ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ SIEGBERT ALBER της 17ης Σεπτεμβρίου 1998 *

Α — Εισαγωγή

1. Στην παρούσα υπόθεση το Βασίλειο των Κάτω Χωρών βάλλει κατά της μειώσεως, ύψους άνω των 82 εκατομμυρίων ολλανδικών φιορινών (HFL), των επιστροφών του ΕΓΤΠΕ στο πλαίσιο της εκκαθαρίσεως των λογαριασμών για το οικονομικό έτος 1990 [1]. Η Επιτροπή, καθής, δικαιολογεί τις μειώσεις επικαλούμενη το γεγονός ότι οι ολλανδικοί οργανισμοί παρεμβάσεως αγόρασαν — λόγω ανεπάρκειας των ελέγχων — βούτυρο το οποίο είχε παρασκευασθεί από γλυκιά κρέμα βάσει μεθόδου η οποία δεν γίνεται δεκτή στην παρέμβαση.

2. Μέχρι το 1987 οι κοινοτικοί κανονισμοί προέβλεπαν ότι οι οργανισμοί παρεμβάσεως αγοράζουν μόνον το βούτυρο το οποίο — παράλληλα με τις άλλες προϋποθέσεις σχετικά με την περιεκτικότητα σε νερό και σε βουτυρικές λιπαρές ουσίες — έχει παρασκευασθεί από όξινη κρέμα γάλακτος [2]. Βούτυρο το οποίο είχε παρασκευασθεί από γλυκιά κρέμα γινόταν δεκτό στην παρέμβαση μόνον εφόσον είχε μέγιστη περιεκτικότητα σε αλάτι 2 % κατά βάρος [3]. Επομένως, το μη αλατισμένο βούτυρο γινόταν δεκτό στην παρέμβαση μόνον εφόσον είχε παρασκευασθεί από όξινη κρέμα.

3. Κατά το τέλος της δεκαετίας του '70, αναπτύχθηκε στις Κάτω Χώρες μια νέα μέθοδος, η καλούμενη μέθοδος NIZO [4], βάσει της οποίας το βούτυρο μπορεί να παρασκευασθεί και από γλυκιά κρέμα. Επειδή το μέσο οξινίσεως στα πλαίσια της εν λόγω διαδικασίας χρησιμοποιείται για πρώτη φορά σε μεταγενέστερο στάδιο, το βουτυρόγαλα που προκύπτει κατά τη διαδικασία αυτή είναι γλυκύ.

4. Με την ευκαιρία της εισαγωγής και της εγκρίσεως της νέας μεθόδου παρασκευής στις Κάτω Χώρες, οι εθνικές αρχές πληροφόρησαν την Επιτροπή ότι ήταν δυνατόν να αποβεί στο μέλλον δύσκολο να ελεγχθεί κατά πόσον το προσφερόμενο στην παρέμβαση βούτυρο είχε παρασκευασθεί από γλυκιά ή από όξινη κρέμα γάλακτος. Είναι αναμφίβολο ότι δεν μπορεί πλέον να διαπιστωθεί βάσει του τελικού προϊόντος εάν αυτό έχει παρασκευασθεί από γλυκιά ή από όξινη κρέμα γάλακτος.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

1 — Απόφαση 93/659/ΕΚ της Επιτροπής, της 25ης Νοεμβρίου 1993, σχετικά με την εκκαθάριση λογαριασμών των κρατών μελών για τις δαπάνες που χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ), τμήμα Εγγυήσεων, για το οικονομικό έτος 1990 (ΕΕ L 301, σ. 13).

2 — Βλ. άρθρο 1, παράγραφος 3, στοιχείο α', περίπτωση αα', του κανονισμού (ΕΟΚ) 985/68 του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1968, περί καθορισμού των γενικών κανόνων που διέπουν τα μέτρα παρεμβάσεως στην αγορά του βουτύρου και της κρέμας γάλακτος (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 116), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2714/72 του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1972, για την τροποποίηση του κανονισμού 985/68 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/008, σ. 220), και άρθρο 3, στοιχείο α', του κανονισμού (ΕΟΚ) 685/69 της Επιτροπής, της 14ης Απριλίου 1969, περί των λεπτομερειών εφαρμογής των παρεμβάσεων στην αγορά του βουτύρου και της κρέμας γάλακτος (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 110).

3 — Άρθρο 1, παράγραφος 3, στοιχείο α', περίπτωση ββ', του κανονισμού 985/68, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 2714/72.

4 — NIZO: Nederlands Instituut Zuivel Onderzoek.

5. Στις Κάτω Χώρες οι αρμοδιότητες ελέγχου της παρεμβάσεως έχουν κατανεμηθεί μεταξύ τριών οργανισμών. Το VIB [5] είναι ο αρμόδιος, υπό την έννοια της κοινοτικής νομοθεσίας, οργανισμός παρεμβάσεως. Είναι υπεύθυνος για την αγορά και την αποθεματοποίηση του βουτύρου και διενεργεί τους σχετικούς ελέγχους, οι οποίοι αφορούν ιδίως το κατά πόσον η συσκευασία του βουτύρου φέρει τις ενδείξεις που προβλέπονται ειδικά για την παρέμβαση. Το VIB έχει μεταβιβάσει ένα τμήμα των αρμοδιοτήτων ελέγχου στον COZ [6], ο οποίος είναι οργανισμός ελέγχου ιδιωτικού δικαίου. Η βασική αποστολή του οργανισμού αυτού είναι η διενέργεια των ελέγχων, περιλαμβανομένων και των επιτοπίων. Τέλος, η AID [7] είναι το όργανο του Υπουργείου που έχει γενική αρμοδιότητα για τους ελέγχους. Η αποστολή της έγκειται στον έλεγχο του κατά πόσον το COZ εκτελεί ευσυνείδητα την αποστολή του. Η AID ελέγχει, επιπλέον, τις εγκρίσεις που έχουν χορηγηθεί στις κατ' ιδίαν επιχειρήσεις οι οποίες παρασκευάζουν βούτυρο παρεμβάσεως.

6. Το 1987, βάσει ελέγχου που πραγματοποίησε η AID, το VIB απέρριψε άνω των 25 000 τόνων βουτύρου που προορίζονταν για την παρέμβαση. Βάσει των στοιχείων της Κυβερνήσεως των Κάτω Χωρών, το βούτυρο αυτό είχε παρασκευασθεί εν μέρει από γλυκιά κρέμα και εν μέρει με τη χρήση του διηθήματος NIZO, το οποίο απαγορεύεται στις Κάτω Χώρες για τα προϊόντα που προορίζονται για την παρέμβαση. Τα σχετικά με τον έλεγχο αυτό πρακτικά διαβιβάστηκαν στην Επιτροπή.

7. Τον Απρίλιο του 1989 ο πρόεδρος της Επιτροπής προϋπολογισμών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ο Ολλανδός βουλευτής Pieter Dankert, δημοσίευσε έκθεση κατά την οποία το σύνολο του βουτύρου που παραδόθηκε στην παρέμβαση μεταξύ του 1982 και του 1987 στις Κάτω Χώρες δεν πληρούσε τις απαιτούμενες προϋποθέσεις. Το βούτυρο αυτό είχε παρασκευασθεί στο σύνολό του κατά τη μέθοδο NIZO.

8. Κατόπιν της εκθέσεως αυτής, η Επιτροπή διενήργησε, το 1989, η ίδια έλεγχο, του οποίου τα αποτελέσματα περιλαμβάνονται στη συνοπτική έκθεση του 1993 [8]. Κατά το έγγραφο αυτό, οι ολλανδικές αρχές ουδέποτε καθιέρωσαν σύστημα ελέγχου το οποίο να καθιστά δυνατή την εξέταση της κρέμας γάλακτος, η οποία είχε χρησιμοποιηθεί κατά την παρασκευή του βουτύρου που πωλήθηκε στην παρέμβαση. Κατά την Επιτροπή, από την ανάλυση των διαθεσίμων εγγράφων προέκυψε ότι το βούτυρο που αγοράστηκε για την παρέμβαση από το 1982 μέχρι και το 1987 είχε παρασκευασθεί κατά τη μέθοδο NIZO ή κατά άλλη μη επιτρεπόμενη μικτή μέθοδο.

