ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)

της 18ης Σεπτεμβρίου 2003 *

Στην υπόθεση C-331/00,

Ελληνική Δημοκρατία, εκπροσωπούμενη από τους Β. Κοντόλαιμο και Ι.-Κ. Χαλκιά και τη Χ. Τσιαβού, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενης από τη Μ. Κοντού-Durande, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθής,

που έχει ως αντικείμενο τη μερική ακύρωση της αποφάσεως 2000/449/ΕΚ της Επιτροπής, της 5ης Ιουλίου 2000, για την εξαίρεση από την κοινοτική χρηματοδότηση ορισμένων δαπανών που πραγματοποίησαν τα κράτη μέλη στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ), τμήμα Εγγυήσεων (ΕΕ L 180, σ. 49), κατά το μέρος που αφορά την Ελληνική Δημοκρατία,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ελληνική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους D. A. O. Edward (εισηγητή), προεδρεύοντα του πέμπτου τμήματος, A. La Pergola, P. Jann, S. von Bahr και A. Rosas, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: A. Tizzano
γραμματέας: M.-F. Contet, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 6ης Ιουνίου 2002,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 6ης Φεβρουαρίου 2003,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 11 Σεπτεμβρίου 2000, η Ελληνική Δημοκρατία ζήτησε, δυνάμει του άρθρου 230, πρώτο εδάφιο, ΕΚ, τη μερική ακύρωση της αποφάσεως 2000/449/ΕΚ της Επιτροπής, της 5ης Ιουλίου

2000, για την εξαίρεση από την κοινοτική χρηματοδότηση ορισμένων δαπανών που πραγματοποίησαν τα κράτη μέλη στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ), τμήμα Εγγυήσεων (ΕΕ L 180, σ. 49, στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση), ως εκ του ότι επιβάλλει δημοσιονομικές διορθώσεις εις βάρος της Ελληνικής Δημοκρατίας για τα οικονομικά έτη 1996, 1997 και 1998.

Το νομικό πλαίσιο

Η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση

Η εκ μέρους του ΕΓΤΠΕ χρηματοδότηση των δαπανών

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), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 1287/95 του Συμβουλίου, της 22ας Μαΐου 1995 (ΕΕ L 125, σ. 1, στο εξής: κανονισμός 723/70), προβλέπει, στα άρθρα 1, παράγραφος 2, στοιχείο β΄, και 3, παράγραφος 1, ότι το ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων, χρηματοδοτεί τις παρεμβάσεις που προορίζονται για τη ρύθμιση των γεωργικών αγορών και επιχειρούνται σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες στα πλαίσια της κοινής οργανώσεως των γεωργικών αγορών.

3 Το άρθρο 1, παράγραφος 4, του κανονισμού 729/70 διευκρινίζει:

«Οι δαπάνες διοικητικών εξόδων και προσωπικού τις οποίες αναλαμβάνουν τα κράτη μέλη και οι δικαιούχοι της συνδρομής του Ταμείου δεν επιβαρύνουν το τελευταίο».

4 Δυνάμει του άρθρου 5, παράγραφος 2, στοιχείο γ', του κανονισμού 729/70:

«Η Επιτροπή, ύστερα από διαβούλευση με την επιτροπή του Ταμείου:

[...]

γ) αποφασίζει την απόρριψη αιτήματος κοινοτικής χρηματοδοτήσεως δαπανών βάσει των άρθρων 2 και 3, σε περίπτωση που διαπιστώσει ότι οι δαπάνες δεν πραγματοποιήθηκαν σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες.

Πριν από οποιαδήποτε απόφαση απορρίψεως χρηματοδοτήσεως, τα αποτελέσματα των εξακριβώσεων της Επιτροπής και οι απαντήσεις του κράτους μέλους κοινοποιούνται εκατέρωθεν γραπτώς, κατόπιν τούτου δε τα δύο μέρη επιχειρούν να έλθουν σε συμφωνία για τη συνέχεια που θα δοθεί.

Σε περίπτωση που δεν επιτευχθεί συμφωνία, το κράτος μέλος μπορεί να ζητήσει την έναρξη διαδικασίας [συγκερασμού] των αντίστοιχων θέσεών τους εντός τεσσάρων μηνών, τα δε αποτελέσματα της διαδικασίας αυτής ανακοινώνονται με έκθεση προς την Επιτροπή, η οποία εξετάζει πριν αποφασίσει απόρριψη της χρηματοδοτήσεως.

Η Επιτροπή υπολογίζει τα προς απόρριψη ποσά λαμβάνοντας υπόψη, ιδίως, την έκταση της διαπιστωθείσας [παραβάσεως]. Η Επιτροπή εκτιμά εν προκειμένω το είδος και τη σοβαρότητα της παράβασης, καθώς και την οικονομική ζημία που υπέστη η Κοινότητα.

[...]»

5 Ο κανονισμός (ΕΚ) 1663/95 της Επιτροπής, της 7ης Ιουλίου 1995, για τη θέσπιση λεπτομερειών εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) 729/70, όσον αφορά τη διαδικασία για την εκκαθάριση των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων (ΕΕ L 158, σ. 6), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 2245/1999 της Επιτροπής, της 22ας Οκτωβρίου 1999 (ΕΕ L 273, σ. 5, στο εξής: κανονισμός 1663/95), καθορίζει, μεταξύ άλλων, τις υποχρεώσεις των ενεργούντων ως εκπροσώπων του κράτους μέλους έναντι της Επιτροπής οργανισμών συντονισμού. Οι οργανισμοί αυτοί οφείλουν να θέτουν στη διάθεση της Επιτροπής το σύνολο των απαραιτήτων λογιστικών στοιχείων υπό τέτοια μορφή ώστε οι υπηρεσίες της Επιτροπής να μπορούν να διενεργούν τους αναγκαίους ελέγχους.

6 Κατά το άρθρο 8, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού 1663/95:

«1. Σε περίπτωση που, μετά τη διεξαγωγή έρευνας, η Επιτροπή θεωρεί ότι οι δαπάνες δεν πραγματοποιήθηκαν σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες, ανακοινώνει στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος τα αποτελέσματα των ελέγχων της και υποδεικνύει τα διορθωτικά μέτρα που θα πρέπει να ληφθούν προκειμένου να διασφαλιστεί στο μέλλον η τήρηση των προαναφερθέντων κανόνων.

[...] Το κράτος μέλος απαντά εντός δύο μηνών και η Επιτροπή δύναται να τροποποιήσει τη θέση της αναλόγως [...].

Μετά τη λήξη της προθεσμίας που χορηγείται για την απάντηση, η Επιτροπή καλεί το κράτος μέλος σε διάλογο και τα δύο μέρη καταβάλλουν κάθε δυνατή προσπάθεια προκειμένου να καταλήξουν σε συμφωνία όσον αφορά τα μέτρα που θα πρέπει να ληφθούν, καθώς και όσον αφορά την εκτίμηση της σοβαρότητας της παραβάσεως και της χρηματοοικονομικής ζημίας που υπέστη η Ευρωπαϊκή Κοινότητα. [...] [η Επιτροπή] κοινοποιεί επίσημα τα συμπεράσματά της στο κράτος μέλος κάνοντας μνεία της αποφάσεως 94/442/ΕΚ της Επιτροπής. [...] στην κοινοποίηση αυτή περιλαμβάνεται η εκτίμηση των δαπανών που η Επιτροπή προτίθεται να εξαιρέσει βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, στοιχείο γ', του κανονισμού (ΕΟΚ) 729/70.

Το κράτος μέλος πληροφορεί την Επιτροπή [αμελλητί] για τα διορθωτικά μέτρα που λαμβάνει προκειμένου να διασφαλιστεί η τήρηση των κοινοτικών κανόνων καθώς και για την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος τους. [...]

2. Οι αποφάσεις που προβλέπονται στο άρθρο 5, παράγραφος 2, στοιχείο γ', του κανονισμού (ΕΟΚ) 729/70 λαμβάνονται μετά την εξέταση οποιασδήποτε εκθέσεως του οργάνου [συνδιαλλαγής] σύμφωνα με την απόφαση 94/442/ΕΚ».

7 Το παράρτημα του κανονισμού 1663/95 προβλέπει τις διοικητικές και λογιστικές λεπτομέρειες που πρέπει να τηρούν οι οργανισμοί πληρωμής των κρατών μελών προκειμένου να διασφαλίζουν αποτελεσματικό έλεγχο της επιλεξιμότητας των αιτήσεων ενισχύσεως και του συννόμου προς την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση των αντιστοίχων πληρωμών.

8 Κατά το σημείο 2, περίπτωση ii, του εν λόγω παραρτήματος, ο οργανισμός πληρωμής έχει ως καθήκον, όσον αφορά τις δαπάνες του ΕΓΤΠΕ, την εκτέλεση των πληρωμών, οι οποίες συνίστανται στην έκδοση εντολής προς τις τράπεζες του οργανισμού ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, προς ένα δημόσιο ταμείο να καταβάλει το εγκεκριμένο ποσό στον δικαιούχο ή στον εκδοχέα του.

9 Το σημείο 6 του παραρτήματος του κανονισμού 1663/95 ορίζει τις διαδικασίες που πρέπει να τηρούν οι οργανισμοί πληρωμής προκειμένου να ασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα των ελέγχων. Το σημείο 6, περίπτωση v, ορίζει μεταξύ άλλων:

«Οι προβλεπόμενες διαδικασίες πρέπει να διασφαλίζουν ότι οι πληρωμές γίνονται μόνο στον δικαιούχο, στον τραπεζικό λογαριασμό του ή στον εκδοχέα του. Η πληρωμή εκτελείται από την τράπεζα του οργανισμού ή, ενδεχομένως, από το δημόσιο ταμείο ή ταχυδρομείται επιταγή εντός πέντε εργασίμων ημερών από την ημερομηνία χρεώσεως του ποσού στο ΕΓΤΠΕ. Θεσπίζονται διαδικασίες διασφαλίζουσες ότι όλες οι πληρωμές, για τις οποίες δεν εκτελούνται οι μεταβιβάσεις ή δεν εξαργυρώνονται οι επιταγές, επαναπιστώνονται στο Ταμείο. Δεν πραγματοποιούνται πληρωμές σε μετρητά. Η έγκριση του αρμοδίου υπαλλήλου ή και του επόπτη μπορεί να δίδεται με ηλεκτρονικά μέσα υπό τον όρο ότι εξασφαλίζεται το ενδεδειγμένο επίπεδο ασφαλείας για τα μέσα αυτά και ότι εγγράφεται η ταυτότητα του υπογράφοντος στα ηλεκτρονικά στοιχεία».

10 Το άρθρο 4, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΚ) 296/96 της Επιτροπής, της 16ης Φεβρουαρίου 1996, σχετικά με τα στοιχεία που πρέπει να διαβιβάζουν τα κράτη μέλη και τη μηνιαία ανάληψη των δαπανών που χρηματοδοτούνται στο πλαίσιο του τμήματος Εγγυήσεων του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ) και σχετικά με την κατάργηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 2776/88 (ΕΕ L 39, σ. 5), προβλέπει ότι οι πραγματοποιούμενες από κράτος

μέλος δαπάνες εκτός των ορίων και προθεσμιών που θέτει η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση αποτελούν αντικείμενο μειωμένης αναλήψεως στο πλαίσιο των μηνιαίων προκαταβολών σύμφωνα με τους κανόνες που εξαγγέλλει. Η εν λόγω διάταξη είναι διατυπωμένη ως εξής:

«Κάθε δαπάνη που καταβάλλεται εκτός των καθορισμένων όρων ή προθεσμιών θα αποτελέσει αντικείμενο μειωμένης αναλήψεως στο πλαίσιο των προκαταβολών σύμφωνα με τους ακόλουθους κανόνες:

α) μέχρι του ορίου του 4 % των δαπανών που καταβλήθηκαν εντός των ορίων και προθεσμιών, δεν γίνεται καμία μείωση, δεδομένου ότι ο αριθμός των καθυστερημένων μηνών δεν έχει καμία επίπτωση·

β) μετά τη χρησιμοποίηση του περιθωρίου του 4 %, κάθε επιπλέον δαπάνη που πραγματοποιείται με καθυστέρηση έως:

— ενός μήνα, θα μειώνεται κατά 10 %,

— δύο μηνών, θα μειώνεται κατά 25 %,

— τριών μηνών, θα μειώνεται κατά 45 %,

— τεσσάρων μηνών, θα μειώνεται κατά 70 %,

— πέντε ή περισσοτέρων μηνών, θα μειώνεται κατά 100 %.

Εντούτοις αν για ορισμένα μέτρα διαπιστώνονται ιδιαίτερες συνθήκες διαχειρίσεως ή τα κράτη μέλη παρέχουν συναφώς βάσιμες αιτιολογήσεις, η Επιτροπή εφαρμόζει κλιμάκωση των ποσοστών ή/και ποσοστά μειώσεως κατώτερα ή μηδενικά.

Οι μειώσεις που αναφέρονται στο παρόν άρθρο πραγματοποιούνται σύμφωνα με τους όρους που προβλέπονται στο άρθρο 13 της αποφάσεως 94/729/ΕΚ.»

