4, παράγραφος 2, τελευταίο εδάφιο, 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), καταρτίζουν, για κάθε πραγματοποιούμενο έλεγχο, αναλυτική έκθεση, αντίγραφο της οποίας διαβιβάζεται στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος το συντομότερο δυνατό. Στην περίπτωση των ελαιοπαραγωγών οι οποίοι δεν είναι μέλη οργανώσεως παραγωγών, το οικείο κράτος μέλος οφείλει, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 14, παράγραφος 4, του κανονισμού 2261/84, να διενεργεί επιτόπιους ελέγχους με δειγματοληψία.

15 Εν προκειμένω, η Ελληνική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί τους ισχυρισμούς της Επιτροπής ότι οι έλεγχοι που πραγματοποίησε το Υπουργείο Γεωργίας δεν ήσαν αποτελεσματικοί, ελλείψει επαρκούς ειδικευμένου προσωπικού επιφορτισμένου με τους ελέγχους και ελλείψει εκθέσεων ελέγχου που να παρέχουν τη δυνατότητα επαληθεύσεως. Δεδομένου ότι η αποτελεσματικότητα των ελέγχων αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την εύρυθμη λειτουργία του καθεστώτος ενισχύσεως, τα επιχειρήματα που αντλούνται μόνον από το ποσοστό των διενεργηθέντων ελέγχων δεν μπορούν να αποδείξουν ότι αυτοί συνάδουν προς το εν λόγω καθεστώς.

16 Υπό τις συνθήκες αυτές, επιβάλλεται να απορριφθούν οι ισχυρισμοί που αφορούν τις δαπάνες για την ενίσχυση στην παραγωγή ελαιολάδου.

Επί των δαπανών για την ενίσχυση στην παραγωγή βάμβακος

17 Όσον αφορά το κεφάλαιο με τίτλο «Ενίσχυση στην παραγωγή βάμβακος», η συνοπτική έκθεση σημειώνει επίσης ανεπάρκεια στον έλεγχο των δαπανών. Ειδικότερα, αναφέρεται σε αίτηση του ΕΓΤΠΕ προς τις ελληνικές αρχές να διενεργήσουν έρευνα δυνάμει του άρθρου 6 του κανονισμού (ΕΟΚ) 595/91 του Συμβουλίου, της 4ης Μαρτίου 1991, περί των ανωμαλιών και της ανακτήσεως των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών στα πλαίσια 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), προκειμένου να διαπιστωθούν οι απάτες που υπάρχουν στον τομέα του βάμβακος.

18 Ωστόσο, κατά την έκθεση αυτή, «Οι διάφορες επιστολές που απέστειλαν οι ελληνικές αρχές στο ΕΓΤΠΕ, όσον αφορά την εξέλιξη της έρευνας, δεν αποτελούν ικανοποιητική απάντηση στις συγκεκριμένες αιτήσεις πληροφοριών που υπέβαλε το ΕΓΤΠΕ από τον Φεβρουάριο του 1993. Πράγματι η ελληνική διοίκηση δεν ανακοίνωσε ούτε τα τελικά συμπεράσματα της έρευνας ούτε την επακριβή αξιολόγηση της χρηματοδοτικής επίπτωσης των διαπιστωθεισών παρατυπιών όπως επιβάλλει η διαδικασία ερεύνης του κανονισμού 595/91. Επιπλέον από τα στοιχεία που ανακοινώθηκαν δεν είναι δυνατόν να εκτιμήσουμε την πραγματικότητα των προόδων που σημειώθηκαν στο ελληνικό σύστημα ελέγχου».

19 Η Ελληνική Δημοκρατία ζητεί την ακύρωση της επίδικης αποφάσεως ως προς το σημείο αυτό λόγω, κυρίως, αναρμοδιότητας της Επιτροπής, προσβολής του δικαιώματος υπερασπίσεως και μη προσήκουσας ασκήσεως εκ μέρους της Επιτροπής της διακριτικής της ευχέρειας. Επικουρικώς, η Ελληνική Δημοκρατία επικαλείται παράβαση ουσιαστικής διατάξεως του κοινοτικού δικαίου, την εκ μέρους της Επιτροπής επίκληση όρου νομικώς ανυπάρκτου και εσφαλμένη αιτιολογία.