9. Καίτοι η Κυβέρνηση των Κάτω Χωρών είχε πληροφορηθεί από το 1977 τους κινδύνους που συνεπαγόταν η ανεπάρκεια του ελέγχου, διενήργησε έλεγχο σχετικά με την εφαρμοσθείσα μέθοδο μόλις στις αρχές του 1987. Το COZ ουδέποτε ήλεγξε την εφαρμοσθείσα μέθοδο, διότι το 1987 η AID απέρριψε βούτυρο το οποίο το COZ είχε εντούτοις δεχθεί για την παρέμβαση.

10. Στη συνοπτική έκθεση τονίζεται επίσης ότι οι ολλανδικές αρχές είχαν πληροφορηθεί από το 1982 ότι είχε επιχειρηθεί η πώληση στην παρέμβαση βουτύρου παρασκευασθέντος από γλυκιά κρέμα. Κατά τον έλεγχο

5 — Voedselvoorzienings in- en verkoopbureau.

6 — Centraal Orgaan Zuivelcontrole.

7 — Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

8 — Έγγραφο VI/119/93-FR final.

των εγκρίσεων προς τις επιχειρήσεις το 1987, η AID διαπίστωσε ότι οι γαλακτοβιομηχανίες πωλούσαν τουλάχιστον από το 1982 μη εγκεκριμένο βούτυρο στην παρέμβαση. Οι ολλανδικές αρχές όφειλαν να ενημερώσουν σχετικά τις αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής.

11. Λόγω της σοβαρότητας των παραβάσεων, αποφασίστηκε, κατά συνέπεια, μείωση κατά 10 % εφ' όλων των δαπανών που δηλώθηκαν για το έτος 1987 όσον αφορά τις ποσότητες βουτύρου που αγοράστηκαν μετά τις 28 Φεβρουαρίου 1985. Συνακολούθως, η Επιτροπή δεν αναγνώρισε δαπάνες ύψους 82 656 019 HFL.

12. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών είναι, αντιθέτως, της γνώμης ότι — κυρίως βάσει της καθιερώσεως προσθέτων ελέγχων — έπραξε κάθε τι που μπορεί να απαιτηθεί από τα κράτη μέλη στον τομέα αυτόν. Επειδή, βάσει των ελέγχων αυτών, δεν διαπιστώθηκαν παρανομίες, δεν προέκυψε καμία υποχρέωση ενημερώσεως της Επιτροπής.

13. Κατά συνέπεια, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών άσκησε το 1994 προσφυγή με την οποία ζητεί από το Δικαστήριο:

— να ακυρώσει την απόφαση 93/659/ΕΚ της Επιτροπής, της 25ης Νοεμβρίου 1993, σχετικά με την εκκαθάριση λογαριασμών των κρατών μελών για τις δαπάνες που χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ), τμήμα Εγγυήσεων, για το οικονομικό έτος 1990, δημοσιευθείσα στην Επίσημη Εφημερίδα L 301 της 8ης Δεκεμβρίου 1993, σ. 13, καθόσον αυτή απέρριψε την επιβάρυνση του ΕΓΤΠΕ με δαπάνες ύψους 82 656 019 HFL για βούτυρο που έγινε δεκτό στην παρέμβαση·

— να καταδικάσει την καθής στα δικαστικά έξοδα.

14. Η Επιτροπή ζήτησε:

— να απορριφθεί η προσφυγή ως αβάσιμη·

— να καταδικασθεί η προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.

Β — Ισχυρισμοί και επιχειρήματα των διαδίκων

15. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών προβάλλει περισσότερα του ενός επιχειρήματα. Κατ' αρχάς, ισχυρίζεται ότι η Επιτροπή προέβη σε εσφαλμένη ερμηνεία του άρθρου 8, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) 729/70, περί χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής

πολιτικής [9]. Κατά τη διάταξη αυτή, η Κοινότητα δεν αναλαμβάνει τις οικονομικές συνέπειες των καταλογιστέων στα διοικητικά όργανα των κρατών μελών παρανομιών ή αμελειών.

16. Η προσφεύγουσα όμως είναι της γνώμης ότι δεν μπορεί να της προσαφθεί καμία παρανομία ή αμέλεια. Φρονεί ότι έπραξε κάθε τι, ήτοι διενήργησε όλους τους ελέγχους που μπορεί ευλόγως να αναμένεται από ένα κράτος μέλος. Για τον λόγο αυτόν εκπλήρωσε όλες τις υποχρεώσεις του άρθρου 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70. Η διάταξη αυτή ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη λαμβάνουν, σύμφωνα με τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις, τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να:

— εξασφαλίσουν την πραγματοποίηση και την κανονικότητα των χρηματοδοτουμένων από το Ταμείο πράξεων,

— προλάβουν και διώξουν ανωμαλίες,

(...).»

9 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 729/70 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 93).

17. Η προσφεύγουσα θεωρεί ότι εκπλήρωσε όλες τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούν οι διενεργούμενοι έλεγχοι κατά την κοινοτική νομοθεσία. Η νομοθεσία αυτή περιέχει πάντως κενά, οπότε δεν επαρκεί για να εμποδίσει αποτελεσματικά την πώληση παρασκευασθέντος με τη μέθοδο NIZO βουτύρου στους οργανισμούς παρεμβάσεως. Για παράδειγμα, το άρθρο 2, παράγραφος 1, του κανονισμού 685/69 προβλέπει μόνο δειγματοληψία από το τελικό προϊόν. Όμως, δεν είναι πλέον δυνατό να διαπιστωθεί, βάσει του τελικού προϊόντος, του βουτύρου, με ποια μέθοδο παρασκευάστηκε το βούτυρο.

18. Η Επιτροπή τονίζει συναφώς ότι οι προβλεπόμενοι από την Κοινότητα έλεγχοι καθορίστηκαν σε χρόνο κατά τον οποίο δεν ήταν ακόμη γνωστή η μέθοδος παρασκευής NIZO. Φρονεί, εντούτοις, ότι οι προβλεπόμενοι έλεγχοι, οι οποίοι αφορούν και τη μέθοδο παρασκευής του βουτύρου, παρέχουν κάλλιστα στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να ελέγξουν ποια μέθοδος παραγωγής χρησιμοποιήθηκε για την παρασκευή του βουτύρου. Πράγματι οι εγκαταστάσεις οι οποίες χρησιμοποιούνται για την παραδοσιακή μέθοδο παρασκευής διαφέρουν από τις εγκαταστάσεις που χρησιμοποιούνται για τη μέθοδο παρασκευής NIZO. Οι εγκαταστάσεις NIZO προϋποθέτουν ένα άνοιγμα για τη μεταγενέστερη προσθήκη του διηθήματος NIZO καθώς και ειδικό δοχείο για τη γλυκιά κρέμα γάλακτος. Η παραδοσιακή μέθοδος παρασκευής δεν απαιτεί, κατά την Επιτροπή, τέτοιο δοχείο, διότι η κρέμα γάλακτος που χρησιμοποιείται στο πλαίσιο της μεθόδου αυτής έχει τελείως διαφορετική σύσταση. Είναι, επομένως, δυνατόν, κατά την Επιτροπή, να διαπιστωθεί, στο πλαίσιο επιτοπίου ελέγχου στις γαλακτοβιομηχανίες, βάσει ποιας μεθόδου παρασκευάζεται το βούτυρο.

19. Η προσφεύγουσα αμφισβητεί την ορθότητα του ισχυρισμού αυτού διατεινόμενη ότι οι εγκαταστάσεις μπορούν χωρίς μεγάλες δαπάνες να προσαρμοσθούν στην εκάστοτε μέθοδο παραγωγής. Κατά συνέπεια, δεν είναι

δυνατόν να διαπιστωθεί, στο πλαίσιο ενός ελέγχου, κατά πόσον χρησιμοποιούνται ή όχι και άλλες μέθοδοι παραγωγής εκτός από την εφαρμοζόμενη κατά τον χρόνο του ελέγχου.

