YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)
4 päivänä heinäkuuta 1996 *

Asiassa C-50/94,

Helleenien tasavalta, asiamiehinään valtion oikeudellisen neuvoston avustavat oikeudelliset neuvonantajat Vassileios Kontolaimos ja Ioannis Chalkias sekä valtion oikeudellisen neuvoston oikeudelliset asiamiehet Christina Sitara ja Vassileia Pelekou, prosessiosoite Luxemburgissa Kreikan suurlähetystö, 117 Val Sainte-Croix,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja Xenophon Yataganas, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta varainhoitovuonna 1990 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä 25 päivänä marraskuuta 1993 tehdyn komission päätöksen 93/659/EY (EYVL L 301, s. 13) kumoamista siltä osin kuin se koskee Helleenien tasavaltaa,

* Oikeudenkäyntikieli: kreikka.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. N. Kakouris sekä tuomarit G. Hirsch (esittelevä tuomari) ja P. J. G. Kapteyn,

julkisasiamies: N. Fennelly,
kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 18.1.1996 pidetyssä istunnossa esittämät lausumat,

kuultuaan julkisasiamiehen 14.3.1996 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Helleenien tasavalta on yhteisöjen tuomioistuimeen 7.2.1994 jättämällään kanteella vaatinut EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan osittain Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta varainhoitovuonna 1990 rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä 25 päivänä marraskuuta 1993 tehdyn komission päätöksen 93/659/EY (EYVL L 301, s. 13) siltä osin kuin se koskee Helleenien tasavaltaa.

2 Kanteella vaaditaan tämän päätöksen kumoamista siltä osin kuin komissio on todennut, että EMOTR ei vastaa seuraavista määristä:

— 866 305 307 Kreikan drakmaa (GRD) eläinrehun vientitukia,

— 981 233 150 GRD, joka on kymmenesosa oliiviöljyn tuotantotuesta,

— 4 491 969 372 GRD tupakan vientitukia ja -palkkioita, joita on maksettu 9 786 652 kilogramman perusteella, joka vastaa 3 632 654 033 GRD:aa, ja tupakan vientitukia ja -palkkioita, jotka vastaavat 859 315 339 GRD:aa; näiden summien perusteella on tehty negatiivinen varaus varainhoitovuodelle 1990.

3 Suullisessa käsittelyssä Kreikan hallitus peruutti kanteen siltä osin kuin se koski 4 491 969 372 GRD:n arvosta tupakan vientitukia ja -palkkioita.

Eläinrehun vientitukimenot

4 Komissio on esittänyt rahoitusta koskevien korjausten perusteet 10.6.1993 antamassaan tiivistelmässä, josta ilmenee, että komissio päätteli vuonna 1992 tehdyn tarkastuskäynnin perusteella, että KYDEP (kotimaisten tuotteiden hallinnon keskusvirasto) oli 16.11.1990 saakka puuttunut eläinrehun markkinoihin määräämällä osto- ja myyntihinnat ja että valtio kattoi näistä toimista aiheutuneet tappiot, joihin vielä lisättiin Kreikan maatalouspankin perimät korot. Tarkastuskäynnin yhteydessä huomattiin erityisesti, että KYDEP oli jatkanut viljan (maissi, ohra) myymistä eläinrehun valmistajille ostomenon alittavaan hintaan. Koska valtion kattamat, eläinrehumarkkinoihin puuttumisesta aiheutuneet tappiot ylittivät

huomattavasti EMOTR:lle vientitukimenoina ilmoitetut määrät, komissio teki 866 305 307 GRD:n suuruisen rahoitusta koskevan tarkistuksen, joka toisin sanoen oli yhtä suuri kuin koko eläinrehun vientitukina varainhoitovuodelta 1990 ilmoitettu määrä.

5 Kreikan hallitus väittää ensinnäkin, että kun komissio tarkastaa ja hyväksyy tilit, se ei saa perustaa päätöksiään sellaisiin seikkoihin, jotka ovat tulleet sen tietoon vasta yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 (EYVL L 94, s. 13) 5 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetyn määräajan päätyttyä, kuten tässä asiassa; tässä säännöksessä säädetään, että tilit on tarkastettava ja hyväksyttävä ennen seuraavan vuoden loppua. Koska riidanalainen tilien tarkastaminen ja hyväksyminen koskee vuotta 1990, tarkemmin sanottuna 16.10.1989 ja 15.10.1990 välistä aikaa, komissio toimi väärin, kun se otti huomioon vuonna 1992 tehdyn tarkastuskäynnin yhteydessä saatuja tietoja, jotka siis oli saatu 31.12.1991 jälkeen.