11 Δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού 296/96 και του άρθρου 13 της αποφάσεως 94/729/ΕΚ του Συμβουλίου, της 31ης Οκτωβρίου 1994, σχετικά με τη δημοσιονομική πειθαρχία (ΕΕ L 293, σ. 14), η μείωση των προκαταβολών λόγω καθυστερημένων πληρωμών εκ μέρους των κρατών μελών αποφασίζεται από την Επιτροπή μετά το πέρας κατ' αντιπαράθεση διαδικασίας με το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος.

12 Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 4, του κανονισμού 296/96:

«Οι ενδεχόμενες μειώσεις [...] και ιδίως αυτές που πραγματοποιούνται λόγω μη τηρήσεως των όρων και προθεσμιών γίνονται υπό την επιφύλαξη της μεταγενέστερης αποφάσεως σχετικά με την εκκαθάριση των λογαριασμών.»

Το όργανο συνδιαλλαγής

13 Το άρθρο 1, παράγραφος 1, της αποφάσεως 94/442/ΕΚ της Επιτροπής, της 1ης Ιουλίου 1994, σχετικά με τη θέσπιση διαδικασίας συμβιβασμού στο πλαίσιο της εκκαθαρίσεως των λογαριασμών του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων, τμήμα Εγγυήσεων (ΕΕ L 182, σ. 45), ορίζει:

«Συστήνεται στο πλαίσιο της Επιτροπής ένα όργανο [συνδιαλλαγής] για θέματα εκκαθαρίσεως των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων,

α) ενώπιον του οποίου δύναται να προσφεύγει οποιοδήποτε κράτος μέλος στο οποίο, μετά από τους ελέγχους που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο του άρθρου 9 του κανονισμού (ΕΟΚ) 729/70, και αφού διεξαχθεί συζήτηση σε διμερή βάση σχετικά με το αποτέλεσμα των εν λόγω ελέγχων, οι αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής ανακοινώνουν επισήμως, αναφερόμενες στην παρούσα απόφαση, το πόρισμα σύμφωνα με το οποίο ορισμένες δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν από το συγκεκριμένο κράτος μέλος θα έπρεπε να μην επιβαρύνουν το ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων,

β) το οποίο αναλαμβάνει [τον συγκερασμό] των αποκλινουσών θέσεων της Επιτροπής και του συγκεκριμένου κράτους μέλους

και

γ) το οποίο συντάσσει, μετά το πέρας των εργασιών του, έκθεση με τα αποτελέσματα της προσπάθειας [συγκερασμού] των θέσεων, συνοδευόμενη από όλες τις παρατηρήσεις τις οποίες το όργανο κρίνει χρήσιμες σε περίπτωση που η διαφορά εξακολουθεί να υφίσταται έστω και μερικώς».

14 Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α' της εν λόγω αποφάσεως, «η θέση την οποία λαμβάνει το όργανο [συνδιαλλαγής] δεν προδικάζει την οριστική απόφαση της Επιτροπής σχετικά με την εκκαθάριση των λογαριασμών».

Οι κατ' αποκοπή διορθώσεις

15 Το έγγραφο VI/216/93 της Επιτροπής, της 3ης Ιουνίου 1993, καθώς και το έγγραφο VI/5330/97 της Επιτροπής, της 23ης Οκτωβρίου 1997, το οποίο αντικατέστησε το πρώτο, περιλαμβάνουν τις κατευθυντήριες γραμμές που προτίθεται να ακολουθήσει το θεσμικό όργανο κατά την εφαρμογή των δημοσιονομικών διορθώσεων στο πλαίσιο της διαδικασίας εκκαθαρίσεως των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων. Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες αυτές γραμμές, όταν είναι αδύνατος ο προσδιορισμός του συνόλου των παρατύπων πληρωμών, οπότε είναι αδύνατος και ο υπολογισμός της οικονομικής ζημίας εις βάρος της Κοινότητας, η Επιτροπή εφαρμόζει κατ' αποκοπή δημοσιονομικές διορθώσεις που ανέρχονται κατά κανόνα στο 2 %, στο 5 %, στο 10 % ή στο 25 % επί των δηλωθεισών δαπανών, ανάλογα με το μέγεθος του κινδύνου απωλείας. Όσον αφορά τον συντελεστή ύψους 25 %, εφαρμόζεται οσάκις το σύστημα ελέγχου απουσιάζει παντελώς ή εμφανίζει σοβαρές ελλείψεις, συντρέχουν δε πολύ συχνές παρατυπίες και επιδεικνύεται αμέλεια κατά την καταπολέμηση των περιπτώσεων απάτης και παρατυπιών.

16 Όπως προκύπτει από το έγγραφο VI/5330/97, οι κατευθυντήριες αυτές γραμμές διακρίνουν δύο κατηγορίες ελέγχων:

«— Οι έλεγχοι κλειδιά είναι οι επιτόπιοι και διοικητικοί έλεγχοι που απαιτούνται για τον έλεγχο των στοιχείων επί της ουσίας, και συγκεκριμένα του υποστατού του αντικειμένου της αιτήσεως, της ποσότητας και των ποιοτικών προϋποθέσεων, στις οποίες περιλαμβάνονται η τήρηση των προθεσμιών, οι απαιτήσεις της εσοδείας, οι προθεσμίες υποχρεωτικής κατοχής κ.λπ. Πραγματοποιούνται επιτοπίως και μέσω αντιπαραβολής με ανεξάρτητα πληροφοριακά στοιχεία, όπως τα μητρώα του κτηματολογίου.

— Δευτερεύοντες έλεγχοι είναι οι διοικητικές ενέργειες που είναι απαραίτητες για να διεκπεραιωθούν ορθώς οι αιτήσεις, όπως η εξακρίβωση της τηρήσεως των προθεσμιών υποβολής προσφορών, ο εντοπισμός των διπλών αιτήσεων με το ίδιο αντικείμενο, η ανάλυση των κινδύνων, η επιβολή κυρώσεων και η κατάλληλη εποπτεία των διαδικασιών.»

17 Όπως προκύπτει από το έγγραφο VI/5330/97:

«Όταν ένας ή περισσότεροι βασικοί έλεγχοι δεν έχουν πραγματοποιηθεί ή έχουν πραγματοποιηθεί τόσο κακώς ή τόσο σποραδικώς ώστε είναι αναποτελεσματικοί, για να καθοριστεί το επιλέξιμον μιας αιτήσεως ή να αποφευχθούν οι παρατυπίες, πρέπει να γίνει διόρθωση ύψους 10 %, διότι ευλόγως μπορεί να γίνει δεκτό ότι υφίσταται υψηλός κίνδυνος σημαντικών ζημιών σε βάρος του ΕΓΤΠΕ.

Όταν έχουν πραγματοποιηθεί όλοι οι έλεγχοι, χωρίς όμως να τηρηθεί ο αριθμός, η συχνότητα ή η αυστηρότητα που προβλέπουν οι κανονισμοί, πρέπει να γίνει διόρθωση ύψους 5 %, διότι ευλόγως μπορεί να συναχθεί ότι οι έλεγχοι αυτοί δεν προσφέρουν το αναμενόμενο επίπεδο διασφαλίσεως της κανονικότητας των αιτήσεων και διαγράφεται σημαντικός κίνδυνος ζημιών σε βάρος του ΕΓΤΠΕ.

Όταν ένα κράτος μέλος πραγματοποιεί ορθώς τους βασικούς ελέγχους, αλλά παραλείπει εντελώς να πραγματοποιήσει έναν ή περισσοτέρους δευτερεύοντες ελέγχους, πρέπει να γίνει διόρθωση ύψους 2 %, λαμβανομένου υπόψη του μικρότερου κινδύνου ζημιών για το ΕΓΤΠΕ και της μικρότερης σοβαρότητας της παραβάσεως.»

Το ολοκληρωμένο σύστημα διαχειρίσεως και ελέγχου ορισμένων καθεστώτων ενισχύσεων

18 Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 3508/92 του Συμβουλίου, της 27ης Νοεμβρίου 1992, για τη θέσπιση ολοκληρωμένου συστήματος διαχειρίσεως και ελέγχου σχετικά με ορισμένα καθεστώτα κοινοτικών ενισχύσεων (ΕΕ L 355, σ. 1), ο οποίος θεσπίστηκε στο πλαίσιο της αναμορφώσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής και των αμέσων ενισχύσεων στον παραγωγό, προβλέπει τη δημιουργία για κάθε κράτος μέλος ολοκληρωμένου συστήματος διαχειρίσεως και ελέγχου (στο εξής: ΟΣΔΕ), το οποίο εφαρμόζεται, ειδικότερα, επί των καθεστώτων ενισχύσεων που εγκαθιδρύθηκαν με τους κανονισμούς (ΕΟΚ) 1765/92 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1992, για τη θέσπιση καθεστώτος στηρίξεως των παραγωγών ορισμένων αροτραίων καλλιεργειών (ΕΕ L 181, σ. 12), και 805/68 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1968, για την κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα του βοείου κρέατος (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 72).

19 Δυνάμει του άρθρου 2 του κανονισμού 3508/92:

«Το ολοκληρωμένο σύστημα περιλαμβάνει τα ακόλουθα στοιχεία:

α) μηχανογραφημένη βάση δεδομένων·

β) αλφαριθμητικό σύστημα αναγνωρίσεως των αγροτεμαχίων·

γ) αλφαριθμητικό σύστημα αναγνωρίσεως και καταγραφής των ζώων·

δ) αιτήσεις ενισχύσεως·

ε) ολοκληρωμένο σύστημα ελέγχου.»

20 Το άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 3508/92 ορίζει:

«Στη μηχανογραφημένη βάση δεδομένων καταγράφονται, για κάθε γεωργική εκμετάλλευση, τα στοιχεία που προέρχονται από τις αιτήσεις ενισχύσεως. Αυτή η βάση δεδομένων πρέπει ιδίως να επιτρέπει την απευθείας και άμεση πρόσβαση στα στοιχεία που αφορούν τουλάχιστον τα τρία τελευταία ημερολογιακά έτη ή/και τις τρεις τελευταίες διαδοχικές περιόδους εμπορίας, τα οποία διαθέτει η αρμόδια αρχή του κράτους μέλους.»

21 Δυνάμει του άρθρου 4 του κανονισμού 3508/92:

«Το αλφαριθμητικό σύστημα αναγνωρίσεως των αγροτεμαχίων δημιουργείται με βάση κτηματολογικά σχέδια και έγγραφα, άλλες χαρτογραφικές αναφορές ή με βάση αεροφωτογραφίες, δορυφορικές εικόνες ή άλλα ισοδύναμα αποδεικτικά στοιχεία ή βάσει συνδυασμού αυτών των στοιχείων.»

22 Το άρθρο 5 του κανονισμού 3508/92 προβλέπει:

«Το σύστημα αναγνωρίσεως και καταγραφής των ζώων που λαμβάνονται υπόψη για τη χορήγηση ενισχύσεως υποκείμενης στις διατάξεις του παρόντος κανονισμού θεσπίζεται σύμφωνα με τα άρθρα 4, 5, 6 και 8 της οδηγίας 92/102/ΕΟΚ.»

23 Η οδηγία 92/102/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Νοεμβρίου 1992, για την αναγνώριση και την καταγραφή των ζώων (ΕΕ L 355, σ. 32), επιβάλλει, ειδικότερα με τα άρθρα 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', 5, 6 και 8 αυτής, την υποχρέωση τηρήσεως εκ μέρους κάθε κατόχου βοοειδών ενημερωμένου μητρώου των ζώων που διαβιούν σε συγκεκριμένη εκμετάλλευση καθώς και την υποχρέωση κάθε ζώο να φέρει αναγνωριστικό σήμα με αλφαριθμητικό κωδικό. Από 1ης Ιουλίου 1997 οι εν λόγω επιταγές συμπληρώθηκαν, όσον αφορά τα βοοειδή, με τις διατάξεις του κανονισμού (ΕΚ) 820/97 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1997, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος αναγνωρίσεως και καταγραφής των βοοειδών και την επισήμανση του βοείου κρέατος και των προϊόντων με βάση το βόειο κρέας (ΕΕ L 117, σ. 1), ειδικότερα με τα άρθρα 4 και 5 αυτού, τα οποία προβλέπουν τη χρήση νέων ενωτίων που περιλαμβάνουν ενιαίο κωδικό σε κοινοτικό επίπεδο και τη δημιουργία ηλεκτρονικού αρχείου δεδομένων με σκοπό τη συλλογή όλων των στοιχείων που αφορούν το ζώο, τη γεωργική εκμετάλλευση και τις μετακινήσεις του ζώου.

24 Το άρθρο 7 του κανονισμού 3508/92 ορίζει:

«Το ολοκληρωμένο σύστημα ελέγχου αφορά το σύνολο των υποβαλλομένων αιτήσεων ενισχύσεως και στηρίζεται ειδικότερα στους διοικητικούς ελέγχους, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται οι επιτόπιοι έλεγχοι και, ενδεχομένως, οι επαληθεύσεις με αεροπορική ή δορυφορική τηλεανίχνευση.»

