ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
CLAUS GULMANN
της 12ης Φεβρουαρίου 1992 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Το Δικαστήριο γνωρίζει καλώς από διάφορες υποθέσεις τα προβλήματα που ανέκυψαν στην ελληνική αγορά σιτηρών μετά από την προσχώρηση της Ελλάδος στην Κοινότητα την 1η Ιανουαρίου 1981. Το Δικαστήριο έλαβε θέση με τις αποφάσεις του επί αυτών των υποθέσεων ως προς τη νομιμότητα κατά το κοινοτικό δίκαιο μιας σειράς μέτρων που εφάρμοσαν οι ελληνικές αρχές για την επίλυση αυτών των προβλημάτων [1].

Η παρούσα υπόθεση αφορά τη νομιμότητα συγκεκριμένων επεμβάσεων στην αγορά σιτηρών για τα έτη 1982-1986.

Η Επιτροπή ζητεί να αναγνωριστεί ότι η Ελληνική Δημοκρατία

— με την προώθηση των εξαγωγών σιτηρών και μεταποιημένων με βάση τα σιτηρά προϊόντων μέσω της ΚΥΔΕΠ (κρατική υπηρεσία διαχειρίσεως εγχωρίων προϊόντων) και την κάλυψη των ζημιών που κατ' αυτόν τον τρόπο προκαλούνταν στον οργανισμό αυτό με άμεσα ή έμμεσα μέτρα ενισχύσεως, συμπεριλαμβανομένου του καθορισμού τιμών των σιτηρών για την αλευροβιομηχανία και τη βιομηχανία μεταποιήσεως εν μέρει κάτω των καθορισμένων κοινοτικών τιμών παρεμβάσεως (προγραμματικές συμφωνίες),

— με τη σύσταση στην ΚΥΔΕΠ να παραδώσει 340 000 τόνους σιταριού στην κοινοτική παρέμβαση το 1982 και να καλύψει τα ελλείμματα της ΚΥΔΕΠ από την παράδοση αυτή,

— με την παράλειψη ενημερώσεως της Επιτροπής για τις ενισχύσεις αυτές και τα άλλα μέτρα που έλαβε, κατά το χρονικό διάστημα από 1982 έως 1986, και

— με την έλλειψη συνεργασίας με την Επιτροπή,

παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το κοινοτικό δίκαιο και ειδικότερα από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2727/75 για την κοινή οργάνωση της αγοράς στον τομέα των σιτηρών [2], τους σχετικούς κανονισμούς εφαρμογής, καθώς και τα άρθρα 93 και 5 της Συνθήκης ΕΟΚ.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η δανική.

1 — Βλ. ιδίως
— απόφαση της 29ης Νοεμβρίου 1989, C-281/87, Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας (Συλλογή 1981, σ. 4015), που αφορούσε την εντολή της Ελληνικής Δημοκρατίας προς την ΚΥΔΕΠ να αγοράσει υποβαθμισμένο σκληρό σίτο εσοδείας 1982,
— απόφαση της 12ης Ιουλίου 1990, C-35/88, Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας (Συλλογή 1990, σ. I-3125), που αφορούσε την επιρροή της Ελληνικής Κυβερνήσεως επί των δραστηριοτήτων της ΚΥΔΕΠ στην αγορά των κτηνοτροφικών δημητριακών,
— απόφαση της 19ης Μαρτίου 1991, C-32/89, Ελληνική Δημοκρατία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1991, σ. I-1321), που αφορούσε τη σύναψη προγραμματικών συμφωνιών μεταξύ της Ελληνικής Κυβερνήσεως και της ΚΥΔΕΠ για την εξαγωγή σκληρού και μαλακού σίτου καθώς και την παράδοση εκ μέρους της ΚΥΔΕΠ σκληρού σίτου στην κοινοτική παρέμβαση κατόπιν εντολής της Ελληνικής Κυβερνήσεως, και
— απόφαση της 30ής Μαΐου 1991, C-110/89, Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας (Συλλογή 1991, σ. I-2659), που αφορούσε μέτρα τα οποία εμπόδιζαν τις εξαγωγές αραβοσίτου από άλλους επιχειρηματίες εκτός από την ΚΥΔΕΠ.

2 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/013, σ. 158.

Η Ελληνική Δημοκρατία ζήτησε να απορριφθεί η προσφυγή.

Ως προς το παραδεκτό

Η Ελληνική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη, καθόσον τα αιτήματα της Επιτροπής εμπεριέχουν τον σχηματισμό κρίσεως ως προς το ότι η Ελληνική Δημοκρατία χορήγησε παρανόμως κρατική ενίσχυση. Η Ελληνική Κυβέρνηση προβάλλει ότι τέτοια ζητήματα δεν μπορούν να κρίνονται στο πλαίσιο προσφυγής ασκουμένης βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ, αλλά στο πλαίσιο προσφυγής ασκουμένης βάσει του άρθρου 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης. Τον ίδιο ισχυρισμό προέβαλε η Ελληνική Κυβέρνηση στην υπόθεση C-35/88 [3], που αφορούσε την επέμβαση των αρχών στην ελληνική αγορά κτηνοτροφικών δημητριακών και η οποία ως προς το σημείο αυτό παραλληλίζεται προς την παρούσα υπόθεση.

Το Δικαστήριο απέρριψε με την απόφασή του της 12ης Ιουλίου 1990 την ένσταση απαραδέκτου με την ακόλουθη αιτιολογία:

« Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η διαδικασία που εφαρμόζεται για την αναγνώριση παραβάσεως των κανόνων μιας κοινής οργανώσεως αγορών είναι η διαδικασία περί αναγνωρίσεως παραβάσεως που προβλέπει το άρθρο 169 της Συνθήκης. Κατά τη νομολογία αυτή, η Συνθήκη καθιέρωσε μεν, με το άρθρο 93, παράγραφος 2, μια διαδικασία που είναι προσαρμοσμένη ειδικά στα ιδιαίτερα προβλήματα που εμφανίζουν οι κρατικές ενισχύσεις για τον ανταγωνισμό εντός της κοινής αγοράς, πλην όμως το γεγονός ότι υπάρχει αυτή η διαδικασία δεν συνιστά εμπόδιο προκειμένου να εκτιμηθεί, κατά τη διαδικασία του άρθρου 169, κατά πόσο συμβιβάζεται ένα σύστημα ενισχύσεων προς τους κοινοτικούς κανόνες πλην των κανόνων του άρθρου 92

(...)

Υπό τις συνθήκες αυτές, το στοιχείο που επικαλείται η Ελληνική Δημοκρατία ότι η προσαπτόμενη κρατική παρέμβαση, αν υποτεθεί ότι αποδεικνύεται, περιλαμβάνει σύστημα ενισχύσεων, δεν εμποδίζει την Επιτροπή να προσβάλει, κατά τη διαδικασία του άρθρου 169 της Συνθήκης, την εν λόγω παρέμβαση ως ασυμβίβαστη προς τους κανόνες της κοινής οργανώσεως αγορών στον τομέα των δημητριακών. » (Σκέψεις 11 και 12.)

Επομένως, η ένσταση απαραδέκτου της Ελληνικής Κυβερνήσεως πρέπει να απορριφθεί.

Υπάρχει εντούτοις ένα άλλο πρόβλημα από το οποίο εξαρτάται η κατ' ουσίαν εκδίκαση της υποθέσεως και ως προς το οποίο το Δικαστήριο πρέπει να λάβει θέση. Το πρόβλημα αυτό προκύπτει από το ότι δύο από τις αιτιάσεις που διατύπωσε η Επιτροπή στο δικόγραφο της προσφυγής δεν περιέχονται στην αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής. Αντιθέτως, και οι δύο αυτές αιτιάσεις περιέχονται στο έγγραφο οχλήσεως της Επιτροπής. Η Ελληνική Κυβέρνηση δεν αναφέρθηκε στο γεγονός αυτό και, επομένως, δεν το επικαλέστηκε ως έρεισμα ενστάσεως απαραδέκτου.

Το Δικαστήριο είχε κατ' επανάληψη την ευκαιρία να αποφανθεί ως προς τη σημασία

3 — Βλ. υποσημείωση 1.

και τις προϋποθέσεις της πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασίας στο πλαίσιο του άρθρου 169 της Συνθήκης.

Το Δικαστήριο αποφάνθηκε εσχάτως με την απόφασή του της 28ης Νοεμβρίου 1991 στην υπόθεση C-198/90[4] ότι:

«Πρέπει να παρατηρηθεί ότι μια τέτοια αιτίαση δεν προκύπτει ούτε από το έγγραφο οχλήσεως ούτε από την αιτιολογημένη γνώμη, που περιορίζονται στην επίκληση της παραβάσεως των άρθρων 73 και 75 του κανονισμού 1408/71, χωρίς να κάνουν αναφορά, αμέσως ή εμμέσως, στην παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως.

Από πάγια νομολογία του Δικαστηρίου (...) προκύπτει ότι το αντικείμενο προσφυγής που ασκείται βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης προσδιορίζεται από τη διοικητική διαδικασία που προηγείται της ασκήσεως της προσφυγής την οποία προβλέπει η εν λόγω διάταξη καθώς και από τα αιτήματα της προσφυγής και ότι η αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής και η προσφυγή πρέπει να στηρίζονται στους ίδιους λόγους και ισχυρισμούς.» (Σκέψεις 14 και 15.)

Από τη νομολογία του Δικαστηρίου καταφαίνεται ότι το Δικαστήριο δίνει μεγάλη σημασία στο να τηρείται η επιβαλλόμενη από τη Συνθήκη προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία και ότι η μη τήρηση των σχετικών προϋποθέσεων συνεπάγεται το απαράδεκτο της προσφυγής.

Από τη νομολογία του Δικαστηρίου θα μπορούσε να συναχθεί ότι δεν αρκεί να αναφέρεται ένα περιστατικό στο έγγραφο οχλήσεως, ενώ απαιτείται ρητώς η αιτιολογημένη γνώμη και η προσφυγή να στηρίζονται στους ίδιους ισχυρισμούς και στους ίδιους λόγους.

Το Δικαστήριο λαμβάνει επίσης ως βάση ότι οφείλει αυτεπαγγέλτως να ελέγχει αν η Επιτροπή τηρεί την επιβαλλόμενη από τη Συνθήκη προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία.