20 Προς στήριξη του λόγου που αντλεί από την αναρμοδιότητα της Επιτροπής, η Ελληνική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι η Επιτροπή δεν μπορεί να στηριχθεί ούτε στο άρθρο 155 της Συνθήκης ΕΚ ούτε στον κανονισμό (ΕΟΚ) 729/70 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970, περί χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 93), προκειμένου να εκδώσει πράξη καθορίζουσα τα κριτήρια σε συνάρτηση των οποίων καθορίζει τα ποσοστά σύμφωνα με τα οποία αρνείται να αναγνωρίσει τις δαπάνες ως κοινοτικές δαπάνες, στον τομέα «εγγυήσεις».

21 Συναφώς, αρκεί η υπόμνηση ότι, με την προπαρατεθείσα απόφαση Ελλάδα κατά Επιτροπής, σκέψη 28, το Δικαστήριο έκρινε ήδη ότι, αν, στο πλαίσιο της αποστολής της περί εκκαθαρίσεως των λογαριασμών, η Επιτροπή, 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, το κράτος μέλος οφείλει να αποδείξει ότι τα κριτήρια αυτά είναι αυθαίρετα και άδικα. Δεδομένου ότι η Ελληνική Κυβέρνηση δεν προσκόμισε σχετικές αποδείξεις, ο λόγος που αντλείται από την αναρμοδιότητα της Επιτροπής πρέπει να απορριφθεί.

22 Όσον αφορά τους λόγους που αντλούνται από την προσβολή του δικαιώματος υπερασπίσεως, την πλημμελή εκ μέρους της Επιτροπής άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας ή, επικουρικώς, την παράβαση ουσιώδους διατάξεως του κοινοτικού δικαίου, η Ελληνική Δημοκρατία προβάλλει ότι, κατά τη διμερή διαβούλευση μεταξύ των ελληνικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών της Επιτροπής, που πραγματοποιήθηκε στις 6 Οκτωβρίου 1993 και αφορούσε τα ζητήματα εκκαθαρίσεως των δαπανών, δεν έγινε καμία μνεία ως προς τον τομέα του βάμβακος. Έτσι, η Ελληνική Κυβέρνηση σχημάτισε την πεποίθηση ότι, στον τομέα αυτόν, δεν υπήρχε κανένα πρόβλημα.

23 Ωστόσο, στη συνεδρίαση της επιτροπής του ΕΓΤΠΕ που πραγματοποιήθηκε τον Σεπτέμβριο του 1994, οι αντιπρόσωποι της Ελληνικής Δημοκρατίας πληροφορήθηκαν ότι το ΕΓΤΠΕ πρότεινε τη μη αναγνώριση του 10 % των αναληφθεισών δαπανών στον τομέα αυτό, άρνηση που συνοδευόταν με αρνητική επιφύλαξη. Κατά την Ελληνική Δημοκρατία, όταν ο γενικός διευθυντής γεωργίας της Επιτροπής έλαβε γνώση της προτάσεως αυτής, αύξησε το ποσοστό αυτό σε 50 %, το οποίο η Επιτροπή μείωσε σε 25 %. Η Ελληνική Δημοκρατία θεωρεί ότι ο τρόπος με τον οποίο ανακοινώθηκε ένα τόσο βλαπτικό μέτρο, χωρίς να έχουν προηγηθεί επίσημες διμερείς διαβουλεύσεις, συνιστά

προσβολή του δικαιώματος υπερασπίσεως. Επιπλέον, τα πραγματικά αυτά περιστατικά οδήγησαν στη λήψη αυθαιρέτων αποφάσεων, τόσο εκ μέρους του ΕΓΤΠΕ όσο και — κυρίως — εκ μέρους του γενικού διευθυντή γεωργίας και, τέλος, εκ μέρους της Επιτροπής.