20. Η Επιτροπή αμφισβητεί την ορθότητα του ανωτέρω ισχυρισμού. Παραπέμπει συναφώς στα προσκομισθέντα από την προσφεύγουσα πρακτικά του ελέγχου που διενήργησε η AID. Κατά την Επιτροπή, εξ αυτών προκύπτει ότι, στο πλαίσιο συνομιλιών με τους διευθυντές των γαλακτοβιομηχανιών, αυτοί υποστήριξαν ότι οι εγκαταστάσεις που είναι κατάλληλες για τη μέθοδο παρασκευής NIZO δεν θα μπορούσαν πλέον να χρησιμοποιηθούν για την παραδοσιακή μέθοδο παρασκευής.

21. Ως δεύτερη δυνατότητα ελέγχου η Επιτροπή αναφέρει την επιτόπια ανάλυση της κρέμας γάλακτος και του βουτυρογάλακτος. Στηρίζεται συναφώς στο γεγονός ότι στο πλαίσιο της μεθόδου παρασκευής NIZO χρησιμοποιείται γλυκιά κρέμα γάλακτος ως προϊόν βάσεως και κατά τη διάρκεια της παραγωγής προκύπτει γλυκό βουτυρόγαλα, ενώ κατά την παραδοσιακή μέθοδο χρησιμοποιείται εξ αρχής όξινη κρέμα γάλακτος και το παραγόμενο βουτυρόγαλα είναι επίσης όξινο. Κατά την Επιτροπή, τούτο μπορεί να διαπιστωθεί με την απλή δοκιμή της κρέμας γάλακτος ή με ανάλυση του βουτυρογάλακτος στις γαλακτοβιομηχανίες.

22. Κατά την προσφεύγουσα, και η μέθοδος αυτή δίδει μόνον κατά περίπτωση ενδείξεις και, κατά συνέπεια, έχει νόημα μόνον όταν εφαρμόζεται τακτικά. Η Επιτροπή δεν αμφισβητεί το σημείο αυτό.

23. Ως τρίτη δυνατότητα ελέγχου η Επιτροπή αναφέρει τελικώς τον έλεγχο των λογιστικών βιβλίων. Συναφώς, η Επιτροπή εκθέτει διάφορες ενδείξεις οι οποίες μπορούν να παράσχουν πληροφορίες ως προς την εφαρμοσθείσα μέθοδο. Πράγματι, το γλυκό βουτυρόγαλα που προκύπτει από τη μέθοδο παρασκευής NIZO μπορεί, κατά την Επιτροπή, να διατεθεί σαφώς ευκολότερα στο εμπόριο από το όξινο βουτυρόγαλα. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών αμφισβητεί την ορθότητα του ισχυρισμού αυτού, παρατηρώντας ότι και το όξινο βουτυρόγαλα μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως προϊόν βάσεως — για παράδειγμα κατά την παρασκευή τυριού — και, κατά συνέπεια, να διατεθεί στο εμπόριο.

24. Η Επιτροπή στηρίζει τον ισχυρισμό της συναφώς σε έκθεση την οποία υπέβαλε η ίδια η προσφεύγουσα στην Επιτροπή. Στην έκθεση αυτή αναφέρεται ότι οι δυσκολίες κατά τη διάθεση στο εμπόριο οξίνου βουτυρογάλακτος προκάλεσαν κυρίως τη διαμόρφωση νέας μεθόδου παρασκευής, στο πλαίσιο της οποίας δεν παράγεται όξινο βουτυρόγαλα.

25. Η Επιτροπή αναφέρει περαιτέρω τον έλεγχο των σχεδίων και των δαπανών παραγωγής. Η μέθοδος παρασκευής NIZO παρέχει, κατά την Επιτροπή, τη δυνατότητα διαρκούς παραγωγής και συνεπάγεται, επομένως, μείωση των δαπανών. Τούτο μπορεί να διαπιστωθεί με τον έλεγχο των λογιστικών βιβλίων. Τέλος, η ποσότητα των χρησιμοποιουμένων διηθημάτων NIZO καθιστά δυνατή τη συναγωγή συμπερασμάτων ως προς την εφαρμοσθείσα μέθοδο παραγωγής. Η προσφεύγουσα αμφισβητεί την ορθότητα του ισχυρισμού αυτού. Αφενός, ισχυρίζεται ότι ο περιορισμός των δαπανών δεν είναι τόσο σημαντικός. Αφετέρου, η ποσότητα των χρησιμοποιηθέντων διηθημάτων δεν παρέχει ακριβείς πληροφορίες όσον αφορά τη μέθοδο παραγωγής, διότι το διήθημα αυτό χρησιμοποιείται επίσης στην παραγωγή που προορίζεται για την παρέμβαση.

26. Όσον αφορά την πληρότητα των προβλεπομένων από το κοινοτικό δίκαιο ελέγχων, η προσφεύγουσα φρονεί ότι οι ελλείψεις που παρουσιάζει το σύστημα ελέγχου που προβλέπει το κοινοτικό δίκαιο δεν μπορούν να επιβαρύνουν τα κράτη μέλη. Στην Επιτροπή εναπόκειται να προσαρμόζει τις ρυθμίσεις της στα δεδομένα της τεχνικής. Επομένως, κατά το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η Επιτροπή ολιγώρησε εν προκειμένω, ιδίως αν ληφθεί υπόψη ότι η προσφεύγουσα επέστησε πλειστάκις την προσοχή της στα προβλήματα τα οποία θα μπορούσαν ενδεχομένως να ανακύψουν από την εφαρμογή της μεθόδου παρασκευής NIZO. Επειδή δεν μπορεί πλέον να διαπιστωθεί από το τελικό προϊόν αν το βούτυρο έχει παρασκευασθεί από γλυκιά ή από όξινη κρέμα γάλακτος, η προσφεύγουσα ζήτησε πλειστάκις από την Επιτροπή να προσαρμόσει τη νομοθεσία στα νέα δεδομένα.

27. Η προσφεύγουσα διατείνεται επιπλέον ότι, με τη διεύρυνση της του συστήματός της ελέγχου με πρόσθετα μέτρα, εκπλήρωσε τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70. Κατά συνέπεια, φρονεί ότι έπραξε όλα όσα μπορούσαν ευλόγως να αναμένονται από αυτήν.

Γ — Η άποψή μου επί της υποθέσεως

28. Κατωτέρω θα εξετασθεί κατά πόσον είναι δυνατό — εν πάση περιπτώσει με ένα συνδυασμό των μεθόδων ελέγχου που εκθέτει η Επιτροπή — να διασφαλισθεί επαρκώς ότι δεν θα πωληθεί στην παρέμβαση βούτυρο το οποίο έχει παρασκευασθεί από γλυκιά κρέμα γάλακτος.

29. Από τους ισχυρισμούς των διαδίκων προκύπτει ότι δεν αμφισβητείται τουλάχιστον ότι μεταξύ των δύο εγκαταστάσεων παραγωγής υφίστανται ορισμένες διαφορές, οι οποίες μπορούν να αναγνωρισθούν εύκολα και ότι οι εν λόγω εγκαταστάσεις — εν πάση περιπτώσει όχι χωρίς κάποια δαπάνη — μπορούν να προσαρμοσθούν. Εξ αυτού μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι συχνοί και αιφνίδιοι έλεγχοι μπορούν κάλλιστα να παράσχουν πληροφορίες για τη μέθοδο που εφαρμόζει η επιχείρηση.

30. Όσον αφορά τον έλεγχο των λογιστικών βιβλίων, δεν μπορεί να αποκλεισθεί, ενόψει της εκθέσεως, κατά την οποία η μέθοδος παρασκευής NIZO διαμορφώθηκε λόγω των δυσκολιών διαθέσεως στο εμπόριο του όξινου βουτυρογάλακτος, η δυνατότητα να διαπιστωθεί βάσει των στοιχείων πωλήσεως του παραχθέντος βουτυρογάλακτος — και ενδεχομένως βάσει και των αγοραστών — αν πρόκειται για γλυκό ή όξινο βουτυρόγαλα.