25 Όσον αφορά τους ελέγχους, το άρθρο 8 του κανονισμού 3508/92 διευκρινίζει:

«1. Το κράτος μέλος προβαίνει σε διοικητικό έλεγχο των αιτήσεων ενισχύσεως.

2. Οι διοικητικοί έλεγχοι συμπληρώνονται από επιτόπιους ελέγχους που διενεργούνται δειγματοληπτικά σε γεωργικές εκμεταλλεύσεις. Για όλους αυτούς τους ελέγχους, το κράτος μέλος καταρτίζει σχέδιο δειγματοληψίας.

3. Κάθε κράτος μέλος ορίζει μια αρχή η οποία είναι επιφορτισμένη με το συντονισμό των ελέγχων που προβλέπονται από τον παρόντα κανονισμό.

4. Οι εθνικές αρχές μπορούν, υπό όρους που θα καθοριστούν, να χρησιμοποιούν την τηλεανίχνευση για να προσδιορίζουν την έκταση και τη χρήση των αγροτεμαχίων και για να ελέγχουν την κατάστασή τους.

5. Όταν οι εθνικές αρχές του κράτους μέλους αναθέτουν μέρος των εργασιών που πρέπει να πραγματοποιηθούν κατ' εφαρμογή του παρόντος κανονισμού σε ειδικευμένους οργανισμούς ή επιχειρήσεις, πρέπει να εξακολουθούν να έχουν τον έλεγχο και την ευθύνη των εργασιών αυτών».

26 Δυνάμει του άρθρου 13, παράγραφος 1, του κανονισμού 3508/92, οι αιτήσεις ενισχύσεως, το αλφαριθμητικό σύστημα αναγνωρίσεως και καταγραφής των βοοειδών και το ολοκληρωμένο σύστημα ελέγχου, στοιχεία προβλεπόμενα από το ΟΣΔΕ, έπρεπε να αρχίσουν να εφαρμόζονται από 1ης Φεβρουαρίου 1993, ενώ τα λοιπά στοιχεία του ΟΣΔΕ έπρεπε να αρχίσουν να λειτουργούν το αργότερο από 1ης Ιανουαρίου 1996. Η τελευταία αυτή ημερομηνία παρατάθηκε στη συνέχεια μέχρι 1ης Ιανουαρίου 1997, δυνάμει του κανονισμού (ΕΚ) 2466/96 του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 1996, για την τροποποίηση του κανονισμού 3508/92 (ΕΕ L 335, σ. 1).

27 Τα κριτήρια και οι τεχνικές διαδικασίες περί των διοικητικών και επιτοπίων ελέγχων που πρέπει να πραγματοποιούν τα κράτη μέλη στα πλαίσια του ΟΣΔΕ καθορίζονται με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3887/92 της Επιτροπής, της 23ης Δεκεμβρίου 1992, για τις

λεπτομέρειες εφαρμογής του ολοκληρωμένου συστήματος διαχειρίσεως και ελέγχου σχετικά με ορισμένα καθεστώτα κοινοτικών ενισχύσεων (ΕΕ L 391, σ. 36). Σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφοι 1 έως 5, του κανονισμού:

«1. Οι διοικητικοί και οι επιτόπιοι έλεγχοι πραγματοποιούνται κατά τρόπον ώστε να εξασφαλίζεται η αποτελεσματική εξακρίβωση της τήρησης των όρων για την παροχή των ενισχύσεων και των πριμοδοτήσεων.

2. Ο διοικητικός έλεγχος που μνημονεύεται στο άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 3508/92 περιλαμβάνει κατά κύριο λόγο διασταυρούμενους ελέγχους σχετικά με τα δηλωθέντα αγροτεμάχια και ζώα, ώστε να αποφεύγεται η αδικαιολόγητη διπλή χορήγηση στα πλαίσια του ίδιου ημερολογιακού έτους.

3. Οι επιτόπιοι έλεγχοι ασκούνται τουλάχιστον σε ευρύ δείγμα αιτήσεων. Το εν λόγω δείγμα πρέπει να αντιπροσωπεύει τουλάχιστον:

— το 10 % των αιτήσεων χορηγήσεως ενισχύσεως για ζώα, ή των δηλώσεων συμμετοχής,

— το 5 % των αιτήσεων χορηγήσεως ενισχύσεως για εκτάσεις [...].

Στην περίπτωση που, κατά τη διάρκεια των επιτοπίων επισκέψεων, εμφανιστούν σημαντικές παρατυπίες σε περιοχή ή σε τμήμα της, οι αρμόδιες αρχές πραγματοποιούν συμπληρωματικούς ελέγχους κατά τη διάρκεια του έτους αυτού και αυξάνουν το ποσοστό των αιτήσεων της περιοχής αυτής ή του μέρους της, στις οποίες θα πραγματοποιηθεί έλεγχος το επόμενο έτος.

4. Οι αιτήσεις που αποτελούν το αντικείμενο επιτοπίων ελέγχων καθορίζονται από την αρμόδια αρχή, κυρίως βάσει αναλύσεως των κινδύνων καθώς επίσης και βάσει ενός στοιχείου αντιπροσωπευτικότητας των αιτήσεων που υποβλήθηκαν. Για την ανάλυση των κινδύνων λαμβάνονται υπόψη:

— το ποσό της ενισχύσεως,

— ο αριθμός των αγροτεμαχίων, της εκτάσεως ή ο αριθμός ζώων για τα οποία έχει ζητηθεί η ενίσχυση,

— η εξέλιξη, σε σχέση με το προηγούμενο έτος,

— οι διαπιστώσεις των ελέγχων που διενεργήθηκαν τα προηγούμενα έτη,

— άλλες παράμετροι που ορίζουν τα κράτη μέλη.

5. Οι επιτόπιοι έλεγχοι πραγματοποιούνται αιφνιδιαστικά και αφορούν το σύνολο των αγροτεμαχίων ή των ζώων που καλύπτονται από μία ή περισσότερες αιτήσεις. Εντούτοις, είναι δυνατό να υπάρξει κάποια προειδοποίηση, περιορισμένη στο απολύτως αναγκαίο χρονικό διάστημα, η οποία κατά γενικό κανόνα δεν μπορεί να υπερβεί τις 48 ώρες.

Τουλάχιστον το 50 % των ελαχίστων ελέγχων των ζώων διενεργούνται κατά τη διάρκεια της περιόδου υποχρεωτικής κατοχής τους [...]».

28 Κατά το άρθρο 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 3887/92:

«Σε περίπτωση που ένα κράτος μέλος αποφασίσει να πραγματοποιήσει έλεγχο με την ανίχνευση ολοκλήρου ή τμήματος του δείγματος που μνημονεύεται στο άρθρο 6, παράγραφος 3, προβαίνει σε:

— φωτογραφική ερμηνεία εικόνων ή αεροφωτογραφιών με σκοπό την αναγνώριση της φυτικής καλύψεως και τη μέτρηση των εκτάσεων όλων των αγροτεμαχίων στα οποία πρόκειται να πραγματοποιηθεί έλεγχος,

— επιτόπιο έλεγχο όλων των αιτήσεων για τις οποίες από τη φωτογραφική έρευνα δεν συνάγεται ότι η δήλωση είναι ορθή κατά τρόπο που να ικανοποιεί την αρμόδια αρχή».

29 Σύμφωνα με το άρθρο 12, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 3887/92:

«Για κάθε επίσκεψη ελέγχου πρέπει να συντάσσεται έκθεση, στην οποία να μνημονεύονται κυρίως οι λόγοι της επισκέψεως, τα πρόσωπα που παρίσταντο, ο αριθμός των αγροτεμαχίων στα οποία πραγματοποιήθηκε επίσκεψη, τα αγροτεμάχια στα οποία πραγματοποιήθηκε μέτρηση καθώς και οι χρησιμοποιηθείσες τεχνικές μετρήσεως, ο αριθμός και το είδος των ζώων που διαπιστώθηκαν επί τόπου καθώς και, ενδεχομένως, ο αριθμός αναγνωρίσεώς τους [...]».

30 Το άρθρο 17, παράγραφος 1, του κανονισμού 3887/92 προβλέπει:

«Στον βαθμό που, βάσει του άρθρου 13 του κανονισμού (ΕΟΚ) 3508/92, ορισμένα στοιχεία του ολοκληρωμένου συστήματος δεν εφαρμόζονται ακόμη, κάθε κράτος μέλος λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα, ώστε να εφαρμόσει μέτρα διαχειρίσεως και ελέγχου διασφαλίζοντα την τήρηση των όρων που προβλέπονται για τη χορήγηση των σχετικών ενισχύσεων».

Οι ενισχύσεις στους παραγωγούς ορισμένων αροτραίων καλλιεργειών

31 Το άρθρο 15, παράγραφος 3, του κανονισμού 1765/92 ορίζει τα εξής:

«Οι κατά τον παρόντα κανονισμό πληρωμές πρέπει να καταβάλλονται εξ ολοκλήρου στους δικαιούχους.»

32 Το άρθρο 8 του κανονισμού (ΕΚ) 658/96 της Επιτροπής, της 9ης Απριλίου 1996, περί ορισμένων εκ των προϋποθέσεων χορηγήσεως αντισταθμιστικών πληρωμών στο πλαίσιο του καθεστώτος στηρίξεως των παραγωγών ορισμένων αροτραίων καλλιεργειών (ΕΕ L 91, σ. 46), προβλέπει ότι τα κράτη μέλη «ανακοινώνουν, το αργότερο στις 15 Σεπτεμβρίου της τρέχουσας περιόδου εμπορίας, τα προσωρινά στοιχεία και, το αργότερο στις 15 Ιανουαρίου του επομένου έτους, τα οριστικά στοιχεία».

Οι ενισχύσεις στους παραγωγούς βοείου κρέατος

33 Το άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΚ) 1357/96 του Συμβουλίου, της 8ης Ιουλίου 1996, για την πρόβλεψη επιπροσθέτων πληρωμών οι οποίες πρέπει να γίνουν το 1996 μαζί με τις πριμοδοτήσεις που αναφέρονται στον κανονισμό 805/68, και για την τροποποίηση του κανονισμού αυτού (ΕΕ L 175, σ. 9), προβλέπει:

«Οι εκτροφείς, τα δικαιώματα των οποίων για πριμοδοτήσεις κατά το ημερολογιακό έτος 1996 αφορούν μεγαλύτερο αριθμό ζώων από αυτόν για τον οποίον είχαν δικαίωμα κατά το ημερολογιακό έτος 1995, πρέπει να είναι επιλέξιμοι για νέες επιπρόσθετες πληρωμές, οι οποίες πραγματοποιούνται μόνο:

α) στον βαθμό που οι συμπληρωματικές πληρωμές που είχαν καταβληθεί σε εκτροφείς που δεν ήσαν επιλέξιμοι γι' αυτές έχουν επιστραφεί ή εισπραχθεί στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος

και

β) prorata του επιπροσθέτου αριθμού πριμοδοτήσεων που έχουν ληφθεί για το ημερολογιακό έτος 1996».

34 Το άρθρο 4, στοιχείο α', του κανονισμού 1357/96 προβλέπει ότι τα κράτη μέλη μπορούν «να χρησιμοποιούν τα αναφερόμενα στο παράρτημα ποσά για να διενεργούν πληρωμές υπέρ των εκτροφέων του τομέα του βοείου κρέατος οι οποίοι, λόγω της καταστάσεως που επικρατεί στην αγορά, αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα μη δυνάμενα να επιλυθούν πλήρως με τα προβλεπόμενα στα άρθρα 1, 2 και 3 μέτρα».

Οι διοικητικές και λογιστικές λεπτομέρειες που πρέπει να πληρούνται για τη χορήγηση των ενισχύσεων καθορίζονται στο παράρτημα του κανονισμού 1663/95.

35 Δυνάμει του άρθρου 7 του κανονισμού 1357/96:

«Τα μέτρα που προβλέπονται στον παρόντα κανονισμό, εκτός από την εθνική ενίσχυση που αναφέρεται στο άρθρο 4, πρέπει να θεωρούνται ως παρεμβάσεις που αποσκοπούν στη σταθεροποίηση των γεωργικών αγορών κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 729/70 του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 1970, περί χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής [...].

Η Κοινότητα χρηματοδοτεί τις δαπάνες στις οποίες υποβάλλονται τα κράτη μέλη όσον αφορά τις κατά τα άρθρα 1, 4, στοιχείο α', και 5 πληρωμές μόνο σε περίπτωση που οι τελευταίες έχουν εκτελεστεί από τα κράτη μέλη έως τις 15 Οκτωβρίου 1996 το αργότερο.»

Οι ενισχύσεις για την πρόωρη συνταξιοδότηση στη γεωργία

36 Στο πλαίσιο των συνοδευτικών μέτρων της αναμορφώσεως των μηχανισμών στηρίξεως των γεωργικών αγορών που ανελήφθη το 1992, ο κανονισμός (ΕΟΚ) 2079/92 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1992, για τη θέσπιση κοινοτικού καθεστώτος παροχής ενισχύσεων στην πρόωρη συνταξιοδότηση των γεωργών (ΕΕ L 215, σ. 91), προβλέπει ότι τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να εγκαθιδρύσουν καθεστώς παροχής ενισχύσεων για την πρόωρη συνταξιοδότηση των γεωργών, συγχρηματοδοτούμενο από το ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων. Όπως προκύπτει από το άρθρο 4 του κανονισμού, η εφαρμογή του ως άνω καθεστώτος ανατίθεται στα κράτη μέλη μέσω πολυετών προγραμμάτων τα οποία καταρτίζονται σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο.

