ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 17ης Οκτωβρίου 1991 *

Στην υπόθεση C-346/89,

Ιταλική Δημοκρατία, εκπροσωπούμενη από τον Luigi Ferrari Bravo, προϊστάμενο της servizio del contenzioso diplomatico του Υπουργείου Εξωτερικών Υποθέσεων, επικουρούμενο από τον Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την πρεσβεία της Ιταλίας, 5, rue Marie-Adélaïde,

προσφεύγουσα,

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπουμένης από τους Dierk Booß και Eugenio de March, μέλοι της Νομικής Υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Roberto Hayder, εκπρόσωπο της Νομικής Υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

καθής,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση μερικής ακυρώσεως της αποφάσεως C(89)1525 της Επιτροπής, της 30ής Αυγούστου 1989, της σχετικής με προκαταβολή έναντι αναλήψεως δαπανών χρηματοδοτούμενων από το Τμήμα Εγγυήσεων του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ), καθόσον η Επιτροπή προέβη σε περικοπή των προκαταβολών που ζητήθηκαν,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους O. Due, Πρόεδρο, F. A. Schovckweiler και F. Grévisse, προέδρους τμήματος, G. F. Mancini, K. N. Κακούρη, J. C. Moitinho de Almeida και M. Zuleeg, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: M. Darmon
γραμματέας: H. A. Rühl, κύριος υπάλληλος διοικήσεως,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 16ης Απριλίου 1991,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 11ης Ιουνίου 1991,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 9 Νοεμβρίου 1989, η Ιταλική Δημοκρατία ζήτησε, δυνάμει του άρθρου 173, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ, τη μερική ακύρωση της αποφάσεως C(89)1525 της Επιτροπής, της 30ής Αυγούστου 1989, της σχετικής με προκαταβολή έναντι αναλήψεως δαπανών χρηματοδοτούμενων από το Τμήμα Εγγυήσεων του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (στο εξής: ΕΓΤΠΕ), καθόσον η Επιτροπή προέβη σε περικοπή του ποσού των προκαταβολών που ζητήθηκαν.

2 Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 729/70 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970, περί χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 93), προβλέπει, στα άρθρα 1, παράγραφος 2, 2 και 3, ότι το Τμήμα Εγγυήσεων του ΕΓΤΠΕ χρηματοδοτεί τις επιστροφές κατά την εξαγωγή προς τις τρίτες χώρες και τις παρεμβάσεις για τη ρύθμιση των γεωργικών αγορών. Δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, που προστέθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3183/87 του Συμβουλίου, της 19ης Οκτωβρίου 1987, περί θεσπίσεως ιδιαιτέρων κανόνων σχετικά με τη χρηματοδότηση της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΕΕ L 304, σ. 1), οι χρηματικοί πόροι που προορίζονται να καλύψουν τις δαπάνες που αναφέρονται στο άρθρο 1, παράγραφος 2, συγκεντρώνονται από τα κράτη μέλη σε συνάρτηση με τις ανάγκες των υπηρεσιών πληρωμής.

3 Η Επιτροπή καταβάλλει, δυνάμει του άρθρου 5, παράγραφος 2, στοιχείο α, του κανονισμού 729/70, κατόπιν διαβουλεύσεως με την επιτροπή του Ταμείου, μια προκαταβολή στην αρχή του κάθε έτους και συμπληρωματικές καταβολές κατά τη διάρκεια του έτους. Δυνάμει του τελευταίου εδαφίου της διατάξεως αυτής, που προστέθηκε με τον κανονισμό 3183/87 και τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2048/88 του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 1988, για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 729/70 (ΕΕ L 185, σ. 1), από τον Ιανουάριο 1988, η Επιτροπή αποφασίζει μόνο σχετικά με τη χορήγηση των μηνιαίων προκαταβολών για την ανάληψη δαπανών που πραγματοποιούνται με τα χρηματοδοτικά μέσα που ορίζονται στο άρθρο 4, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού 729/79.