24 Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι, πολύ πριν από τη σύνταξη της επίδικης αποφάσεως, είχε επανειλημμένως επιστήσει την προσοχή των ελληνικών αρχών ως προς την ανεπάρκεια του ελέγχου στον τομέα του βάμβακος και είχε εκφράσει την πρόθεσή της να προβεί σε κατ' αποκοπή διόρθωση κατά 25 %. Ενδεικτικά, παρατηρεί ότι, κατά τη διάρκεια του 1992, οι υπηρεσίες της Επιτροπής πραγματοποίησαν τέσσερις αποστολές στην Ελληνική Δημοκρατία, με αποτέλεσμα την κατάρτιση εκθέσεων οι οποίες κοινοποιήθηκαν στις ελληνικές αρχές στις 28 Ιανουαρίου 1993. Οι αποστολές αυτές πραγματοποιήθηκαν επειδή υπήρχαν υπόνοιες απάτης που δημιούργησε η σημαντική διαφορά μεταξύ της εκτιμήσεως της παραγωγής στην οποία προέβησαν οι ελληνικές αρχές τον Αύγουστο του 1991 (για την περίοδο 1991/92), ήτοι 596 107 τόνων, και της παραγωγής για την οποία υποβλήθηκε αίτηση ενισχύσεως, ήτοι 718 657 τόνων.

25 Η Επιτροπή προσθέτει ότι, σύμφωνα με τα άρθρα 6 του κανονισμού 595/91 και 9 του κανονισμού 729/70, η Ελληνική Δημοκρατία κλήθηκε να διενεργήσει έρευνα, της οποίας η πρώτη φάση εξελίχθηκε μεταξύ 26ης Οκτωβρίου και 4ης Δεκεμβρίου 1992. Κατά την Επιτροπή, η Ελληνική Δημοκρατία αναγνώρισε εν συνεχεία την υποχρέωσή της να γνωστοποιήσει στην Επιτροπή τις διαπιστωθείσες περιπτώσεις πλημμελειών (άρθρα 3 και 5 του κανονισμού 595/91). Ισχυρίζεται ότι, παρά τις επανειλημμένες οχλήσεις του ΕΓΤΠΕ, η δεύτερη φάση της έρευνας δεν έχει αρχίσει ακόμη, όπως αναγνώρισε το ίδιο το Υπουργείο Γεωργίας (έγγραφο της 14ης Ιουνίου 1994 του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Γεωργίας). Με έγγραφο της 18ης Αυγούστου 1994, ο επίτροπος Steichen επέστησε την προσοχή του Υπουργού Γεωργίας στην έλλειψη συνεργασίας των ελληνικών αρχών με την Επιτροπή στον τομέα του βάμβακος.

26 Όπως προκύπτει από την ανταλλαγείσα αλληλογραφία μεταξύ Ελληνικής Δημοκρατίας και Επιτροπής, οι ελληνικές αρχές είχαν συνειδητοποιήσει πλήρως, τουλάχιστον από το 1992, τη σοβαρότητα του προβλήματος των ελέγχων στον τομέα του βάμβακος. Επομένως, η ανακοίνωση της Επιτροπής τον Σεπτέμβριο του 1994 ότι θα προβεί σε κατ' αποκοπή διόρθωση κατά 25 % δεν ήταν απρόσμενη, οπότε η Επιτροπή δεν προσέβαλε το δικαίωμα υπερασπίσεως.

27 Στον βαθμό που η Ελληνική Δημοκρατία επικαλείται τον εσφαλμένο τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή άσκησε τη διακριτική της ευχέρεια και αναφέρεται, συναφώς, στις εσωτερικές συζητήσεις στο επίπεδο της Επιτροπής πριν από τη λήψη της επίδικης αποφάσεως ως προς το μέγεθος της διορθώσεως, αρκεί η παρατήρηση ότι οι εκτιμήσεις αυτές δεν ασκούν καμιά επιρροή στη νομιμότητα της επίδικης αποφάσεως. Επομένως, ο λόγος αυτός πρέπει να απορριφθεί.

28 Προς στήριξη του λόγου ακυρώσεως που αντλεί από την παράβαση ουσιαστικής διατάξεως του κοινοτικού δικαίου ή από την επίκληση όρου νομικώς ανυπάρκτου, η Ελληνική Δημοκρατία προβάλλει ότι ένας τέτοιος κανόνας όπως αυτός που διακηρύσσεται στην ένατη αιτιολογική σκέψη της επίδικης αποφάσεως, κατά τον οποίο οι ειδικές συνθήκες στον τομέα του βάμβακος «δικαιολογούν να επανεξετάσει η Επιτροπή την άρνηση χρηματοδότησης κατά την παρούσα εκκαθάριση λογαριασμών με γνώμονα το αποτέλεσμα των τρεχουσών επαληθεύσεων (...)», είναι άγνωστος στο διεθνές δίκαιο και, εν πάση περιπτώσει, εξαρτάται από ορισμένες προϋποθέσεις, από τις οποίες καμιά δεν πληρούται εν προκειμένω.

