ΓΕΡΜΑΝΙΑ ΚΑΤΑ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 7ης Φεβρουαρίου 1979 *

Στην υπόθεση 18/76,

Κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, εκπροσωπούμενη από το δικηγόρο Konrad Redeker, με τόπο επιδόσεων την πρεσβεία της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας στο Λουξεμβούργο, 20-22, rue de l'Arsenal,

προσφεύγουσα,

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενης από το νομικό της σύμβουλο P. Gilsdorf και από το μέλος της νομικής της υπηρεσίας Götz zur Hausen, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον νομικό της σύμβουλο Mario Cervino, κτίριο Jean Monnet, Kirchberg,

καθής,

που έχει ως αντικείμενο προσφυγή ακυρώσεως των αποφάσεων της Επιτροπής 76/141/ΕΟΚ και 76/147/ΕΟΚ της 2ας Δεκεμβρίου 1975, περί εκκαθαρίσεως των λογαριασμών που υπέβαλε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας για δαπάνες των οικονομικών ετών 1971 και 1972, που χρηματοδοτήθηκαν από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ), Τμήμα Εγγυήσεων (ABl L 27 της 2.2.1976, σ. 3 και 15), κατά το μέρος που η Επιτροπή δεν αναγνώρισε εις βάρος του ΕΓΤΠΕ τα ποσά των 26 094 195,99 γερμανικών μάρκων για το οικονομικό έτος 1971 και 13 325 660,12 γερμανικών μάρκων για το οικονομικό έτος 1972,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους H. Kutscher, πρόεδρο, J. Mertens de Wilmars και Mackenzie Stuart, προέδρους τμήματος, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe και G. Bosco, δικαστές,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

γενικός εισαγγελέας: F. Capotorti
γραμματέας: A. Van Houtte

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

(το μέρος που περιέχει τα περιστατικά παραλείπεται)

Σκεπτικό

1 Με προσφυγή που ασκήθηκε στις 16 Φεβρουαρίου 1976, η Κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας ζητεί τη μερική ακύρωση, δυνάμει του άρθρου 173, εδάφια 1 και 3, της Συνθήκης ΕΟΚ, των αποφάσεων της Επιτροπής 76/141 και 76/147, της 2ας Δεκεμβρίου 1975, περί εκκαθαρίσεως των λογαριασμών για τις δαπάνες των οικονομικών ετών 1971 και 1972 που χρηματοδοτήθηκαν από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ABl L 27 της 2.2.1976, σ. 3 και 15).

Κατά τη διάρκεια της διαδικασίας και κατόπιν της τροποποιήσεως των πιο πάνω αποφάσεων ύστερα από την απόφαση της Επιτροπής 78/710 της 28ης Ιουλίου 1978 (ABl L 238 της 30.8.1978, σ. 25), το αίτημα διατυπώθηκε ως επιδιώκον την ακύρωση των αποφάσεων κατά το μέτρο που δεν αναγνωρίζουν εις βάρος του ΕΓΤΠΕ τις δαπάνες στις οποίες προέβη η προσφεύγουσα Κυβέρνηση μέχρι του ποσού των 26 094 195,99 γερμανικών μάρκων για το οικονομικό έτος 1971 και των 13 325 660,12 γερμανικών μάρκων για το οικονομικό έτος 1972.

2 Τα επίδικα ποσά σύγκεινται από περισσότερα κονδύλια, από τα οποία το καθένα περιλαμβάνει ποσά που καταβλήθηκαν από τις γερμανικές αρχές στο πλαίσιο της εκτέλεσης των κοινοτικών κανονισμών στον τομέα της κοινής οργάνωσης των γεωργικών αγορών.

3 Η προσφεύγουσα κυβέρνηση, αμφισβητώντας τη νομιμότητα των αποφάσεων που έλαβε η Επιτροπή, επικαλείται, πλην των διατάξεων των ειδικών κανονισμών που ισχύουν για τα εν λόγω προϊόντα, ορισμένους γενικούς κανόνες που περιλαμβάνονται στον κανονισμό 729/70 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970, περί χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 93), ιδίως δε το άρθρο 8, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού αυτού, το οποίο έχει ως εξής:

«Σε περίπτωση μη πλήρους ανακτήσεως, οι οικονομικές συνέπειες των ανωμαλιών ή αμελειών αναλαμβάνονται από την Κοινότητα, εκτός εκείνων που προκύπτουν από ανωμαλίες ή αμέλειες καταλογιστέες στα διοικητικά όργανα ή οργανισμούς των κρατών μελών.»

Η προσφεύγουσα κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η διάταξη αυτή πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι τις οικονομικές συνέπειες της εσφαλμένης εφαρμογής μιας κοινοτικής διατάξεως από μια εθνική αρχή πρέπει να τις υφίσταται η Κοινότητα σε όλες τις περιπτώσεις όπου το διαπραχθέν σφάλμα δεν μπορεί να επιρριφθεί στα διοικητικά όργανα ή στους οργανισμούς του οικείου κράτους μέλους, αλλά προκύπτει από ερμηνεία, η οποία, μολονότι είναι αντικειμενικά ανακριβής, έγινε καλόπιστα δεκτή.

Πράγματι, προβλέποντας ότι τις οικονομικές συνέπειες των ανωμαλιών ή αμελειών, πλην εκείνων που είναι καταλογιστέες στα κράτη μέλη, υφίσταται η Κοινότητα, το άρθρο 8, παράγραφος 2 έχει, κατά την άποψη της προσφεύγουσας κυβέρνησης, την έννοια ότι ένα κράτος μέλος δεν είναι υποχρεωμένο να υποστεί τις οικονομικές συνέπειες παρά μόνο στις περιπτώσεις όπου η εσφαλμένη εφαρμογή μιας κοινοτικής διατάξεως αποτελεί πράξη υπαίτιας συμπεριφοράς μιας εθνικής υπηρεσίας ή ενός εθνικού οργανισμού.