6 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan (asia 349/85, Tanska v. komissio, tuomio 27.1.1988, Kok. 1988, s. 169, 19 kohta) komission on asetuksen N:o 729/79 2 artiklan nojalla kieltäydyttävä ottamasta EMOTR:sta vastattavaksi vientitukia, joita ei ole myönnetty yhteisön sääntöjen mukaisesti, niin kauan kuin tilejä ei ole asianmukaisesti tarkastettu ja hyväksytty. Tämä velvollisuus ei lakkaa pelkästään sen vuoksi, että tilit tarkastetaan ja hyväksytään vasta saman asetuksen 5 artiklassa säädetyn määräajan päätyttyä. Koska tämän säännöksen noudattamatta jättämisestä ei ole säädetty mitään seuraamusta, ja kun otetaan huomioon, että tilien tarkastuksen ja hyväksymisen pääasiallisena tarkoituksena on varmistua siitä, että ne menot, joihin kansalliset viranomaiset ovat sitoutuneet, ovat yhteisön sääntöjen mukaisia, määräaikaa on pidettävä ainoastaan järjestysluontoisena määräaikana, edellyttäen kuitenkin, että jäsenvaltioiden etua ei loukata.

7 Tästä seuraa, että komissiolla oli nyt käsiteltävänä olevassa asiassa oikeus ottaa huomioon vuonna 1992 tehdyn tarkastuskäynnin tulokset. Kreikan hallituksen tämän seikan osalta esittämiä perusteluja ei näin ollen voida hyväksyä.

8 Kreikan hallitus väittää toiseksi, että komissio ei ole riittävästi perustellut päätöstään olla hyväksymättä vientitukimenoja kokonaisuudessaan. Se katsoo siis, että komission olisi pitänyt näyttää toteen paitsi KYDEP:n toimintatavan ja eläinrehun viennin välillä ollut yhteys, myös se, mikä olisi ollut eläinrehun hintataso ja sitä vastaavien menojen suuruus, jos tällaista yhteyttä ei olisi ollut.

9 Tämän osalta on ensiksi muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan (ks. erityisesti asia 347/85, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 24.3.1988, Kok. 1988, s. 1749, 60 kohta) tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevia päätöksiä ei tarvitse perustella yksityiskohtaisesti, jos kyseinen hallitus on ollut tiiviisti mukana päätöksen valmisteluprosessissa ja on sen vuoksi ollut tietoinen niistä syistä, joiden perusteella komissio on katsonut, että EMOTR ei voi vastata riidanalaisista määristä.

10 Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on selvää, että Kreikan hallitus on ollut tiiviisti mukana riidanalaisen päätöksen valmisteluprosessissa ja että se tietää, mistä syystä komissio on katsonut, että EMOTR ei voi vastata riidanalaisesta määrästä. Itse asiassa komission johtopäätökset toisaalta perustuvat Kreikassa 1.—4.6.1992 tehdyn tarkastuskäynnin yhteydessä saatuihin tietoihin, ja komissio on toisaalta keskustellut näistä havainnoista Kreikan viranomaisten kanssa, sillä kuten tiivistelmästä ilmenee, nämä eivät voineet hyväksyä ehdotettuja korjauksia ja pyysivät sen vuoksi positiivisen varauksen tekemistä; tämä pyyntö hylättiin.

11 Tämän jälkeen on muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan (em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomion 14 kohta) silloin, kun komissio kieltäytyy ottamasta EMOTR:sta vastattavaksi tiettyjä menoja

siitä syystä, että menot ovat syntyneet jäsenvaltion rikottua yhteisön sääntöjä, jäsenvaltion velvollisuutena on osoittaa, että komission epäämän rahoituksen saamisen edellytykset ovat täyttyneet.

12 Tiivistelmään sisältyneiden havaintojen mukaan nyt käsiteltävänä olevassa asiassa KYDEP hallinnoi eläinrehualaa valtion monopolina siten, että tästä aiheutuneet kulut, erityisesti näiden tuotteiden myynnistä aiheutuneet tappiot, katettiin kokonaisuudessaan valtion budjetista. Komission mukaan myynti omakustannushinnan alittavaan hintaan on kiellettyä kansallista tukea, joka lisää yhteisön vientituen määrää, jos tuotteet viedään. Tavanomaisessa tilanteessa rehun omakustannushinnan alentamisen vaikutus olisi se, että sen seurauksena tuotteet saadaan vietyä, koska niitä ei niiden korkean hinnan vuoksi voida viedä ilman tällaista kansallista tukea.