Η εθνική κανονιστική ρύθμιση

37 Το άρθρο 2 του νόμου 1409/83, της 30ής Σεπτεμβρίου 1983, περί παροχής οικονομικών ενισχύσεων στη γεωργική, κτηνοτροφική, δασική και αλιευτική παραγωγή, προβλέπει:

«Οι συνεταιριστικές οργανώσεις, για να αντιμετωπίσουν τα διοικητικά και διαχειριστικά έξοδα που προκύπτουν από την καταβολή οικονομικών ενισχύσεων, μπορούν, κατά την καταβολή στους παραγωγούς του εισπραχθέντος από αυτές ποσού, να παρακρατούν για λογαριασμό τους ποσοστό μέχρι 2 % της οικονομικής ενίσχυσης που δικαιούται κάθε παραγωγός.»

38 Η ανωτέρω διάταξη τροποποιήθηκε με το άρθρο 37 του νόμου 2538/97, ο οποίος άρχισε να ισχύει από 1ης Δεκεμβρίου 1997, με το οποίο προστέθηκε το ακόλουθο νέο εδάφιο: «[η] παρακράτηση του προβλεπόμενου στο προηγούμενο εδάφιο ποσοστού δεν εφαρμόζεται επί των καταβαλλομένων για λογαριασμό του ΕΓΤΠΕ ποσών, εκτός αν η κοινοτική νομοθεσία ορίζει άλλως».

39 Η απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Γεωργίας, της 10ης Νοεμβρίου 1993, ορίζει στο άρθρο 3 τις υποχρεώσεις των ενώσεων των γεωργικών συνεταιρισμών (στο εξής: ΕΓΣ) όσον αφορά τη διαχείριση των χορηγουμένων στους παραγωγούς ενισχύσεων. Όπως προκύπτει από τα άρθρα 3 και 4 αυτής, οι εν λόγω οργανώσεις αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα του μηχανισμού πληρωμής των ενισχύσεων και διαδραματίζουν στην πράξη τον κύριο ρόλο διαχειρίσεως των κοινοτικών επιδοτήσεων. Ο ελληνικός οργανισμός πληρωμών, ήτοι η ΔΙΔΑΓΕΠ, διαβιβάζει στις ΕΓΣ εντολή πληρωμής και καταβάλλει τις ενισχύσεις στις εν λόγω ενώσεις, οι οποίες προβαίνουν με τη σειρά τους στην πληρωμή προς τους δικαιούχους.

40 Η κοινή απόφαση 407756/6081 των Υπουργών Οικονομικών, Εθνικής Οικονομίας και Γεωργίας, της 20ής Σεπτεμβρίου 1994, η οποία εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του

νόμου 2237/94, για την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΟΚ) 2079/92 και τη ρύθμιση συναφών θεμάτων, ορίζει ως φορέα εφαρμογής του προγράμματος την Αγροτική Τράπεζα της Ελλάδος (στο εξής: ΑΤΕ), η οποία ενεργεί ως εντελοδόχος του Ελληνικού Δημοσίου. Η ΑΤΕ είναι υπεύθυνη για την τήρηση πλήρους φακέλου για κάθε δικαιούχο και για τη διενέργεια δειγματοληπτικών ελέγχων.

41 Η υπουργική απόφαση 407756/6081 προβλέπει, στο άρθρο 6 αυτής, ότι, με ευθύνη του φορέα εφαρμογής του μέτρου, διενεργούνται δειγματοληπτικοί έλεγχοι σε ποσοστό 5 % επί του αριθμού των δικαιούχων, έλεγχοι οι οποίοι έχουν τον χαρακτήρα επιτόπιας ή λογιστικής εξετάσεως τόσο στο επίπεδο του δικαιούχου της πρόωρης συντάξεως όσο και του διαδόχου του.

42 Μια απόφαση του Υπουργού Γεωργίας, της 31ης Ιανουαρίου 1985, αναθέτει στις ΕΓΣ την πληρωμή των πάσης φύσεως οικονομικών ενισχύσεων. Ορίζει τα ποσοστά παρακρατήσεων, τα οποία κυμαίνονται μεταξύ 2 έως 0,5 % ανάλογα με τις προθεσμίες που τηρούν οι ΕΓΣ για την υποβολή των δικαιολογητικών πληρωμής. Η τέταρτη αιτιολογική σκέψη της προβλέπει:

«[...] η παρακράτηση μέχρι 2 % που προβλέπεται από τις ανωτέρω διατάξεις θεσπίστηκε με σκοπό την επιτάχυνση των πληρωμών, ώστε το όφελος των παραγωγών από την έγκαιρη είσπραξη των δικαιουμένων πάσης φύσεως οικονομικών ενισχύσεων να είναι μεγαλύτερο.

Με την έννοια αυτή, οι συνεταιριστικές οργανώσεις που καθυστερούν την υποβολή των δικαιολογητικών πληρωμής ή την πληρωμή παραγωγών, ενώ έχουν εισπράξει τα χρηματικά ποσά για λογαριασμό τους, δεν είναι δυνατόν να εξαντλούν το ανωτέρω ποσοστό, γιατί αυτό είναι αντίθετο με τον επιδιωκόμενο από τον νομοθέτη σκοπό».

43 Η εγκύκλιος 144903 του Υπουργείου Γεωργίας, της 5ης Μαρτίου 1997, προβλέπει ότι οι επιδοτήσεις πρέπει να καταβάλλονται στο ακέραιο στους δικαιούχους και ότι οποιαδήποτε παρακράτηση ή μείωση αντίκειται στο κοινοτικό δίκαιο.

Τα πραγματικά περιστατικά και η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

Το καθεστώς της στηρίξεως των παραγωγών ορισμένων αροτραίων καλλιεργειών

44 Κατά τη διάρκεια αποστολής που πραγματοποιήθηκε στην Ελλάδα από τις 24 έως τις 26 Απριλίου 1996 με σκοπό την εξέταση της εφαρμογής του καθεστώτος στηρίξεως στους παραγωγούς ορισμένων αροτραίων καλλιεργειών, η Επιτροπή διαπίστωσε σημαντικές παραλείψεις και κενά κατά τη διαχείριση και τον έλεγχο των ενισχύσεων στους τομείς των αροτραίων καλλιεργειών για τις συγκομιδές των ετών 1995 έως 1997, οι οποίες αντιστοιχούν στα οικονομικά έτη 1996 έως 1998, κυρίως όσον αφορά τις ακόλουθες πτυχές:

— περιορισμένη εφαρμογή του ΟΣΔΕ, ελλείψει μηχανογραφημένης απογραφής των αγροτεμαχίων·

— γενικές διευθύνσεις του Υπουργείου Γεωργίας χωρίς πρόσβαση στη βάση δεδομένων των συνεταιρισμών, λόγω ελλείψεως ηλεκτρονικών υπολογιστών·

— εσφαλμένα κριτήρια επιλογής των γεωργικών εκμεταλλεύσεων με σκοπό τους επιτοπίους ελέγχους·

— όψιμα διενεργηθέντες έλεγχοι·

— αδυναμία διακρίσεως μεταξύ της καλλιέργειας φυτού και σκληρού σίτου·

— ποσοστό ελέγχου των αιτήσεων κατώτερο του 10 %·

— στοιχεία αφορώντα τις πληρωμές και διαβιβασθέντα από την Ελληνική Κυβέρνηση, πίνακες και στατιστικά στοιχεία εμφανίζοντα σημαντικές και ανεξήγητες αποκλίσεις όσον αφορά τον αριθμό των αιτήσεων, επιτοπίων ελέγχων και ελέγχων μέσω τηλεανιχνεύσεως·

— παρακράτηση ύψους 2 % επί του συνόλου των καταβληθεισών στις ΕΓΣ ενισχύσεων·

— προειδοποίηση των γεωργών επί των επισκέψεων 4 έως 5 ημέρες νωρίτερα κατά τη διάρκεια της συγκομιδής 1995·

— σφάλματα κατά την κατάρτιση των αναλύσεων των κινδύνων για τη συγκομιδή 1995 και καθυστερήσεις κατά την ανάλυση των κινδύνων για τη συγκομιδή 1996·

— μη διενέργεια διασταυρωμένων ελέγχων κατά τη διάρκεια της συγκομιδής 1996·

— αριθμός διενεργηθέντων κατά τη διάρκεια της συγκομιδής 1997 ελέγχων κατώτερος του κατώτατου ποσοστού ελέγχου ύψους 20 % επί των δηλωθεισών εκτάσεων.

Το καθεστώς ενισχύσεων για την πρόωρη συνταξιοδότηση στη γεωργία

45 Κατόπιν ελέγχου που διενήργησε τον Ιούνιο 1997, η Επιτροπή γνωστοποίησε, με έγγραφο της 5ης Νοεμβρίου 1998, στις ελληνικές αρχές ότι, όσον αφορά τις ενισχύσεις στην πρόωρη συνταξιοδότηση, η ποιότητα των επιτοπίων ελέγχων που διενήργησε η ΑΤΕ ήταν ανεπαρκής και συγκεκριμένα ότι:

— ο εκ μέρους των ελληνικών αρχών έλεγχος δεν τηρούσε τις απαιτήσεις σχετικά με το ετήσιο ποσοστό δειγματοληπτικών ελέγχων, όπως προβλέπει η υπουργική απόφαση 407756/6081·

— ελλείψει επί τόπου επισκέψεως στον δικαιούχο της πρόωρης συνταξιοδοτήσεως και στον διάδοχό του, καθίσταντο ανέφικτες η διαπίστωση ότι ο γεωργός καλλιεργούσε πράγματι τις εκχωρηθείσες από τον πρόωρα αποχωρούντα εκτάσεις και η εξακρίβωση της σημασίας των διαβιούντων στην εκμετάλλευση ζώων·

— δεν υφίσταντο ατομικές αποφάσεις αλλά κατάλογοι δικαιούχων ανά δήμο·

— οι δικαιούχοι δεν ελάμβαναν λεπτομερή υπολογισμό της ενισχύσεως·

— κανένα στοιχείο δεν ήταν μηχανογραφημένο, φάκελοι δεν ήσαν πλήρεις και δεν περιελάμβαναν απογραφή των ελέγχων·

— ο γεωπόνος της τριμερούς επιτροπής της περιφέρειας που υποβάλλει τις προτάσεις διενεργούσε ο ίδιος τους ελέγχους.

Το καθεστώς των πριμοδοτήσεων στους παραγωγούς βοείου κρέατος

46 Με επιστολές της 22ας Ιουλίου 1997, της 12ης Μαΐου και της 4ης Νοεμβρίου 1998, της 19ης Μαρτίου, της 8ης Απριλίου, της 10ης Μαΐου και της 18ης Ιουνίου 1999, η Επιτροπή διαπίστωσε:

— την εφαρμογή παρακρατήσεως ύψους 2 % επί των καταβληθεισών για τα βοοειδή εκ μέρους των ΕΓΣ πριμοδοτήσεων·

— τη μη εφαρμογή του ΟΣΔΕ και του συστήματος αναγνωρίσεως και καταγραφής των βοοειδών·

— την υπέρβαση του εθνικού ανώτατου ορίου πριμοδοτήσεων για τα αρσενικά βοοειδή κατά τις περιόδους εμπορίας 1996 και 1997·

— μη τήρηση της προθεσμίας πληρωμής, η οποία έληγε στις 15 Οκτωβρίου 1996, καθώς και τις διαφορές στους λογαριασμούς για το οικονομικό έτος 1996.

Οι διορθώσεις που πρότεινε η Επιτροπή επί των αντισταθμιστικών πληρωμών στους παραγωγούς αροτραίων καλλιεργειών, επί των ενισχύσεων στο εισόδημα των γεωργών καθώς και επί των ενισχύσεων στην πρόωρη συνταξιοδότηση στη γεωργία, και η έκθεση του οργάνου συνδιαλλαγής

47 Με επιστολή της 23ης Σεπτεμβρίου 1999, οι υπηρεσίες της Επιτροπής γνωστοποίησαν στις ελληνικές αρχές την πρόθεσή τους να επιβάλουν δημοσιονομική διόρθωση:

1) 26 482 863 795 δρχ. στον τομέα των αροτραίων καλλιεργειών, λόγω της βραδύτητας της προόδου που διαπιστώθηκε σχετικά με την καθιέρωση του ΟΣΔΕ, ήτοι:

— διόρθωση ύψους 5 % για τις αιτήσεις που αφορούν τις συγκομιδές των ετών 1995 έως 1997 και αποτέλεσαν αντικείμενο κλασικού επιτόπιου ελέγχου·

και

— διόρθωση ύψους 2 % για τις αιτήσεις που αποτέλεσαν αντικείμενο ελέγχου μέσω τηλεανιχνεύσεως, διότι τηρήθηκαν σε γενικές γραμμές οι απαιτήσεις που αφορούν τις επιτόπου επιθεωρήσεις, αλλά παρατηρήθηκαν καθυστερήσεις στις αιφνίδιες επιτόπου επισκέψεις.