Το Δικαστήριο αρνήθηκε να λάβει θέση, στην αμέσως προηγουμένως αναφερθείσα υπόθεση, ως προς τον ισχυρισμό ότι η επίμαχη διάταξη συνιστούσε έμμεση δυσμενή διάκριση λόγω ιθαγενείας, επειδή ο ισχυρισμός αυτός δεν είχε προβληθεί με την αιτιολογημένη γνώμη. Και τούτο δε παρόλον ότι η Ολλανδική Κυβέρνηση δεν είχε υποβάλει ένσταση απαραδέκτου και παρόλον ότι ο γενικός εισαγγελέας Van Gerven είχε προτείνει στο Δικαστήριο να εξετάσει την υπόθεση κατ' ουσίαν, τονίζοντας μεταξύ άλλων, την έλλειψη σχετικού αιτήματος εκ μέρους της Ολλανδικής Κυβερνήσεως[5].

Κατά τη γνώμη μου, πάντως, μπορεί να τεθεί το ερώτημα αν είναι ορθό να ελέγχει το Δικαστήριο αυτεπαγγέλτως την τήρηση της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας όπως συνάγεται από το άρθρο 169 της Συνθήκης. Εφόσον το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος παρίσταται αυτοπροσώπως ενώπιον του Δικαστηρίου για να υπερασπίσει τον εαυτό του, τότε,

4 — Υπόθεση C-198/90, Επιτροπή κατά Βασιλείου των Κάτω Χωρών (Συλλογή 1991, σ. I-5799).

5 — Ο γενικός εισαγγελέας Van Gerven πρότεινε: «(...) Ο ισχυρισμός ότι η ρήτρα κατοικίας αποτελεί συγκεκαλυμμένη διάκριση συνιστά ανάπτυξη αυτού του επιχειρήματος, του οποίου, επιπλέον, μπορεί να θεωρηθεί ότι έγινε επίκληση σιωπηρώς στην αιτιολογημένη γνώμη, αυτό δε κατά μείζονα λόγο καθόσον η Ολλανδική Κυβέρνηση δεν επικαλέστηκε παράβαση των δικαιωμάτων της άμυνας ως προς το σημείο αυτό. Θεωρώ συνεπώς ότι το επιχείρημα περί συγκεκαλυμμένης διακρίσεως είναι παραδεκτό.»

κατά τη γνώμη μου, ούτε αναγκαίο ούτε σκόπιμο είναι να θεωρήσει το Δικαστήριο ότι υποχρεούται να ελέγξει αυτεπαγγέλτως αν η Επιτροπή έχει διατυπώσει ορθώς το έγγραφό της οχλήσεως και την αιτιολογημένη γνώμη της σε σχέση με το περιεχόμενο του δικογράφου της προσφυγής.

Από τη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει σαφώς ότι η τήρηση της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας υπαγορεύεται από τη μέριμνα προστασίας του κράτους μέλους. Το Δικαστήριο έχει έτσι κατ' επανάληψη αποφανθεί ότι

— η πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία έχει ως σκοπό την οριοθέτηση του επίδικου αντικειμένου και την παροχή στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος των απαραίτητων διευκρινίσεων ώστε να μπορεί να προετοιμάσει την άμυνά του, και ότι

— η δυνατότητα για το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του επί των απόψεων που περιέχονται στα έγγραφα της Επιτροπής κατά την πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία αποτελεί ουσιώδη διασφάλιση που προβλέπεται στη Συνθήκη, η τήρηση της οποίας αποτελεί προϋπόθεση για τη νομιμότητα της διαδικασίας αναγνωρίσεως παραβάσεως [6].

Κατά τη γνώμη μου, η μέριμνα αυτή διασφαλίζεται επαρκώς από τη δυνατότητα του κράτους να προβάλει ένσταση απαραδέκτου λόγω ελαττωμάτων της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας.

Το κράτος μέλος είναι σε θέση καλύτερα από οποιονδήποτε άλλο να εκτιμήσει αν παρεισέφρησαν τόσο σημαντικά σφάλματα κατά την προετοιμασία της προσφυγής της Επιτροπής, ώστε να επιθυμεί την απόρριψη της προσφυγής πριν από την κατ' ουσίαν εκδίκαση της υποθέσεως από το Δικαστήριο, ιδίως επειδή δεν είχε επαρκή δυνατότητα να προετοιμάσει την άμυνά του. Ομοίως, μπορούν να υπάρξουν περιπτώσεις κατά τις οποίες η Επιτροπή και τα κράτη μέλη έχουν κοινό και εύλογο συμφέρον να κριθεί από το Δικαστήριο ένα αμφισβητούμενο ζήτημα στο πλαίσιο της προσφυγής αναγνωρίσεως παραβάσεως της Συνθήκης, ακόμη και αν η Επιτροπή δεν έχει τηρήσει την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία. Δύσκολα μπορώ να διακρίνω έναν αυτοτελή διαδικαστικό λόγο βάσει του οποίου να πρέπει το Δικαστήριο να επωμισθεί αυτεπαγγέλτως το ενίοτε εξαιρετικά δύσκολο καθήκον να διέλθει από όλο το πλέγμα του εγγράφου οχλήσεως, της αιτιολογημένης γνώμης και του δικογράφου της προσφυγής, προκειμένου να εξετάσει αν το δικόγραφο της προσφυγής πρέπει ως προς ένα ή περισσότερα σημεία να θεωρηθεί ως διεύρυνση του επιδίκου αντικειμένου το οποίο οριοθετήθηκε στο πλαίσιο της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας. Η πραγματική και νομική βάση της προσφυγής, βάσει της οποίας το Δικαστήριο οφείλει να αποφανθεί, είναι εν πάση περιπτώσει αυτή που βρίσκεται υπό κρίση ενώπιον του Δικαστηρίου [7].

6 — Απόφαση της 17ης Φεβρουαρίου 1970, 31/69, Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας (Sml. 1970, σ. 3). Βλ. επιπλέον την απόφαση της 11ης Ιουλίου 1984, 51/83, Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας (Συλλογή 1984, σ. 2793, σκέψεις 4 έως 5), και την απόφαση της 28ης Μαρτίου 1985, 274/83, Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας (Συλλογή 1985, σ. 1077, σκέψεις 19 έως 20).

7 — Μπορεί βεβαίως να τεθεί μέχρις ενός σημείου ευλόγως το ερώτημα γιατί θα πρέπει να είναι πλέον εκτεταμένα τα καθήκοντα του Δικαστηρίου, όταν εκδικάζει υποθέσεις αναγνωρίσεως παραβάσεως της Συνθήκης παρά όταν εκδικάζει προσφυγές ακυρώσεως κατά αποφάσεων που εξέδωσε η Επιτροπή επί υποθέσεων ανταγωνισμού. Από το άρθρο 19 του κανονισμού 17 του Συμβουλίου (ΕΕ ειδ. έκδ. 08/001, σ. 25), όπως συμπληρώθηκε με το άρθρο 4 του κανονισμού 99/63 της Επιτροπής περί των ακροάσεων που προβλέπονται στο άρθρο 19, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού 17 του Συμβουλίου (ΕΕ ειδ. έκδ. 08/001, σ. 37), προκύπτει ότι η Επιτροπή μπορεί να λάβει υπόψη της στις αποφάσεις που εκδίδει σε βάρος επιχειρήσεων μόνον αυτά τα σημεία των αιτιάσεων ως προς τα οποία οι ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις είχαν τη δυνατότητα να διατυπώσουν τη γνώμη τους κατά την πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία. Σε συμφωνία με αυτές τις διατάξεις, το Δικαστήριο αποδίδει με τη νομολογία του σημασία στο αν η απόφαση της Επιτροπής στηρίζεται αποκλειστικά στα σημεία των αιτιάσεων τα οποία περιέχονται στην προηγηθείσα ανακοίνωση των αιτιάσεων της Επιτροπής. Καθόσον γνωρίζω, το ζήτημα αυτό πάντως ποτέ δεν έχει εξεταστεί αυτεπαγγέλτως από το Δικαστήριο. "Ετσι, όπως φαίνεται, ακύρωση αποφάσεως της Επιτροπής λόγω του ότι δεν υφίσταται συμφωνία μεταξύ της ανακοινώσεως των αιτιάσεων της Επιτροπής και της μεταγενέστερης αποφάσεως επέρχεται μόνο κατόπιν αιτήματος της ενδιαφερομένης επιχειρήσεως. Η γνώμη μου είναι ότι οι δύο περιπτώσεις έχουν τόσα πολλά κοινά σημεία ώστε δύσκολα μπορεί να υποστηριχθεί γιατί δεν θα πρέπει να αντιμετωπισθούν ενιαίως.

Δεδομένου ότι η Ελληνική Κυβέρνηση δεν προέβαλε ότι μια ή περισσότερες από τις αιτιάσεις της Επιτροπής πρέπει να απορριφθούν ως απαράδεκτες, καθότι δεν περιλαμβάνονται στην αιτιολογημένη γνώμη, προτείνω στο Δικαστήριο να εκδικάσει την υπόθεση όπως οριοθετείται στο δικόγραφο της προσφυγής.

Αν το Δικαστήριο δεν υιοθετήσει αυτές τις απόψεις και προβεί στην επιλογή να κρίνει αυτεπαγγέλτως αν υφίσταται λόγος απαραδέκτου στην παρούσα υπόθεση, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί βάσει των ακολούθων σκέψεων.

Το αίτημα της Επιτροπής περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τους ακολούθους δύο λόγους ακυρώσεως:

— ότι η Ελληνική Κυβέρνηση συνέστησε στην ΚΥΔΕΠ να παραδώσει 340 000 τόνους μαλακού σίτου στην κοινοτική παρέμβαση και ότι κάλυψε με τον τρόπο αυτό τα ελλείμματα της ΚΥΔΕΠ, καθώς και

— ότι η Ελληνική Κυβέρνηση παρέλειψε, κατά παράβαση του άρθρου 5 της Συνθήκης, να συνεργαστεί με την Επιτροπή.

Η πρώτη από τις αιτιάσεις αυτές δεν περιέχεται στα αιτήματα της αιτιολογημένης γνώμης της Επιτροπής αλλ' ούτε και μνημονεύεται πουθενά αλλού ρητώς στη γνώμη αυτή. Αντιθέτως, στο σημείο 4 της αιτιολογημένης γνώμης υπάρχει μια παραπομπή στο σημείο 1.8 του εγγράφου οχλήσεως, το οποίο αφορά αυτό ακριβώς το σημείο.

Η δεύτερη από τις προαναφερθείσες αιτιάσεις της προσφυγής δεν διατυπώνεται ρητώς στην αιτιολογημένη γνώμη, ούτε και υφίσταται καμία σχετική ένδειξη.

Πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι στην αιτιολογημένη γνώμη υπάρχει το ακόλουθο χωρίο:

« Αλλά η ελληνική απάντηση δεν πρόκειται να θέσει σε αμφισβήτηση την άποψη της Επιτροπής για το ιστορικό και τα γεγονότα, τις επιπτώσεις των ελληνικών μέτρων και το εφαρμοστέο κοινοτικό δίκαιο, όπως εκτέθηκαν στην επιστολή της Επιτροπής της 2.9.1987 [έγγραφο οχλήσεως], *στην οποία η Επιτροπή εμμένει.* » (Η υπογράμμιση δική μου.)

Κατά τη γνώμη μου, η Επιτροπή, με τόσο κατά το μάλλον ή ήττον γενικές αναφορές στο έγγραφο οχλήσεως, δεν τήρησε την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία, όπως αυτή προκύπτει από το άρθρο 169 της Συνθήκης. Ο αληθής σκοπός της αιτιολογημένης γνώμης είναι ότι η Επιτροπή πρέπει να αναπτύξει κατά βάθος και να διευκρινίσει ποιες αιτιάσεις προτίθεται να προβάλει. Το να γίνει δεκτό ότι επαρκούν οι παραπομπές στο έγγραφο οχλήσεως δημιουργεί κίνδυνο συρρικνώσεως της αιτιολογημένης γνώμης σε έγγραφο χωρίς αυτοτελή σημασία.

Αν το Δικαστήριο επιλέξει να αποφανθεί αυτεπαγγέλτως επί του ζητήματος αυτού, θα πρέπει τότε, κατά τη γνώμη μου, να απορριφθούν αμφότερες οι αιτιάσεις της προσφυγής ως απαράδεκτες.

Ως προς την ουσία

Η επέμβαση των ελληνικών αρχών στην αγορά σιτηρών

Στην παρούσα υπόθεση, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η Ελληνική Δημοκρατία παρενέβη στην αγορά σιτηρών μέσω της ΚΥΔΕΠ κατά παράβαση της κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των σιτηρών.

Η ΚΥΔΕΠ, δηλαδή η κρατική υπηρεσία διαχειρίσεως εγχωρίων προϊόντων, είναι μια εθνική ένωση περιφερειακών συνεταιρισμών σιτηρών, οπωροκηπευτικών και ζωοτροφών. Η κύρια λειτουργία της ΚΥΔΕΠ συνίσταται στην αγορά, αποθεματοποίηση και πώληση των προϊόντων των μελών της, καθώς και στη δράση της ως κοινοτικού οργανισμού παρεμβάσεως για ορισμένα γεωργικά προϊόντα.

Το γεγονός στο οποίο οφείλεται η γένεση της διαφοράς είναι, όπως εκτίθεται από την Επιτροπή και επιβεβαιώνεται από διάφορα έγγραφα που προσκομίσθηκαν στο πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως, και τα οποία, μεταξύ άλλων, προέρχονται από την ΚΥΔΕΠ, ότι η ΚΥΔΕΠ από το 1982 αντιμετώπιζε σοβαρότατες δυσκολίες για τη διάθεση αγορασθέντος και αποθεματοποιημένου σίτου.

Από τη δικογραφία προκύπτει ότι η ΚΥΔΕΠ αντιμετώπιζε κατά την υπό κρίση περίοδο επιτακτική ανάγκη αυξήσεως των πωλήσεων σιτηρών προκειμένου ιδίως να καταστεί δυνατή η μείωση των εξόδων αποθεματοποιήσεως και άλλων εξόδων που θα μπορούσαν να προκύψουν και να δημιουργηθεί χώρος αποθηκεύσεως για την επόμενη εσοδεία.

Κατά την Επιτροπή, η Ελληνική Κυβέρνηση προσπάθησε να επιλύσει αυτά τα προβλήματα, αφενός μεν, επιβάλλοντας άμεσα ή έμμεσα στην ΚΥΔΕΠ την υποχρέωση να λάβει διάφορα μέτρα, αφετέρου δε, να καλύψει επιπλέον, πλήρως ή εν μέρει, τις σχετικές ζημίες της ΚΥΔΕΠ.

Τα διάφορα μέτρα, στόχος των οποίων ήταν η διοχέτευση των σιτηρών στις εξαγωγές, ελήφθησαν, κατά την Επιτροπή, με τις αποκαλούμενες «προγραμματικές συμφωνίες», που περιείχαν κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με τον τρόπο διαθέσεως ορισμένων παρτίδων σίτου που καθορίζονταν στις συμφωνίες.

Σύμφωνα με τις διευκρινίσεις της Επιτροπής, υφίσταντο δύο κατηγορίες προγραμματικών συμφωνιών.

Η πρώτη κύρια κατηγορία περιελάμβανε συμφωνίες μεταξύ των ελληνικών αρχών, της ΚΥΔΕΠ και ιδιωτών επιχειρηματιών.

Μερικές από αυτές είχαν ως κύριο περιεχόμενο το ότι

— η ΚΥΔΕΠ θα έπρεπε να πωλήσει τα αποθεμάτά της στις αλευροβιομηχανίες και άλλες επιχειρήσεις μεταποιήσεως υπό ευνοϊκούς όρους (τιμές κάτω των τιμών αγοράς και άτοκη πίστωση οκτών μηνών),

— οι ιδιώτες επιχειρηματίες θα ανελάμβαναν την υποχρέωση να προβούν στην επεξεργασία και την εξαγωγή του σίτου εντός συγκεκριμένων προθεσμιών και

— οι ελληνικές αρχές θα ανελάμβαναν την υποχρέωση να καλύψουν τα ελλείμματα της ΚΥΔΕΠ και να εξασφαλίσουν τη χρηματοδότηση του συστήματος από τις ελληνικές αγροτικές τράπεζες μέσω της Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδος.

Ενώ οι αμέσως προεκτεθείσες προγραμματικές συμφωνίες χαρακτηρίζονταν από το ότι οι επιχειρηματίες ελάμβαναν πίστωση από την ΚΥΔΕΠ, η οποία πάλι εχρηματοδοτείτο από τις ελληνικές αγροτικές τράπεζες, σε άλλες συμφωνίες αναφερόταν ότι οι χρηματοδοτήσεις θα πραγματοποιούνταν μέσω δανείων προς τους επιχειρηματίες από τις εμπορικές τράπεζες. Αυτό εξηρτάτο από την έγκριση της Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδος, η οποία εξάλλου είχε λάβει έγκριση από το Υπουργείο Οικονομικών [8].

Η δεύτερη κύρια κατηγορία προγραμματικών συμφωνιών είχε ως αντικείμενο τον καθορισμό πλαισίου για τη μεταποίηση και τις εξαγωγές της ίδιας της ΚΥΔΕΠ, όπου το Δημόσιο παρείχε στην ΚΥΔΕΠ μια ενίσχυση, που καθοριζόταν στη συμφωνία, ανά κιλό εξαγομένου αλεύρου.

Η Επιτροπή προβάλλει επιπλέον ότι η Ελληνική Κυβέρνηση επέβαλε στην ΚΥΔΕΠ, κατά παράβαση των κανόνων του κοινοτικού δικαίου, την υποχρέωση να παραδώσει 340 000 τόνους σίτου στην κοινοτική παρέμβαση το 1982, ενώ η Κυβέρνηση θα κάλυπτε τις σχετικές ζημίες της ΚΥΔΕΠ.

8 — Περαιτέρω, από τα προσκομισθέντα έγγραφα προκύπτει ότι συστήθηκε μια επιτροπή αποτελούμενη από εκπροσώπους του Οργανισμού Προωθήσεως Εξαγωγών, του Υπουργείου Οικονομικών, του Υπουργείου Γεωργίας και της ΚΥΔΕΠ, αποστολή της οποίας ήταν η διαπραγμάτευση με τους επιχειρηματίες συμφωνιών με την ΚΥΔΕΠ σχετικά με την αγορά σίτου υπό τους συνήθεις όρους αντί αμέσου ενισχύσεως από το Υπουργείο Οικονομικών. Πάντως, δεν είναι σαφές αν συνήφθησαν ποτέ συμφωνίες αυτού του τύπου. Παραπέμπω στην απόφαση του Υπουργείου Οικονομικών, της 26ης Νοεμβρίου 1982, η οποία προσκομίσθηκε από την Ελληνική Κυβέρνηση μαζί με την αναλυτική έκθεση λογαριασμών ισολογισμού χρήσεως 1988 της ΚΥΔΕΠ, σ. 71, η οποία προσκομίζεται ως παράρτημα XII στο δικόγραφο της προσφυγής.

Το Δικαστήριο, όπως εκτέθηκε ανωτέρω, έχει εκδώσει σειρά αποφάσεων σε παρόμοιες υποθέσεις. Οι αποφάσεις αυτές έχουν ουσιαστική σημασία για την παρούσα υπόθεση, επειδή

— περιέχουν σε μεγάλο βαθμό άποψη ως προς τα νομικά ζητήματα που υφίστανται στην παρούσα υπόθεση,

— παρέχουν ασφαλές έρεισμα για την αξιολόγηση της σχέσεως που υφίσταται μεταξύ των ελληνικών αρχών και της ΚΥΔΕΠ και

— αποτελούν απόδειξη ως προς ορισμένα πραγματικά περιστατικά για τα οποία πρόκειται στην παρούσα υπόθεση.

Η *νομική κρίση* επί της υποθέσεως είναι απλή, επειδή από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι υφίστανται σημαντικές παραβάσεις των κανόνων του κοινοτικού δικαίου, όταν τα κράτη μέλη προβαίνουν σε επεμβάσεις του είδους που περιγράφει η Επιτροπή στο δικόγραφο της προσφυγής.

Το Δικαστήριο αποφάνθηκε εσχάτως με την απόφασή του της 30ής Μαΐου 1991 στην υπόθεση C-110/89, Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας [9], που αφορούσε εμπόδια στην εξαγωγή αραβοσίτου, ότι:

«Οι κοινές οργανώσεις αγορών στηρίζονται στην αρχή της ανοικτής αγοράς, στην οποία έχει ελεύθερη πρόσβαση κάθε παραγωγός υπό συνθήκες πραγματικού ανταγωνισμού και της οποίας η λειτουργία ρυθμίζεται αποκλειστικά

9 — Βλ. υποσημείωση 1.

από τα νομοθετήματα που προβλέπουν οι οργανώσεις αυτές. Ειδικότερα, στους τομείς που καλύπτονται από κοινή οργάνωση αγορών, και κατά μείζονα λόγο όταν η οργάνωση αυτή στηρίζεται, όπως εν προκειμένω, σε κοινό σύστημα τιμών, τα κράτη μέλη δεν μπορούν πλέον να παρεμβαίνουν με μονομερή μέτρα που επηρεάζουν το εμπόριο και τον μηχανισμό σχηματισμού των τιμών, όπως έχουν διαμορφωθεί από την κοινή οργάνωση (...)» (σκέψη 21).