31. Έστω και αν είναι δυνατόν να αμφισβητηθεί κατά πόσον η ποσότητα διηθήματος παρέχει επαρκείς πληροφορίες για τη μέθοδο παραγωγής, πρέπει να γίνει δεκτή η άποψη της Επιτροπής ότι ένας συνδυασμός όλων των ελέγχων που πρότεινε παρέχει τη δυνατότητα αξιόπιστης εξακριβώσεως της εφαρμοσθείσας μεθόδου παραγωγής. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να γίνει δεκτή η άποψη της προσφεύγουσας, η οποία ισχυρίζεται ότι ούτε βάσει των προτάσεων της Επιτροπής είναι δυνατόν να καθοριστεί με ποια μέθοδο

παρασκευάσθηκε το προοριζόμενο για την παρέμβαση βούτυρο — κατά μείζονα λόγο διότι η ίδια εκθέτει ότι έλαβε όλα τα αναγκαία μέτρα για να εμποδίσει την πώληση βουτύρου παρασκευασθέντος με τη μέθοδο NIZO στην παρέμβαση. Επομένως, και η ίδια η προσφεύγουσα πρέπει να θεωρεί ότι είναι δυνατός κάποιος έλεγχος.

32. Περαιτέρω, δεν μπορεί να γίνει δεκτή η άποψη της προσφεύγουσας ότι η ευθύνη για τους ελέγχους πρέπει να μετατεθεί στην Επιτροπή. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, εναπόκειται στις εθνικές διοικητικές αρχές να μεριμνούν για την τήρηση των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου [10]. Την έκταση της ευθύνης των κρατών μελών στο πλαίσιο της χρηματοδοτήσεως του ΕΓΤΠΕ έχει προσδιορίσει το Δικαστήριο στην απόφασή του επί της υποθέσεως Exportslachterijen van Oordegem. Με την απόφαση αυτή έκρινε, σε σχέση με άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70, τα εξής:

«Η διάταξη αυτή, η οποία αποτυπώνει, στον συγκεκριμένο αυτό τομέα, τις υποχρεώσεις που επιβάλλει στα κράτη μέλη το άρθρο 5 της Συνθήκης, ορίζει, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, τις αρχές βάσει των οποίων η Κοινότητα και τα κράτη μέλη οφείλουν να ρυθμίζουν την εφαρμογή των κοινοτικών αποφάσεων περί των γεωργικών παρεμβάσεων που χρηματοδοτούνται από το ΕΓΤΠΕ και να λαμβάνουν μέτρα προς καταπολέμηση των απατών και των παρατυπιών που διαπράττονται σε σχέση με τις ανωτέρω πράξεις (βλ. προαναφερθείσα απόφαση BayWa κ.λπ., σκέψη 13).

Συνεπώς, το άρθρο αυτό επιβάλλει στα κράτη μέλη τη γενική υποχρέωση λήψεως των αναγκαίων μέτρων για τη διασφάλιση της πραγματοποιήσεως και του νομοτύπου των χρηματοδοτουμένων από το ΕΓΤΠΕ πράξεων, ακόμη και αν η συγκεκριμένη κοινοτική νομική πράξη δεν προβλέπει ρητά τη θέσπιση του τάδε ή του δείνα μέτρου ελέγχου (βλ. απόφαση 12ης Ιουνίου 1990 στην υπόθεση C-8/88, Γερμανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1990, σ. I-2321, σκέψεις 16 και 17)» [11].

33. Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι υφίσταται γενικώς υποχρέωση των κρατών μελών να διενεργούν επαρκείς ελέγχους, ακόμη και εάν οι έλεγχοι αυτοί δεν προβλέπονται ρητώς στη συγκεκριμένη περίπτωση από την οικεία ρύθμιση.

34. Σε περίπτωση ιδίως όπως η παρούσα, κατά την οποία λόγω της νέας μεθόδου παραγωγής δημιουργείται νέα κατάσταση για τον έλεγχο, στα κράτη μέλη εναπόκειται να προσαρμόσουν τους ελέγχους στη νέα κατάσταση. Τούτο ισχύει — όπως ορθώς υποστηρίζει η Επιτροπή — κατά μείζονα λόγο διότι στην παρούσα περίπτωση η κατάσταση αυτή προέκυψε λόγω της εγκρίσεως της μεθόδου παρασκευής NIZO από το κράτος μέλος.

35. Στη συνέχεια, θα εξετασθεί αν οι πρόσθετοι έλεγχοι που διεξήγαγε η προσφεύγουσα ήσαν πράγματι επαρκείς. Πριν εξετασθεί διεξοδικά το σημείο αυτό, πρέπει να

10 — Αποφάσεις της 10ης Νοεμβρίου 1993, C-48/91, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής (Συλλογή 1993, σ. I-5611, σκέψη 11), της 9ης Οκτωβρίου 1990, C-366/88, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. I-3571, σκέψη 20), της 12ης Ιουνίου 1990, C-8/88, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. I-2321, σκέψη 17), και της 6ης Μαΐου 1982, 146/81, 192/81 και 193/81, BayWa κ.λπ. (Συλλογή 1982, σ. 1503, σκέψη 26).

11 — Απόφαση της 2ας Ιουνίου 1994, C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem (Συλλογή 1994, σ. I-2283, σκέψεις 17 και 18).

διευκρινισθεί γενικά η κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου κατανομή του βάρους αποδείξεως στην περίπτωση αυτή. Η Επιτροπή ισχυρίζεται συναφώς ότι στα κράτη μέλη εναπόκειται να διενεργήσουν τους αναγκαίους ελέγχους. Για τον λόγο αυτόν, η Επιτροπή δεν μπορεί να αντικαταστήσει τους εθνικούς ελεγκτές και να αξιολογήσει τους ελέγχους που διενεργεί το κράτος μέλος. Πρέπει απλώς να εξετάσει αν τα μέτρα αυτά είναι επαρκή για να εμποδίσουν τις παρανομίες. Εάν αποδείξει ότι υφίστανται σχετικώς εύλογες αμφιβολίες, μπορεί να αντλήσει συναφώς οικονομικές συνέπειες. Στην περίπτωση αυτή εναπόκειται στο κράτος μέλος να αποδείξει ότι συντρέχουν όλες οι προϋποθέσεις για την ανάληψη των δαπανών από την Επιτροπή. Η καθής παραπέμπει συναφώς στην απόφαση του Δικαστηρίου επί της υποθέσεως Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής [12].

36. Την απόφαση αυτή παραθέτει και η προσφεύγουσα, η οποία καταλήγει πάντως σε διαφορετικό συμπέρασμα. Κατά την προσφεύγουσα, η Επιτροπή δεν προσκόμισε τις αναγκαίες αποδείξεις, καθόσον δεν προσκομίστηκε κανένα αποδεικτικό στοιχείο που να καταδεικνύει την ύπαρξη ευλόγων αμφιβολιών. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, σε περίπτωση αμφισβητήσεως, στην Επιτροπή εναπόκειται να αποδείξει την παράβαση της κοινοτικής ρυθμίσεως. Εν προκειμένω δεν μπόρεσε πάντως, κατά την προσφεύγουσα, να αποδείξει την ύπαρξη ευλόγων αμφιβολιών, αλλ' απλώς δηλώνει κατηγορηματικά ότι τα μέτρα ελέγχου των Κάτω Χωρών δεν είναι επαρκή.

12 — Παρατεθείσα στην υποσημείωση 10.