29 Η Επιτροπή διευκρινίζει ότι η ένατη αιτιολογική σκέψη της επίδικης αποφάσεως αποτελεί αρνητική επιφύλαξη. Κατά την Επιτροπή, οι δαπάνες διορθώθηκαν για το οικονομικό έτος 1991, αλλά η Επιτροπή θα επανεξετάσει τις μη αναγνωρισθείσες δαπάνες με βάση τα αποτελέσματα των διεξαγομένων ερευνών και ενδεχομένως θα αλλάξει τη διόρθωση στο πλαίσιο μεταγενέστερης εκκαθαρίσεως των λογαριασμών.

30 Συναφώς, επιβάλλεται η υπόμνηση ότι, σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 2, στοιχείο β', του κανονισμού 729/70, η Επιτροπή, κατόπιν διαβουλεύσεως με την επιτροπή του ΕΓΤΠΕ, εκκαθαρίζει προ του τέλους του επομένου έτους, βάσει των εγγράφων, τους λογαριασμούς των υπηρεσιών και οργανισμών. Ωστόσο, στην περίπτωση που οι πληροφορίες τις οποίες πρέπει να διαβιβάσουν τα κράτη μέλη και οι έλεγχοι, τους οποίους η Επιτροπή κρίνει χρήσιμο να διενεργήσει, δεν καταλήξουν σε οριστικά αποτελέσματα, η Επιτροπή δικαιούται να εγκρίνει τους λογαριασμούς βάσει των πληροφοριών που έχουν ληφθεί κατά τη διαδικασία εκκαθαρίσεως, με επιφύλαξη της δυνατότητας διορθώσεως της αποφάσεως αυτής στο πλαίσιο μεταγενέστερης εκκαθαρίσεως.

31 Δεδομένου ότι η Επιτροπή ενήργησε κατ' αυτόν τον τρόπο στην παρούσα υπόθεση, αυτός ο λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί.

32 Τέλος, η Ελληνική Δημοκρατία προσάπτει στην Επιτροπή εσφαλμένη αιτιολογία της αποφάσεως. Συγκεκριμένα, αμφισβητεί τις διαπιστώσεις περί των πραγματικών περιστατικών της συνοπτικής εκθέσεως που αφορούν την ανεπάρκεια των ελέγχων.

33 Όπως προκύπτει ιδίως από την αλληλογραφία μεταξύ του Έλληνα Υπουργού Γεωργίας και του επιτρόπου Steichen, η ελληνική διοίκηση δεν απάντησε κατά τρόπο ικανοποιητικό στα διάφορα συγκεκριμένα αιτήματα που διατύπωσε το ΕΓΤΠΕ κατά τη φάση που προηγήθηκε της επίδικης αποφάσεως. Υπό τις συνθήκες αυτές, η Ελληνική Δημοκρατία δεν μπορεί να αμφισβητήσει τις διαπιστώσεις της Επιτροπής περί των πραγματικών περιστατικών, ακόμη δε λιγότερο όταν αυτές αντιστοιχούν στα αποτελέσματα των διαφόρων ερευνών.

34 Επομένως, οι λόγοι ακυρώσεως που αφορούν τις δαπάνες για την ενίσχυση στην παραγωγή βάμβακος πρέπει να απορριφθούν.

Επί των δαπανών που αφορούν τον καπνό

35 Οι διαπιστωθείσες με τη συνοπτική έκθεση πλημμέλειες ως προς τις δαπάνες για τον καπνό αφορούν τέσσερις διαφορετικές αιτιάσεις, ήτοι τις παρανόμως χορηγηθείσες πριμοδοτήσεις, τις εγγυήσεις στο πλαίσιο των πριμοδοτήσεων για τον καπνό σε φύλλα, την έλλειψη άμεσης μειώσεως των πριμοδοτήσεων και των τιμών παρεμβάσεως σε περίπτωση υπερβάσεως των μέγιστων εγγυημένων ποσοτήτων, καθώς και τη χρησιμοποίηση εσφαλμένης τεχνικής για τον υπολογισμό της τελικής αντιστοιχίας.