Με βάση αυτή την αντίληψη ως προς τη σημασία των κοινών οργανώσεων αγοράς το Δικαστήριο έλαβε θέση, με την απόφασή του της 19ης Μαρτίου 1991 στην υπόθεση C-32/89 (σκέψεις 17 έως 18 και 20 έως 22)[10], ως προς το ζήτημα αν η Επιτροπή δικαιολογημένα μπορούσε να αρνηθεί τη χρηματοδότηση ορισμένων δαπανών από το ΕΓΤΠΕ. Η Επιτροπή είχε αναφέρει ότι αυτό ήταν δικαιολογημένο, επειδή στην ελληνική αγορά σιτηρών είχαν συναφθεί προγραμματικές συμφωνίες μέσω των οποίων οι ελληνικές αρχές έλεγχαν τις δραστηριότητες της ΚΥΔΕΠ και κάλυπταν τα ελλείμματά της και επειδή οι ελληνικές αρχές είχαν δώσει οδηγίες στην ΚΥΔΕΠ να παραδώσει ένα μέρος του σίτου στην κοινοτική παρέμβαση.

Επρόκειτο για τις ίδιες ή ανάλογες επεμβάσεις προς αυτή την οποία αφορά η παρούσα υπόθεση και το Δικαστήριο δικαίωσε την Επιτροπή ως προς το ότι οι επεμβάσεις αυτές αντέκειντο προς την κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα των σιτηρών.

Η νομική κρίση θα πρέπει ασφαλώς να είναι η ίδια, είτε πρόκειται για υπόθεση που αφορά δαπάνες που χρηματοδοτούνται από το ΕΓΤΠΕ είτε πρόκειται για παραβίαση της Συνθήκης.

Οι εκτιθέμενες επεμβάσεις αντίκεινται ήδη προς την κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα των σιτηρών, επειδή υπεισέρχονται σε τομείς που ρυθμίζονται αποκλειστικώς από την κοινή οργάνωση αγοράς. Συγκεκριμένα, οι επεμβάσεις αυτές συνεπάγονται στην πράξη σοβαρή και αθέμιτη διατάραξη των μηχανισμών σχηματισμού τιμών της οργανώσεως αγοράς, του ειδικού συστήματος παρεμβάσεως της οργανώσεως αγοράς και της ρυθμίσεως του εμπορίου από την οργάνωση αγοράς.

Από τη νομολογία του Δικαστηρίου καθίσταται σαφές ότι δεν χρειάζεται, σε περιπτώσεις όπως η παρούσα, να αποδεικνύεται ότι οι συγκεκριμένες εθνικές επεμβάσεις συνιστούν παράβαση συγκεκριμένων διατάξεων της οικείας οργανώσεως αγοράς. Αρκεί να αποδεικνύεται ότι οι επεμβάσεις συνιστούν παραβίαση θεμελιωδών αρχών της οργανώσεως αγοράς.

Όσον αφορά τη *σχέση μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας και της ΚΥΔΕΠ*, από τις ήδη κριθείσες υποθέσεις προβάλλει η εικόνα της ΚΥΔΕΠ ως οργάνου μέσω του οποίου το Δημόσιο προέβη ποικιλοτρόπως κατά την υπό κρίση περίοδο σε επεμβάσεις στην αγορά σιτηρών και προϊόντων σίτου και το οποίο ελεγχόταν και εν μέρει χρηματοδοτούνταν από το Δημόσιο. Στην απόφαση της 19ης Μαρτίου 1991 επί της υποθέσεως C-32/89 το Δικαστήριο δέχθηκε:

«Ενόψει των προεκτεθέντων, πρέπει να γίνει δεκτό, κατά το υπό κρίση στην παρούσα υπό-

10 — Βλ. υποσημείωση 1.

θεση χρονικό διάστημα, ότι οι ελληνικές αρχές είχαν τον έλεγχο των συναλλαγών της ΚΥΔΕΠ και κάλυπταν τα ελλείμματά της» (σκέψη 17).

Η περίοδος την οποία αφορούσε η απόφαση αυτή αντιστοιχεί προς την περίοδο που έχει σημασία για την παρούσα υπόθεση. Η Ελληνική Δημοκρατία δεν διατύπωσε εν προκειμένω ισχυρισμούς που να δικαιολογούν τη μεταβολή της κρίσεως του Δικαστηρίου ως προς τη σχέση που υφίσταται μεταξύ του Δημοσίου και της ΚΥΔΕΠ. Η Ελληνική Κυβέρνηση περιορίζεται στο να εμμένει ότι η ΚΥΔΕΠ είναι νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, έναντι του οποίου το Δημόσιο δεν μπορεί να ασκήσει δημόσια εξουσία· ισχυρισμός τον οποίο το Δικαστήριο έχει κατ' επανάληψη απορρίψει.

Τέλος, όσον αφορά *την κρίση που αποτελεί απόδειξη ως προς τα πραγματικά περιστατικά*, αναφέρεται ότι τέσσερις από τις προγραμματικές συμφωνίες για τις οποίες πρόκειται στην παρούσα υπόθεση αποτελούσαν επίσης το αντικείμενο της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση C-32/89, δηλαδή

1) μια προγραμματική συμφωνία που συνήφθη το 1982 μεταξύ των ελληνικών αρχών, της ΚΥΔΕΠ και του Συνδέσμου Αλευροβιομηχάνων σχετικά με την αλευροποίηση και την εξαγωγή 500 000 τόνων μαλακού σίτου η οποία εκτελέστηκε μεταξύ Ιανουαρίου και Μαΐου 1983,

2) μια προγραμματική συμφωνία που συνήφθη τον Φεβρουάριο 1984 μεταξύ των ελληνικών αρχών και της ΚΥΔΕΠ, βάσει της οποίας η ΚΥΔΕΠ ανέλαβε την υποχρέωση να προβεί η ίδια στην αλευροποίηση και εξαγωγή 400 000 τόνων μαλακού σίτου με αντάλλαγμα συγκεκριμένη ενίσχυση ανά κιλό εξαγομένου αλεύρου,

3) μια προγραμματική συμφωνία που συνήφθη το 1984/1985 μεταξύ των ελληνικών αρχών, της ΚΥΔΕΠ και ορισμένων παραγωγών ζυμαρικών σχετικά με την εξαγωγή 8 900 τόνων ζυμαρικών που αντιστοιχούσαν σε 15 000 τόνους σκληρού σίτου,

4) μια προγραμματική συμφωνία που συνήφθη το 1985 μεταξύ των ελληνικών αρχών και της ΚΥΔΕΠ σχετικά με την εξαγωγή 40 000 τόνων σιμιγδαλιού που αντιστοιχούσαν σε 78 000 τόνους σκληρού σίτου.

Η Ελληνική Δημοκρατία, τόσο στο πλαίσιο της υποθέσεως C-32/89 όσο και κατά την προφορική διαδικασία στο πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως, αναγνώρισε την ύπαρξη των τριών πρώτων από τις προγραμματικές αυτές συμφωνίες.

Επιπλέον, το Δικαστήριο, με την απόφασή του στην υπόθεση C-32/89, δέχθηκε ότι είχε αποδειχθεί επαρκώς η ύπαρξη της τετάρτης προγραμματικής συμφωνίας.

Το Δικαστήριο αποφάνθηκε:

«Ενόψει του εγγράφου αυτού, του οποίου η Ελληνική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί τη γνησιότητα, και δεδομένου ότι αυτή περιορίζεται στο να αρνείται την ύπαρξη προγραμματικής συμφωνίας αφορώσας το σιμιγδάλι σκληρού σίτου, χωρίς όμως να προβάλει επιχειρήματα ή στοιχεία προς στήριξη του ισχυρισμού της αυτού, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η Επιτροπή δεν υπέπεσε σε πλάνη όταν υποστήριξε ότι υπάρχει και τέταρτη προγραμματική συμφωνία, αφορώσα το σιμιγδάλι σκληρού σίτου» (σκέψη 12)[11].

11 — Το Δικαστήριο αναφέρεται στο χωρίο αυτό σε ένα εσωτερικό έγγραφο της 6ης Ιουνίου 1985 της Διευθύνσεως της ΚΥΔΕΠ, το οποίο προσκομίζεται επίσης ως παράρτημα στην παρούσα υπόθεση, βλ. παράρτημα IV του δικογράφου της προσφυγής.

Η Ελληνική Δημοκρατία εξακολουθεί να αμφισβητεί την ύπαρξη τετάρτης προγραμματικής συμφωνίας, χωρίς πάντως, όπως φαίνεται, να προσκομίζει νέες αποδείξεις προς τούτο. Επομένως, μπορεί και στην παρούσα υπόθεση να ληφθεί ως δεδομένο ότι είχε συναφθεί τετάρτη προγραμματική συμφωνία.

Στην υπόθεση C-32/89, το Δικαστήριο θεώρησε περαιτέρω ως αποδεδειγμένο ότι η Ελληνική Δημοκρατία είχε καλύψει τα ελλείμματα της ΚΥΔΕΠ που προκλήθηκαν από τη σύναψη των τεσσάρων αυτών προγραμματικών συμφωνιών (σκέψεις 14 έως 17). Στην παρούσα υπόθεση δεν προσκομίστηκε κανένα στοιχείο που να δικαιολογεί μεταβολή αυτής της κρίσεως.

Η Επιτροπή ισχυρίζεται εντούτοις με τα υπομνήματά της ότι οι ελληνικές αρχές είχαν συνάψει και άλλες προγραμματικές συμφωνίες και είχαν προβεί σε άλλες επεμβάσεις στην αγορά σιτηρών κατά την περίοδο 1982-1986.

Επομένως, πρέπει να εξεταστεί αν η Επιτροπή προσκόμισε επαρκείς αποδείξεις ως προς τις περαιτέρω αυτές επεμβάσεις.

Σύναψη προγραμματικών συμφωνιών κατά την περίοδο 1982-1986

Ας υπενθυμιστεί ότι η έννοια των προγραμματικών συμφωνιών χρησιμοποιείται από την Επιτροπή τόσο σε σχέση με τις συμφωνίες που πρέπει να συνήφθησαν μεταξύ των ελληνικών αρχών, της ΚΥΔΕΠ και ιδιωτών επιχειρηματιών για εξαγωγές μεταποιημένου σίτου από τους τελευταίους όσο και σε σχέση με τις συμφωνίες βάσει των οποίων η ΚΥΔΕΠ ανέλαβε την υποχρέωση να προβεί η ίδια στη μεταποίηση και εξαγωγή του σίτου.