4 Η Επιτροπή, αντίθετα, αμφισβητεί ότι το άρθρο 8, παράγραφος 2 είναι κρίσιμο για τη λύση των επιμάχων προβλημάτων, ισχυριζόμενη ότι η διάταξη αυτή αφορά τις ανωμαλίες και τις αμέλειες που καταλογίζονται στους ιδιώτες ως δικαιούχους των δαπανών του ΕΓΤΠΕ και δεν αντιμετωπίζει ανωμαλίες και αμέλειες που μπορούν να καταλογιστούν στα κράτη μέλη, παρά μόνο στην εξαιρετική περίπτωση που διαπράχθηκαν από όργανα της δημόσιας διοίκησης, τα οποία ενήργησαν κατά παράβαση των επαγγελματικών τους καθηκόντων.

Η Επιτροπή αναγνωρίζει όμως ότι, δυνάμει των γενικών αρχών του δικαίου, η Κοινότητα πρέπει να φέρει τις οικονομικές συνέπειες της εσφαλμένης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, όταν η εσφαλμένη αυτή εφαρμογή μπορεί να επιρριφθεί σε ένα θεσμικό όργανο της Κοινότητας.

5 Το γράμμα του άρθρου 8 στις διάφορες γλωσσικές αποδόσεις του, ερευνώμενες στο φως του ιστορικού της διατάξεως και των προπαρασκευαστικών της εργασιών, επί των οποίων στήριξαν οι διάδικοι κατά τη διάρκεια της διαδικασίας την επιχειρηματολογία τους, περιλαμβάνει πολλά αντιφατικά και αμφίβολα στοιχεία για να δοθεί απάντηση στα εριστά ζητήματα.

Για την ερμηνεία, επομένως, της διατάξεως αυτής πρέπει να ερευνηθούν τα συμφραζόμενά της και ο επιδιωκόμενος από την κανονιστική αυτή ρύθμιση σκοπός.

6 Σχετικά, πρέπει να τονιστεί καταρχάς, ότι το άρθρο 8 θέτει τις αρχές σύμφωνα με τις οποίες η Κοινότητα και τα κράτη μέλη πρέπει να διεξάγουν τον αγώνα κατά των απατών και των λοιπών ανωμαλιών σε σχέση με ενέργειες χρηματοδοτούμενες από το ΕΓΤΠΕ.

Το άρθρο αυτό προβλέπει τόσο τα μέτρα που αποβλέπουν στην ανάκτηση των ποσών που καταβλήθηκαν αχρεωστήτως, όσο και στη δίωξη, μέσω διοικητικών και δικαστικών διαδικασιών, των υπευθύνων προσώπων.

Στις περιπτώσεις της αντικειμενικά εσφαλμένης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, η οποία στηρίζεται σε καλόπιστη ερμηνεία των εθνικών αρχών, δεν θα είναι δυνατό κατά γενικό κανόνα, ούτε κατά το κοινοτικό δίκαιο ούτε κατά την πλειονότητα των εθνικών νομικών συστημάτων, να ανακτηθούν τα ποσά που καταβλήθηκαν αχρεωστήτως στους δικαιούχους, όπως επίσης δεν θα είναι δυνατό να κινηθούν διοικητικές ή δικαστικές διώξεις κατά των υπευθύνων προσώπων.

7 Από την προηγουμένη σκέψη προκύπτει ότι μια τέτοια κατάσταση δεν μπορεί να συλληφθεί από το άρθρο 8, αλλά ότι πρέπει, αντιθέτως, να εκτιμηθεί ενόψει των γενικών διατάξεων των άρθρων 2 και 3 του ίδιου κανονισμού, κατά το γράμμα των οποίων ο ΕΓΤΠΕ χρηματοδοτεί τις χορηγούμενες επιστροφές και τις αναλαμβανόμενες παρεμβάσεις «σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες« μέσα στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των γεωργικών αγορών.

Οι διατάξεις αυτές δεν επιτρέπουν στην Επιτροπή να καταλογίσει εις βάρος του ΕΓΤΠΕ παρά μόνο τα ποσά που καταβλήθηκαν σύμφωνα με τους κανόνες που έχουν θεσπιστεί στους διαφόρους τομείς των γεωργικών προϊόντων, καταλογίζοντας στα κράτη μέλη κάθε άλλο καταβληθέν ποσό, ιδίως τα ποσά τα οποία οι εθνικές αρχές κακώς έκριναν ότι μπορούσαν να καταβάλουν στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των αγορών.

8 Η στενή αυτή ερμηνεία των προϋποθέσεων αναλήψεως του βάρους των δαπανών από το ΕΓΤΠΕ επιβάλλεται, επιπλέον, και λόγω του σκοπού του κανονισμού 729/70.

Πράγματι, η διαχείριση της κοινής γεωργικής πολιτικής υπό συνθήκες ισότητας μεταξύ των επιχειρηματιών των κρατών μελών εμποδίζει τις εθνικές αρχές ενός κράτους μέλους, μέσω ευρείας ερμηνείας ορισμένης διατάξεως, να ευνοούνται

οι επιχειρηματίες αυτού του κράτους, εις βάρος των επιχειρηματιών των λοιπών κρατών μελών όπου έχει επικρατήσει πιο στενή ερμηνεία.

Τέτοια διαστρέβλωση του ανταγωνισμού μεταξύ των κρατών μελών, αν δημιουργήθηκε παρά τα διαθέσιμα μέσα για την εξασφάλιση ομοιόμορφης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου σε ολόκληρη την Κοινότητα, δεν μπορεί να χρηματοδοτηθεί από το ΕΓΤΠΕ, αλλά θα πρέπει, εν πάση περιπτώσει, να επιβαρύνει το οικείο κράτος μέλος.