2) 134 771 782 δρχ., ήτοι 2 %, στον τομέα των ενισχύσεων για την πρόωρη συνταξιοδότηση, διότι η παρακολούθηση της διαχειρίσεως της ενισχύσεως, καθώς και η επίβλεψή της και ο έλεγχός της από τις κεντρικές αρχές δεν ανταποκρίνονταν στο απαιτούμενο από τους κοινοτικούς κανονισμούς επίπεδο.

48 Με έγγραφο της 2ας Νοεμβρίου 1999, οι ελληνικές αρχές προσέφυγαν στο όργανο συνδιαλλαγής.

49 Με την από 16 Μαρτίου 2000 τελική έκθεσή του, το όργανο συνδιαλλαγής εκτιμά, όσον αφορά τις αροτραίες καλλιέργειες, ότι δεν είναι δυνατόν να συγκεράσει τις απόψεις των δύο πλευρών και ζητεί από τις υπηρεσίες της Επιτροπής να επανεξετάσουν το εφαρμοζόμενο στην Ελλάδα εναλλακτικό σύστημα ελέγχου και να συναγάγουν εξ αυτού τα κατάλληλα συμπεράσματα σχετικά με το επίπεδο των προταθησομένων διορθώσεων. Όσον αφορά τις ενισχύσεις για την πρόωρη συνταξιοδότηση, το όργανο συνδιαλλαγής δεν επελήφθη της υποθέσεως λόγω του ότι το ύψος της προταθείσας διορθώσεως ήταν κατώτερο από το κατώτατο απαιτούμενο για την ενώπιόν του υποβολή αιτήσεως ποσό.

Οι διορθώσεις που πρότεινε η Επιτροπή επί των πριμοδοτήσεων στους παραγωγούς βοείου κρέατος και έκθεση του οργάνου συνδιαλλαγής

50 Με επιστολή της 18ης Ιουνίου 1999, οι υπηρεσίες της Επιτροπής κοινοποίησαν στις ελληνικές αρχές την πρόθεσή τους να εφαρμόσουν δημοσιονομική διόρθωση ύψους 10 %, ήτοι 2 727 000 000 δρχ., για τις δαπάνες σχετικά με τα συστήματα πριμοδοτήσεων βοοειδών κατά τα οικονομικά έτη 1996, 1997 και 1998, διότι δεν είχαν εγκαταστήσει το σύστημα αναγνωρίσεως και καταγραφής των βοοειδών, οπότε το ΟΣΔΕ δεν λειτουργούσε κατά τη λήξη της καθορισμένης προθεσμίας της 1ης Ιανουαρίου 1997 και οι πληρωμές έγιναν καθυστερημένα και εκπρόθεσμα. Με έγγραφο της 31ης Αυγούστου 1999, οι προτεινόμενες διορθώσεις συμπληρώθηκαν με επιπρόσθετη διόρθωση ύψους 350 000 000 δρχ.

51 Με έγγραφο της 14ης Ιουλίου 1999, οι ελληνικές αρχές προσέφυγαν ενώπιον του οργάνου συνδιαλλαγής.

52 Με την από 21 Ιανουαρίου 2000 τελική έκθεσή του, το όργανο συνδιαλλαγής εκτιμά ότι είναι ανέφικτος ο συγκερασμός των απόψεων των δύο πλευρών, ότι θα ήταν χρήσιμο οι υπηρεσίες της Επιτροπής να επανεξετάσουν το ζήτημα της οφειλόμενης στην καθυστέρηση της πληρωμής διορθώσεως και τους ζητεί να επανεξετάσουν τους εφαρμοζομένους στην Ελλάδα εναλλακτικούς ελέγχους προκειμένου να καθοριστεί αν ανταποκρίνονται ή όχι στα κριτήρια γενικής αποτελεσματικότητας.

Η προσβαλλόμενη απόφαση

53 Με την προσβαλλόμενη απόφαση, η Επιτροπή απέκλεισε το ποσό των 29 689 019 781 δρχ. από την κοινοτική χρηματοδότηση ως δαπανών που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο των συγκομιδών 1995 έως 1997 στους τομείς των αροτραίων καλλιεργειών και του βοείου κρέατος, καθώς και σε θέματα ενισχύσεων στην πρόωρη συνταξιοδότηση.

54 Η Ελληνική Δημοκρατία αμφισβητεί την άρνηση χρηματοδοτήσεως εκ μέρους του ΕΓΤΠΕ των ακολούθων δαπανών:

— ποσού ύψους 26 482 863 795 δρχ., που είχαν καταβληθεί ως αντισταθμιστικές ενισχύσεις στον τομέα των αροτραίων καλλιεργειών, λόγω ελλείψεων του ΟΣΔΕ και της αντικανονικής παρακρατήσεως μέρους των ενισχύσεων (πρώτος, έκτος και έβδομος λόγος ακυρώσεως)·

— ποσού ύψους 134 771 782 δρχ. που είχαν καταβληθεί ως ενισχύσεις για την πρόωρη συνταξιοδότηση γεωργών, λόγω της κακής ποιότητας των ελέγχων και της εποπτείας (δεύτερος και έκτος λόγος ακυρώσεως)·

— ποσού ύψους 1 782 487 651 δρχ. που είχαν καταβληθεί ως πριμοδοτήσεις στον τομέα του βοείου κρέατος, λόγω της μη πλήρους ή της μη εφαρμογής του ΟΣΔΕ (τρίτος και έκτος λόγος ακυρώσεως)·

— ποσού ύψους 237 098 402 δρχ. και 350 000 000 δρχ. που είχαν καταβληθεί ως επιπρόσθετες πληρωμές στον τομέα του βοείου κρέατος κατ' εφαρμογή του κανονισμού 1357/96, λόγω της εκπρόθεσμης καταβολής τους (τέταρτος και πέμπτος λόγος ακυρώσεως)·

— ποσού ύψους 560 130 762 δρχ. που είχαν καταβληθεί υπό μορφή πριμοδοτήσεως στον τομέα του βοείου κρέατος, λόγω αντικανονικής παρακρατήσεως μέρους των εν λόγω πριμοδοτήσεων (έβδομος λόγος ακυρώσεως)·

— ποσού ύψους 5 326 625 δρχ. — συμπεριληφθεισών σε συνολική διόρθωση ύψους 141 667 389 δρχ. —, που είχαν καταβληθεί στον τομέα των αροτραίων καλλιεργειών, λόγω της εκπρόθεσμης εκτελέσεως των σχετικών πληρωμών (όγδοος λόγος ακυρώσεως).

55 Προς στήριξη της προσφυγής της, η Ελληνική Κυβέρνηση ισχυρίζεται, κατ' ουσίαν, ότι οι κανονιστικές διατάξεις ερμηνεύονται και εφαρμόζονται κατά τρόπο πεπλανημένο με την προσβαλλόμενη απόφαση, η οποία στηρίζεται σε πλάνες περί τα πραγματικά περιστατικά και ανεπαρκή αιτιολόγηση, και ότι, επιβάλλοντας τις επίδικες διορθώσεις, η Επιτροπή υπερέβη τα όρια της διακριτικής εξουσίας της και παραβίασε την αρχή της αναλογικότητας.

Επί του πρώτου λόγου ακυρώσεως

56 Ο πρώτος λόγος ακυρώσεως αφορά τις ελλείψεις κατά την εφαρμογή του ΟΣΔΕ στον τομέα των αροτραίων καλλιεργειών.

Επιχειρηματολογία των διαδίκων

57 Η Ελληνική Κυβέρνηση θεωρεί ότι η Επιτροπή εκτίμησε τα πραγματικά περιστατικά κατά τρόπο πεπλανημένο, ότι προσέβαλε την αρχή της αναλογικότητας και ότι ερμήνευσε το άρθρο 4 του κανονισμού 3508/92 κατά τρόπο πεπλανημένο.

58 Όσον αφορά το αλφαριθμητικό σύστημα, η αναγνώριση των αγροτεμαχίων με τη χρήση ορθοφωτογραφιών άρχισε να εφαρμόζεται μερικώς σε δέκα νομούς για τις αιτήσεις του 1998, ενώ η πλήρης εφαρμογή του προβλεπόταν από 1ης Ιανουαρίου 1999. Για τις προγενέστερες περιόδους εμπορίας, η αναγνώρισε και κωδικοποίηση των αγροτεμαχίων διασφαλιζόταν με τη βοήθεια διαφορετικών μεν αλλ' εξίσου εγκύρων αποδεικτικών μέσων όπως οι αεροφωτογραφίες, οι χάρτες, τα διαγράμματα και οι διανομές της τοπογραφικής υπηρεσίας του Υπουργείου Γεωργίας, καθώς και μέσω ορθοφωτογραφιών, όπου ήσαν διαθέσιμες. Η κωδικοποίηση των αγροτεμαχίων από τις ελληνικές αρχές ανταποκρινόταν, συνεπώς, όσον αφορά την περίοδο εμπορίας 1997/1998, στις επιταγές του άρθρου 4 του κανονισμού 3508/92, οι δε αδυναμίες που επικαλέστηκε η Επιτροπή δεν αποτελούσαν σοβαρό πρόβλημα ενόψει της περιπλοκότητας του ΟΣΔΕ, το οποίο απαιτεί τη χρήση μεγάλου αριθμού διαφορετικών τεχνικών μέσων.

59 Όσον αφορά τη δημιουργία βάσεως δεδομένων, η Ελληνική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι έχει ήδη περατωθεί η εγκατάσταση νέου εξοπλισμού και ότι επρόκειτο να επαναληφθεί η διαδικασία προσκλήσεως για την υποβολή προσφορών σχετικά με τη δημιουργία νέου λογισμικού. Οι διαπιστωθείσες αποκλίσεις των στατιστικών στοιχείων εξηγούνται από το γεγονός της μη ολοκληρώσεως της ανοικτής συνδέσεως με τις περιφερειακές διευθύνσεις γεωργίας. Οι παρατηρηθείσες καθυστερήσεις στους επιτοπίους ελέγχους ή μέσω τηλεανιχνεύσεως οφείλονται στο γεγονός ότι η εργασία ανατίθεται σε ιδιώτες και ότι οι προσκλήσεις για την υποβολή προσφορών απαιτούν χρόνο, όπως άλλωστε συμβαίνει σε όλα τα κράτη μέλη.

60 Όσον αφορά τους ελέγχους, η Ελληνική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι οι χιαστοί έλεγχοι που αφορούν τη διπλή εγγραφή των αγροτεμαχίων και των αιτήσεων πραγματοποιούνται σε τοπικό επίπεδο και τα αποτελέσματά τους εξετάζονται από τις νομαρχιακές διευθύνσεις με τυχόν εφαρμογή των προβλεπομένων από τους κοινοτικούς κανονισμούς κυρώσεων. Καθ' όλα τα στάδια των ελέγχων, οι τοπικές διευθύνσεις του Υπουργείου Γεωργίας συνεργάζονται με τις ΕΓΣ, ενώ, από την περίοδο εμπορίας 1998/1999, η διενέργεια των ελέγχων εκ μέρους των τοπικών διευθύνσεων μνημονεύεται στα «check-lists» (φύλλα ελέγχου), καμία δε εντολή πληρωμής δεν εκδίδεται προτού η διεύθυνση πληροφορικής του υπουργείου διασταυρώσει τα περιλαμβανόμενα στη βάση δεδομένων στοιχεία με εκείνα των καταστάσεων πληρωμής, σύμφωνα με τις επιταγές του κανονισμού 1663/95. Μετά την περίοδο εμπορίας 1998/1999, η διασταύρωση των στοιχείων σε εθνικό επίπεδο πραγματοποιείται πριν από τις πληρωμές, ενώ για τις προηγούμενες περιόδους εμπορίας, σε όσες περιπτώσεις διαπιστώνονταν παρατυπίες μετά τις πληρωμές, έπρεπε να ολοκληρωθεί η διαδικασία ανακτήσεως των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών. Εν πάση περιπτώσει, σε όλες τις περιπτώσεις οι έλεγχοι επαληθεύονταν από τις τοπικές υπηρεσίες του Υπουργείου Γεωργίας.

61 Όσον αφορά την ειδοποίηση για τους επιτοπίους ελέγχους, η Ελληνική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η 48ωρη προειδοποίηση ισχύει για όλες τις τοπικές υπηρεσίες και ότι η περίπτωση που επικαλείται η Επιτροπή είναι τυχαία και δεν αντιπροσωπεύει το σύνολο της χώρας.