Στο δικόγραφο της προσφυγής της η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι συνήφθησαν χωριστές προγραμματικές συμφωνίες της πρώτης κατηγορίας κατά την περίοδο 1982-1986. Οι συμφωνίες αυτές αφορούσαν εν μέρει μεν μαλακό σίτο, που μεταποιήθηκε σε άλευρο από τους αλευροβιομηχάνους, εν μέρει δε σκληρό σίτο, ο οποίος μεταποιήθηκε σε ζυμαρικά ή σε σιμιγδάλι. Όσον αφορά τις συμφωνίες σχετικά με τη μεταποίηση ή εξαγωγή σκληρού σίτου από την ίδια την ΚΥΔΕΠ, οι συμφωνίες αυτές εκτελέστηκαν, κατά την Επιτροπή, σε σχέση με τη συγκομιδή των ετών 1984, 1985 και 1986.

Η Επιτροπή δεν μπόρεσε να προσκομίσει τις προγραμματικές συμφωνίες που ισχυρίζεται ότι συνήφθησαν. Αντιθέτως, μπόρεσε να προσκομίσει διάφορα έγγραφα από τα οποία νομίζει ότι είναι δυνατό να συναχθεί ότι οι συμφωνίες αυτές πράγματι υπήρξαν. Επιπλέον, η Ελληνική Κυβέρνηση προσκόμισε στο πλαίσιο της προφορικής διαδικασίας, κατόπιν αιτήματος του Δικαστηρίου, έγγραφα τα οποία επίσης έχουν σημασία για την εκτίμηση των αποδείξεων.

Από τα παραρτήματα της δικογραφίας της υποθέσεως δεν είναι εύκολο να σχηματιστεί μια ιδιαιτέρως σαφής ή αναλυτική εικόνα των επεμβάσεων των ελληνικών αρχών στην αγορά σιτηρών κατά την υπό κρίση περίοδο. Το σχετικό αποδεικτικό υλικό της Επιτροπής είναι εξαιρετικά περιορισμένο, η δε Ελληνική Κυβέρνηση δεν συνέβαλε προσηκόντως, όπως θα λεχθεί, στην ικανοποιητική διαφώτιση των πραγματικών περιστατικών της υποθέσεως.

Η Επιτροπή επιχείρησε σε ορισμένες υποθέσεις, σε αντιστοιχία προς το βάρος αποδείξεως που έχει, να αποδείξει ότι η ΚΥΔΕΠ είχε απαιτήσεις έναντι της Ελληνικής Δημοκρατίας, όπως προκύπτει από τους λογαριασμούς της ΚΥΔΕΠ που αφορούν την υπό κρίση περίοδο. Ωστόσο, νομίζω ότι η ύπαρξη απαιτήσεων της ΚΥΔΕΠ έναντι της Ελληνικής Δημοκρατίας δεν αποτελούν αυτές καθαυτές επαρκές έρεισμα για να θεωρηθεί ότι έχουν συναφθεί προγραμματικές συμφωνίες. Οι απαιτήσεις αυτές μπορούν επίσης να στηρίζονται σε άλλη έννομη σχέση μεταξύ του ελληνικού Δημοσίου και της ΚΥΔΕΠ. Η ύπαρξη απαιτήσεων της ΚΥΔΕΠ έναντι του ελληνικού Δημοσίου μπορούν να χρησιμεύσουν μόνον ως αποδεικτικό μέσο, εφόσον υφίστανται περισσότερο τεκμηριωμένα περιστατικά, που μπορούν να θεμελιώσουν την υπόθεση ότι οι εν λόγω απαιτήσεις στηρίζονται σε προγραμματική συμφωνία.

Λέγοντας όμως αυτό, θα πρέπει επίσης να προσθέσω ότι από το αποδεικτικό υλικό της υποθέσεως προκύπτει εξάλλου με επαρκή σαφήνεια ότι η Επιτροπή ορθώς θεωρεί ότι οι ελληνικές αρχές προέβησαν, εν πάση περιπτώσει κατά την περίοδο μεταξύ 1982 και 1985, σε μεγάλης εκτάσεως επεμβάσεις στην αγορά σιτηρών κατ' αντίθεση προς το κοινοτικό δίκαιο.

Προτίθεμαι στη συνέχεια να εξετάσω, ενόψει των σπουδαιοτέρων αποδεικτικών μέσων, μέχρι ποιο βαθμό μπορεί να θεωρηθεί ότι πράγματι συνήφθησαν προγραμματικές συμφωνίες. Η εξέτασή μου αυτή θα αφορά καταρχάς τις προγραμματικές συμφωνίες που συνήφθησαν μεταξύ των ελληνικών αρχών, της ΚΥΔΕΠ και των ιδιωτών επιχειρηματιών και στη συνέχεια τις προγραμματικές συμφωνίες με τις οποίες η ΚΥΔΕΠ ανέλαβε προσωπικώς την υποχρέωση να προβεί σε εξαγωγές.

Η Ελληνική Δημοκρατία παραδέχθηκε, όπως αναφέρθηκε, ότι είχε συναφθεί μια προγραμματική συμφωνία με τον Σύνδεσμο Αλευροβιομηχάνων το 1982. Η προγραμματική αυτή συμφωνία αφορούσε την αλευροποίηση και την εξαγωγή 500 000 τόνων μαλακού σίτου και εκτελέστηκε το 1983 [12]. Από την αναλυτική έκθεση λογαριασμών ισολογισμού χρήσεως 1988 της ΚΥΔΕΠ, την οποία κατάρτισε η ίδια η ΚΥΔΕΠ [13], μπορεί να συναχθεί ότι είχαν συναφθεί και άλλες προγραμματικές συμφωνίες το 1982/1983. Στη σελίδα 40 της εκθέσεως αναφέρονται δύο απαιτήσεις έναντι του Δημοσίου σε σχέση με προγραμματικές συμφωνίες που είχαν συναφθεί από το Υπουργείο Οικονομικών σχετικά με σίτο εσοδείας 1982 και 1983, αντιστοίχων ποσών 4 208 976 152 δραχμών και 139 575 642 δραχμών. Οι απαιτήσεις αυτές υπερβαίνουν σε μεγάλη έκταση το ποσό που κόστισε στο Δημόσιο η εν λόγω προγραμματική συμφωνία, όπως προκύπτει

12 — Κατ' εφαρμογή της προγραμματικής αυτής συμφωνίας συνήφθησαν συμφωνητικά μεταξύ της ΚΥΔΕΠ και ιδιωτών επιχειρηματιών. Η Επιτροπή προσκόμισε ως παράρτημα ΙΙ στο δικόγραφο της προσφυγής δύο τέτοια συμφωνητικά που είχαν συναφθεί τον Ιανουάριο και τον Φεβρουάριο 1983. Από τα συμφωνητικά αυτά προκύπτει ότι οι επιχειρηματίες ανέλαβαν την υποχρέωση αλευροποιήσεως και εξαγωγής αλεύρου το αργότερο μέχρι τις 30 Σεπτεμβρίου 1983, ότι οι επιχειρηματίες βαρύνονται με ποινική ρήτρα έναντι του ελληνικού Δημοσίου σε περίπτωση μη επαναπατρισμού του συναλλάγματος, και ότι η ΚΥΔΕΠ χορηγούσε στους επιχειρηματίες άτοκη πίστωση για οκτώ μήνες. Περαιτέρω, η Επιτροπή διευκρινίζει ότι οι τιμές που αναφέρονταν στις συμβάσεις βρίσκονταν κάτω από τις τιμές παρεμβάσεως που ίσχυαν κατά το χρονικό αυτό διάστημα. Αυτό δεν αμφισβητείται από την Ελληνική Κυβέρνηση. Από ένα έγγραφο της 23ης Δεκεμβρίου 1982 του Υπουργείου Οικονομικών προς την Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, το οποίο προσκόμισε η Ελληνική Κυβέρνηση, και από ένα έγγραφο της 24ης Δεκεμβρίου 1982 του Διοικητή της Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδος προς όλες τις τράπεζες, το οποίο προσκομίστηκε ως παράρτημα XVI στο δικόγραφο της προσφυγής, προκύπτει ότι η πιστοδότηση της ΚΥΔΕΠ εγκρίθηκε από το Υπουργείο Οικονομικών και χρηματοδοτήθηκε από την Ελληνική Αγροτική Τράπεζα, η οποία με τη σειρά της χρηματοδοτήθηκε από την Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος.

13 — Η έκθεση προσκομίζεται υπό μορφή αποσπασμάτων ως παράρτημα XII στο δικόγραφο της προσφυγής.

από τον απολογισμό της τριακοστής έκτης γενικής συνελεύσεως της ΚΥΔΕΠ [14].

Από δύο έγγραφα μπορεί να συναχθεί ότι και το 1984 εφαρμόστηκαν προγραμματικές συμφωνίες που είχαν συναφθεί με τον Σύνδεσμο Αλευροβιομηχάνων και αφορούσαν τον μαλακό σίτο. Σε ένα έγγραφο της 6ης Σεπτεμβρίου 1984 του Συνδέσμου Αλευροβιομηχάνων προς το Υπουργείο Οικονομικών [15] αναφέρεται μια «τελευταία προγραμματική συμφωνία», η οποία κατά το εν λόγω έγγραφο αφορούσε μαλακό σίτο ο οποίος έπρεπε να εξαχθεί το αργότερο μέχρι τις 30 Σεπτεμβρίου 1984. Από άλλο έγγραφο προκύπτει ότι η προγραμματική συμφωνία που αφορούσε μαλακό σίτο, την οποία η Ελληνική Κυβέρνηση αναγνώρισε ότι είχε συναφθεί (βλ. ανωτέρω), έθετε ως όρο ότι η εξαγωγή έπρεπε να πραγματοποιηθεί το αργότερο μέχρι τις 30 Σεπτεμβρίου 1983 [16]. Περαιτέρω, σε εσωτερικό σημείωμα της ΚΥΔΕΠ με ημερομηνία 16 Απριλίου 1984 [17], αναφέρεται ότι κατά την περίοδο μεταξύ 10ης Απριλίου 1984 και 30ής Ιουνίου 1984 θα ελαμβάνοντο 55 000 τόνοι μαλακού σίτου από αποθέματα της ΚΥΔΕΠ σε συνάρτηση με συμβάσεις που είχαν συναφθεί με αλευροβιομηχάνους κατ' εφαρμογή προγραμματικής συμφωνίας. Από το ίδιο σημείωμα προκύπτει ότι εναπέκειτο στο Υπουργείο Οικονομικών να βρει τρόπο να καλύψει τα ελλείμματα που είχε η ΚΥΔΕΠ κατά την πώληση μαλακού σίτου εντός του πλαισίου της προγραμματικής συμφωνίας που αφορούσε τις ενισχύσεις στις εξαγωγές αλεύρου [18].