13 Väitteidensä tueksi komissio on viitannut erityisesti Kreikan maatalousministeriön KYDEP:lle osoittamaan kirjeeseen, jonka seurauksena viimeksi mainittu 16.11.1990 alkaen lopetti puuttumisensa markkinoihin. Kreikan hallitus on yhteisöjen tuomioistuimen pyynnöstä suullisessa käsittelyssä esittänyt jäljennöksen tästä kirjeestä. Tässä 9.11.1990 päivätyssä luottamuksellisessa kirjeessä ministeriö ilmoitti KYDEP:lle, että Kreikan valtion pankki on osittain kumonnut 26.7. ja 27.8.1990 tekemänsä kaksi päätöstä. Yhteisöjen tuomioistuimen pyynnöstä Kreikan hallitus esitti suullisessa käsittelyssä jäljennökset näistä hinta- ja tulokomission laatimista asiakirjoista.

14 Edellä mainitussa, 27.8.1990 tehdyssä päätöksessä, jossa viitataan useisiin aikaisempiin samaa asiaa koskeviin vuosina 1983, 1988 ja 1990 tehtyihin päätöksiin, ilmoitetaan hinnat, joita käytetään, kun rehuviljaa saatetaan KYDEP:n välityksellä kreikkalaisten karjankasvattajien käyttöön sekä sellaisten seosrehuja valmistavien teollisuus- ja käsiteollisuusyritysten käyttöön, joiden tuotteet on tarkoitettu yksinomaan maan sisäiseen kulutukseen. Vientiin tarkoitettujen eläinrehujen osalta päätöksellä annetaan KYDEP:lle valtuus saattaa rehuviljaa seosrehuteollisuuden

käyttöön omakustannushintaa vastaavaan hintaan (toisin sanoen markkinahintaan lisättynä hallinto-, kuljetus- ym. kuluilla) siten, että siitä ei aiheudu mitään sellaisia menoja, jotka pitäisi kattaa valtion varoista.

15 Tästä asiakirjasta käy ilmi, että KYDEP puuttui koko riidanalaisen kauden ajan kansallisiin eläinrehumarkkinoihin alentamalla hintoja keinotekoisesti. Ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että tämä interventio vaikutti eläinrehun vientiin. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 25 kohdassa, eläinrehun tuottajille kansallisille markkinoille myyntiä varten myönnetty tuki ehkä teki mahdolliseksi niiden toiminnan säilymisen olosuhteissa, joissa muilla yhteisössä toimivilla tuottajilla olisi ollut kilpailuetu niihin nähden, jolloin se, että ne pystyivät viemään tuotteitaan ja käyttämään hyväkseen vientitukia, saattoi johtua tästä kansallisia markkinoita varten myönnetystä tuesta.

16 Koska on todistettu, että KYDEP:n toimintatavalla, joka merkitsi viljan myyntiä omakustannushinnan alittavaan hintaan, oli vaikutus vientitukijärjestelmään, Kreikan hallituksen velvollisuutena on osoittaa vääräksi se komission väite, jonka mukaan eläinrehumarkkinoihin puuttumisesta aiheutuneet valtiolle ilmoitetut tappiot ylittivät huomattavasti EMOTR:lle ilmoitetut vientitukimenot. Koska Kreikan hallitus ei ole tätä osoittanut, komissiolla oli oikeus kieltäytyä maksamasta ilmoitettuja eläinrehun vientitukimenoja kokonaisuudessaan.

17 Kreikan hallitus väittää kolmanneksi, että valtiolla ei ollut mitään yhteyttä KYDEP:hen riidanalaisena kautena. Kyseisenä kautena näiden välillä ei ollut sellaista yhteyttä kuin yhteisöjen tuomioistuimen aikaisemmassa oikeuskäytännössä on

kuvailtu. Kreikan hallituksen mukaan KYDEP toimi täysin itsenäisesti eikä Kreikan hallitus osallistunut sen toimintaan eikä kehottanut KYDEP:tä toimimaan näin eivätkä sen paremmin Helleenien tasavalta kuin Kreikan maatalouspankkikaan kattaneet sen tappioita.