4 Οι λεπτομέρειες χορηγήσεως των μηνιαίων προκαταβολών ρυθμίζονται με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2776/88 της Επιτροπής, της 7ης Σεπτεμβρίου 1988, για τα στοιχεία που πρέπει να διαβιβάζουν τα κράτη μέλη για την ανάληψη δαπανών που χρηματοδοτούνται στα πλαίσια του Τμήματος Εγγυήσεων του ΕΓΤΠΕ (ΕΕ L 249, σ. 9). Το άρθρο 3, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού επιβάλλει στα κράτη μέλη να γνωστοποιούν τακτικά στην Επιτροπή τα ποσά που διέθεσαν για την πληρωμή των δαπανών. Δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του ιδίου κανονισμού, η Επιτροπή έχει το δικαίωμα να καθυστερήσει τη χορήγηση των προκαταβολών στα κράτη μέλη των οποίων οι ανακοινώσεις αποστέλλονται με καθυστέρηση ή περιέχουν σημεία για τα οποία υπάρχει διαφωνία και για τα οποία απαιτούνται συμπληρωματικές διευκρινίσεις.

5 Για τον λόγο ότι η Ιταλική Δημοκρατία παρέλειψε να προβεί στην είσπραξη ορισμένων εισφορών στο πλαίσιο του συστήματος γαλακτοκομικών ποσοστώσεων, κατά την περίοδο 1988/1989, και να καταβάλει στην Επιτροπή τα αντίστοιχα ποσά πριν από τις 30 Ιουνίου 1989, η Επιτροπή με την επίδικη απόφασή της περιέκοψε ποσό 47 164 600 000 ιταλικών λιρετών (LIT) από τις δαπάνες στις οποίες η Ιταλική Δημοκρατία δήλωσε ότι υποβλήθηκε κατά τον μήνα Ιούλιο 1989.

6 Από τη δικογραφία προκύπτει ότι πριν από την έκδοση αυτής της αποφάσεως πραγματοποιήθηκε ανταλλαγή εγγράφων μεταξύ της Επιτροπής και της Ιταλικής Δημοκρατίας στα οποία τα δύο ενδιαφερόμενα μέρη ανέπτυξαν τις απόψεις τους.

7 Στην έκθεση ακροατηρίου αναπτύσσονται διεξοδικώς τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως, η εξέλιξη της διαδικασίας, καθώς και οι λόγοι και τα επιχειρήματα των διαδίκων. Τα στοιχεία αυτά της δικογραφίας δεν επαναλαμβάνονται κατωτέρω παρά μόνον καθόσον απαιτείται για τη συλλογιστική του Δικαστηρίου.

8 Κατ' αρχάς, πρέπει να προσδιοριστεί το αντικείμενο της παρούσας προσφυγής. Οι λόγοι ακυρώσεως που προβάλλει η Ιταλική Δημοκρατία και οι μεταξύ των διαδίκων συζητήσεις δεν αφορούν το ζήτημα αν η παράλειψη των γερμανικών αρχών να προβούν στην είσπραξη ορισμένων εισφορών κατά την περίοδο 1988/1989, στο πλαίσιο του συστήματος των γαλακτοκομικών ποσοστώσεων, συμβιβάζεται με την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση, αλλά αν η Επιτροπή έχει την εξουσία να ελέγχει, όταν αποφασίζει σχετικά με τις μηνιαίες προκαταβολές, αν οι δαπάνες που πραγματοποίησαν τα κράτη μέλη είναι σύμφωνες με το κοινοτικό δίκαιο.

9 Προς στήριξη της προσφυγής της η Ιταλική Δημοκρατία υποστηρίζει, κατ' αρχάς, ότι η Επιτροπή δεν έχει το δικαίωμα να προβαίνει σε μείωση των προκαταβολών που ζητούνται από τα κράτη μέλη βάσει των δαπανών που πραγματοποίησαν κατά τη διάρκεια μιας περιόδου αναφοράς. Υποστηρίζει ότι το σύστημα που θέσπισαν οι κανονισμοί 3183/87, 2048/88 και 2776/88 δεν μετέβαλε τη νομική φύση των προκαταβολών σε σύστημα εκ των υστέρων αποδόσεως, η μόνη δε δυνατότητα που έχει η Επιτροπή, δυνάμει του άρθρου 4 του κανονισμού 2776/88, είναι να καθυστερεί τη χορήγηση των προκαταβολών εάν οι ανακοινώσεις αποστέλλονται με καθυστέρηση ή περιέχουν σημεία για τα οποία υπάρχει διαφωνία και για τα οποία απαιτούνται συμπληρωματικές διευκρινίσεις. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει, επίσης, ότι η αναγνώριση εξουσίας της Επιτροπής να περικόπτει προκαταβολές, σε περίπτωση παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου, θα ισοδυναμούσε με πρόωρη εφαρμογή της διαδικασίας εκκαθαρίσεως των λογαριασμών και θα συνιστούσε προσβολή των δικαιωμάτων υπερασπίσεως των κρατών μελών.