37. Ορθώς οι διάδικοι αναφέρονται εν προκειμένω στην απόφαση Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής. Με την απόφαση αυτή το Δικαστήριο έκρινε τα εξής [13]: «Πράγματι, η Επιτροπή δεν υποχρεούται να αποδείξει κατά τρόπο εξαντλητικό τον πλημμελή χαρακτήρα των διαβιβασθέντων από τα κράτη μέλη στοιχείων, αλλά να προσκομίσει αποδεικτικό στοιχείο της σοβαρής και εύλογης αμφιβολίας με την οποία αντιμετωπίζει τα στοιχεία που ανακοινώθηκαν από τις εθνικές διοικητικές αρχές. Ο εν λόγω μετριασμός της απαιτήσεως για την εκ μέρους της Επιτροπής απόδειξη εξηγείται από το γεγονός ότι (...) το κράτος είναι αυτό που μπορεί καλύτερα να συλλέξει και επαληθεύσει τα αναγκαία στοιχεία για την εκκαθάριση των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ και στο οποίο εναπόκειται, συνεπώς, να προσκομίσει την πλέον λεπτομερή και πλήρη απόδειξη του αληθούς των στοιχείων του και, ενδεχομένως, της ανακρίβειας των υπολογισμών της Επιτροπής» [14].

38. Όπως μπορεί να συναχθεί από τα επιχειρήματα των διαδίκων, δεν υφίσταται διαφωνία ως προς το γεγονός ότι η Επιτροπή είναι, κατ' αρχάς, υποχρεωμένη να πιθανολογήσει ότι υφίστανται εύλογες αμφιβολίες. Αμφισβητείται όμως αν στην υπό κρίση περίπτωση η Επιτροπή ενήργησε κατά τον τρόπο αυτόν. Υπό την έποψη αυτή πρέπει να εξετασθεί εν προκειμένω αν οι πρόσθετοι έλεγχοι τους οποίους προέβαλε η προσφεύγουσα αρκούσαν για να διαλύσουν τις αμφιβολίες αυτές (και μάλιστα να τις εμποδίσουν να γεννηθούν).

13 — Παρατεθείσα στην υποσημείωση 10, σκέψη 17.

14 — Ομοίως, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαπιστώνει, με το ψήφισμά του της 13ης Απριλίου 1989 για την καταπολέμηση και την καταστολή, στην Ευρώπη του 1992, της απάτης σε βάρος του κοινοτικού προϋπολογισμού, «ότι το Συμβούλιο δεν έχει ακόμα παραχωρήσει στην Επιτροπή επαρκείς ελεγκτικές αρμοδιότητες προκειμένου να μπορεί η Επιτροπή να παρακολουθεί εκ του σύνεγγυς την εκ μέρους των κρατών μελών ορθή διαχείριση των κοινοτικών εσόδων και εξόδων (...)» (ΕΕ C 120, σ. 279, σ. 7).

39. Η προσφεύγουσα εφιστά, κατ' αρχάς, την προσοχή στο γεγονός ότι όρισε τις έννοιες «κρέμα γάλακτος» και «όξινος» — πράγμα το οποίο δεν είχε γίνει με τις κοινοτικές διατάξεις — και τον Νοέμβριο του 1986 θέσπισε απαγόρευση του διηθήματος NIZO. Στο επιχείρημα αυτό ορθώς η Επιτροπή αντιτάσσει ότι πρόκειται απλώς για βασικές ρυθμίσεις τις οποίες η προσφεύγουσα έπρεπε να έχει επιβάλει αφότου έδωσε άδεια εφαρμογής της μεθόδου παρασκευής NIZO.

40. Εντούτοις, πρέπει να ελεγχθεί και η τήρηση των προϋποθέσεων αυτών και, κατά συνέπεια, δεν μπορούν να προβληθούν ως απόδειξη επαρκούς ελέγχου.

41. Δεύτερον, η προσφεύγουσα παραπέμπει στους ελέγχους τους οποίους διενήργησε η AID. Στο πλαίσιο του ελέγχου της εγκρίσεως των γαλακτοβιομηχανιών εξετάστηκε επίσης αν προβλέφθηκαν εγκαταστάσεις για την παρασκευή βουτύρου από όξινη κρέμα γάλακτος. Κατά την Επιτροπή, πάντως, δεν πρόκειται ούτε στην περίπτωση αυτή για αποτελεσματικό έλεγχο, εφόσον μεταξύ του 1982 και του 1987 δεν διενεργήθηκαν έλεγχοι της κατηγορίας αυτής. Παραπέμπει συναφώς στις απαντήσεις του Υπουργού Braks στις γραπτές ερωτήσεις του ολλανδικού Κοινοβουλίου κατόπιν της εκθέσεως Dankert. Στην ερώτηση αν μεταξύ του 1982 και του 1986 διενεργήθηκαν έλεγχοι από την AID δόθηκε αρνητική απάντηση. Ο έλεγχος της εγκρίσεως διενεργείται μόνον κατόπιν εντολής του VIB. Το VIB ζητεί τη διενέργεια ελέγχου μόνο στην περίπτωση νέων εγκρίσεων ή μεταβολής των όρων του VIB, όπως κατά τα έτη 1982 και 1986.

42. Η προσφεύγουσα αμφισβητεί την ορθότητα του επιχειρήματος αυτού. Παράλληλα με τον έλεγχο της εγκρίσεως των γαλακτοβιομηχανιών, η AID διενήργησε έλεγχο και του COZ. Περαιτέρω, ισχυρίζεται ότι η Επιτροπή δεν μπορεί να χρησιμοποιεί τις δηλώσεις τρίτων κατά την έκθεση των αποδεικτικών στοιχείων τα οποία οφείλει να προσκομίσει. Επιπλέον, η προσφεύγουσα φρονεί ότι οι ερωτήσεις της Επιτροπής έβαιναν πέρα του πλαισίου της υποθέσεως και συνοδεύονταν από τα δικά της συμπεράσματα.

43. Αντιθέτως, η Επιτροπή επισημαίνει ότι πρόκειται για επίσημα έγγραφα της Κυβερνήσεως, τα οποία διαβιβάστηκαν από τις αρχές στην Επιτροπή και επισυνάφθηκαν στον φάκελο. Επιπλέον, τα έγγραφα αυτά δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως αποδεικτικά μέσα αλλά ως ενδείξεις για τον εύλογο χαρακτήρα των αμφιβολιών της Επιτροπής ως προς την αποτελεσματικότητα του ολλανδικού συστήματος ελέγχου. Δεν είναι επίσης προφανές ότι τα ζητήματα που εξέθεσε η Επιτροπή βαίνουν πέρα του πλαισίου της υποθέσεως. Η Επιτροπή παρουσίασε τις ερωτήσεις και τις απαντήσεις από κοινού και όχι χωριστά. Επιπλέον, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ούτε ότι υφίσταται ένα αντικειμενικό πλαίσιο, διότι οι προηγούμενες και οι επόμενες ερωτήσεις δεν αφορούν τους ελέγχους που διενήργησε η AID. Δεν είναι επίσης προφανές ότι η Επιτροπή αντλεί αδικαιολόγητα συμπεράσματα. Όταν ο αρμόδιος υπουργός εκθέτει ότι διενεργήθηκαν έλεγχοι της AID μόνον το 1982 και το 1986 και η ίδια η προσφεύγουσα αναφέρει ότι η AID διεξήγαγε τους ελέγχους της στο πλαίσιο της εξετάσεως της εγκρίσεως των γαλακτοβιομηχανιών, είναι δυνατόν να γεννηθούν απολύτως δικαιολογημένες αμφιβολίες ως προς τη νομιμότητα των ελέγχων της AID.

44. Τέλος, πρέπει να προστεθούν τα εξής: Ο — ήδη εκτεθείς — ισχυρισμός της προσφεύγουσας ότι οι έλεγχοι των εγκαταστάσεων από την AID δεν είναι ενδεδειγμένοι για την απόδειξη της μεθόδου παραγωγής, διότι οι εγκαταστάσεις μπορούν να προσαρμοσθούν γρήγορα, μπορεί να σημαίνει ότι οι έλεγχοι πράγματι δεν διενεργήθηκαν σε τακτά διαστήματα και με μικρή απόσταση μεταξύ τους. Επομένως, υφίστανται πράγματι εύλογες αμφιβολίες για το αν οι έλεγχοι της AID στο χρονικό διάστημα μεταξύ 1982 και 1987 διενεργήθηκαν νομοτύπως.