18 Nämä seikat huomioon ottaen Kreikan hallitus korostaa, että Ateenan Efeteio asetti 31.5.1993 tekemällään päätöksellä KYDEP:n erityiseen selvitystilaan. Mikäli KYDEP:llä olisi ollut todellisia saatavia valtiolta, se olisi voinut turvautua kahteen eri menettelyyn välttääkseen pian tapahtuvan purkamisen; se olisi voinut vaatia valtiota maksamaan velkansa, tai se olisi voinut nostaa vahingonkorvauskanteen valtiota vastaan. Voimassa olevan kansallisen lainsäädännön mukaan kolmansien saatavat valtiolta vanhentuvat viidessä vuodessa saatavan syntymisestä lukien. Valtiolta mahdollisesti olevista, 1.1.1988 syntyneistä saatavista olisi tämän vuoksi pitänyt nostaa vahingonkorvauskanne viimeistään vuonna 1992, mitä ei ole tehty. Valtiolla ei ole näin ollen ollut mitään sitoumuksia vuoden 1987 lopun jälkeen.

19 Kuten tämän tuomion 12—16 kohdasta ilmenee, on ensinnäkin selvää, että riidanalaisena kautena Kreikan viranomaiset valvoivat KYDEP:n toimia kansallisilla eläinrehumarkkinoilla ja että nämä KYDEP:n interventiot vaikuttivat vientitukijärjestelmään. Seuraavaksi on todettava, että kun KYDEP asetettiin Kreikan maatalouspankin pyynnöstä selvitystilaan vuonna 1993, sen varat eivät likimainkaan riittäneet tappioiden kattamiseen, jolloin sillä, että sen velat jäivät valtion omistaman pankin tappioksi, on sama vaikutus kuin jos valtio olisi vastannut interventioista aiheutuneista menoista.

20 Eläinrehujen vientitukimenoja koskeva kanneperuste on näin ollen hylättävä.

Oliiviöljyn tuotantotukimenot

21 Tiivistelmän oliiviöljyn tuotantotukea koskevassa luvussa todetaan, että menojen valvonta oli puutteellista. Tilejä tarkastettaessa ja hyväksyttäessä tehty tilintarkastus paljasti, että tuen tarkastusjärjestelyissä oli vakavia puutteita. Tiivistelmässä kiinnitetään erityisesti huomioita oliivinviljelyä koskevan rekisterin puuttumiseen, vaikka oliivirekisterin perustamisesta oliiviöljyä tuottavissa jäsenvaltioissa 21 päivänä tammikuuta 1975 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 154/75 (EYVL L 19, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 22 päivänä joulukuuta 1980 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3453/80 (EYVL L 360, s. 15), säädetään, että määräaika rekisterin valmiiksi saattamiselle päättyy 31.10.1988. Myös ATK-rekisterien muodostamisessa oli huomattavia viivästyksiä, vaikka näiden piti olla toimintakunnossa ennen 31.10.1990 (oliiviöljyn tuotantotukijärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 31 päivänä lokakuuta 1984 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3061/84 [EYVL L 288, s. 52] 11 artiklan 2 kohdan ensimmäinen virke, sellaisena kuin se on muutettuna 17 päivänä tammikuuta 1989 annetulla komission asetuksella (ETY) N:o 98/89 [EYVL L 14, s. 14]). Tarkastuksen yhteydessä havaittiin, että eräitä merkittäviä oliiviöljyn tuotantoalueita koskevat tiedot eivät vielä olleet rekisterissä.

22 Tiivistelmästä ilmenee lisäksi, että etenkään tuet maksava toimielin DIDAGEP ei käytä ATK-rekistereissä olevia tietoja tarkastusten suorittamiseen ennen tukien maksamista. Oliiviöljyn valvontavirasto oli markkinointivuoden 1989/1990 osalta tehnyt koko Kreikan alueella ainoastaan 499 tarkastusta paikan päällä; tämä määrä oli täysin riittämätön, koska tämän markkinointivuoden osalta voimassa olevissa säädöksissä säädettiin, että viisi prosenttia tukihakemuksista on tarkastettava. Kun näin ollen otetaan huomioon se, ettei oliivinviljelyä koskevaa rekisteriä eikä ATK-rekistereitä ollut olemassa, tilanne Helleenien tasavallassa ei vastannut EMOTR:n vaatimuksia. Tilejä tarkastettaessa ja hyväksyttäessä tehty vakiomääräinen 10 prosentin vähennys markkinointivuodelta 1989/1990 maksettavaan tukeen oli näin ollen perusteltu.

23 Kreikan hallitus väittää ensinnäkin, että menojen jonkin vakiomääräisen osuuden hyväksymättä jättäminen on sellainen seuraamus, josta ei ole säädetty yhteisön lainsäädännössä ja josta määrääminen ylittää komission harkintavallan rajat.