Διάφορα έγγραφα αναφέρονται στη σύναψη προγραμματικών συμφωνιών με παραγωγούς ζυμαρικών. Η Ελληνική Δημοκρατία αναγνώρισε ότι είχε συνάψει μια προγραμματική συμφωνία σχετικά με 8 900 τόνους ζυμαρικών που αντιστοιχούν σε 15 000 τόνους σκληρού σίτου. Από ένα εσωτερικό σημείωμα με ημερομηνία 6 Ιουνίου 1985 της Διευθύνσεως της ΚΥΔΕΠ σχετικά με τις εσοδείες 1984/1985 [19], μπορεί ενδεχομένως να συναχθεί ότι η προγραμματική αυτή συμφωνία πρέπει να συνήφθη κατά την περίοδο μεταξύ 1ης Ιουνίου 1984 και 31ης Μαΐου 1985. Από ένα έγγραφο της 30ής Δεκεμβρίου 1983 του Υπουργείου Οικονομικών προς την Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, το οποίο προσκόμισε η Ελληνική Κυβέρνηση, και από ένα έγγραφο της 31ης Ιανουαρίου 1984 του Διοικητή της Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδος [20] προκύπτει ότι η Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, κατόπιν εγκρίσεως του Υπουργείου Οικονομικών, εξουσιοδότησε τις εμπορικές τράπεζες να χορηγήσουν δάνεια σε βιομηχανίες ζυμαρικών σχετικά με την αγορά 30 000 τόνων σκληρού σίτου με δυνατότητα επιλογής για περαιτέρω 10 000 τόνους. Ο σίτος αυτός θα ελαμβάνετο από τα αποθέματα της ΚΥΔΕΠ το αργότερο μέχρι τις 31 Μαρτίου 1984, η δε εξαγωγή θα έπρεπε να πραγματοποιηθεί το αργότερο μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1984. Από το προαναφερθέν εσωτερικό σημείωμα της 16ης Απριλίου 1984 προκύπτει ότι έπρεπε, πριν από τις 30 Ιουνίου 1984, να

14 — Ο απολογισμός προσκομίζεται ως παράρτημα Χ του δικογράφου της προσφυγής. Από τη σελίδα 12 προκύπτει ότι η εν λόγω προγραμματική συμφωνία, που η ύπαρξή της αναγνωρίστηκε, κόστισε στο Δημόσιο 1 500 000 000 δρχ.
Η Ελληνική Δημοκρατία προέβαλε με τα υπομνήματά της ότι το προσκομισθέν από την Επιτροπή κείμενο του απολογισμού δεν συμφωνεί με το επίσημο κείμενο. Είναι αληθές ότι το κείμενο του απολογισμού που προσκόμισε η Ελληνική Κυβέρνηση δεν περιέχει τα χωρία που αφορούν την ανάμιξη της Ελληνικής Κυβερνήσεως στις δραστηριότητες της ΚΥΔΕΠ. Το κείμενο που προσκόμισε η Επιτροπή μπορεί να θεωρηθεί ως προγενέστερη σύνταξη του απολογισμού. Το κείμενο αυτό εστάλη, σύμφωνα με την Επιτροπή, σε μεγάλο αριθμό συνεταιρισμών που είναι μέλη της ΚΥΔΕΠ, πράγμα που δεν αμφισβητήθηκε από την Ελληνική Κυβέρνηση. Κατά τη γνώμη μου δεν υφίσταται κανένας λόγος αμφιβολίας ως προς την ορθότητα των στοιχείων που περιέχονται στο έγγραφο που προσκόμισε η Επιτροπή.

15 — Παράρτημα XVII b του δικογράφου της προσφυγής.

16 — Βλ. το έγγραφο της 10ης Αυγούστου 1983 του Συνδέσμου Αλευροβιομηχάνων που προσκομίζεται ως παράρτημα XVII a στο δικόγραφο της προσφυγής μαζί με τα δύο συμφωνητικά που είχαν συναφθεί μεταξύ της ΚΥΔΕΠ και ιδιωτών επιχειρηματιών τον Ιανουάριο και Φεβρουάριο 1983 σχετικά με την πώληση μαλακού σίτου εσοδείας 1982, βλ. υποσημείωση 12.

17 — Παράρτημα XI του δικογράφου της προσφυγής.

18 — Τέλος, μπορεί να αναφερθεί ότι και στην αναλυτική έκθεση λογαριασμών ισολογισμού χρήσεως 1988 αναφέρεται ότι «υπογράφηκε με τους μύλους η δεύτερη σύμβαση τον Λύγουστο 1984». Δεν είναι πάντως τελείως σαφές αν πρόκειται για κατά κυριολεξία προγραμματική συμφωνία ή για συμφωνητικό που συνήφθη μεταξύ ΚΥΔΕΠ και αλευροβιομηχάνων σε συνάρτηση με την προγραμματική συμφωνία, βάσει της οποίας η ΚΥΔΕΠ ανέλαβε η ίδια να φροντίσει για τη μεταποίηση και εξαγωγή 40 000 τόνων μαλακού σίτου· βλ. σχετικώς κατωτέρω.

19 — Παράρτημα IV του δικογράφου της προσφυγής.

20 — Παράρτημα XIII του δικογράφου της προσφυγής.

ληφθούν 25 000 τόνοι σκληρού σίτου από τα αποθέματα της ΚΥΔΕΠ σε σχέση με προγραμματικές συμφωνίες που είχαν συναφθεί με παραγωγούς ζυμαρικών. Από το ίδιο σημείωμα προκύπτει ότι εναπέκειτο στο Υπουργείο Οικονομικών να βρει τρόπο να καλύψει τα ελλείμματα της ΚΥΔΕΠ που προκλήθηκαν από την παράδοση σκληρού σίτου στους παραγωγούς ζυμαρικών. Επιπροσθέτως, μπορεί ενδεχομένως να συναχθεί από τις σελίδες 3 και 4 του προαναφερθέντος σημειώματος της 6ης Ιουνίου 1985 ότι οι συνολικές ζημίες της ΚΥΔΕΠ, συνεπεία των δραστηριοτήτων της στην αγορά σκληρού σίτου, καλύφθηκαν το 1984/1985 από το Υπουργείο Οικονομικών. Βάσει των αμέσως προαναφερθέντων εγγράφων μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα *ότι* το 1984 συνάφθηκαν περισσότερες προγραμματικές συμφωνίες με παραγωγούς ζυμαρικών από αυτές που η Ελληνική Κυβέρνηση παραδέχθηκε ότι είχαν συναφθεί, *ότι* οι παραγωγοί ζυμαρικών έτυχαν εν προκειμένω, μέσω της επεμβάσεως της Ελληνικής Κυβερνήσεως, χρηματοδοτήσεως από τις εμπορικές τράπεζες και *ότι* οι ζημίες της ΚΥΔΕΠ σε σχέση με αυτές τις συμφωνίες προφανώς καλύφθηκαν από την Ελληνική Δημοκρατία.

Ως προς το έτος 1985, από μια απόφαση της 2ας Δεκεμβρίου 1987 της Υπηρεσίας Τιμών και Εισοδημάτων[21] προκύπτει ότι η ΚΥΔΕΠ συνήψε συμβάσεις με αλευροβιομηχάνους για μαλακό σίτο εσοδείας 1985 (που, όπως φαίνεται, εκτελέστηκαν το 1986) και ότι τα ελλείμματα της ΚΥΔΕΠ που προέκυψαν εν προκειμένω αποφασίστηκε εκ των υστέρων να καλυφθούν από το Δημόσιο. Οι λέξεις «προγραμματικές συμφωνίες» δεν αναγράφονται ρητώς εν προκειμένω, αλλά αναφέρεται ότι η ΚΥΔΕΠ «ενήργησε εν προκειμένω ως φορέας εφαρμογής πολιτικών μέτρων».

Περαιτέρω, από το εσωτερικό σημείωμα της 6ης Ιουνίου 1985 προκύπτει ότι ορισμένες συμβάσεις σχετικά με 40 000 τόνους σιμιγδαλιού που αντιστοιχούσαν σε 78 000 τόνους σκληρού σίτου, την ύπαρξη των οποίων παραδέχθηκε η Ελληνική Κυβέρνηση, πρέπει να συνήφθησαν πριν από την 6η Ιουνίου 1985, εκτελέστηκαν όμως μόλις μετά από αυτή την ημερομηνία.

Τέλος, όσον αφορά το 1986, δεν φαίνεται να μπορεί να συναχθεί από τα προσκομισθέντα έγγραφα ότι είχαν συναφθεί προγραμματικές συμφωνίες κατ' αυτό το έτος. Από την αναλυτική έκθεση λογαριασμών ισολογισμού χρήσεως 1988 της ΚΥΔΕΠ (βλ. σ. 66 και 90) προκύπτει πάντως ότι τα συσσωρευθέντα ελλείμματα της ΚΥΔΕΠ σχετικά με τη διαχείριση της εσοδείας σίτου 1986 καλύφθηκαν από το Δημόσιο.

Στη συνέχεια, όσον αφορά τη δεύτερη κατηγορία προγραμματικών συμφωνιών, στο πλαίσιο των οποίων η ΚΥΔΕΠ ανέλαβε προσωπικώς τη διενέργεια της μεταποιήσεως και της εξαγωγής, η Ελληνική Κυβέρνηση παραδέχθηκε ότι είχε συναφθεί μια τέτοια συμφωνία το 1984 για την εξαγωγή 400 000 τόνων μαλακού σίτου [22]. Στον απολογισμό της τριακοστής έκτης γενικής συνελεύσεως της ΚΥΔΕΠ αναφέρεται μια επιδότηση σε σχέση με προγραμματική συμφωνία 2,45 δρχ./kg. Στην αναλυτική έκθεση λογαριασμών ισολογισμού χρήσεως 1988 της ΚΥΔΕΠ (βλ. σ. 71) αναφέρεται ότι η ΚΥΔΕΠ ανέλαβε προσωπικώς την αλευροποίηση και εξαγωγή των αλεύρων αντί επιδοτήσεως 3,5 δρχ./kg. Επιπλέον, στην ίδια έκθεση αναφέρεται, στη σελίδα 79, ότι η ΚΥΔΕΠ κατόρθωσε, μέσα σε

21 — Η απόφαση προσκόμισθηκε από την Ελληνική Κυβέρνηση. Αφορά κυρίως σιτηρά εσοδείας 1987, αλλά στη σελίδα 3 περιλαμβάνει ένα τμήμα που επιγράφεται: «Κάλυψη των ελλειμμάτων της ΚΥΔΕΠ που προέκυψαν κατά την πώληση μαλακού σίτου εσοδείας 1985».