62 Επομένως, η επιβολή διορθώσεως ύψους 2 % επί των αιτήσεων που αποτέλεσαν αντικείμενο ελέγχων μέσω τηλεανιχνεύσεως είναι πεπλανημένη, δεδομένης της προόδου που πραγματοποιήθηκε με σκοπό την ολοκλήρωση και υλοποίηση του ΟΣΔΕ. Όσον αφορά την επιβολή διορθώσεως ύψους 5 % επί των υποκειμένων σε κλασικούς επιτοπίους ελέγχους αιτήσεων, αντίκειται προς την αρχή της αναλογικότητας και θα έπρεπε να καταργηθεί ή τουλάχιστον να μειωθεί στο 2 %.

63 Κατά την Επιτροπή, όπως προκύπτει από την απάντηση των ελληνικών αρχών, κατά τη διάρκεια των περιόδων εμπορίας 1995 έως 1997, δεν είχαν τεθεί σε εφαρμογή τα βασικά μέτρα του ΟΣΔΕ. Ο κίνδυνος επελεύσεως ζημίας στο ΕΓΤΠΕ ήταν εξαιρετικά υψηλός και τα διαπιστωθέντα επ' ευκαιρία των ελέγχων κενά απέδειξαν ότι υφίσταντο γενικευμένες αδυναμίες του ΟΣΔΕ, οπότε η διόρθωση ύψους 5 % μπορούσε να θεωρηθεί ως πολύ επιεικής.

64 Όσον αφορά τις αιτήσεις, ο έλεγχος των οποίων έγινε με τηλεανίχνευση, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι οι ταχείες επιτόπιες επισκέψεις πραγματοποιήθηκαν όψιμα, ενώ δεν δόθηκε συνέχεια σε ορισμένα πραγματικά περιστατικά που διαπιστώθηκαν με τη βοήθεια φωτογραφιών και αποκαλύπτουν ανωμαλίες όσον αφορά τις εκτάσεις και τις καλλιέργειες. Οι ελληνικές αρχές δεν έλεγξαν επί τόπου, την κατάλληλη στιγμή, αν τα καλλιεργούμενα στις εκτάσεις προϊόντα ανταποκρίνονταν όντως σε εκείνα για τα οποία είχε ζητηθεί η ενίσχυση. Δεδομένου ότι οι επιτόπιες επισκέψεις αποτελούν σημαντικό τμήμα των τεχνικών μεθόδων τηλεανιχνεύσεως, η επιβολή διορθώσεως ύψους 2 % ήταν, κατά την Επιτροπή, ανάλογη με τον τρόπο με τον οποίο αντιμετωπίζονται παρόμοια κενά σε άλλα κράτη μέλη.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

65 Επιβάλλεται η υπόμνηση ότι το άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70 επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα

προκειμένου να διασφαλίζουν την ορθή και νομότυπη εκτέλεση των χρηματοδοτουμένων από το ΕΓΤΠΕ πράξεων, να προλαμβάνουν και διώκουν τις παρατυπίες και να ανακτούν τα απολεσθέντα λόγω παρατυπιών και αμελειών ποσά, και τούτο έστω και αν η ισχύουσα στον οικείο γεωργικό τομέα κοινοτική κανονιστική ρύθμιση δεν προβλέπει ρητώς τη θέσπιση συγκεκριμένων μέτρων ελέγχου (απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 2001, C-373/99, Ελλάς κατά Επιτροπής, Συλλογή 2001, σ. I-9619, σκέψη 9).

66 Επιβάλλεται επίσης η υπόμνηση ότι, καίτοι η Επιτροπή οφείλει να δικαιολογεί την απόφασή της περί αρνήσεως επιβαρύνσεως του ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων, με πραγματοποιηθείσες από κράτος μέλος δαπάνες, προσκομίζοντας αποδεικτικά στοιχεία περί των σοβαρών και ευλόγων αμφιβολιών της σχετικά με την ύπαρξη ή την καταλληλότητα των διενεργηθέντων στο εν λόγω κράτος μέλος ελέγχων, πάντως, δεν οφείλει να αποδείξει εξαντλητικώς την ανεπάρκεια των ελέγχων ή την ανακρίβεια των διαβιβασθέντων από το κράτος μέλος στοιχείων. Πράγματι, το κράτος μέλος είναι εκείνο που βρίσκεται στην καλύτερη θέση προκειμένου να συλλέξει και επαληθεύσει τα αναγκαία στοιχεία και να προσκομίσει τις αποδείξεις περί του αληθούς των ελέγχων και της ανακριβείας των ισχυρισμών της Επιτροπής (βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις της 21ης Ιανουαρίου 1999, C-54/95, Γερμανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1999, σ. I-35, σκέψη 35, της 11ης Ιανουαρίου 2001, C-247/98, Ελλάς κατά Επιτροπής, Συλλογή 2001, σ. I-1, σκέψη 7, και της 19ης Σεπτεμβρίου 2002, C-377/99, Γερμανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 2002, σ. I-7421, σκέψη 95).

67 Κατ' εφαρμογή της ανωτέρω νομολογίας, εναπέκειτο στην Ελληνική Κυβέρνηση να αποδείξει ότι, κατά τη διάρκεια των οικονομικών ετών 1996 έως 1998, αντιστοιχούντων στις συγκομιδές των ετών 1995 έως 1997, η Ελληνική Δημοκρατία είχε εφαρμόσει αξιόπιστο και αποτελεσματικό σύστημα ελέγχου και ότι ήσαν αβάσιμες οι αιτιάσεις που διατύπωσε η Επιτροπή κατόπιν των υλικών ελέγχων που διενήργησαν οι υπηρεσίες της.

68 Όσον αφορά την εφαρμογή του ΟΣΔΕ, η Ελληνική Κυβέρνηση δέχεται ότι η προβλεπόμενη στα άρθρα 2 και 3 του κανονισμού 3508/92 μηχανογραφική βάση δεδομένων δεν είχε δημιουργηθεί εντός της ταχθείσας προθεσμίας και δεν λειτουργούσε κατά τη διάρκεια των οικείων οικονομικών ετών.

69 Καίτοι η Ελληνική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι χώρισε στην αλφαριθμητική αναγνώριση των αγροτεμαχίων με βάση χαρτογραφικά στοιχεία, εντούτοις δεν απέδειξε ότι το έπραξε με βάση αεροφωτογραφίες ή δορυφορικές εικόνες και εν πάση περιπτώσει δεν απέδειξε ότι, κατά τη λήξη της προθεσμίας θέσεως σε λειτουργία του ΟΣΔΕ, ήτοι την 1η Ιανουαρίου 1997, είχε αναγνωριστεί το σύνολο των αγροτεμαχίων.

70 Ομοίως, η Ελληνική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί τις καθυστερήσεις και παραλείψεις που της προσάπτονται όσον αφορά τα στατιστικά στοιχεία που πρέπει να διαβιβάζονται στην Επιτροπή δυνάμει του άρθρου 8 του κανονισμού 658/96.

71 Όσον αφορά τις καθυστερήσεις κατά τη διενέργεια των ελέγχων με τηλεανίχνευση και των επιτοπίων ελέγχων, καθυστερήσεις στις οποίες οφείλονται άλλες παραλείψεις, όπως οι δυσχέρειες αναγνωρίσεως των καλλιεργειών σε ορισμένα αγροτεμάχια, η Ελληνική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί ούτε αυτές.

72 Όσον αφορά την ασκούμενη από τις ΕΓΣ εποπτεία, η Ελληνική Κυβέρνηση δεν απέδειξε ότι υφίσταται η δυνατότητα ευθείας προσβάσεως στις βάσεις δεδομένων των ΕΓΣ μέσω ηλεκτρονικού υπολογιστή.

73 Ενόψει της σημασίας που ενέχει η θέση σε λειτουργία του ΟΣΔΕ καθώς και εκείνης των παραλείψεων κατά τη διενέργεια των ελέγχων, οι ύψους 5 % και 2 % αντίστοιχα κατ' αποκοπή διορθώσεις παρίστανται σύμφωνες προς τις κατευθυντήριες γραμμές που χάραξε η Επιτροπή με τα έγγραφα εργασίας VI/216/93 και VI/5330/97.

74 Κατόπιν των προηγηθεισών σκέψεων, επιβάλλεται η απόρριψη ως αβασίμου του πρώτου λόγου ακυρώσεως.

Επί του δευτέρου λόγου ακυρώσεως

75 Ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως αφορά την κακή ποιότητα του ελέγχου και της εποπτείας σε θέματα ενισχύσεων για την πρόωρη συνταξιοδότηση στη γεωργία.

Επιχειρηματολογία των διαδίκων

76 Η Ελληνική Κυβέρνηση εκτιμά ότι το σύνολο της διαδικασίας και η εφαρμογή του προγράμματος πρόωρης συνταξιοδοτήσεως στη γεωργία συνάδουν με τις επιταγές του κανονισμού 2079/92 και του παραρτήματος του κανονισμού 1663/95. Οι πρώτες πληρωμές σε εθνικό επίπεδο άρχισαν τον Ιούλιο 1995, τη στιγμή που ο αριθμός των δικαιούχων ανερχόταν μόλις σε 3 559, οπότε ορισμένοι από τους προγραμματισθέντες για το 1996 δειγματοληπτικούς ελέγχους πραγματοποιήθηκαν το 1997, ενώ 305 δικαιούχοι, ήτοι 8,5 % του συνολικού αριθμού, ελέγχθησαν το 1996. Κατά το 1997, διενεργήθηκαν 543 έλεγχοι, ήτοι 6,6 % του συνόλου των 8 263 δικαιούχων για το έτος 1996. Τα πρακτικά των ελέγχων αυτών, καθώς και οι υπογραφές των αρμοδίων υπαλλήλων φυλάσσονται στα καταστήματα της ΑΤΕ και βρίσκονται στη διάθεση οποιουδήποτε ελεγκτικού οργάνου.

77 Η Ελληνική Κυβέρνηση διευκρινίζει ότι οι διαπιστωθείσες στα πλαίσια του κοινοτικού ελέγχου που διενεργήθηκε στο υποκατάστημα της ΑΤΕ στην Έδεσσα αδυναμίες ήσαν κυρίως διοικητικής φύσεως και δεν αφορούσαν καμία ουσιώδη παράλειψη στα παραστατικά στοιχεία των φακέλων των δικαιούχων του εν λόγω υποκαταστήματος, φακέλων για τους οποίους οι υπηρεσίες της Επιτροπής φέρεται ότι διαπίστωσαν διάφορες παραβάσεις ως προς την καλή διοικητική τήρησή τους.

78 Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι οι ελληνικές αρχές δεν προσκόμισαν ούτε τα αποδεικτικά στοιχεία ούτε τις ημερομηνίες των ελέγχων. Συναφώς, διαπίστωσε ότι, ναι μεν ο γεωπόνος μετέβη στον δήμο, δεν επισκέφθηκε όμως ούτε τον πρόωρα συνταξιοδοτηθέντα γεωργό ούτε τον διάδοχό του.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

79 Η Ελληνική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί τις εκ μέρους των υπηρεσιών της Επιτροπής διαπιστώσεις, αλλ' αναφέρεται στην εθνική νομοθετική διάταξη σχετικά με τη διαχείριση της πρόωρης συνταξιοδοτήσεως, χωρίς, εντούτοις, να προσκομίζει αποδείξεις περί της εφαρμογής της.

80 Επομένως, υφίσταται αμφιβολία ως προς τον αριθμό και τη συχνότητα των ελέγχων, τοσούτω μάλλον καθόσον τα αφορώντα τις χρηματοδοτούμενες από το ΕΓΤΠΕ δαπάνες έγγραφα δεν περιλαμβάνονται στους φακέλους ή είναι δυσχερώς προσβάσιμα, ενώ εντοπίσθηκαν λάθη ως προς την ταυτότητα των δικαιούχων ή την έκταση των εκμεταλλεύσεων.

81 Υπό τις περιστάσεις αυτές, επιβάλλεται η απόρριψη ως αβασίμου του δευτέρου λόγου ακυρώσεως.

Επί του τρίτου λόγου ακυρώσεως

82 Ο τρίτος λόγος ακυρώσεως άπτεται της ελλείψεως ή της ατελούς εφαρμογής του ΟΣΔΕ, των καθυστερήσεων πληρωμών ή των εκπροθέσμων πληρωμών στον τομέα του βοείου κρέατος.

Επιχειρηματολογία των διαδίκων

83 Η Ελληνική Κυβέρνηση τονίζει ότι μολονότι οι κοινοτικοί κανονισμοί επιβάλλουν την υποχρέωση της δημιουργίας του ΟΣΔΕ και του συστήματος αναγνωρίσεως και καταγραφής των βοοειδών προ της 1ης Ιανουαρίου 1997, γεγονός παραμένει ότι η πραγματική εφαρμογή τους, η πλήρης ανάπτυξη και λειτουργία τους, πάραυτα και σε εθνικό επίπεδο, καθίστανται δυσχερέστερες λόγω των ιδιομορφιών που χαρακτηρίζουν την Ελλάδα, ήτοι των κατά το πλείστον ορεινών ζωνών και της απομακρύνσεως των κτηνοτρόφων από τα αστικά κέντρα, γεγονός που απαιτεί περισσότερο χρόνο για την εκπαίδευση και την κατάρτισή τους σχετικά με την εφαρμογή των προβλεπομένων από το ΟΣΔΕ διαδικασιών.