24 Komissio muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sillä on oikeus evätä tukien maksaminen kokonaisuudessaan, kun se havaitsee, että käytössä ei ole tarkastusjärjestelmää. Tästä huolimatta se on tässä asiassa vähentänyt ainoastaan 10 prosenttia ilmoitetuista määristä ja näin soveltanut yksiköiden välisen työryhmän hyväksymää tunnusmerkistöä, jonka komissio on hyväksynyt ja joka on annettu tiedoksi kaikille jäsenvaltioille EMOTR:n hallintokomiteassa, jossa siihen suhtauduttiin myönteisesti. Komission mukaan tunnusmerkistöstä on muodostunut yhteinen sopimus, siten että jos korjausten määrää ei pystytä tarkasti määräämään, valitaan keskitie ja tehdään vakiomääräinen korjaus, jolloin pystytään samalla sekä noudattamaan yhteisön oikeutta ja takaamaan yhteisön varojen moitteeton hoitaminen että hyväksymään jäsenvaltioiden ymmärrettävä toive välttää liialliset ja suhteettomat korjaukset.

25 Palautuksiin tehtäville vakiomääräisille vähennyksille on tunnusmerkistössä asetettu kolme tasoa — kaksi prosenttia, viisi prosenttia ja 10 prosenttia —, jotta voitaisiin ottaa huomioon se, kuinka suuren uhan valvonnan puutteellisuuden eri asteet aiheuttavat EMOTR:lle. Menoihin voidaan tehdä vakiomääräinen 10 prosentin suuruinen korjaus, jos puutteet koskevat valvontajärjestelmää kokonaisuudessaan tai sen olennaisia osia tai menojen sääntöjenmukaisuuden varmistamiseksi tehtävien olennaisen tärkeiden tarkastusten suorittamista siten, että voidaan kohtuudella katsoa, että EMOTR:lle aiheutuu vakava vaara laajojen tappioiden syntymisestä.

26 Ensinnäkin on muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan (em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomion 13 kohta) silloin, kun on mahdotonta varmuudella osoittaa, missä määrin yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa oleva kansallinen toimenpide on aiheuttanut EMOTR:n jonkin budjettikohdan menojen kasvua, komissiolla ei ole muuta mahdollisuutta kuin jättää hyväksymättä kyseiset menot kokonaisuudessaan.

27 Seuraavaksi on todettava, että kun komissio kieltäytyy ottamasta tiettyjä menoja vastattavaksi EMOTR:sta sillä perusteella, että menot ovat syntyneet jäsenvaltion rikottua yhteisön sääntöjä, tämän valtion asiana on osoittaa, että komission epäämän rahoituksen saamisen ehdot ovat täyttyneet (em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomion 14 kohta). Tämän tuomion 15 kohdan mukaan

samat näkökohdat soveltuvat myös silloin, kun komissio on kaikkien yhteisöjen oikeussääntöjen vastaisten kulujen hylkäämisen sijasta pyrkinyt vahvistamaan lainvastaisen toiminnan taloudellisen vaikutuksen laskelmilla, jotka ovat perustuneet arvioon siitä, mikä olisi ollut tilanne kyseisillä markkinoilla, jos yhteisön oikeussääntöjä ei olisi rikottu. Tällaisessa tapauksessa todistustaakka laskelmien virheellisyydestä on valtiolla, joka haluaa saada rahoituksesta kieltäytymisen kumotuksi.

28 Mikäli komissio tilien tarkastamis- ja hyväksymistehtävää suorittaessaan päättää olla epäämättä menojen rahoitusta kokonaisuudessaan ja yrittää sen sijaan saada aikaan sääntöjä, joiden tarkoituksena on erotella valvonnan eriasteisista puutteista EMOTR:lle aiheutuvien riskien eri tasot, jäsenvaltion on osoitettava, että tunnusmerkistö on mielivaltainen ja kohtuuton. Koska Kreikan hallitus ei ole näyttänyt tätä toteen, sen tämän osalta esittämät väitteet on hylättävä.

29 Toiseksi Kreikan hallitus kiistää omalta osaltaan kaiken vastuun sekä oliivinviljelyä koskevan rekisterin että ATK-rekisterien perustamisessa todetuista viivästyksistä. Todetut viivästykset aiheutuvat pikemminkin objektiivisista syistä.