9 Το συμπέρασμα, επομένως, είναι ότι οι διατάξεις του άρθρου 8, του κανονισμού 729/70 δεν έχουν εφαρμογή στις επίδικες ενέργειες.

10 Η προσφεύγουσα κυβέρνηση προβάλει, περαιτέρω, ότι ο καταλογισμός των δαπανών είτε στην Κοινότητα είτε σ' ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να γίνει με την ευκαιρία της εκκαθαρίσεως λογαριασμών των εθνικών υπηρεσιών και οργανισμών, δυνάμει του άρθρου 5, παράγραφος 2, στοιχείο β, του κανονισμού 729/70, αλλά θα πρέπει να αποφασιστεί σύμφωνα με διαφορετική διαδικασία.

Στο σημείο αυτό η προσφεύγουσα κυβέρνηση παραπέμπει σε μια κοινή δήλωση του Συμβουλίου και της Επιτροπής, που έχει εγγραφεί στα πρακτικά της συνεδριάσεως του Συμβουλίου της 8ης Δεκεμβρίου 1971.

Από τη δήλωση αυτή προκύπτει ότι αν η Επιτροπή κρίνει, αντίθετα με τη γνώμη του ενδιαφερομένου κράτους μέλους, ότι η Κοινότητα δεν πρέπει να υποστεί τις οικονομικές συνέπειες των ανωμαλιών ή των αμελειών, έρχεται σε επαφή μ' αυτό το κράτος μέλος, κατόπιν δε προβαίνει σε ανταλλαγή απόψεων εντός της επιτροπής του Ταμείου, που προβλέπεται στο άρθρο 11 του κανονισμού 729/70.

Από τη δήλωση προκύπτει, εξάλλου, ότι η Επιτροπή θα εκθέσει στο Συμβούλιο υπό το φως της αποκτηθείσας πείρας και θα προτείνει, ενδεχομένως, τις λύσεις που θα πρέπει να θεσπίσει το Συμβούλιο για να ρυθμίσει τις διαφωνίες αυτού του είδους.

11 Πρέπει να παρατηρηθεί ότι η δήλωση αυτή θεσπίστηκε επ' ευκαιρία κανονισμού (283/72 της 7ης Φεβρουαρίου 1972, ΕΕ ειδ. έκδ. τόμ. 03/007, σ. 148), ο οποίος εκδόθηκε δυνάμει του άρθρου 8 του κανονισμού 729/70 και ότι το πεδίο εφαρμογής του περιορίζεται, κατά συνέπεια, στις οικονομικές συνέπειες των ανωμαλιών και των αμελειών που προβλέπονται από το άρθρο αυτό, το οποίο είναι εκτός της παρούσας υπόθεσης.

12 Είναι δεδομένο, εξάλλου, ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν προβλέπει μέχρι σήμερα καμιά ειδική διαδικασία καταλογισμού για να ρυθμίσει διαφωνίες που προκύπτουν μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών.

Η εκκαθάριση των λογαριασμών από την Επιτροπή συνεπάγεται, επομένως, αναγκαστικά τον καταλογισμό των βαρών είτε στην Επιτροπή είτε στο οικείο κράτος μέλος.

13 Από το άρθρο 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 729/70 προκύπτει ότι η απόφαση της Επιτροπής λαμβάνεται μόνο κατόπιν διαβουλεύσεως με την επιτροπή του Ταμείου που προβλέπεται στο άρθρο 11, χωρίς όμως να εφαρμόζεται η ειδική διαδικασία που ορίζεται στο άρθρο 13.

Είναι δεδομένο ότι έγινε εν προκειμένω διαβούλευση με την Επιτροπή του Ταμείου, όταν ειδοποιήθηκε η προσφεύγουσα κυβέρνηση για τα κονδύλια, τα οποία η Επιτροπή έκρινε ότι δεν μπορούν να καταλογιστούν στο ΕΓΤΠΕ και ότι είχε έτσι την ευκαιρία να γνωστοποιήσει την άποψή της επί του θέματος αυτού.

Από τις προηγούμενες σκέψεις προκύπτει ότι ο λόγος ακυρώσεως περί δήθεν μη τηρήσεως των προβλεπομένων διαδικασιών δεν μπορεί να γίνει δεκτός.

14 Πρέπει ήδη να ερευνηθεί, όσον αφορά κάθε ένα από τα αμφισβητούμενα κονδύλια, αν οι δαπάνες τις οποίες αρνήθηκε η Επιτροπή να καταλογίσει εις βάρος του ΕΓΤΠΕ διενεργήθηκαν σύμφωνα με τις κοινοτικές διατάξεις που ισχύουν στον οικείο τομέα.

Ενισχύσεις για το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη που χρησιμοποιείται για διατροφή ζώων

15 Ορισμένα από τα ποσά που αρνήθηκε η Επιτροπή να τα καταλογίσει στο ΕΓΤΠΕ συνιστούν δαπάνες που διενεργήθηκαν από την προσφεύγουσα Κυβέρνηση ως ενίσχυση για το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη που προορίζεται για τη διατροφή των ζώων, δυνάμει του κανονισμού 986/68 του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1978 (ΑΒΙ L 169 της 18.7.1968, σ. 4).