10 Η Επιτροπή αντιτάσσει ότι οι κανονισμοί 3183/87 και 2048/88 μετέτρεψαν το σύστημα των προκαταβολών σε σύστημα μηνιαίων πληρωμών, βάσει των δαπανών που όντως πραγματοποιήθηκαν· τα άρθρα 1, 2 και 3 του κανονισμού 729/70 αποτελούν έκφραση μιας γενικής αρχής κατά την οποία η Επιτροπή μπορεί νομίμως να αναλαμβάνει εκείνες μόνο τις δαπάνες που έχουν πραγματοποιηθεί σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο. Η Επιτροπή αμφισβητεί το βάσιμο των λόγων που αναφέρονται στην προσβολή των της υπερασπίσεως.

11 Όσον αφορά, πρώτον, τον λόγο κατά τον οποίο η Επιτροπή δεν έχει το δικαίωμα να προβαίνει σε περικοπές των ποσών που οφείλονται ως μηνιαίες προκαταβολές, επιβάλλεται να τονιστεί ότι, κατά τα άρθρα 1, 2 και 3 του κανονισμού 729/70, το Τμήμα Εγγυήσεων του ΕΓΤΠΕ χρηματοδοτεί τις επιστροφές κατά την εξαγωγή προς τρίτες χώρες και τις παρεμβάσεις για τη ρύθμιση των γεωργικών αγορών, οι οποίες « επιχειρούνται σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των γεωργικών αγορών ».

12 Κατά πάγια νομολογία (βλ. αποφάσεις της 15ης Δεκεμβρίου 1987, 326/85, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, Συλλογή 1987, σ. 5091, σκέψη 7· 332/85, Γερμανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1987, σ. 5143, σκέψη 7· απόφαση της 24ης Μαρτίου 1988, 347/85, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής, Συλλογή 1988, σ. 1749, σκέψη 11), οι διατάξεις αυτές παρέχουν στην Επιτροπή τη δυνατότητα να αναλαμβάνει για λογαριασμό του ΕΓΤΠΕ εκείνα μόνο τα ποσά που καταβάλλονται σύμφωνα με τους κανόνες που έχουν θεσπιστεί στους διαφόρους τομείς γεωργικών προϊόντων, ενώ επιβαρύνει τα κράτη μέλη με οποιοδήποτε άλλο ποσό έχει καταβληθεί, ιδίως τα ποσά τα οποία οι εθνικές αρχές πεπλανημένως έκριναν ότι δικαιούνται να καταβάλουν ή να μη εισπράξουν στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των αγορών.

13 Αυτή η ερμηνεία των προϋποθέσεων αναλήψεως δαπανών από το ΕΓΤΠΕ επιβάλλεται και από τον σκοπό του κανονισμού 729/70. Πράγματι, η διαχείριση της γεωργικής πολιτικής, υπό όρους ισότητας μεταξύ των επιχειρηματιών των κρατών μελών, δεν επιτρέπει στις εθνικές αρχές κράτους μέλους, προβαίνοντας σε διασταλτική ερμηνεία συγκεκριμένης διατάξεως, να ευνοούν τους επιχειρηματίες του εν λόγω κράτους εις βάρος των επιχειρηματιών άλλων κρατών μελών οι αρμόδιες αρχές των οποίων ερμηνεύουν τις διατάξεις κατά τρόπο συσταλτικό.

14 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η Επιτροπή δεν έχει δικαίωμα να αναλαμβάνει, στο πλαίσιο της διαχειρίσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής, ποσά που δεν ανταποκρίνονται στους κανόνες που διέπουν τη συγκεκριμένη κοινή οργάνωση της αγοράς.

15 Ο κανόνας αυτός είναι γενικής εφαρμογής και δεν εφαρμόζεται μόνο κατά την ετήσια εκκαθάριση των λογαριασμών των εθνικών υπηρεσιών και οργανισμών, αλλά ισχύει και ως προς τις συμπληρωματικές καταβολές κατά τη διάρκεια του έτους, οι οποίες, μετά την τροποποίηση του συστήματος των προκαταβολών που επήλθε με τους κανονισμούς 3183/87 και 2048/88, πραγματοποιούνται βάσει της αναλήψεως δαπανών που πραγματοποιήθηκαν κατά τη διάρκεια συγκεκριμένης παρελθούσας περιόδου.