Επί της αιτιάσεως που αφορά τον «Καπνό πριμοδοτημένο κατά παράβαση των κανονισμών»

36 Ως προς την αιτίαση που αφορά τον κατά παράβαση των κανονισμών πριμοδοτημένο καπνό, η συνοπτική έκθεση σημειώνει:

«Τα αποτελέσματα της έρευνας για τον καπνό που εξήχθη στην Αλβανία και τη Βουλγαρία επιβεβαιώνουν τα συμπεράσματα του ΕΓΤΠΕ τα οποία αναφέρονται στο σημείο 4.9.2.1.1 της συνοπτικής έκθεσης ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων, οικονομικό έτος 1990. Για τους ίδιους λόγους που εκτίθενται στο εν λόγω σημείο, προτείνεται διόρθωση για ορισμένες δαπάνες που αφορούν τις πριμοδοτήσεις καπνού σε φύλλα και τις αντίστοιχες επιστροφές.»

37 Κατά την Ελληνική Δημοκρατία, η επίδικη απόφαση πρέπει να ακυρωθεί ως προς το σημείο αυτό λόγω προσβολής του δικαιώματος υπερασπίσεως. Συγκεκριμένα, τα αποτελέσματα της έρευνας για τον καπνό που εξήχθη στην Αλβανία και τη Βουλγαρία («Έκθεση της αποστολής διερευνήσεως απατών — Καπνός — Ελληνική Δημοκρατία, 4 έως 8 Ιουλίου 1994», της 28ης Σεπτεμβρίου 1994), τα οποία θεμελιώνουν την επίδικη απόφαση, γνωστοποιήθηκαν στις ελληνικές αρχές στις 22 Δεκεμβρίου 1994, ήτοι την επομένη της εκδόσεως της εν λόγω αποφάσεως. Αν η Επιτροπή είχε δώσει προηγουμένως στις ελληνικές αρχές τη δυνατότητα να προβάλουν την υπεράσπισή τους, το αποτέλεσμα δεν θα ήταν αυτό στο οποίο κατέληξε η Επιτροπή προτού οι ελληνικές αρχές επιχειρήσουν την κατ' ουσία αντίκρουση των κατηγοριών της Επιτροπής.

38 Η Επιτροπή αναφέρει ότι η επίδικη απόφαση δημοσιεύθηκε τρεις μήνες περίπου μετά την κατάρτιση της εκθέσεως της «αποστολής διερευνήσεως απατών» και, κατά συνέπεια, δεν στηρίζεται σε στοιχεία τα οποία δεν υπήρχαν κατά τη στιγμή της καταρτίσεώς της. Στην αλληλουχία αυτή, η Επιτροπή θεωρεί ότι δεν υπήρξε προσβολή του δικαιώματος υπερασπίσεως. Όταν η Ελληνική Δημοκρατία άσκησε την προσφυγή της, διέθετε την επίδικη έκθεση και μπορούσε να την αντικρούσει. Άλλωστε, ο χειρισμός αυτού του φακέλου υπήρξε αντικείμενο συνεχών και μακρών διαβουλεύσεων μεταξύ κοινοτικών και εθνικών αρχών, κατά τις οποίες οι ελληνικές αρχές δεν επέδειξαν ιδιαίτερο ερευνητικό ζήλο στη διερεύνηση απατών και ατασθαλιών στον τομέα των ενισχύσεων του καπνού.

39 Επιβάλλεται η υπόμνηση ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου (αποφάσεις της 17ης Οκτωβρίου 1991, C-342/89, Γερμανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1991, σ. I-5031, σκέψη 18· C-346/89, Ιταλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1991, σ. I-5057, σκέψη 18, και της 29ης Μαΐου 1997, C-69/94, Γαλλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1997, σ. I-2599, σκέψη 30), η τελική και αμετάκλητη απόφαση περί εκκαθαρίσεως των ετησίων λογαριασμών λαμβάνεται μετά από ειδική διαδικασία παρέχουσα τη δυνατότητα στα μέρη να αναπτύξουν τις απόψεις τους, στο πλαίσιο της οποίας τα συγκεκριμένα κράτη μέλη απολαύουν όλων των εγγυήσεων που τους διασφαλίζουν τη δυνατότητα αναπτύξεως της απόψεώς τους.