84 Η Ελληνική Κυβέρνηση θεωρεί ότι είναι αδικαιολόγητη η κατ' αποκοπή διόρθωση ύψους 10 % επί των προκαταβολών που αφορούν τις δαπάνες πριμοδοτήσεως των δηλωθέντων βοοειδών για την περίοδο εμπορίας 1997 λόγω μη εφαρμογής της μηχανογραφημένης βάσεως δεδομένων και του συστήματος αναγνωρίσεως και καταγραφής των βοοειδών, στο μέτρο που, αφενός, η αναγνώριση των βοοειδών μέσω νέων ενωτίων είχε σχεδόν ολοκληρωθεί, αφετέρου δε, η μη ολοκλήρωση του κεντρικού συστήματος «on-line» από 1ης Ιανουαρίου 1997 δεν παρεμπόδισε τη μερική εφαρμογή μηχανογραφικών συστημάτων που κατέστησαν εφικτή τη διενέργεια διασταυρωμένων ελέγχων με τα αυτά αποτελέσματα. Οι ελληνικές αρχές διενεργούν επιτοπίους ελέγχους για το 100 % των αιτήσεων ενισχύσεως, γεγονός που απομακρύνει οποιονδήποτε κίνδυνο καταβολής πριμοδοτήσεων για μη επιλέξιμα ζώα.

85 Η Επιτροπή εκτιμά ότι δικαιολογείται η εφαρμοσθείσα διόρθωση, λαμβανομένης υπόψη της μη εφαρμογής του συστήματος αναγνωρίσεως και καταγραφής των βοοειδών, της μη εφαρμογής του ΟΣΔΕ και όλων των αδυναμιών του υφισταμένου εθνικού διοικητικού και ελεγκτικού συστήματος. Κατά την Επιτροπή, ακόμη και αν υποτεθεί ότι είναι ακριβής ο ισχυρισμός των ελληνικών αρχών ότι είχαν ελεγχθεί στο σύνολό τους οι αιτούντες, ισχυρισμός μη στηριζόμενος σε κανένα αποδεικτικό

στοιχείο, τούτο δεν θα επαρκούσε για να στοιχειοθετήσει το αξιόπιστο των ανωτέρω ελέγχων και τη συμφωνία τους προς τους συναφείς κοινοτικούς κανονισμούς. Η εφαρμογή των διασταυρωμένων ελέγχων είναι ανέφικτη αν, σε αντίθεση προς τις επιταγές της οδηγίας 92/102, δεν ταυτοποιούνται τα βοοειδή.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

86 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η Ελληνική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί ούτε τη μη δημιουργία της μηχανογραφημένης τράπεζας δεδομένων, όπως προβλέπει το άρθρο 3 του κανονισμού 3508/92, ούτε την ατελή εφαρμογή του συστήματος αναγνωρίσεως και καταγραφής των βοοειδών.

87 Συναφώς, αρκεί να υπογραμμιστεί ότι η ανυπαρξία αξιόπιστου συστήματος αναγνωρίσεως και καταγραφής των βοοειδών συνεπάγεται υψηλό κίνδυνο επελεύσεως ζημίας στον κοινοτικό προϋπολογισμό.

88 Ομοίως, η έλλειψη μηχανογραφημένης βάσεως δεδομένων, επιτρέπουσας την επαλήθευση του συνόλου των πληροφοριών, συνεπάγεται επίσης υψηλό κίνδυνο επελεύσεως ζημίας στον κοινοτικό προϋπολογισμό.

89 Επομένως, ο τρίτος λόγος ακυρώσεως είναι απορριπτέος ως αβάσιμος.

Επί του τετάρτου και πέμπτου λόγου ακυρώσεως

90 Ο τέταρτος και πέμπτος λόγος ακυρώσεως αφορούν τις διορθώσεις που έλαβαν χώρα λόγω της καθυστερήσεως στην εκτέλεση των επιπροσθέτων πληρωμών, προβλεπομένων από τον κανονισμό 1357/96, ο οποίος θεσπίστηκε με σκοπό την αντιμετώπιση σοβαρών διαταραχών της αγοράς λόγω της παρατηρηθείσας σπογγώδους εγκεφαλοπαθείας των βοοειδών. Οι ανωτέρω διορθώσεις δικαιολογούνται από το γεγονός ότι η Ελληνική Δημοκρατία είχε διενεργήσει επιπρόσθετες πληρωμές μετά τις 15 Οκτωβρίου 1996 και συγκεκριμένα, αφενός, πληρωμές προς τις ΕΓΣ μετά την ημερομηνία αυτή, με σκοπό την καταβολή τους στους δικαιούχους, ύψους 311 006 387 δρχ. (ποσού το οποίο κατήλθε στα 237 098 402 δρχ., μετά την έκθεση του οργάνου συνδιαλλαγής), και, αφετέρου, πληρωμές προς τις ΕΓΣ, προ της 15ης Οκτωβρίου 1996, αλλά καταβληθείσες στους δικαιούχους μετά την εν λόγω ημερομηνία, ποσού ύψους 350 000 000 δρχ.

Επιχειρηματολογία των διαδίκων

91 Η Ελληνική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η δημοσιονομική διόρθωση είναι αδικαιολόγητη ως στηριζόμενη σε εσφαλμένο νομικό τεκμήριο και συνιστά δυσανάλογη κύρωση, αντίθετη προς τον στόχο της αντισταθμίσεως των οικονομικών απωλειών που υπέστησαν οι παραγωγοί λόγω της σοβαρής διαταραχής της αγοράς του βοείου κρέατος κατόπιν τη εμφανίσεως της σπογγώδους εγκεφαλοπαθείας των βοοειδών. Στις 15 Οκτωβρίου 1996 ήταν ανέφικτο να διατίθενται όλα τα αναγκαία στοιχεία για τη στοιχειοθέτηση του δικαιώματος πριμοδοτήσεως κατά το έτος 1996. Συγκεκριμένα, αφού συνέλεξαν όλα τα στοιχεία για το έτος 1996, οι ελληνικές αρχές κίνησαν τη διαδικασία επιστροφής των αχρεωστήτως καταβληθεισών πληρωμών. Μετά την οριστικοποίηση των στοιχείων, κατέστη αναγκαίο να καταβληθούν ορισμένα ποσά μετά τις 15 Οκτωβρίου 1996, ήτοι οι πριμοδοτήσεις που καταβλήθηκαν στους δηλώνοντες μεγαλύτερο αριθμό επιλεξίμων ζώων το 1996 απ' ό,τι το 1995 και είχαν ως εκ τούτου το δικαίωμα να λάβουν νέες επιπρόσθετες πληρωμές. Δεν επρόκειτο για εκπροθέσμως διενεργηθείσες πληρωμές αλλά για λογιστική τακτοποίηση των πιστωτικών ή χρεωστικών υπολοίπων.

92 Κατά την Ελληνική Κυβέρνηση, το άρθρο 7, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 1357/96 έχει την έννοια ότι οι επιπρόσθετες πληρωμές μπορούν να θεωρούνται ότι έχουν «εκτελεστεί» από τα κράτη μέλη έως τις 15 Οκτωβρίου 1996 το αργότερο αν μέχρι την ημερομηνία αυτή οι αρμόδιες αρχές έχουν εκδώσει τις σχετικές εντολές πληρωμής προς τους επιφορτισμένους με την καταβολή στους δικαιούχους φορείς και ως εκ τούτου αν οι δικαιούχοι έχουν ήδη κεκτημένο το σχετικό δικαίωμα, ανεξάρτητα από το γεγονός της πραγματικής εισπράξεώς τους. Η υποστηριζόμενη από την Επιτροπή αντίθετη ερμηνεία αναιρεί τον στόχο του κανονισμού 1357/96 στις περιπτώσεις όπου η αδυναμία πραγματικής εισπράξεως των ποσών οφείλεται σε υποκειμενικούς παράγοντες που αφορούν το πρόσωπο των δικαιούχων. Το επίδικο ποσό των 350 000 000 δρχ., το οποίο αντιστοιχεί στο έτος 1996, είναι το προϊόν μικροποσών καταβληθέντων στους εκτροφείς μικρών βιοτροφικών μονάδων μετά τις 15 Οκτωβρίου 1996 διότι ήταν αδύνατη η επικοινωνία με αυτούς των επιφορτισμένων με την πληρωμή ΕΓΣ λόγω του ορεινού και δυσπρόσιτου χαρακτήρα των περιοχών εκτροφής, και τούτο παρ' όλον ότι οι σχετικές εντολές πληρωμής είχαν εκδοθεί από τις αρχές προ της 15ης Οκτωβρίου 1996.

93 Η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι η προβλεπόμενη στο άρθρο 7 του κανονισμού 1357/96 προθεσμία αφορά τις δυνάμενες να χρηματοδοτηθούν από την Κοινότητα δαπάνες και τούτο μέχρι τις 15 Οκτωβρίου 1996 το αργότερο, οπότε οι εκτελεσθείσες μετά την ως άνω ημερομηνία δαπάνες δεν χρηματοδοτούνται. Οι ανωτέρω προθεσμίες σχετίζονται με την ημερομηνία κατά την οποία οι δικαιούχοι της πληρωμής πρέπει να έχουν εισπράξει τις επιδοτήσεις και όχι με εκείνη κατά την οποία διαβιβάζονται στις συνεταιριστικές ενώσεις τα οικεία ποσά. Σημαντικά ποσά ενισχύσεων, μολονότι διαβιβάστηκαν στις ενώσεις αυτές προ της 15ης Οκτωβρίου 1996, εξακολουθούσαν να μην έχουν παραληφθεί από τους αποδέκτες τους πολλούς μήνες αργότερα.

94 Η Επιτροπή προσθέτει ότι, σύμφωνα με τον κανονισμό 1357/96, δικαιούχος είναι ο εκτροφέας και όχι ο συνεταιρισμός, οπότε η καταβολή του ποσού στις ΕΓΣ δεν μπορεί να θεωρείται ως διαδικασία συνάδουσα προς τις επιταγές του κανονισμού.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

95 Πρέπει να υπομνηστεί ότι το άρθρο 7 του κανονισμού 1357/96 προβλέπει ρητώς ότι οι διενεργούμενες από τα κράτη μέλη δυνάμει των άρθρων 1 και 4, στοιχείο α', του κανονισμού δαπάνες, ήτοι οι έκτακτες ενισχύσεις υπό μορφή επιπροσθέτων πληρωμών πριμοδοτήσεων ανά ζώο για το έτος 1995, χρηματοδοτούνται από την Κοινότητα μόνον εφόσον έχουν εκτελεστεί «έως τις 15 Οκτωβρίου 1996 το αργότερον». Άρα, η διάταξη αυτή προϋποθέτει, όπως υπογράμμισε στο σημείο 107 των προτάσεών του ο γενικός εισαγγελέας, ότι τα αναγκαία για την καταβολή των εν λόγω ενισχύσεων στοιχεία έπρεπε να είναι διαθέσιμα σε πολύ μεγάλο βαθμό πριν από την εν λόγω ημερομηνία.

96 Συναφώς, επιβάλλεται να υπογραμμιστεί ότι τα σημεία 2, περίπτωση ii, και 6, περίπτωση ν, του παραρτήματος 1663/95 ορίζουν ως εκτέλεση των πληρωμών την εντολή προς τράπεζα ή δημόσια υπηρεσία πληρωμών να καταβάλει το οφειλόμενο ποσό στον δικαιούχο, οπότε απαιτείται άμεση καταβολή στον τελευταίο.

97 Εξάλλου, η Ελληνική Κυβέρνηση δεν προσκόμισε έγγραφα αποδεικνύοντα ότι το ποσόν ύψους 311 006 387 δρχ. καταβλήθηκε το αργότερο στις 15 Οκτωβρίου 1996, ούτε ότι το ποσό των 350 000 000 δρχ. καταβλήθηκε στους δικαιούχους το αργότερο κατά την ως άνω ημερομηνία. Όσον αφορά το πρώτο ποσόν, η εν λόγω κυβέρνηση περιορίστηκε να υπολογίσει τις επιπρόσθετες πληρωμές που νομιμοποιούνταν να καταβάλει στους εκτροφείς, αλλά χωρίς να υπολογιστούν οι διενεργηθείσες πληρωμές, συνολικού ύψους 299 240 392 δρχ., για το έτος 1995 και που αποτελούσαν το όριο των επιπροσθέτων πληρωμών που μπορούσαν να πραγματοποιηθούν, δυνάμει του άρθρου 3 του κανονισμού 1357/96, για το έτος 1996. Όσον αφορά το δεύτερο ποσόν, δεν μπορεί να γίνει δεκτή η προβαλλόμενη από την Ελληνική Κυβέρνηση ερμηνεία ότι τα διαβιβασθέντα στις ΕΓΣ προ της 16ης Οκτωβρίου 1996 ποσά των επιπροσθέτων πληρωμών, με σκοπό την καταβολή τους στους δικαιούχους μετά την ως άνω ημερομηνία, πληρούσαν τις απαιτήσεις του κανονισμού 1357/96. Πράγματι, το άρθρο 7 του κανονισμού απαιτεί σαφώς οι πληρωμές να γίνονται προς τους δικαιούχους προ της ως άνω ημερομηνίας.