45. Αν ληφθεί επιπλέον υπόψη ότι η AID, κατά τον έλεγχο που διενήργησε το 1987, απέρριψε όχι αμελητέα ποσότητα του προσφερθέντος στην παρέμβαση βουτύρου, διότι αυτό είχε παραχθεί από γλυκιά κρέμα, και υπομνησθεί ταυτοχρόνως ότι δεν είναι βέβαιον ότι διενήργησε τους ελέγχους αυτούς κατά τα προηγούμενα έτη, προκύπτουν επίσης εύλογες αμφιβολίες για την αποτελεσματικότητα του ολλανδικού συστήματος ελέγχου κατά τα έτη πριν από το 1987.

46. Ως πρόσθετο μέτρο ελέγχου, η Ολλανδική Κυβέρνηση μνημονεύει περαιτέρω τους ελέγχους που διενήργησε το COZ κατά τη διάρκεια της διαδικασίας παραγωγής. Κατά τους ελέγχους αυτούς δοκιμάστηκαν η κρέμα γάλακτος και το προκύψαν βουτυρόγαλα και, σε περιπτώσεις αμφιβολίας, εξετάσθηκε η κρέμα γάλακτος με ανάλυση προκειμένου να διαπιστωθεί η ολική οξύτητά της. Κατά την κυβέρνηση αυτή, και η Επιτροπή γνώριζε ότι το COZ διενεργούσε ελέγχους με τη μορφή αυτή. Κατά τον τρόπο αυτό εξασφαλιζόταν ότι μόνον το βούτυρο που παρασκευαζόταν με την επιτρεπόμενη μέθοδο είχε την προβλεπόμενη από το VIB συσκευασία, η οποία έφερε την ένδειξη «I» ή «INT». Μόνον το βούτυρο με τη συσκευασία αυτή μπορούσε να πωληθεί στους οργανισμούς παρεμβάσεως.

47. Η Επιτροπή αντιτάσσει ότι ούτε οι έλεγχοι αυτοί διενεργήθηκαν νομοτύπως. Πρέπει να τονισθεί συναφώς ότι η προσφεύγουσα διατείνεται ότι ο έλεγχος αυτός δεν είναι πρόσφορος κατά τη διαδικασία παρασκευής διότι δίδει μόνον κατά περίπτωση αποτελέσματα. Τούτο δημιουργεί αμφιβολίες τουλάχιστον ως προς το αν οι έλεγχοι του COZ διενεργούνταν σε τακτά διαστήματα και όχι μόνον σποραδικά.

48. Η Επιτροπή ισχυρίζεται επιπλέον ότι οι οδηγίες που δίδονταν στο COZ όσον αφορά τους ελέγχους που έπρεπε να διενεργηθούν δεν είχαν προσαρμοσθεί δεόντως μετά την απόπειρα απάτης το 1982. (Έγινε και τότε απόπειρα να πωληθεί στην παρέμβαση βούτυρο παρασκευασθέν με τη μέθοδο NIZO.) Κατά την Επιτροπή, τούτο προκύπτει επίσης από τις απαντήσεις του Υπουργού Braks. Στην παράκληση διαβιβάσεως των εγγράφων οδηγιών για τον έλεγχο του COZ, ο Υπουργός απήντησε ότι δεν υφίσταντο τέτοιες οδηγίες. Τα σχετικά ζητήματα είχαν ήδη ρυθμιστεί κατά τη δεκαετία του '70. Επιπλέον — εκθέτει περαιτέρω η Επιτροπή — δεν υπήρξε κανένας συστηματικός λογιστικός έλεγχος εκ μέρους του COZ. Τούτο κατέστη εμφανές κυρίως το 1987, όταν η AID απέρριψε το παρασκευασθέν με τη μέθοδο NIZO βούτυρο το οποίο είχε εγκρίνει το COZ.

49. Η προσφεύγουσα αντιτάσσει ότι ακριβώς από το γεγονός ότι το παρασκευασθέν με τη μέθοδο NIZO βούτυρο εντοπίσθηκε και απορρίφθηκε προκύπτει η αποτελεσματικότητα του ολλανδικού συστήματος ελέγχου. Για τον λόγο επίσης αυτόν δεν είναι σαφές γιατί οι οδηγίες προς το COZ θα έπρεπε να προσαρμοσθούν κατά κάποιο τρόπο.

50. Αντιθέτως, η Επιτροπή φρονεί — όπως ήδη αναφέρθηκε — ότι η AID δεν ανέπτυξε σταθερή δραστηριότητα, αλλά διενήργησε εκ νέου ελέγχους μόλις το 1987. Υπό τις συνθήκες αυτές, μέχρι το 1987 το COZ ήταν η μόνη δραστήρια αρχή ελέγχου. Κατά την Επιτροπή, εάν αποδειχθεί σήμερα ότι το βούτυρο που το COZ δέχθηκε στην παρέμβαση είχε όντως παρασκευασθεί βάσει της μεθόδου NIZO, τότε δημιουργούνται σοβαρές αμφιβολίες ως προς την αποτελεσματικότητα του συστήματος ελέγχου.

51. Πάντως, η προσφεύγουσα διατείνεται ότι η AID ασκούσε σταθερά τη δραστηριότητα ελέγχου έναντι του COZ. Επιπλέον, στη συγκεκριμένη περίπτωση, το 1987, η AID ενήργησε με προτροπή του COZ.

52. Από το γεγονός ότι στην προκειμένη περίπτωση η AID κλήθηκε ρητώς από το COZ [15] να ελέγξει τη διαδικασία παραγωγής — το οποίο COZ, επιπλέον, είναι ακριβώς το όργανο το οποίο έπρεπε να την ελέγξει — μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι, διαφορετικά, δεν διενεργούσε τους ελέγχους της τουλάχιστον τακτικά.

53. Για τον λόγο αυτόν δημιουργήθηκαν εύλογες αμφιβολίες ως προς την αποτελεσματικότητα του συστήματος ελέγχου, που αφορούν πρωτίστως τα έτη πριν από το 1987 — ενόψει της αβεβαιότητας ως προς το αν η AID είχε όντως διενεργήσει ελέγχους πριν από το 1987.

54. Οι αμφιβολίες αυτές ενισχύονται ακόμη, στο μέτρο που η Επιτροπή παραπέμπει στις εκθέσεις ελέγχου που διαβίβασε η προσφεύγουσα. Οι εκθέσεις αυτές είχαν συνταχθεί κατά τη διάρκεια των ελέγχων που διενήργησε η AID το 1987. Επομένως, οι διευθυντές και το προσωπικό των γαλακτοβιομηχανιών δεν είχαν πληροφορηθεί ότι το παρασκευασθέν βάσει της μεθόδου NIZO βούτυρο δεν γινόταν δεκτό στην παρέμβαση. Σε παρεμφερείς διαπιστώσεις είχε καταλήξει, σύμφωνα με τα στοιχεία της, και η Επιτροπή κατά τον έλεγχο που διενήργησε το 1989. Επομένως, δεν είναι δυνατόν να υπάρξει βεβαιότητα ως προς το ότι οι επιχειρήσεις οι οποίες παρήγαγαν βούτυρο μόνον ή και με τη μέθοδο NIZO δεν πώλησαν το βούτυρο αυτό στους οργανισμούς παρεμβάσεως.

55. Η προσφεύγουσα αντιτάσσει στα ανωτέρω ότι το VIB δημοσίευσε τις προϋποθέσεις αποδοχής στην παρέμβαση ταυτόχρονα με τις προσκλήσεις για την υποβολή προσφορών. Κατά συνέπεια, η απαγόρευση του παρασκευασθέντος με τη μέθοδο NIZO βουτύρου πρέπει να ήταν γνωστή. Το γεγονός ότι οι ιδιοκτήτες γαλακτοβιομηχανιών δεν ήσαν, εντούτοις, επαρκώς πληροφορημένοι δεν παρέχει τη δυνατότητα συναγωγής συμπερασμάτων ως προς την ποιότητα των διενεργηθέντων ελέγχων.