40 Εν προκειμένω, η συνοπτική έκθεση της 21ης Δεκεμβρίου 1994 κάνει ρητή μνεία της έρευνας της οποίας τα αποτελέσματα συνοψίζονται στην από 28 Σεπεμβρίου 1994 έκθεση της αποστολής. Ωστόσο, δεδομένου ότι η τελευταία αυτή έκθεση περιήλθε στη μόνιμη αντιπροσωπεία της Ελληνικής Δημοκρατίας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες μόλις στις 22 Δεκεμβρίου 1994, δηλαδή την επομένη της εκδόσεως της επίδικης αποφάσεως, η προσφεύγουσα δεν ήταν σε θέση να συζητήσει τα αποτελέσματα της έρευνας πριν από την τελική απόφαση. Συγκεκριμένα, αντίθετα προς τη συνοπτική έκθεση για το οικονομικό έτος 1990 στην οποία, όσον αφορά τον τίτλο «Καπνός πριμοδοτημένος κατά παράβαση των κανονισμών», είχε διατυπωθεί αρνητική επιφύλαξη ως προς τη διόρθωση εν αναμονή των αποτελεσμάτων της έρευνας, η διόρθωση που έγινε στη συνοπτική έκθεση για το οικονομικό έτος 1991 έχει οριστικό χαρακτήρα. Επειδή η Επιτροπή δεν απέδειξε ότι οι ελληνικές αρχές είχαν λάβει γνώση της εκθέσεως της αποστολής πριν από την επίσημη διανομή, επιβάλλεται επομένως να ακυρωθεί η επίδικη απόφαση ως προς το σημείο αυτό λόγω παραβιάσεως της αρχής της εκατέρωθεν ακροάσεως.

Επί των αιτιάσεων που αφορούν τις «Εγγυήσεις στο πλαίσιο των πριμοδοτήσεων για τον καπνό σε φύλλα», τη «Μείωση των πριμοδοτήσεων και των τιμών παρέμβασης σε περίπτωση υπέρβασης των μέγιστων εγγυημένων ποσοτήτων» και τον «Υπολογισμό της τελικής αντιστοιχίας»

41 Επιπλέον, η Ελληνική Δημοκρατία ζητεί, λόγω αδικαιολόγητου πλουτισμού των Κοινοτήτων, την ακύρωση της επίδικης αποφάσεως σχετικά με τις αιτιάσεις που αφορούν τις εγγυήσεις στο πλαίσιο των πριμοδοτήσεων για τον καπνό σε φύλλα, τις μειώσεις των πριμοδοτήσεων και των τιμών παρεμβάσεως σε περίπτωση υπερβάσεως των μέγιστων εγγυημένων ποσοτήτων και τον υπολογισμό της τελικής αντιστοιχίας.

42 Όσον αφορά την αιτίαση ως προς τις «Εγγυήσεις στο πλαίσιο των πριμοδοτήσεων για τον καπνό σε φύλλα», η Ελληνική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι πληροφόρησε το ΕΓΤΠΕ, με έγγραφο της 12ης Δεκεμβρίου 1994, ότι είχε παρακρατήσει διά συμψηφισμού το ποσό των 372 762 124 δρχ. από τους μεταποιητές και είχε ενημερώσει προς τούτο και το Ελεγκτικό Συνέδριο. Παρά ταύτα, η Επιτροπή παρακρατεί το ποσό των 370 057 029 δρχ., που είχε παρακρατήσει κατά την εκκαθάριση των δαπανών του οικονομικού έτους 1989, και το υπόλοιπο ποσό των 2 705 095 δρχ. Έτσι, η Επιτροπή κατέστη πλουσιότερη κατά το ποσό των 372 762 124 δρχ. εις βάρος της Ελληνικής Δημοκρατίας.