16 Από τον κανονισμό αυτό, όπως τροποποιήθηκε από μεταγενέστερους κανονισμούς του Συμβουλίου, καθώς και από κανονισμούς της Επιτροπής σχετικά με τις λεπτομέρειες χορηγήσεως αυτών των ενισχύσεων, προκύπτει ότι

— το ύψος της ενισχύσεως καταβάλλεται, καταρχήν, από τον οργανισμό παρεμβάσεως του κράτους μέλους επί του εδάφους του οποίου βρίσκεται η εκμετάλλευση, η οποία μετουσίωσε το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη ή η οποία το χρησιμοποίησε για την παρασκευή συνθέτων τροφών·

— υπό τύπο προσωρινού μέτρου, ισχύοντος μέχρι τις 30 Ιουνίου 1971, στις περιπτώσεις όπου η σκόνη που παρήχθη σ' ένα κράτος μέλος, αλλά μετουσιώθηκε ή χρησιμοποιήθηκε σε άλλο κράτος μέλος, το πρώτο κράτος μέλος εξουσιοδοτείται να καταβάλλει το ποσό της ενισχύσεως·

— αποφασιστικό χρονικό σημείο για την καταβολή της ενισχύσεως από το κράτος αποστολής είναι η ημέρα υποβολής σε έλεγχο κάθε παρτίδας του εμπορεύματος επί του εδάφους του κράτους μέλους προορισμού·

— η υποβολή σε έλεγχο από το κράτος προορισμού δεν μπορεί να αποδειχθεί παρά με την προσκόμιση του αντιτύπου του ελέγχου του εγγράφου της κοινοτικής διαμετακομίσεως, ορισμένα τετραγωνίδια του οποίου πρέπει να συμπληρωθούν κατά ειδικό τρόπο.

17 Ένα επίδικο κονδύλιο αφορά τις ενισχύσεις που καταβλήθηκαν από τις γερμανικές υπηρεσίες για ποσότητες αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη που εξήχθησαν στην Ιταλία, μολονότι η υποβολή σε έλεγχο έγινε, σύμφωνα με τις ενδείξεις που υπάρχουν επί του αντιτύπου του ελέγχου, σε ημερομηνία μεταγενέστερη της 30ής Ιουνίου 1971, ή μολονότι η τήρηση της ημερομηνίας αυτής δεν μπόρεσε να αποδειχθεί σαφώς.

18 Οι γερμανικές αρχές δικαιολόγησαν την πληρωμή της ενισχύσεως στις περιπτώσεις αυτές παραπέμποντας σε μια δήλωση που έκανε ο αρμόδιος ιταλικός οργανισμός, κατά την οποία ήταν νομικώς αδύνατο, σύμφωνα με τις οδηγίες που δόθηκαν στις ιταλικές υπηρεσίες από τα οικεία υπουργεία, παρτίδες που έτυχαν κοινοτικής ενισχύσεως στη Γερμανία να μπόρεσαν επίσης να τύχουν ενισχύσεως στην Ιταλία.

Η προσφεύγουσα Κυβέρνηση επικαλείται επιπλέον μια ανακοίνωση που έλαβε από την Επιτροπή, σύμφωνα με την οποία η Επιτροπή δεν θα αντιτίθετο στην καταβολή της ενισχύσεως στην περίπτωση που, ελλείψει αποδείξεως υποβολής σε έλεγχο στην Ιταλία το αργότερο στις 30 Ιουνίου 1971, οι αρμόδιοι ιταλικοί οργανισμοί αρνήθηκαν οριστικά να καταβάλουν την ενίσχυση.

19 Η Επιτροπή δηλώνει επί του θέματος αυτού ότι ναι μεν είναι πρόθυμη να δεχθεί ότι η αμφισβητούμενη δαπάνη μπορεί να καταλογιστεί στο ΕΓΤΠΕ κατ' εξαίρεση στην περίπτωση που το κράτος εξαγωγής θα μπορούσε να προσκομίσει αδιά-

σειστη απόδειξη περί μη πληρωμής της ίδιας δαπάνης από το κράτος προορισμού, για να είναι όμως έγκυρη η απόδειξη αυτή θα πρέπει να αναφέρεται σε συγκεκριμένες και εξειδικευμένες περιπτώσεις και δεν μπορεί να περιορίζεται στη βεβαίωση ότι η διπλή πληρωμή δεν είναι δυνατή σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις.

20 Η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση επί του θέματος αυτού είναι διατυπωμένη κατά τρόπο ώστε να μην αφήνει στις εθνικές αρχές καμιά ευχέρεια να δεχτούν για την υποβολή σε έλεγχο στο κράτος προορισμού άλλων αποδείξεων πλην της τυπικής αποδείξεως την οποία συνιστά το αντίτυπο ελέγχου του εγγράφου κοινοτικής διαμετακομίσεως, δεόντως συμπληρωμένου και σφραγισμένου.

Δεδομένου ότι ο στόχος των εν λόγω κανονιστικών διατάξεων είναι ο αποκλεισμός της δυνατότητας διπλής πληρωμής, καθώς και της δυνατότητας να επανέλθει το εμπόρευμα στο σύνηθες εμπορικό κύκλωμα, είναι απαραίτητη για το σκοπό αυτό η αυστηρή τήρηση των διατυπώσεων αποδείξεως, ιδίως δε για να αποτραπεί κάθε πρακτική καταδολιεύσεως που θα απέβλεπε στην περιγραφή των μέτρων ελέγχου.

Επομένως, είναι σε κάθε περίπτωση ασυμβίβαστο με τις απαιτήσεις των κοινοτικών διατάξεων επί του θέματος αυτού να γίνουν δεκτές, όπως έκαμαν στην προκειμένη περίπτωση οι γερμανικές αρχές, αποδείξεις που δεν αφορούν, περίπτωση κατά περίπτωση, ειδικές παρτίδες, αλλά οι οποίες περιορίζονται σε γενικές βεβαιώσεις επί της εννοίας των οδηγιών που δόθηκαν στις διοικητικές υπηρεσίες του κράτους προορισμού.

Η άρνηση, συνεπώς, της Επιτροπής να καταλογίσει στο ΕΓΤΠΕ τις εν λόγω δαπάνες είναι δικαιολογημένη.