30 Oliivinviljelyä koskevan rekisterin osalta Kreikan hallitus huomauttaa erityisesti, että se oli 28.12.1988 lähettänyt komissiolle rekisterin perustamiseksi tarvittavan testiohjelman. Komissio oli 21.6.1991 ehdottanut maatalousministeriölle, että ennen päätyön aloittamista suoritettaisiin kokeiluvaiheen töitä. Vaikka Kreikan viranomaiset heti ilmoittivat suoraan komissiolle, että oliivinviljelyä koskevan rekisterin perustaminen ja nopea käyttöönotto oli objektiivisesti mahdotonta, ja vaikka Helleenien tasavallan viranomaiset vuodesta 1988 alkaen toimivat tiiviissä yhteistyössä komission edustajien kanssa tämän ongelman ratkaisemiseksi, komissio piti jälkeenpäin Helleenien tasavaltaa vastuullisena ja kieltäytyi hyväksymästä oliiviöljyn tuotantotuesta aiheutuneita menoja.

31 ATK-rekisterien osalta Kreikan hallitus huomauttaa, että viivästys niiden muodostamisessa koski ainoastaan erityishakemistoa. Vuosien 1985/1986—1988/1989 tuotantoa koskevista tiedoista 89 prosenttia oli ATK-rekisterissä. Tuottajien kauden 1989/1990 hakemuksista oli 47 prosenttia ATK-järjestelmässä. Myös tämän osalta viivästys aiheutui objektiivisesta mahdottomuudesta.

32 Komissio ei kiistä sitä, että Kreikan ja yhteisön viranomaisten välillä käytiin vuosina 1991 ja 1992 kirjeenvaihtoa, joka koski oliivinviljelyä koskevan rekisterin perustamisessa olleita vaikeuksia, ja että komissio oli sitoutunut tukemaan siihen liittyviä toimia. Komissio korostaa, että se on täyttänyt ja aikoo jatkossakin täyttää sitoumuksensa, mutta että tavoitetta ei ole saavutettu, mikä todistaa ainakin sen, että kansalliset viranomaiset ovat laiminlyöneet sellaisen menetelmän käyttöön ottamisen, joka on välttämätön kyseisen alan tehokkaan valvonnan toteuttamiselle. Vuonna 1990 ei itse asiassa ollut olemassa mitään toteuttamiskelpoista suunnitelmaa oliivinviljelyä koskevan rekisterin muodostamiseksi.

33 Komissio huomauttaa lisäksi, että ATK-rekisterejä, jotka ovat oliiviöljyalan perinteinen tarkastusmenetelmä, ei ole päivitetty moneen vuoteen.

34 Tuen myöntämisestä oliiviöljyn tuotannolle sekä tuottajajärjestöille koskevista yleisistä säännöistä 17 päivänä heinäkuuta 1984 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2261/84 (EYVL L 208, s. 3) 14 artiklan 1 kohdan mukaan "[j]okaisen tuottajajäsenvaltion on sovellettava tarkastusjärjestelmää, jolla taataan, että tuote, jolle tuki myönnetään, on oikeutettu tukeen".

35 Tarkastuksia varten jäsenvaltio käyttää muun muassa pysyviä ATK-rekisterejä oliivin ja oliiviöljyn tuotantoa koskevista tiedoista (asetuksen N:o 2261/84 14 artiklan 5 kohta). Näissä rekistereissä on oltava kaikki tiedot, joita tarvitaan tarkastusten helpottamiseksi ja sääntöjenvastaisuuksien nopeaksi löytämiseksi (saman asetuksen 16 artiklan 2 kohta).

36 Asetuksen N:o 3061/84 11 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 98/89, säädetään, että ATK-rekisterissä olevien kaikkien osien on oltava toimintakunnossa ennen 31.10.1990. Jäsenvaltioiden on lisäksi käytettävä tietoja tarkastuksia varten sitä mukaa kuin erityisiä rekisterejä perustetaan (11 artiklan 2 kohdan toinen virke).

37 Saman asetuksen 11 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen mukaan jäsenvaltioiden on syötettävä oliivinviljelyä koskevassa rekisterissä olevat perustiedot tähän rekisteriin. Oliivinviljelyä koskevan rekisterin, jonka tarkoituksena on tuotantomahdollisuuksien selvittämiseksi tarvittavien tietojen hankkiminen ja yhteisön oliiviöljyn tukijärjestelmän paremman toiminnan turvaaminen, piti Kreikassa olla valmis 31.10.1988 mennessä (asetuksen N:o 154/75 1 artikla, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 3453/80).

38 Kreikan hallitus ei ole kiistänyt, että sekä oliivinviljelyä koskevan rekisterin perustamisessa että ATK-rekisterien käyttöön ottamisessa oli merkittäviä viivästyksiä.