22 — Στο εσωτερικό σημείωμα της 16ης Απριλίου 1984, παράρτημα XI του δικογράφου της προσφυγής, αναφέρεται ότι κατά την περίοδο μεταξύ 10ης Απριλίου 1984 και 30ής Ιουνίου 1984 πρέπει να ελήφθησαν 132 000 τόνοι μαλακού σίτου από τα αποθέματα της ΚΥΔΕΠ σε σχέση με την αλευροποίηση της ΚΥΔΕΠ «στα πλαίσια της προγραμματικής συμφωνίας».

ένα χρόνο, να αλευροποιήσει και εξαγάγει 435 000 τόνους σίτου. Από τα τελευταία αυτά στοιχεία μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι είχαν συναφθεί και άλλες προγραμματικές συμφωνίες εκτός από αυτές που παραδέχθηκε η Ελληνική Κυβέρνηση. Το πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται τα στοιχεία αυτά φαίνεται πάντως να δείχνει ότι πρόκειται για την ίδια συμφωνία, παρόλο που ορισμένα από τα αριθμητικά στοιχεία είναι προφανώς εσφαλμένα.

Από τα προσκομισθέντα έγγραφα δεν φαίνεται να μπορούν να συναχθούν αποδείξεις για το ότι οι προγραμματικές συμφωνίες αυτής της κατηγορίας συνήφθησαν επίσης και το 1985 και 1986. Πάντως, όσον αφορά το 1986, αναφέρομαι εν προκειμένω στα σχετικά με την κάλυψη των ελλειμμάτων από το Δημόσιο στοιχεία που περιέχονται στην αναλυτική έκθεση λογαριασμών ισολογισμού χρήσεως 1988 της ΚΥΔΕΠ.

Κατά συνέπεια, μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η Επιτροπή προσκόμισε αποδείξεις ως προς το ότι οι ελληνικές αρχές, εν πάση περιπτώσει κατά τα έτη 1982 έως 1985, συνήψαν προγραμματικές συμφωνίες με την ΚΥΔΕΠ και με ιδιώτες επιχειρηματίες σχετικά με τη μεταποίηση και εξαγωγή σίτου από αυτούς, καθώς και ότι η Ελληνική Κυβέρνηση, εν πάση περιπτώσει το 1984, συνήψε προγραμματική συμφωνία με την ΚΥΔΕΠ σχετικά με την εκ μέρους της μεταποίηση και εξαγωγή σίτου. Περαιτέρω, η Επιτροπή απέδειξε ότι η Ελληνική Δημοκρατία κάλυψε κατά την περίοδο 1982 έως 1986 τα ελλείμματα της ΚΥΔΕΠ που προέκυψαν από δραστηριότητες στην αγορά σκληρού ή μαλακού σίτου.

Η Ελληνική Δημοκρατία δεν αρνείται τη γνησιότητα των εγγράφων που προσκόμισε η Επιτροπή και δεν διατύπωσε συγκεκριμένες παρατηρήσεις ως προς τα προαναφερθέντα στοιχεία. Προς άμυνά της η Ελληνική Δημοκρατία προβάλλει απλώς τα ακόλουθα.

Πρώτον, η Επιτροπή, που φέρει το βάρος της αποδείξεως, δεν απέδειξε ότι υφίστανται προγραμματικές συμφωνίες και δεν μπόρεσε να προσκομίσει αντίγραφα των συμφωνιών αυτών.

Αρκεί συναφώς να παρατηρηθεί ότι δεν μπορεί να έχει καθοριστική σημασία το αν είναι δυνατή η προσκόμιση συναφθεισών εγγράφως προγραμματικών συμφωνιών, εφόσον μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει προσκομισθεί με άλλο τρόπο επαρκής απόδειξη ως προς την ύπαρξή τους.

Δεύτερον, η Επιτροπή δεν ανέφερε το ακριβές μέγεθος των ελλειμμάτων της ΚΥΔΕΠ τα οποία υποστηρίζεται ότι κάλυψε το ελληνικό Δημόσιο.

Ενόψει του ότι τα εσωτερικά έγγραφα της ΚΥΔΕΠ παρουσιάζουν ορισμένες αντιφάσεις και ότι το ελληνικό Δημόσιο επέδειξε απροθυμία να συνδράμει την Επιτροπή σχετικά με τη διευκρίνιση των πραγματικών περιστατικών της υποθέσεως, δεν μπορεί να προσαφθεί στην Επιτροπή ότι δεν μπόρεσε να προσδιορίσει το ακριβές ποσό με το οποίο το ελληνικό Δημόσιο επιδότησε την ΚΥΔΕΠ. Πάντως, η περίσταση αυτή δεν εμποδίζει τη διαπίστωση ότι χορηγήθηκε ενίσχυση κατά παράβαση των κανόνων του κοινοτικού δικαίου.

Τρίτον, η Ελληνική Δημοκρατία προβάλλει ότι από το γεγονός ότι από τον ισολογισμό της ΚΥΔΕΠ προκύπτει ότι η ΚΥΔΕΠ είχε απαίτηση έναντι του Δημοσίου αποδεικνύεται ότι οι συναφθείσες προγραμματικές συμφωνίες

ουδέποτε υλοποιήθηκαν και ότι ουδέποτε καταβλήθηκαν δημόσιοι πόροι κατ' εφαρμογή τους. Το επιχείρημα αυτό δύσκολα μπορεί να γίνει αντιληπτό. Μπορεί ήδη να απορριφθεί, επειδή η ΚΥΔΕΠ ασφαλώς δεν θα περιελάμβανε στον ισολογισμό της απαιτήσεις έναντι του Δημοσίου που δεν θα στηρίζονταν σε διενεργηθείσες συναλλαγές οι οποίες, κατά την αντίληψη της ΚΥΔΕΠ, θεμελιώνουν απαίτηση έναντι του Δημοσίου βάσει του ισχύοντος ελληνικού δικαίου.

Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι σε μια κατάσταση όπως η υπό κρίση, κατά την οποία η Επιτροπή αναφέρθηκε σε δεδομένα που αρκούν για να στοιχειοθετηθεί η ύπαρξη μιας σειράς πραγματικών περιστατικών, το Δημόσιο δεν μπορεί να αρκεσθεί στο να αρνηθεί την ύπαρξή τους[23]. Δεδομένου ότι η Ελληνική Κυβέρνηση δεν αντέκρουσε λεπτομερώς και συγκεκριμένως τα περιστατικά που επικαλείται η Επιτροπή, τα περιστατικά αυτά πρέπει να θεωρηθούν ως αποδεδειγμένα.

Η παράδοση σίτου στην κοινοτική παρέμβαση

Ως απόδειξη για το ότι η ΚΥΔΕΠ παρέδωσε 340 000 τόνους μαλακού σίτου στην κοινοτική παρέμβαση η Επιτροπή επικαλείται τον απολογισμό της τριακοστής έκτης γενικής συνελεύσεως της ΚΥΔΕΠ. Στη σελίδα 12 της εκθέσεως αναφέρονται σε σχέση με τις δραστηριότητες κατά το 1982 τα εξής:

« Με εντολή της Κυβέρνησης η ΚΥΔΕΠ παραδίδει στην κοινοτική παρέμβαση 346 000 τόνους [μαλακό σίτο] και καλύπτεται από το ελληνικό Δημόσιο η διαφορά κόστους και τιμής ΕΟΚ.»[24]

Η Ελληνική Δημοκρατία δεν διατύπωσε καμία παρατήρηση προς αντίκρουση αυτών των στοιχείων[25].

Επομένως, μπορεί να θεωρηθεί ως αποδεδειγμένο ότι η ΚΥΔΕΠ το 1982 παρέδωσε 340 000 τόνους μαλακού σίτου στην κοινοτική παρέμβαση με εντολή του ελληνικού Δημοσίου και ότι τα ελλείμματα της ΚΥΔΕΠ που προέκυψαν από το γεγονός αυτό καλύφθηκαν από την Ελληνική Δημοκρατία.

Η μη κοινοποίηση εκ μέρους της Ελληνικής Δημοκρατίας στην Επιτροπή των μέτρων ενισχύσεως στην αγορά σιτηρών

Όπως εξέθεσα ανωτέρω, μπορεί να θεωρηθεί ως αποδεδειγμένο *ότι*

— τα ελλείμματα της ΚΥΔΕΠ που είχαν προκληθεί από τις προεκτεθείσες δραστηριότητες στην αγορά σίτου καλύπτονταν συνεχώς *αφενός* μέσω αμέσων ενισχύσεων από το Δημόσιο και *αφετέρου* μέσω ενός υπό ευνοϊκούς όρους γι' αυτή χρηματοδοτικού συστήματος της Ελληνικής Αγροτικής Τράπεζας, η οποία χρηματοδοτούνταν με τη σειρά της από την Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος η οποία και ενεργούσε με έγκριση του ελληνικού Υπουργείου Οικονομικών, ότι

23 — Βλ. απόφαση του Δικαστηρίου της 22ας Σεπτεμβρίου 1988, 272/86, Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας (Συλλογή 1988, σ. 4875, σκέψη 21).

24 — Όπως προκύπτει από το χωρίο αυτό, στον απολογισμό αναφέρεται (βλ. παράρτημα Χ του δικογράφου της προσφυγής) ότι παραδόθηκαν 346 000 τόνοι σίτου στην κοινοτική παρέμβαση και όχι μόνο 340 000 τόνοι, όπως αναφέρεται στο αίτημα της Επιτροπής. Η Επιτροπή παραθέτει ορθώς στο δικόγραφο της προσφυγής τον απολογισμό, ο δε περιορισμός της προσφυγής σε 340 000 τόνους φαίνεται να οφείλεται σε ολίσθημα γραφίδας. Παρά ταύτα, το Δικαστήριο θα πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να περιορίσει την κρίση του στην ποσότητα που αναφέρεται στο αίτημα.

25 — Βλ. εν προκειμένω υποσημείωση 14.

— οι Έλληνες αλευροβιομήχανοι μπορούσαν μέσω της αναμίξεως του Δημοσίου στις δραστηριότητες της ΚΥΔΕΠ να αγοράζουν σίτο σε τιμές που βρίσκονταν κάτω από τις τιμές παρεμβάσεως και με άτοκη πίστωση οκτώ μηνών από την ΚΥΔΕΠ και ότι

— οι Έλληνες παρασκευαστές ζυμαρικών μπόρεσαν με φροντίδα της Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδος και, κατ' επέκταση, του ελληνικού Δημοσίου να τύχουν χρηματοδοτήσεως με ευνοϊκούς όρους για την αγορά σίτου από την ΚΥΔΕΠ.