21 Ένα άλλο επίδικο κονδύλιο αφορά τις ενισχύσεις που καταβλήθηκαν από τις γερμανικές υπηρεσίες για ποσότητες αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη που εξήχθησαν στην Ιταλία στις περιπτώσεις όπου η αμφισβήτηση δεν αφορά την ημερομηνία της υποβολής σε έλεγχο στη χώρα αυτή, αλλά όπου η απόδειξη αυτής της υποβολής σε έλεγχο δεν προσκομίστηκε με την κατάθεση του αντιτύπου ελέγχου του εγγράφου της κοινοτικής διαμετακομίσεως, δεόντως συμπληρωμένου και σφραγισμένου από τις ιταλικές αρχές.

Οι γερμανικές υπηρεσίες βεβαιώνουν πάντως ότι πριν χαθούν τα αντίτυπα ελέγχου αποδείχθηκε η υποβολή σε έλεγχο στην Ιταλία με άλλα αποδεικτικά μέσα, όπως η υποβολή συνοδευτικών εγγράφων, διασαφήσεων εκτελωνισμού και δηλώσεων των εταιριών που ζήτησαν την ενίσχυση, και ότι ο κίνδυνος της διπλής

πληρωμής είχε, εξάλλου, εξαφανισθεί χάρη στις οδηγίες που δόθηκαν στις αρμόδιες ιταλικές υπηρεσίες από τα οικεία υπουργεία.

22 Ο στόχος της οικείας κανονιστικής ρυθμίσεως απαιτεί, όπως τονίστηκε ήδη πιο πάνω, την αυστηρή τήρηση των διατυπώσεων αποδείξεως που πρέπει να τηρούνται για να μπορούν οι επιχειρηματίες να απολαμβάνουν τα οικονομικά πλεονεκτήματα που παρέχονται στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής.

Κατόπιν αυτού, οι εν λόγω κανονιστικές διατάξεις δεν επιτρέπουν την υποκατάσταση των μέσων αποδείξεως που απαιτούν με άλλα.

Εφόσον, επομένως, οι δαπάνες αυτές δεν διενεργήθηκαν σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, η άρνηση της Επιτροπής να τις καταλογίσει στο ΕΓΤΠΕ είναι δικαιολογημένη.

Ενισχύσεις για την αγορά βουτύρου από τους δικαιούχους κοινωνικής αντιλήψεως

23 Η Επιτροπή αρνήθηκε να καταλογίσει στο ΕΓΤΠΕ τα ποσά των 17 930 880,40 γερμανικών μάρκων για το οικονομικό έτος 1971 και 12 051 258,00 γερμανικών μάρκων για το οικονομικό έτος 1972, που καταβλήθηκαν από τις αρχές της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας ως ενίσχυση για την αγορά βουτύρου από τους δικαιούχους κοινωνικής αντιλήψεως.

24 Το άρθρο 1 του κανονισμού 414/70 του Συμβουλίου, της 3ης Μαρτίου 1970, περί θεσπίσεως γενικών κανόνων σχετικά με τα μέτρα που προορίζονται για την αύξηση της χρήσεως του βουτύρου από ορισμένες κατηγορίες καταναλωτών (ΑΒΙ L 52 της 6.3.1970, σ. 2) εξουσιοδότησε την Επιτροπή να αποφασίσει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να χορηγήσουν ενισχύσεις που να επιτρέπουν την αγορά βουτύρου σε μειωμένη τιμή από, μεταξύ άλλων, δικαιούχους κοινωνικής αντιλήψεως.

Δυνάμει της διατάξεως αυτής εξέδωσε η Επιτροπή την απόφαση 70/228, της 24ης Μαρτίου 1970 (ΑΒΙ L 77 της 7.4.1970, σ. 15) περί εξουσιοδοτήσεως των κρατών μελών να χορηγήσουν ενίσχυση που να επιτρέπει στους δικαιούχους κοινωνικής αντιλήψεως να αγοράζουν, ανταλλάσσοντας ένα εξατομικευμένο δελτίο, 0,5 χιλιόγραμμα βουτύρου ανά μήνα σε μειωμένη τιμή.

Η διάρκεια ισχύος του κανονισμού 414/70, που ήταν αρχικά περιορισμένη για το έτος 1970, παρατάθηκε μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1971 με τον κανονισμό

2550/70 του Συμβουλίου, της 15ης Δεκεμβρίου 1970 (ABl L 275 της 19.12.1970, σ. 1).

Η απόφαση 70/228 της Επιτροπής, της οποίας η διάρκεια ισχύος δεν είχε περιοριστεί με ρητή διάταξη, παρέμεινε εφαρμοζόμενη μέχρι της καταργήσεώς της, την 1η Μαΐου 1971, με την απόφαση 71/166 της Επιτροπής, της 30ής Μαρτίου 1971 (ABl L 88 της 20.4.1971, σ. 14).

25 Η προσφεύγουσα Κυβέρνηση, εις εκτέλεση αυτού του μέτρου, διένειμε μέσω των κοινωνικών δημοτικών αρχών και με μία μόνο ενέργεια στις αρχές καθενός από τα έτη 1970 και 1971 δελτία ισχύοντα για κάθε μήνα ολοκλήρου του έτους, αποβλέποντας έτσι στην αποφυγή υπέρμετρης αυξήσεως των ήδη σημαντικών διοικητικών εξόδων, που θα προκαλούσε η παράδοση δελτίων που θα ίσχυαν για πιο σύντομες περιόδους.

Η προσφεύγουσα Κυβέρνηση γνωστοποίησε την επιλογή αυτής της διαδικασίας στην Επιτροπή, η οποία δεν προέβαλε αντιρρήσεις.

26 Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η Γερμανική Κυβέρνηση, συνεχίζοντας να καταβάλει τις ενισχύσεις σε σχέση με τις αγορές μετά τις 30 Απριλίου 1971, υπερέβη τους περιορισμούς που διαγράφουν οι εν λόγω διατάξεις.

27 Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το σύστημα διανομής των δελτίων το οποίο θέσπισε είχε ως αποτέλεσμα να ιδρύσει, υπέρ των κατόχων αυτών των δελτίων, ορισμένη νομική κατάσταση, την οποία δεν μπορούσε να τερματίσει πρόωρα η Κυβέρνηση.