39 Siltä osin kuin Kreikan hallitus väittää säädettyjen määräaikojen noudattamisen olleen objektiivisesti mahdotonta, on muistutettava, että vaikka yhteisöjen tuomioistuin onkin katsonut, että jäsenvaltio voi vedota siihen, että yhteisön päätöksen oikea täytäntöönpaneminen on ollut täysin mahdotonta (asia 213/85, komissio v. Alankomaat, tuomio 2.2.1988, Kok. 1988, s. 281, 22 kohta), kyseisen jäsenvaltion on joka tapauksessa ajoissa saatettava täytäntöönpanoon liittyvät ongelmat toimivaltaisen toimielimen arvioitavaksi. Tällaisessa tilanteessa toimielimen ja jäsenvaltion on vaikeuksien voittamiseksi oltava vilpittömässä mielessä yhteistyössä erityisesti EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan määräysten taustalla olevan säännön perusteella, jonka mukaan jäsenvaltioilla ja yhteisöjen toimielimillä on vastavuoroisen vilpittömän yhteistyön velvollisuus; niiden on tällöin noudatettava täysin perustamissopimuksen määräyksiä (ks. erityisesti asia C-348/93, komissio v. Italia, tuomio 4.4.1995, Kok. 1995, s. I-673, 17 kohta).

40 Oliivinviljelyä koskevan rekisterin osalta Kreikan hallitus on vasta 28.12.1988, eli asetuksella N:o 3453/80 säädetyn määräajan päätyttyä, toimittanut komissiolle rekisterin perustamiseen tarvittavan kokeiluohjelman. Kreikan hallituksen asiamies ilmoitti suullisessa käsittelyssä, että rekisterin perustamisvaikeuksista ilmoitettiin komissiolle vasta säädetyn määräajan päätyttyä. Se seikka, että komissio on tämän päivämäärän jälkeen avustanut Kreikan hallitusta sen pyrkimyksissä noudattaa sille kuuluvaa velvollisuutta, ei näin ollen osoita, että rekisterin perustaminen olisi ollut täysin mahdotonta vaaditussa ajassa, koska Kreikan hallitus ei ole vedonnut mihinkään sellaiseen seikkaan, joka koskisi 31.10.1988 edeltänyttä aikaa.

41 Oliiviöljyn valvontavirastoon 4.—8.11.1991 tehdyistä tarkastuksista laaditusta kertomuksesta ilmenee ATK-rekistereiden osalta, että eräitä merkittäviä tuotantoalueita koskevat tiedot eivät olleet tässä rekisterissä. Kertomuksessa todetaan, että tämän rekisterin perustamisen viivästykselle ei pystytty esittämään mitään perustelua.

42 Kreikan hallitus ei ole näin ollen osoittanut, että oliivinviljelyä koskevan rekisterin perustamisen ja ATK-rekisterien muodostamisen viivästyminen olisi ollut täysin väistämätöntä.

43 Kreikan hallitus huomauttaa kolmanneksi, että koska tietojen keruussa ilmeni ongelmia, maatalousministeriön paikalliset johtokunnat tekivät tiedoista lisätarkastuksia. Tarkastukset eivät siten olleet riittämättömiä niiden osalta, joita koskevia tietoja ei vielä ollut syötetty rekisteriin.

44 Kreikan hallitus korostaa, että ne 1 534 tarkastusta, jotka alueellisesti toimivaltaiset maatalousministeriön johtokunnat olivat tehneet, korvasivat sen puutteen, joka oli havaittu oliiviöljyn valvontaviraston paikan päällä tekemien tarkastusten lukumäärässä; viimeksi mainittuja tarkastuksia oli tehty 499 kyseisen varainhoitovuoden

osalta. Tarkastusprosentti oli näin ollen 4,89 kyseisen varainhoitovuoden osalta, joten asetuksella N:o 98/89 säädetty neljän prosentin vaatimus oli selvästi ylitetty.

45 Komissio huomauttaa, että EMOTR:n tekemä 981 233 150 GRD:n suuruinen korjaus perustuu tässä tapauksessa paitsi siihen, että oliivinviljelyä koskevaa rekisteriä, joka on ensiarvoisen tärkeä tarkastusväline oliiviöljyalalla, ei ole olemassa, myös ennen kaikkea siihen, että säädetyt tarkastukset, erityisesti ATK-rekisterien avulla tehtävät tarkastukset, oli tehty puutteellisesti.

46 Komissio huomauttaa lisäksi, että 4.—8.11.1991 tehdyistä tarkastuksista laaditun kertomuksen mukaan oliiviöljyn valvontavirasto teki vuonna 1990 noin 500 tarkastusta, vaikka sen olisi alkuvaiheessa pitänyt tehdä vähintään 2 000 tarkastusta. Kertomuksen perusteella komissio katsoo vakiintuneen käytännön olleen, että toimivaltainen elin DIDAGEP ei tarkastanut tietoja maksaessaan tukia, joita tuottajat olivat hakeneet 76 tuottajajärjestön muodostaman ELEOURGIKI:n välityksellä.