16 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η Επιτροπή έχει την εξουσία να περικόπτει, μέχρις εκδόσεως της οριστικής αποφάσεως περί εκκαθαρίσεως των ετησίων λογαριασμών, τα οφειλόμενα ποσά που καταβάλλονται ως μηνιαίες προκαταβολές βάσει της λογιστικής καταστάσεως του κάθε κράτους μέλους έναντι του ΕΓΤΠΕ, όταν διαπιστώνει ότι, κατά παράβαση του κοινοτικού δικαίου, ο εθνικός οργανισμός δεν προέβη σε είσπραξη ορισμένων εσόδων που προορίζονται για το ΕΓΤΠΕ ή πραγματοποίησε ορισμένες δαπάνες καταλογιζόμενες στο Ταμείο.

17 Όσον αφορά, δεύτερον, τον λόγο που αναφέρεται στην προσβολή των δικαιωμάτων της υπερασπίσεως, επιβάλλεται να τονιστεί ότι το περιεχόμενο της εν λόγω αρχής πρέπει να εκτιμάται σε σχέση με τη φύση της συγκεκριμένης αποφάσεως.

18 Διαπιστώνεται σχετικώς ότι οι αποφάσεις για τις μηνιαίες προκαταβολές που καταβάλλονται κατά τη διάρκεια της χρήσεως, βάσει μόνο των διαθέσιμων τη στιγμή εκείνη στοιχείων, έχουν μεταβατικό και προσωρινό χαρακτήρα και δεν προδικάζουν την τελική και αμετάκλητη απόφαση περί εκκαθαρίσεως των ετησίων λογαριασμών. Η απόφαση αυτή λαμβάνεται μετά από ειδική διαδικασία που παρέχει 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 να αναπτύξουν την άποψή τους.

19 Επομένως, μια τέτοια απόφαση της Επιτροπής υπόκειται σε αναθεώρηση μέχρι της ετησίας εκκαθαρίσεως των λογαριασμών και, επομένως, δεν μπορεί να θίξει αμετάκλητα τα οικονομικά συμφέροντα του συγκεκριμένου κράτους μέλους. Πράγματι,

μόνο η απόφαση περί ετησίας εκκαθαρίσεως καθορίζει, αμετάκλητα, την οικονομική θέση του κράτους μέλους έναντι του ΕΓΤΠΕ. Εάν διαπιστωθεί, κατά τη λήψη της εν λόγω αποφάσεως, ότι η Επιτροπή πεπλανημένως προέβη σε περικοπές των προκαταβολών, θα υποχρεωθεί να αποκαταστήσει τη ζημία που προκάλεσε στο συγκεκριμένο κράτος μέλος.

20 Συνεπώς, ο σεβασμός των δικαιωμάτων της υπερασπίσεως, τον θεμελιώδη χαρακτήρα του οποίου υπογραμμίζει πάντοτε το Δικαστήριο, δεν επιβάλλει, κατά τη λήψη των αποφάσεων περί μηνιαίων προκαταβολών, λόγω του ειδικού τους χαρακτήρα, την τήρηση της περίπλοκης διαδικασίας που παρέχει στα μέρη τη δυνατότητα να αναπτύσσουν τις απόψεις τους, η οποία εφαρμόζεται κατά την ετήσια εκκαθάριση.

21 Επιβάλλεται, κατά συνέπεια, να αναγνωριστεί ότι η δυνατότητα που παρασχέθηκε στην Ιταλική Δημοκρατία να αναπτύξει την άποψή της κατά την ανταλλαγή εγγράφων που προηγήθηκε της λήψεως της επίδικης απόφασης ανταποκρίνεται, στην παρούσα υπόθεση, στις επιταγές της αρχής του σεβασμού των δικαιωμάτων υπερασπίσεως.

22 Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί.

Επί των δικαστικών εξόδων

23 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα. Δεδομένου ότι η Ιταλική Δημοκρατία ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

1) Απορρίπτει την προσφυγή.

2) Καταδικάζει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

Due Schockweiler Grévisse

Mancini Κακούρης Moitinho de Almeida Zuleeg

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 17 Οκτωβρίου 1991.

Ο Γραμματέας
J.-G. Giraud

Ο Πρόεδρος
O. Due