28 Το ζήτημα που τίθεται εν προκειμένω είναι αν οι επίμαχες διατάξεις πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι επιτρέπουν στα κράτη μέλη να θεσπίζουν σύστημα διανομής σαν αυτό που επέλεξε η προσφεύγουσα Κυβέρνηση.

29 Σχετικά με το θέμα αυτό πρέπει να τονιστεί ότι ο κανονισμός 414/70, όπως και η απόφαση 70/228, αφήνουν στα κράτη μέλη ευρεία ελευθερία εκλογής των μέσων και των διοικητικών διαδικασιών που αποβλέπουν στην εφαρμογή του μέτρου για το οποίο πρόκειται.

30 Ναι μεν ορισμένες διατάξεις αποβλέπουν στην αποτροπή των καταχρήσεων και στην εξασφάλιση ότι η ενίσχυση θα χορηγηθεί μόνο για τις παραδόσεις για τις οποίες έχει προβλεφθεί, αντιθέτως όμως καμία διάταξη δεν αποβλέπει στην επι-

φύλαξη της δυνατότητας τερματισμού της ενισχύσεως πριν από την εκπνοή της περιόδου κατά την οποία εφαρμόζεται ο κανονισμός 414/70.

28 Δεδομένου ότι η απόφαση 70/228 επιβάλλει στα κράτη μέλη ένα σύστημα ατομικών δελτίων για τη διανομή της ενισχύσεως, ότι η προσφεύγουσα Κυβέρνηση θέσπισε τέτοιο σύστημα, πρώτον, για την περίοδο μέχρι του τέλους του 1970, και ότι η απόφαση της Επιτροπής παρέμεινε εν ισχύι, χωρίς τροποποίηση, για αόριστο διάστημα αφού παρατάθηκε ο εξουσιοδοτικός κανονισμός μέχρι το τέλος του 1971, η προσφεύγουσα Κυβέρνηση, συνεχίζοντας το αρχικά θεσπισθέν σύστημα, χωρίς να επιφυλάξει τη δυνατότητα τερματισμού της ενέργειας κατά το διάστημα του έτους, δεν μπορεί να λογιστεί, λαμβανομένης επίσης υπόψη της ειδικής φύσεως του εν λόγω μέτρου, ότι υπερέβη το πλαίσιο αυτού που μπορούσε να κάνει για να εφαρμόσει, στο εθνικό του έδαφος, την απόφαση της Επιτροπής.

Επομένως, πρέπει να ακυρωθούν οι προσβαλλόμενες αποφάσεις κατά το μέτρο που η Επιτροπή αρνήθηκε να καταλογίσει στο ΕΓΤΠΕ τα αμφισβητούμενα ποσά, που καταβλήθηκαν από την προσφεύγουσα Κυβέρνηση ως ενίσχυση για την αγορά βουτύρου από τους δικαιούχους κοινωνικής αντιλήψεως.

Πώληση σε μειωμένη τιμή βουτύρου δημοσίου αποθέματος για την εξαγωγή

29 Ορισμένα ποσά από αυτά που η Επιτροπή αρνήθηκε να καταλογίσει εις βάρος του ΕΓΤΠΕ αποτελούν δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν από την προσφεύγουσα κυβέρνηση λόγω πωλήσεως σε μειωμένη τιμή βουτύρου από δημόσιο απόθεμα δυνάμει του κανονισμού 1308/68 της Επιτροπής της 28ης Αυγούστου 1968 (ABl L 214 της 29.8.1968, σ. 10).

30 Κατά το γράμμα του άρθρου 3 του κανονισμού, το βούτυρο που περιλαμβάνεται σ' αυτή τη συναλλαγή έπρεπε να εξαχθεί εντός προθεσμίας 30 ημερών «αφού πωληθεί» από τον οργανισμό παρεμβάσεως, προϋπόθεση της οποίας η τήρηση εξασφαλιζόταν με τη σύσταση ασφαλείας δυνάμει του άρθρου 4.

Ο κανονισμός 1308/68 καταργήθηκε από το άρθρο 5 του κανονισμού 1893/70 της Επιτροπής, της 18ης Σεπτεμβρίου 1970, περί πωλήσεως βουτύρου δημοσίου αποθέματος (ABl L 208 της 19.9.1970, σ. 13), παρέμεινε όμως εν ισχύι για το βούτυρο που πωλήθηκε δυνάμει του καταργηθέντος κανονισμού.

31 Η προσφεύγουσα κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι εφαρμοστέα είναι η μειωμένη τιμή και ότι η προϋπόθεση του άρθρου 3 έχει πληρωθεί στην περίπτωση που η σύμβαση πωλήσεως συνήφθη υπό το κράτος του καταργηθέντος κανονισμού, το δε

βούτυρο εξήχθη εντός της προθεσμίας των 30 ημερών από της εξόδου από την αποθήκη, έστω κι αν η έξοδος αυτή έγινε μετά τις 22 Σεπτεμβρίου 1970, ημερομηνία ενάρξεως της ισχύος του κανονισμού 1893/70.

Η Επιτροπή, αντιθέτως, θεωρεί ότι η προθεσμία των 30 ημερών που προβλέπεται στο άρθρο 3 πρέπει να υπολογιστεί από της συνάψεως της συμβάσεως πωλήσεως και όχι από της εξόδου του βουτύρου από την αποθήκη.