98 Δεδομένου ότι οι εκ μέρους της Επιτροπής διορθώσεις αντιστοιχούν στο ύψος των δαπανών για τις οποίες διαπιστώθηκε η μη συμφωνία προς τον κανονισμό 1357/96, ο τέταρτος και πέμπτος λόγος ακυρώσεως είναι απορριπτέοι.

Επί του έκτου λόγου ακυρώσεως

99 Ο έκτος λόγος ακυρώσεως αναφέρεται στην αρχή της αναλογικότητας και τη σπουδαιότητα των επιβληθεισών από την Επιτροπή κατ' αποκοπή διορθώσεων στους τομείς των αροτραίων καλλιεργειών και του βοείου κρέατος, καθώς και σε θέματα ενισχύσεων για την πρόωρη συνταξιοδότηση στη γεωργία.

Επιχειρήματα των διαδίκων

100 Η Ελληνική Κυβέρνηση εκτιμά ότι οι υπηρεσίες της Επιτροπής δεν διαπίστωσαν σοβαρές παραλείψεις σε σημείο τέτοιο ώστε να παραβιάζονται ρητοί κοινοτικοί κανόνες κατά την εφαρμογή και διαχείριση του ΟΣΔΕ στους τομείς των αροτραίων καλλιεργειών και του βοείου κρέατος ή όσον αφορά την ποιότητα των ελέγχων σε θέματα ενισχύσεων για την πρόωρη συνταξιοδότηση στη γεωργία και να δικαιολογείται η επιβολή των επιδίκων δημοσιονομικών διορθώσεων. Κατόπιν αυτού, η Επιτροπή παρέβη τις διατάξεις του άρθρου 5, παράγραφος 2, στοιχείο γ', του κανονισμού 729/70, καθώς και τα κριτήρια της κατ' αποκοπή διορθώσεως, υπερέβη τα όρια της διακριτικής εξουσίας της και προσέβαλε την αρχή της αναλογικότητας, οπότε οι προτεινόμενες διορθώσεις πρέπει να ακυρωθούν ή μειωθούν στο 2 %.

101 Η Επιτροπή εκτιμά ότι η Ελληνική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί βασίμως τις διαπιστωθείσες παραλείψεις και αδυναμίες ως εκ της μη τηρήσεως της κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

102 Επιβάλλεται να ληφθεί υπόψη, πρώτον, το γεγονός ότι η Ελληνική Κυβέρνηση δεν απέδειξε επιτυχώς την ανακρίβεια των εκτιμήσεων της Επιτροπής, ούτε την ύπαρξη καταλλήλου και αποτελεσματικού συστήματος μέτρων επιτηρήσεως και ελέγχου.

103 Δεύτερον, η Ελληνική Κυβέρνηση δεν απέδειξε ότι οι διαπιστωθείσες παρατυπίες δεν είχαν καμία ή είχαν ελάχιστη επίπτωση επί του κοινοτικού προϋπολογισμού.

104 Επομένως, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η Ελληνική Κυβέρνηση δεν απέδειξε ότι οι εφαρμοσθείσες από την Επιτροπή διορθώσεις ήσαν αυθαίρετες ή αντίθετες προς το άρθρο 5, παράγραφος 2, στοιχείο γ', του κανονισμού 729/70.

105 Άρα, ο συγκεκριμένος λόγος ακυρώσεως είναι απορριπτέος ως αβάσιμος.

Επί του εβδόμου λόγου ακυρώσεως

106 Ο έβδομος λόγος ακυρώσεως άπτεται της εκ μέρους των ΕΓΣ παρακρατήσεως ως δαπανών και διοικητικών εξόδων ποσού ύψους 2 % επί των καταβαλλομένων στους δικαιούχος ενισχύσεων. Η ως άνω πρακτική προκάλεσε δημοσιονομικές διορθώσεις ίσες προς το 2 % των δηλωθεισών από την Ελληνική Δημοκρατία δαπανών στους τομείς των αροτραίων καλλιεργειών για τα οικονομικά έτη 1996 έως 1998 και του βοείου κρέατος για τα οικονομικά έτη 1996 και 1997.

Επιχειρήματα των διαδίκων

107 Η Ελληνική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η παρακράτηση, το ποσοστό της οποίας κυμαινόταν από 0,5 έως 2 %, ήταν εθελούσια, απήλαυε της έγγραφης συναινέσεως των ενδιαφερομένων και αποφασιζόταν από τις ΕΓΣ ως ανταπόδοση για τις υπηρεσίες που παρείχαν αυτές στα μέλη τους, όπως επί παραδείγματι η διάθεση γεωπόνου, νομικού συμβούλου ή οικονομικού συμβούλου, η δυνατότητα χρήσεως κτηνιατρικών υπηρεσιών, λήψεως συμβουλών, κ.λπ. Επί πλέον, οι ελληνικές αρχές δεν μπορούσαν να παρεμβαίνουν κατά την εκδήλωση της συμβατικής ελευθερίας μεταξύ των γεωργικών συνεταιρισμών και των μελών τους.

108 Η Ελληνική Κυβέρνηση επικαλείται την εγκύκλιο 144903, της 5ης Μαρτίου 1997, η οποία διευκρινίζει ότι οι επιδοτήσεις πρέπει να καταβάλλονται εξ ολοκλήρου στους δικαιούχους διότι οποιαδήποτε παρακράτηση ή μείωση είναι αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο. Το άρθρο 37 του νόμου 2538/97, ο οποίος άρχισε να ισχύει από 1ης Δεκεμβρίου 1997, κατάργησε την παρακράτηση που εφάρμοζαν οι ΕΓΣ δυνάμει του άρθρου 2 του νόμου 1409/83, οπότε η δημοσιονομική διόρθωση επιβλήθηκε λόγω πεπλανημένης ερμηνείας των διατάξεων του εσωτερικού δικαίου και πρέπει συνεπώς να ακυρωθεί. Επικουρικώς, εφόσον οι παρακρατήσεις κυμαίνονταν μεταξύ 0,5 και 2 %, η διόρθωση θα έπρεπε να οριστεί στον μέσο όρο των ανωτέρω αριθμών, ήτοι στο 1,25 %.

109 Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι οι ΕΓΣ εμπλέκονται υποχρεωτικώς στη διαχείριση και καταβολή στους δικαιούχους των αντισταθμιστικών ενισχύσεων για τις αροτραίες καλλιέργειες και ότι στην πράξη έχουν αναλάβει την παρακολούθηση των στοιχείων, τον έλεγχο της αξιοπιστίας, την κατάρτιση μηχανογραφημένου καταλόγου πληρωμών, καθώς και την πληρωμή των ενισχύσεων στους γεωργούς, ανεξάρτητα από το αν αυτοί είναι μέλη ή όχι συνεταιρισμού, οπότε οι υπηρεσίες που αυτές παρέχουν δεν μπορούν να θεωρηθούν ως ανεξάρτητες.

110 Η Επιτροπή υπενθυμίζει τη νομολογία του Δικαστηρίου ότι τα κράτη μέλη οφείλουν όχι μόνο να απέχουν από τη θέσπιση ή διατήρηση σε ισχύ μέτρων επιτρεπόντων παρακρατήσεις, αλλά και να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να απαγορεύουν οποιαδήποτε πρακτική παρακρατήσεως. Εν προκειμένω, οι ελληνικές αρχές περιορίστηκαν να προσθέσουν νέα κανονιστική διάταξη, σύμφωνα με την οποία η παρακράτηση δεν αφορά τα ποσά που καταβάλλονται εις βάρος του ΕΓΤΠΕ, δημιουργώντας έτσι ανασφάλεια δικαίου, και δεν έλαβαν τα κατάλληλα μέτρα προκειμένου να θέσουν τέρμα στην πρακτική της παρακρατήσεως, γεγονός που καθίσταται ακόμη σοβαρότερο ως εκ του ότι οι ΕΓΣ εμπλέκονται υποχρεωτικώς στην πληρωμή και διαχείριση των αντισταθμιστικών ενισχύσεων στις αροτραίες καλλιέργειες.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

111 Πρέπει να υπογραμμιστεί ότι, με τις προαναφερθείσες αποφάσεις της 11ης Ιανουαρίου 2001, Ελλάς κατά Επιτροπής (σκέψεις 18, 19 και 32), και της 6ης Δεκεμβρίου 2001, Ελλάς κατά Επιτροπής (σκέψεις 36 έως 39), οι οποίες αφορούν τα οικονομικά έτη 1994 και 1995 αντίστοιχα, το Δικαστήριο απέρριψε ήδη την επιχειρηματολογία που προέβαλε η Ελληνική Δημοκρατία προκειμένου να δικαιολογήσει την πρακτική της παρακρατήσεως.

112 Η Ελληνική Κυβέρνηση δεν προσκόμισε νέα λυσιτελή στοιχεία προκειμένου να αναιρέσει το συμπέρασμα αυτό, και τούτο έστω και αν ληφθεί υπόψη η επελθούσα στο άρθρο 2 του νόμου 1409/83, μέσω του άρθρου 37 του νόμου 2538/97 και της εγκυκλίου 144903, της 5ης Μαρτίου 1997, τροποποίηση. Πράγματι, τα εν λόγω νομοθετικά κείμενα δεν αποδεικνύουν ότι έπαυσε όντως η πρακτική της παρακρατήσεως ή ότι επεστράφησαν οι παρακρατήσεις που είχαν λάβει χώρα προ του Μαρτίου 1997. Συναφώς, οι αιτιάσεις των υπηρεσιών της Επιτροπής προς τις ελληνικές αρχές ότι οι ΕΓΣ εξακολουθούσαν να εφαρμόζουν στην πράξη την παρακράτηση, παρά τη νομοθετική τροποποίηση, δεν διαψεύσθηκαν από κανένα αποδεικτικό στοιχείο που προσκόμισαν οι οικείες αρχές.

113 Δεδομένου ότι οι ελληνικές αρχές δεν τήρησαν τις αφορώσες την στο ακέραιο καταβολή στους δικαιούχους των ενισχύσεων βάσει των κανονισμών 1765/92, 1357/96 και 805/68 υποχρεώσεις, και ελλείψει στοιχείων από τα οποία θα προέκυπτε με σαφήνεια το μέγεθος των παρακρατήσεων, επιβάλλεται να τονιστεί ότι η διόρθωση ύψους 2 % είναι δικαιολογημένη, οπότε και ο έβδομος λόγος ακυρώσεως είναι απορριπτέος.

Επί του ογδόου λόγου ακυρώσεως

114 Ο όγδοος λόγος ακυρώσως αφορά τις δημοσιονομικές διορθώσεις ύψους 5 326 625 δρχ. λόγω της μη τηρήσεως των προθεσμιών πληρωμής που προβλέπει το άρθρο 4 του κανονισμού 296/96 στον τομέα των αροτραίων καλλιεργειών κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους 1998.

Επιχειρήματα των διαδίκων

115 Χωρίς να αρνείται ότι οι επίδικες δαπάνες καταβλήθηκαν μετά τη λήξη των ταχθεισών προθεσμιών, η Ελληνική Κυβέρνηση διευκρινίζει ότι πρόκειται για πληρωμές διενεργηθείσες σε τέσσερις συγκεκριμένες περιπτώσεις, στο πλαίσιο ένδικης διαδικασίας ή διενεργείας επί τούτου διοικητικών ελέγχων ή επαληθεύσεων προκειμένου να προληφθούν οι παρατυπίες στα πλαίσια των αφορωσών το ΕΓΤΠΕ συναλλαγών.

116 Η Επιτροπή επισημαίνει ότι μόνον οι εξαιρετικές δυσχέρειες σε μεγάλο αριθμό περιπτώσεων συνιστούν βασίμους λόγους για τη μη εφαρμογή των μειώσεων των προβλεπομένων στο άρθρο 4 του κανονισμού 296/96 προκαταβολών.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

117 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η Ελληνική Κυβέρνηση, η οποία αναφέρθηκε σε δύο έγγραφα υπενθυμίζοντα τους λόγους των καθυστερήσεων πληρωμής, δεν προσκόμισε κανένα αποδεικτικό στοιχείο ικανό να επιβεβαιώσει το αληθές των λόγων αυτών ή να αποδείξει ότι οι καθυστερήσεις δεν είχαν υπερβεί εύλογα όρια.

118 Επομένως, ο όγδοος λόγος ακυρώσεως είναι επίσης απορριπτέος, οπότε επιβάλλεται η μη ευόδωση της προσφυγής της Ελληνικής Δημοκρατίας.

Επί των δικαστικών εξόδων

119 Δυνάμει του άρθρου 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρξε σχετικό αίτημα του αντιδίκου. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ζήτησε την καταδίκη της Ελληνικής Δημοκρατίας και η τελευταία ηττήθηκε ως προς τους λόγους της, επιβάλλεται η καταδίκη της στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα)

αποφασίζει:

1) Απορρίπτει την προσφυγή.

2) Καταδικάζει την Ελληνική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

Edward La Pergola Jann

von Bahr Rosas

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 18 Σεπτεμβρίου 2003.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος του πέμπτου τμήματος

M. Wathelet