56. Το επιχείρημα αυτό δεν μπορεί να γίνει δεκτό. Εάν μια επιχείρηση, η οποία παρήγε, όπως η ίδια ισχυρίζεται, βούτυρο για την παρέμβαση βάσει της μεθόδου NIZO, είχε προσφέρει το βούτυρο αυτό στην παρέμβαση και η προσφορά αυτή είχε απορριφθεί κατόπιν αποτελεσματικών ελέγχων, η επιχείρηση αυτή, το αργότερο από το χρονικό αυτό σημείο, θα είχε πληροφορηθεί ότι το παρασκευασθέν με τη μέθοδο NIZO βούτυρο δεν γίνεται δεκτό στην παρέμβαση. Το γεγονός ότι οι επιχειρήσεις δεν είχαν πληροφορηθεί την απαγόρευση πωλήσεως βουτύρου NIZO στην παρέμβαση μπορεί να δημιουργήσει εύλογες αμφιβολίες για την αποτελεσματικότητα του συστήματος

15 — Η AID κλήθηκε επίσης από το VIB να πραγματοποιήσει τον έλεγχο αυτό· επρόκειτο να διαπιστωθεί αν οι γαλακτοβιομηχανίες εφήρμοζαν ήδη εκ των προτέρων την αναμενόμενη τροποποίηση της νομοθεσίας σχετικά με την παραγωγή.

ελέγχου. Η διαπίστωση αυτή ουδόλως επηρεάζεται από τον ισχυρισμό της προσφεύγουσας ότι το βούτυρο NIZO πωλήθηκε τόσο καλά στην ελεύθερη αγορά, ώστε δεν ήταν αναγκαία η παραγωγή για την παρέμβαση. Όπως προκύπτει από τα πρακτικά των συνομιλιών που διεξήχθησαν κατά τη διάρκεια των ελέγχων με τους ιδιοκτήτες των γαλακτοβιομηχανιών, οι γαλακτοβιομηχανίες αυτές παρήγαγαν βούτυρο και με τη μέθοδο NIZO για την παρέμβαση.

57. Κατά τα λοιπά, η προσφεύγουσα είναι της γνώμης ότι οι εκθέσεις σχετικά με τους ελέγχους δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη ως αποδεικτικά μέσα. Εντούτοις, και στην προκειμένη περίπτωση, τα έγγραφα αυτά — τα οποία διαβιβάστηκαν από την ίδια την προσφεύγουσα — μπορούν κάλλιστα να αξιολογηθούν προκειμένου να διαπιστωθεί αν δημιουργούν εύλογες αμφιβολίες ως προς την αποτελεσματικότητα του συστήματος.

58. Τέλος, η Επιτροπή εξέθεσε ότι και το ίδιο το COZ εξέφρασε αμφιβολίες ως προς την αποτελεσματικότητα του συστήματός του ελέγχου. Η προσφεύγουσα αμφισβητεί εξάλλου την ορθότητα του ισχυρισμού αυτού. Συναφώς, η Επιτροπή παραπέμπει εκ νέου στις απαντήσεις του Υπουργού Braks. Στο ζήτημα γιατί ο διοικητικός έλεγχος μέσω δειγματοληπτικής εξετάσεως των βιβλίων θεωρήθηκε πρακτικώς αδύνατος, ο Υπουργός απάντησε ότι ένας έλεγχος υπό την έννοια της σχετικής νομοθεσίας μπορεί να διενεργηθεί μόνο στο πλαίσιο του συνολικού διοικητικού ελέγχου των λογιστικών βιβλίων. Τούτο σημαίνει συστηματικό έλεγχο, ο οποίος πρέπει να αφορά τη συνολική παραγωγή, κατά συνέπεια δε και τις αγορές, πωλήσεις και αποθηκεύσεις. Από τα ανωτέρω ανακύπτει εν πάση περιπτώσει το ερώτημα γιατί δεν διενεργήθηκε ο έλεγχος αυτός. Πάντως, δίδεται η εντύπωση ότι στις Κάτω Χώρες ο έλεγχος αυτός δεν διενεργήθηκε. Από μια περαιτέρω απάντηση προκύπτει ότι οι προτάσεις για τροποποίηση των ελέγχων που υπέβαλε το COZ τέθηκαν σε εφαρμογή με μεγάλη καθυστέρηση.

59. Το σύνολο των επιχειρημάτων και οι προηγούμενες σκέψεις δημιουργούν εύλογες εν πάση περιπτώσει αμφιβολίες όσον αφορά την αποτελεσματικότητα του ολλανδικού συστήματος ελέγχου, οπότε ο σχετικός ισχυρισμός της Επιτροπής αρκεί για να εκπληρώσει την υποχρέωση αποδείξεως που υπέχει όσον αφορά τις παρανομίες τις οποίες προσάπτει στην προσφεύγουσα.

60. Η προσφεύγουσα βάλλει, επιπλέον, κατά του υπολογισμού των μειώσεων στον οποίο προέβη η Επιτροπή. Τούτο αφορά, κατ' αρχάς, το ζήτημα των δαπανών που ελήφθησαν υπόψη για τον υπολογισμό. Η προσφεύγουσα θεωρεί ότι η εν προκειμένω χρηματοπιστωτική διόρθωση αφορά το οικονομικό έτος 1987. Στην παρούσα υπόθεση μπορούν να ληφθούν υπόψη μόνον αγορές των οργανισμών παρεμβάσεως και αντίστοιχοι έλεγχοι μεταξύ της 1ης Δεκεμβρίου 1986 και της 1ης Ιουλίου 1987. Η πρώτη ημερομηνία αντιστοιχεί, επομένως, στην έναρξη του οικονομικού έτους 1987. Η ημερομηνία της 1ης Ιουλίου 1987 λαμβάνεται υπόψη διότι από αυτό το χρονικό σημείο έγινε δεκτό στην παρέμβαση το παρασκευασθέν από γλυκιά

κρέμα βούτυρο, οπότε οι επίδικοι εν προκειμένω έλεγχοι δεν ήσαν πλέον αναγκαίοι. Εάν ο υπολογισμός στηριχθεί στις ποσότητες βουτύρου που αγοράστηκαν την περίοδο εκείνη, η μείωση θα πρέπει να περιορισθεί, κατά την προσφεύγουσα, σε 11 εκατομμύρια HFL.

61. Κατά του επιχειρήματος αυτού η Επιτροπή προβάλλει ότι κατά την εν λόγω εκκαθάριση λογαριασμών ελήφθησαν υπόψη οι δαπάνες τις οποίες δήλωσε η προσφεύγουσα για το έτος 1987. Κατά την Επιτροπή, αυτές αφορούσαν και το βούτυρο το οποίο είχε γίνει δεκτό στην παρέμβαση τα προηγούμενα έτη. Επειδή τούτο συνέβη χωρίς τη διενέργεια ουσιαστικών ελέγχων, η Επιτροπή δεν μπορεί να επιβαρυνθεί με τις σχετικές δαπάνες *για το έτος 1987*. Επειδή οι λογαριασμοί σχετικά με τις δαπάνες που δηλώθηκαν για τα έτη 1985 και 1986 έχουν ήδη εκκαθαρισθεί, δεν είναι ευχερής η διόρθωση για τα εν λόγω έτη. Στο πλαίσιο της εκκαθαρίσεως των λογαριασμών για το 1987 δεν πρόκειται όμως για τις δαπάνες τις οποίες προκάλεσε η αγορά βουτύρου για την παρέμβαση το έτος 1987. Πρόκειται μάλλον για τις δαπάνες οι οποίες δηλώθηκαν για το έτος 1987. Κατά την Επιτροπή, είναι δυνατόν οι δαπάνες αυτές να αφορούν και τις αγορές βουτύρου που πραγματοποιήθηκαν τα προηγούμενα έτη.