Υπέρ της ερμηνείας την οποία υποστηρίζει η προσφεύγουσα κυβέρνηση προβάλλονται ιδίως τα επιχειρήματα, αφενός μεν, ότι μόνη η ερμηνεία αυτή επιτρέπει στις προθεσμιακές πωλήσεις και στις πωλήσεις που γίνονται σε περιόδους μακράς διαρκείας να επιτύχουν μειωμένες τιμές, αφετέρου δε, ότι δεν ανοίγει την οδό σε καταχρήσεις, δεδομένου ότι αποκλείεται η χρησιμοποίηση του βουτύρου χωρίς άδεια για όσο χρόνο βρίσκεται ακόμη το βούτυρο στην αποθήκη του οργανισμού παρεμβάσεως.

32 Εντούτοις, τίποτε δεν επιτρέπει, από το όλο περιεχόμενο του εν λόγω κανονισμού, να δοθεί στον όρο «πωληθεί», που χρησιμοποιείται στο άρθρο 3, έννοια διαφορετική από εκείνη που ο όρος αυτός κατέχει στη συνήθη νομική ορολογία και που ανταποκρίνεται, εξάλλου, στην έννοια που έχει αυτός ο όρος στις λοιπές διατάξεις του κανονισμού.

Επομένως, η προθεσμία των 30 ημερών που προβλέπεται στο άρθρο 3 πρέπει να υπολογιστεί από της ημερομηνίας συνάψεως της συμβάσεως πωλήσεως και όχι από της ημερομηνίας εξόδου του βουτύρου από την αποθήκη.

Εφόσον οι δαπάνες που αναφέρονται στο κεφάλαιο αυτό δεν πραγματοποιήθηκαν σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, είναι δικαιολογημένη η άρνηση της Επιτροπής να τις καταλογίσει εις βάρος του ΕΓΤΠΕ.

Εξαγορά του βουτύρου που πωλήθηκε σε μειωμένη τιμή και προοριζόταν να μετατραπεί σε συμπυκνωμένο βούτυρο

33 Ορισμένα ποσά που η Επιτροπή αρνήθηκε να καταλογίσει εις βάρος του ΕΓΤΠΕ αποτελούν δαπάνες τις οποίες διενήργησε η προσφεύγουσα Κυβέρνηση για την εξαγορά βουτύρου δημοσίου αποθέματος που πωλήθηκε σε μειωμένη τιμή δυνάμει αποφάσεως την οποία έλαβε η Επιτροπή στις 17 Δεκεμβρίου 1968.

34 Το άρθρο 6, παράγραφος 3, του κανονισμού 804/68 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1968, περί κοινής οργανώσεως των αγορών στον τομέα του γάλακτος

και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ ειδ. έκδ. τόμος 03/03) προβλέπει ότι μπορούν να ληφθούν ειδικά μέτρα για τη διάθεση στο εμπόριο του βουτύρου δημοσίου αποθέματος που δεν μπορεί να διατεθεί υπό κανονικές συνθήκες.

Η Επιτροπή εξουσιοδότησε, δυνάμει της διατάξεως αυτής, με απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1968, την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας να πωλήσει σε μειωμένη τιμή βούτυρο παρεμβάσεως τετηγμένο και συσκευασμένο με τον όρο, μεταξύ άλλων, ότι οι γερμανικές αρχές θα λάβουν μέτρα για να εξασφαλίσουν ότι το προϊόν θα χρησιμοποιηθεί αποκλειστικά στο εθνικό έδαφος για απευθείας κατανάλωση χωρίς προηγούμενη μεταποίηση.

35 Όταν η Γερμανική Κυβέρνηση γνωστοποίησε στην Επιτροπή ότι δεν ήταν πλέον σε θέση να εγγυηθεί την απόλυτη τήρηση του όρου αυτού όσον αφορά ορισμένες ποσότητες βουτύρου, οι οποίες πωλήθηκαν το 1970, αλλά δεν είχαν φθάσει ακόμη στο λιανικό εμπόριο, εξουσιοδοτήθηκε, με απόφαση της Επιτροπής της 19ης Αυγούστου 1971 να συμφωνήσει με τους αγοραστές τη λύση των συμβάσεων πωλήσεως.

Ως αντάλλαγμα για την επιστροφή του βουτύρου ο οργανισμός παρεμβάσεως έπρεπε να αποδώσει στον αγοραστή το τίμημα της αγοράς και να του καταβάλει κατ' αποκοπήν αποζημίωση για την κάλυψη των εξόδων αποθηκεύσεως στα οποία υποβλήθηκε.

Όμως, ο γερμανικός οργανισμός παρεμβάσεως εξαγόρασε το βούτυρο σε ανώτερη τιμή από την αρχική τιμή και επιπλέον απέδωσε ορισμένα έξοδα που δεν προβλέπονταν από την απόφαση της Επιτροπής, δηλαδή την απώλεια των τόκων που υπέστησαν οι αγοραστές.

36 Η προσφεύγουσα Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η Επιτροπή πρέπει να καταλογίσει στο ΕΓΤΠΕ όλες τις δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν, καθώς και τα πραγματικά έξοδα της μεταποιήσεως του πωληθέντος βουτύρου, χωρίς να περιοριστεί στα όρια των κατ' αποκοπήν ποσών, τα οποία, για τα έξοδα παραμονής στην αποθήκη και τα έξοδα μεταποιήσεως στα οποία προέβη ο οργανισμός παρεμβάσεως με τα μέτρα που έλαβε δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 3, του κανονισμού 804/68, είχαν καθορισθεί δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχεία στ και η, του κανονισμού 2306/70 του Συμβουλίου, της 10ης Νοεμβρίου 1970, περί χρηματοδοτήσεως των δαπανών παρεμβάσεως στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ ειδ. έκδ. τόμος 03/06).

Η προσφεύγουσα Κυβέρνηση ισχυρίζεται, πράγματι, ότι, ενόψει των περιστάσεων της συγκεκριμένης υποθέσεως, πρέπει να θεωρηθεί ότι ενήργησε προς το

συμφέρον της Κοινότητας σύμφωνα με τις αρχές περί διαχειρίσεως αλλοτρίων και ότι επιπλέον η Επιτροπή, πριν καθορίσει τα κατ' αποκοπήν ποσά σε επίπεδο που δεν ελάμβαναν υπόψη το πραγματικό κόστος της ενεργείας, έλαβε γνώση της διαδικασίας που ακολούθησε ο οργανισμός παρεμβάσεως.