47 Ensiksi on todettava, että asetuksessa N:o 2261/84 vaadittujen tarkastusten suorittaminen riippuu siitä, kuuluuko tuottaja tuottajajärjestöön.

48 Kun kyseessä ovat järjestäytyneet tuottajat, hyväksyttyjen järjestöjen on jätettävä jäsentensä tekemät viljelyilmoitukset ja tarkastettava paikan päällä viisi prosenttia näistä ilmoituksista (asetuksen N:o 2261/84 6 artiklan 1 kohta luettuna yhdessä asetuksen N:o 3061/84 4 artiklan 2 kohdan kanssa). Asetuksen N:o 2261/84 14 artiklan 2 kohdan mukaan tuottajajäsenvaltioiden on valvottava kunkin tuottajajärjestön ja kunkin liiton toimintaa ja erityisesti näiden toimielinten suorittamia tarkastustoimia.

49 Tuottajajärjestöön kuulumattomien tuottajien osalta kyseisen jäsenvaltion on tehtävä tarkastukset pistokokein paikan päällä, ja niillä on voitava tarkastaa viljelyilmoitusten paikkansapitävyys ja oliiviöljyn tuotantoa varten korjattujen oliivien käyttötarkoitus ja mahdollisuuksien mukaan se, että nämä oliivit on tosiasiallisesti jalostettu öljyksi (asetuksen N:o 2261/84 14 artiklan 4 kohta). Näiden tarkastusten on kohdistuttava yhteen prosenttiin oliivinviljelijöistä alueilla, joissa oliivinviljelyä koskevan rekisterin perustiedot ovat käytettävissä, ja neljään prosenttiin muilla alueilla (asetuksen N:o 3061/84 10 artiklan 2 kohta, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 98/89).

50 Järjestäytyneitä tuottajia koskevien tarkastusten osalta komission 4.—8.11.1991 tekemästä tarkastuskäynnistä laaditusta kertomuksesta ilmenee, että tuottajajärjestöt tekivät viidelle prosentille tukihakemuksista aikaisemmin saatuihin tietoihin perustuvan, pelkästään asiakirjoihin kohdistuvan tarkastuksen sen sijaan, että ne olisivat tehneet tarkastuksia paikan päällä, siten kuin asetuksen N:o 2261/84 6 artiklan 1 kohdassa säädetään. Kreikan hallitus ja komissio ovat samaa mieltä siitä, että oliiviöljyn valvontavirasto, joka oli asetuksen N:o 2261/84 14 artiklan 2 kohdan nojalla vastuussa tuottajajärjestöjen suorittamien tarkastustoimien valvonnasta, oli itse tehnyt ainoastaan 499 tarkastusta vaadittujen 2 000 sijasta.

51 Kreikan hallitus vetoaa siihen, että maatalousministeriön aluehallinnon johtokunnat tekivät 1 534 tarkastusta paikan päällä, mutta tällä ei voida korjata näitä puutteita, koska nämä viranomaiset olivat vastuussa ainoastaan järjestäytymättömiin tuottajiin kohdistuvista tarkastuksista.

52 Kreikan hallitus ei ole siis osoittanut, että komission väitteet tarkastusten riittämättömyydestä ovat epätarkkoja.

53 Siltä osin kuin Kreikan hallitus on väittänyt, että oliiviöljyn valvontavirasto on pikemminkin yhteisön toimielin kuin kansallinen toimielin ja että Helleenien tasavaltaa ei näin ollen voida syyttää sen laiminlyönneistä, on huomattava, että tarkastuskertomuksessa on todettu, että tämä virasto on Kreikan maatalousministeriön

alainen ja että sen työntekijät ovat valtion virkamiehiä. Tätä Kreikan hallituksen väitettä ei siis voida hyväksyä.

54 Oliiviöljyn tuotantotukimenoja koskeva kanneperuste on siis myös hylättävä.

55 Edellä esitetyn perusteella kanne on kokonaisuudessaan hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

56 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Helleenien tasavalta on hävinnyt asian, se velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kanne hylätään.

2) Helleenien tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Kakouris Hirsch Kapteyn

Julistettiin Luxemburgissa 4 päivänä heinäkuuta 1996.

R. Grass
kirjaaja

C. N. Kakouris
kuudennen jaoston puheenjohtaja