Τα μέτρα αυτά ενισχύσεως εμπίπτουν στις διατάξεις περί κρατικών ενισχύσεων της Συνθήκης ΕΟΚ και, επομένως, η Επιτροπή θα έπρεπε να είχε ενημερωθεί σχετικώς σύμφωνα με το άρθρο 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης. Αυτό δεν συνέβη και, επομένως, μπορεί και ως προς το σημείο αυτό να γίνει δεκτός ο ισχυρισμός της Επιτροπής ότι η Ελληνική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το κοινοτικό δίκαιο.

Η παραβίαση αυτή της Συνθήκης μπορεί να διαπιστωθεί στο πλαίσιο προσφυγής βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης (βλ. εσχάτως την απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Ιουλίου 1990 στην υπόθεση C-35/88 [26]).

Η παράλειψη της Ελληνικής Δημοκρατίας να συνεργαστεί με την Επιτροπή

Η Επιτροπή προβάλλει ότι η Ελληνική Κυβέρνηση παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 5 της Συνθήκης, επειδή

— πεισμόνως αρνήθηκε να υποβάλει στην Επιτροπή τα στοιχεία που αυτή ζήτησε, καθώς και να απαντήσει στις αιτιάσεις της Επιτροπής,

— εμπόδισε τη διενέργεια επιτοπίων ελέγχων σχετικά με την ΚΥΔΕΠ,

— δεν κοινοποίησε στην Επιτροπή τις λειτουργικές αποφάσεις που αφορούσαν την επέμβαση της ΚΥΔΕΠ στην αγορά σιτηρών.

Κατά τη γνώμη μου, υφίστανται επαρκείς λόγοι για να θεωρηθεί ότι οι ενέργειες της Ελληνικής Δημοκρατίας δεν ήταν εν προκειμένω οι προσήκουσες.

Με έγγραφο της 23ης Δεκεμβρίου 1985, η Επιτροπή κάλεσε την Ελληνική Κυβέρνηση να της παράσχει διάφορα στοιχεία σχετικά με μια προγραμματική συμφωνία που αφορούσε 40 000 τόνους σιμιγδαλιού και μια προγραμματική συμφωνία που αφορούσε 15 000 τόνους ζυμαρικών.

Στην απάντησή της με έγγραφο της 14ης Μαρτίου 1986 η Ελληνική Κυβέρνηση υποστήριξε ότι δεν είχε συναφθεί, ούτε και εκτελεστεί, καμία προγραμματική συμφωνία και ότι δεν είχε ληφθεί καμία απόφαση για την κάλυψη των ελλειμμάτων της ΚΥΔΕΠ.

Η Ελληνική Κυβέρνηση αναγνώρισε, στη συνέχεια, την ύπαρξη δύο προγραμματικών συμφωνιών.

26 — Βλ. υποσημείωση 1.

Στην απάντησή της επί του εγγράφου οχλήσεως της Επιτροπής, με ημερομηνία 13 Ιανουαρίου 1988, η Ελληνική Κυβέρνηση περιέγραψε το νομικό καθεστώς της ΚΥΔΕΠ και υποστήριξε εν προκειμένω ότι καμία νομική διάταξη δεν παρέχει στο Δημόσιο τη δυνατότητα να δίνει οδηγίες στην ΚΥΔΕΠ. Περαιτέρω, η Ελληνική Κυβέρνηση υποστήριξε ότι οι προγραμματικές συμφωνίες στις οποίες αναφέρεται η Επιτροπή με το έγγραφο οχλήσεως ήταν ανεπίσημες συμφωνίες μεταξύ της ΚΥΔΕΠ και των αλευροβιομηχάνων, χωρίς κανενός είδους μορφή αναμίξεως του δημοσίου τομέα και χωρίς καμία μεταφορά πόρων από το Δημόσιο προς την ΚΥΔΕΠ ούτε και κανενός είδους ενίσχυση για τα εν λόγω προϊόντα.

Το ότι η ΚΥΔΕΠ είναι ένας οργανισμός, ο οποίος εν πάση περιπτώσει κατά την υπό κρίση περίοδο ελεγχόταν και εν μέρει χρηματοδοτούνταν από το Δημόσιο, έχει γίνει δεκτό, όπως προαναφέρθηκε, από το Δικαστήριο σε προηγούμενη υπόθεση και, επιπλέον, τεκμηριώνεται και στην παρούσα υπόθεση. Το ότι οι ελληνικές αρχές μετέσχαν στις προγραμματικές συμφωνίες είναι επίσης πρόδηλον, πράγμα επίσης που αναγνωρίζει μερικώς και η Ελληνική Κυβέρνηση.

Με άλλα λόγια, αυτό για το οποίο πρόκειται είναι το ότι η Ελληνική Κυβέρνηση παρέλειψε να παράσχει στην Επιτροπή τα στοιχεία που αυτή ζήτησε και σε ορισμένες περιπτώσεις απάντησε στις αιτήσεις της Επιτροπής με σαφώς ανακριβή στοιχεία.

Με τα έγγραφα της 14ης Μαρτίου 1985, της 7ης Απριλίου 1986 και της 28ης Απριλίου 1986 προς το ελληνικό Υπουργείο Γεωργίας καθώς και με το έγγραφο της 1ης Ιουλίου 1985 προς την ΚΥΔΕΠ, η Επιτροπή προσπάθησε να διενεργήσει επιτόπια έρευνα σχετικά με τις δραστηριότητες της ΚΥΔΕΠ και τη σχέση της με το ελληνικό Δημόσιο, διατυπώνοντας ταυτόχρονα ορισμένα συγκεκριμένα ερωτήματα προς τούτο.

Η έρευνα ουδέποτε πραγματοποιήθηκε και τα ερωτήματα παρέμειναν, όπως φαίνεται, χωρίς απάντηση. Όπως φαίνεται, την ευθύνη γι' αυτό φέρει η Ελληνική Κυβέρνηση, επειδή, όπως απέδειξα, δεν απάντησε στις αιτήσεις της Επιτροπής ή απάντησε ανεπαρκώς. Με ένα έγγραφο της 8ης Απριλίου 1985, το ελληνικό Υπουργείο Γεωργίας ανέφερε ότι δεν είχε τη δυνατότητα να επέμβει, επειδή εναπόκειται αποκλειστικά στην ΚΥΔΕΠ να επιτρέψει την πρόσβαση σε στοιχεία που αφορούν τις δραστηριότητές της κ.λπ.

Το ότι η Ελληνική Κυβέρνηση δεν είχε κατά την υπό κρίση περίοδο δυνατότητα να δίνει οδηγίες στην ΚΥΔΕΠ αντιφάσκει προς αυτά που διαπιστώθηκαν ανωτέρω ως προς τη σχέση μεταξύ της Ελληνικής Κυβερνήσεως και της ΚΥΔΕΠ και, κατά συνέπεια, το έγγραφο αυτό πρέπει να θεωρηθεί ως έκφραση απροθυμίας συνεργασίας εκ μέρους της Κυβερνήσεως.

Η απροθυμία αυτή συνεργασίας δεν καθίσταται λιγότερο σοβαρή, αν ληφθεί υπόψη ότι μέχρις ενός σημείου εκδηλώθηκε και κατά την εκδίκαση της υποθέσεως από το Δικαστήριο, αφού η Κυβέρνηση παρέλειψε να απαντήσει στις γραπτές ερωτήσεις του Δικαστηρίου και προσκόμισε τα έγγραφα που της ζητήθηκαν με καθυστέρηση που δύσκολα μπορεί να δικαιολογηθεί.

Κατόπιν αυτών, προτείνω στο Δικαστήριο να δεχθεί την προσφυγή της Επιτροπής και να αναγνωρίσει ότι η Ελληνική Δημοκρατία παρέβη το καθήκον συνεργασίας που υπέχει από το άρθρο 5 της Συνθήκης.

Η Επιτροπή προέβαλε ότι η Ελληνική Δημοκρατία παρέβη συγχρόνως και το άρθρο 24 του κανονισμού 2727/75, το οποίο επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να ανακοινώνουν όλα τα στοιχεία που αφορούν τη λειτουργία της αγοράς σιτηρών. Όμως, η κατάσταση στην οποία αναφέρεται η Επιτροπή συμπίπτει με την κατάσταση που συνιστά παράβαση του καθήκοντος συνεργασίας και φαίνεται να έχει εν προκειμένω επαρκώς αποδειχθεί[27].

Τα δικαστικά έξοδα

Επειδή, κατά τη γνώμη μου, η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει να γίνει δεκτή, θεωρώ ότι η Ελληνική Δημοκρατία πρέπει, κατά το σχετικό αίτημα της Επιτροπής, να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Πρόταση

Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να αναγνωρίσει *ότι*

— η Ελληνική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις διατάξεις περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των σιτηρών, επειδή κατά τα έτη 1982 έως 1985 προέβη σε επεμβάσεις στην αγορά σιτηρών με τη μορφή προγραμματικών συμφωνιών που συνήφθησαν με την ΚΥΔΕΠ και ιδιώτες επιχειρηματίες και επειδή το 1982 συνέστησε στην ΚΥΔΕΠ να παραδώσει 340 000 τόνους μαλακού σίτου στην κοινοτική παρέμβαση, ότι

— η Ελληνική Δημοκρατία ενήργησε κατά παράβαση του άρθρου 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης, επειδή παρέλειψε να ανακοινώσει στην Επιτροπή τα μέτρα ενισχύσεως που έλαβε είτε υπέρ της ΚΥΔΕΠ είτε υπέρ ιδιωτών επιχειρηματιών, ότι

— η Ελληνική Δημοκρατία παρέβη το καθήκον της συνεργασίας που υπέχει από το άρθρο 5 της Συνθήκης, επειδή δεν παρέσχε στην Επιτροπή τα στοιχεία που αυτή είχε ζητήσει, αλλά ούτε και τη συνέδραμε για να τα αποκτήσει, και ότι

— η Ελληνική Δημοκρατία πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

27 — Βλ. συναφώς την απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Ιουλίου 1990 στην υπόθεση C-35/88, όπου το Δικαστήριο αποφάνθηκε: «Η Επιτροπή επικαλείται επίσης, με τις απαντήσεις της στις ερωτήσεις του Δικαστηρίου, παράβαση των διατάξεων του άρθρου 24 του κανονισμού 2727/75 (...) Οι αιτιάσεις αυτές κατά της Ελληνικής Δημοκρατίας αφορούν, όπως υποστήριξε εξάλλου η Επιτροπή κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία καθώς και με τα υπομνήματα που κατέθεσε στο Δικαστήριο, την ενδεχόμενη παράβαση του καθήκοντος συνεργασίας που θέτει το άρθρο 5, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης. Κατά συνέπεια, θα εξεταστούν στο πλαίσιο του χωριστού αυτού κεφαλαίου της παραβάσεως.» (Σκέψη 32.)