37 Εντούτοις, κανένα από τα επιχειρήματα που προέβαλε η προσφεύγουσα Κυβέρνηση δεν μπορεί να αιτιολογήσει παρέκκλιση από τις εξαντλητικές διατάξεις του κανονισμού 2306/70, άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχεία στ και η, κατά το γράμμα των οποίων μόνο τα κατ' αποκοπήν ποσά και όχι τα τυχόν ανώτερα πραγματικά έξοδα, μπορούν να καταλογιστούν εις βάρος του ΕΓΤΠΕ.

Εφόσον επομένως οι δαπάνες αυτές δεν διενεργήθηκαν σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, η άρνηση της Επιτροπής να τις καταλογίσει εις βάρος του ΕΓΤΠΕ είναι δικαιολογημένη.

Κόστος θρυμματισμού και ανασυσκευασίας της ζάχαρης

38 Ορισμένα από τα ποσά που αρνήθηκε η Επιτροπή να καταλογίσει εις βάρος του ΕΓΤΠΕ αποτελούν δαπάνες στις οποίες προέβη η προσφεύγουσα Κυβέρνηση για το θρυμματισμό και την ανασυσκευασία ζάχαρης που πωλήθηκε δυνάμει του κανονισμού 822/70 της Επιτροπής, της 4ης Μαΐου 1970, περί μονίμου διαγωνισμού πωλήσεως λευκής ζάχαρης για διατροφή ζώων, κατεχομένης από το γερμανικό οργανισμό παρεμβάσεως (ABl L 98 της 5.5.1970, σ. 7).

39 Ο θρυμματισμός ορισμένων ποσοτήτων ζάχαρης που είχε καταστεί ενιαίος όγκος κατά το χρόνο της αποθήκευσης ανελήφθη από τις γερμανικές αρχές για να εκπληρωθεί ο όρος της ελεύθερης διαθέσεως στο εμπόριο που ορίστηκε στο άρθρο 6 του κανονισμού αυτού για τη ζάχαρη που αποτελούσε αντικείμενο του διαγωνισμού.

Τα έξοδα της ενέργειας αυτής αφαιρέθηκαν από την προσφεύγουσα Κυβέρνηση από το συνολικό ποσό των εσόδων που προήλθαν από τις πωλήσεις με τις οποίες έχει πιστωθεί — δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 2, στοιχείο α, του κανονισμού 2334/69 του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 1969, περί χρηματοδοτήσεως των δαπανών παρεμβάσεως στον τομέα της ζάχαρης (ΕΕ ειδ. έκδ. τόμος 03/33) — ο λογαριασμός που συστήθηκε από τον οργανισμό παρεμβάσεως για τον υπολογισμό των καθαρών απωλειών του ΕΓΤΠΕ, σύμφωνα με το άρθρο 2 του κανονισμού.

40 Το άρθρο 4 απαριθμεί, στην παράγραφο 1, τα στοιχεία με τα οποία χρεώνεται ο λογαριασμός και στην παράγραφο 2, τα στοιχεία με τα οποία πιστώνεται.

Το στοιχείο που ορίζεται στην παράγραφο 2, περίπτωση α, ως το «συνολικό ποσό των εσόδων που εκτήθησαν από τις πραγματοποιηθείσες πωλήσεις ...» πρέπει να νοηθεί ως το ακαθάριστο ποσό, χωρίς έκπτωση των εξόδων των πωλήσεων.

Μεταξύ των στοιχείων ο λογαριασμός των οποίων μπορεί να χρεωθεί δυνάμει της παραγράφου 1 δεν περιλαμβάνονται τα έξοδα όπως αυτά της προκειμένης περιπτώσεως.

Η απαρίθμηση των στοιχείων που μπορούν να καταλογιστούν έτσι εις βάρος του ΕΓΤΠΕ πρέπει να θεωρηθεί εξαντλητική.

41 Υπό τις περιστάσεις αυτές δεν είναι αναγκαία η έρευνα αν ο σχηματισμός της ζάχαρης σε ενιαίο όγκο, στον οποίο οφείλετο η ενέργεια του θρυμματισμού, οφειλόταν σε ελαττωματική αποθήκευση, όπως ισχυρίζεται η Επιτροπή, ή αν ήταν πλημμελής η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση επειδή δεν προέβλεπε ρητά τα εν λόγω έξοδα, όπως ισχυρίζεται η προσφεύγουσα Κυβέρνηση.

42 Κατά συνέπεια, η άρνηση της Επιτροπής να καταλογίσει εις βάρος του ΕΓΤΠΕ τις εν λόγω δαπάνες είναι δικαιολογημένη.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

1) Ακυρώνει τις αποφάσεις 76/141 και 76/147 της Επιτροπής περί εκκαθαρίσεως των λογαριασμών που υπέβαλε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας για δαπάνες των οικονομικών ετών 1971 και 1972, που χρηματοδοτήθηκαν από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων, τμήμα Εγγυήσεων, κατά το μέρος που τα αντίστοιχα ποσά των 17 930 880,40 και 12 051 258,00 γερμανικών μάρκων δεν καταλογίστηκαν εις βάρος του Ταμείου.

2) Απορρίπτει την προσφυγή κατά τα λοιπά.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart

Pescatore Sørensen O'Keeffe Bosco

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 7 Φεβρουαρίου 1979.

Ο γραμματέας
A. Van Houtte

Ο Πρόεδρος
H. Kutscher

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ FRANCESCO CAPOTORTI

(βλ. υπόθεση 11/76, Συλλογή 1979 — Μέρος I, σ. 104)