43 Ομοίως, όσον αφορά την αιτίαση περί μειώσεως των πριμοδοτήσεων και των τιμών παρεμβάσεως σε περίπτωση υπερβάσεως των μέγιστων εγγυημένων ποσοτήτων, το ΕΓΤΠΕ είχε πληροφορηθεί, με το από 12 Δεκεμβρίου 1994 έγγραφο, ότι όλα τα ποσά που αφορούσαν την υπέρβαση των μέγιστων εγγυημένων ποσοτήτων των εσοδειών 1989 και 1990 είχαν ανακτηθεί είτε απευθείας είτε διά συμψηφισμού. Αν η Επιτροπή, αφενός, επιμείνει στην παρακράτηση του ποσού των 4 922 442 527 δρχ. και, αφετέρου, εισπράξει το ποσό αυτό, ως πίστωση, θα εισπράξει το ποσό αυτό δύο φορές.

44 Τέλος, όσον αφορά την αιτίαση περί του υπολογισμού της τελικής αντιστοιχίας, η Ελληνική Δημοκρατία υπογραμμίζει ότι, με άλλο έγγραφο της 12ης Δεκεμβρίου 1994, υποβλήθηκε στην Επιτροπή πίνακας εμφαίνων τον νέο τρόπο υπολογισμού. Από τον πίνακα αυτό προέκυπτε ότι η διόρθωση εις βάρος της Ελληνικής Δημοκρατίας έπρεπε να περιοριστεί από το ποσό του 1 993 586 637 δρχ. στο ποσό των 80 379 053 δρχ., δεδομένου ότι το ποσό του 1 913 207 634 δρχ. είχε ήδη πιστωθεί υπέρ του ΕΓΤΠΕ.

45 Υπενθυμίζεται συναφώς ότι, με απόφαση της 21ης Ιανουαρίου 1994 απευθυνθείσα στα κράτη μέλη, η Επιτροπή έταξε ως προθεσμία την 31η Ιανουαρίου 1994 για τη διαβίβαση των συμπληρωματικών πληροφοριών στο πλαίσιο της εκκαθαρίσεως των λογαριασμών για το οικονομικό έτος 1991. Στην προκειμένη περίπτωση, μόλις με τα από 12 Δεκεμβρίου 1994 έγγραφα, δηλαδή λίγες ημέρες πριν από την τελική απόφαση, η Ελληνική Δημοκρατία πληροφόρησε την Επιτροπή για ορισμένα περιστατικά τα οποία, κατά την Ελληνική Δημοκρατία, ασκούσαν επιρροή. Δεδομένου ότι οι πληροφορίες αυτές προδήλως περιήλθαν στην Επιτροπή εκπροθέσμως, αυτή δεν ήταν υποχρεωμένη να τις λάβει υπόψη κατά την τελική απόφαση. Επομένως, τα κεφάλαια αυτά της προσφυγής πρέπει να απορριφθούν.

46 Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι η επίδικη απόφαση πρέπει να ακυρωθεί κατά το μέτρο που δεν καταλογίζει οριστικά εις βάρος του ΕΓΤΠΕ το ποσό των 3 531 558 038 δρχ. ως δαπάνες για τις πριμοδοτήσεις καπνού σε φύλλα και τις αντίστοιχες επιστροφές.

Επί των δικαστικών εξόδων

47 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα. Σύμφωνα όμως με το άρθρο 69, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, το Δικαστήριο μπορεί να κατανείμει τα έξοδα ή να αποφασίσει ότι κάθε διάδικος φέρει τα δικαστικά του έξοδα σε περίπτωση μερικής ήττας των διαδίκων. Δεδομένου ότι η Ελληνική Δημοκρατία και η Επιτροπή ηττήθηκαν εν μέρει, κάθε διάδικος πρέπει να φέρει τα δικά του έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα)

αποφασίζει:

1) Ακυρώνει την 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 (ΕΓΤΠΕ), τμήμα Εγγυήσεων, για το οικονομικό έτος 1991, κατά το μέτρο που δεν καταλογίζει οριστικά εις βάρος του ΕΓΤΠΕ το ποσό των 3 531 558 038 δρχ. ως δαπάνες για τις πριμοδοτήσεις καπνού σε φύλλα και τις αντίστοιχες επιστροφές.

2) Απορρίπτει την προσφυγή κατά τα λοιπά.

3) Κάθε διάδικος φέρει τα δικαστικά του έξοδα.

Ragnemalm Mancini Kapteyn

Murray Hirsch

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 29 Ιανουαρίου 1998.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος του έκτου τμήματος

H. Ragnemalm