62. Η προσφεύγουσα αντιτάσσει στο επιχείρημα αυτό ότι η εκκαθάριση των λογαριασμών σημαίνει ταυτοχρόνως ότι οι δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν αναγνωρίζονται ως νόμιμες και ότι διαπιστώνεται ότι αυτές ήσαν σύμφωνες προς τους κοινοτικούς κανόνες. Είναι βεβαίως δυνατό μια εκκαθάριση λογαριασμών να αφορά βούτυρο το οποίο αγοράστηκε στην παρέμβαση τα προηγούμενα έτη. Όταν όμως η εκκαθάριση των λογαριασμών για τα προηγούμενα έτη έχει ήδη ολοκληρωθεί, τούτο σημαίνει, κατά την προσφεύγουσα, ότι οι δαπάνες πρέπει να θεωρηθούν νόμιμες. Επομένως, το βούτυρο που αγοράσθηκε τα προηγούμενα έτη (νομίμως) δεν μπορεί να προκαλέσει εκ των υστέρων δαπάνες οι οποίες δεν θα θεωρούνται νόμιμες.

63. Κατά την Επιτροπή, το επιχείρημα αυτό δεν είναι ορθό. Επιπλέον, η αποδοχή του θα σήμαινε ότι είναι αδύνατο για την Επιτροπή να αντλήσει οικονομικές συνέπειες από παρανομίες τις οποίες διαπίστωσε για πρώτη φορά με ορισμένα έτη καθυστέρηση. Η εκκαθάριση των λογαριασμών για ένα οικονομικό έτος σημαίνει απλώς ότι η Επιτροπή δεν μπορεί πλέον, κατά την εκκαθάριση των λογαριασμών των επομένων οικονομικών ετών, να αποφασίσει για τις αντίστοιχες δαπάνες. Με άλλα λόγια, η εκκαθάριση των λογαριασμών είναι οριστική. Τούτο όμως δεν σημαίνει ότι η Επιτροπή αναγνωρίζει τη νομιμότητα των ενεργειών οι οποίες πραγματοποιήθηκαν μεν το αντίστοιχο έτος, των οποίων όμως οι δαπάνες — όπως στην παρούσα περίπτωση — εμφανίστηκαν τα επόμενα οικονομικά έτη. Η Επιτροπή δεν κωλύεται επίσης να αντλήσει οικονομικές συνέπειες από παρανομίες οι οποίες αποκαλύφθηκαν για πρώτη φορά μερικά έτη αργότερα — υπό την προϋπόθεση όμως ότι η μείωση αφορά οικονομικό έτος για το οποίο οι λογαριασμοί δεν έχουν ακόμη εκκαθαρισθεί.

64. Κατά το άρθρο 8 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1723/72 της Επιτροπής, της 26ης Ιουλίου 1972, περί εκκαθαρίσεως λογαριασμών για το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολι-

σμού και Εγγυήσεων, τμήμα Εγγυήσεων [16], η απόφαση για την εκκαθάριση των λογαριασμών περιέχει «τον καθορισμό του ποσού των δαπανών που πραγματοποιούνται σε κάθε κράτος μέλος κατά τη διάρκεια του σχετικού έτους, και αναγνωρίζεται ότι επιβαρύνουν το ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων (...)» [17]. Το μόνο συμπέρασμα που μπορεί να συναχθεί από τη διάταξη αυτή είναι ότι με την απόφαση εκκαθαρίσεως λογαριασμών διαπιστώνεται ποιες δαπάνες επιβαρύνουν το ΕΓΤΠΕ. Επειδή όμως από την άλλη πλευρά, κατά το άρθρο 3 του κανονισμού 729/70, χρηματοδοτούνται μόνον οι παρεμβάσεις που επιχειρούνται σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες, από το προπαρατεθέν κείμενο μπορεί να συναχθεί ότι με την απόφαση αυτή διαπιστώνεται επίσης ότι οι δαπάνες πραγματοποιήθηκαν σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες.

65. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, ο βασικός σκοπός της εκκαθαρίσεως των λογαριασμών είναι πάντως «η διασφάλιση του ότι οι αναληφθείσες από τις εθνικές αρχές δαπάνες έγιναν σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες» [18]. Το Δικαστήριο έκρινε περαιτέρω ότι, εφόσον οι λογαριασμοί δεν έχουν δεόντως εκκαθαρισθεί, η Επιτροπή είναι υποχρεωμένη, σύμφωνα με τον κανονισμό 729/70, να μη χρεώσει το ΕΓΤΠΕ με δαπάνες μη εγκριθείσες σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες. Η υποχρέωση αυτή δεν αίρεται από το γεγονός και μόνον ότι η εκκαθάριση των λογαριασμών έγινε μετά την εκπνοή της προβλεπομένης στο άρθρο 5 του κανονισμού 729/70 προθεσμίας.

66. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι με την απόφαση περί εκκαθαρίσεως των λογαριασμών επιδιώκεται πρωτίστως να αποφευχθούν αδικαιολόγητες πληρωμές από την Επιτροπή. Η δυνατότητα αυτή πρέπει να υφίσταται, παρά τις τεθείσες προθεσμίες, μέχρι την οριστική εκκαθάριση. Θα ήταν ασυμβίβαστο προς τον σκοπό αυτόν εάν λόγω μη αποκαλυφθεισών ελλείψεων οι μη διαπιστωθείσες ακόμη για το εν λόγω έτος δαπάνες μπορούσαν να δηλωθούν μεταγενέστερα και ήδη διαπιστωθείσες δαπάνες μπορούσαν να προκαλέσουν στα επόμενα έτη εκ των υστέρων δαπάνες — για παράδειγμα δαπάνες αποθηκεύσεως — χωρίς η Επιτροπή να έχει τη δυνατότητα — παρά το γεγονός ότι δεν έχει χωρήσει ακόμη εκκαθάριση των λογαριασμών για τα επόμενα έτη — να αντλήσει τις οικονομικές συνέπειες από τις εν τω μεταξύ διαπιστωθείσες παρανομίες για τις δαπάνες που δηλώθηκαν τα επόμενα έτη. Συναφώς πρέπει να αναγνωρισθεί στην Επιτροπή η ευχέρεια να επεκτείνει τις μειώσεις λόγω ανεπαρκών ελέγχων και στις δαπάνες οι οποίες αφορούν το βούτυρο που αγοράστηκε από τους οργανισμούς παρεμβάσεως και αποθηκεύθηκε μετά τις 28 Φεβουαρίου 1985 και τις οποίες δήλωσε η προσφεύγουσα για το 1987.

67. Επιπλέον, η προσφεύγουσα βάλλει κατά του ύψους των διορθώσεων. Κατά την προσφεύγουσα, το ποσοστό του 10 % που καθόρισε η Επιτροπή για τη διόρθωση είναι αυθαίρετο. Το ποσοστό αυτό δεν δικαιολογείται, δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν παρέθεσε καμία συγκεκριμένη περίπτωση ή πραγματικό περιστατικό όσον αφορά τις παραβάσεις που διέπραξε η προσφεύγουσα.

16 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/008, σ. 115.

17 — Ο κανονισμός αυτός καταργήθηκε στις 16 Οκτωβρίου 1995 με τον κανονισμό (ΕΚ) 1663/95 της Επιτροπής, της 7ης Ιουλίου 1995, για τη θέσπιση λεπτομερειών εφαρμογής του κανονισμού 729/70 όσον αφορά τη διαδικασία για την εκκαθάριση των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων (ΕΕ L 158, σ. 6), εξακολουθεί όμως να εφαρμόζεται στην εκκαθάριση λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ μέχρι και το οικονομικό έτος 1995 κατά το άρθρο 9 του κανονισμού 1663/95. Κατά το άρθρο 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 1663/95, η απόφαση εκκαθαρίσεως λογαριασμών «(...) καθορίζει το ποσό της δαπάνης που πραγματοποιήθηκε σε κάθε κράτος μέλος κατά τη διάρκεια του εν λόγω οικονομικού έτους και που πρέπει να καταλογισθεί στο ΕΓΤΠΕ, με την επιφύλαξη των αποφάσεων που θα ληφθούν μεταγενέστερα σύμφωνα με την παράγραφο 2, στοιχείο γ', του άρθρου αυτού (...)» (η τελευταία αυτή διάταξη προβλέπει κατά τα λοιπά, υπό προϋποθέσεις, περαιτέρω διορθώσεις.)

18 — Απόφαση της 27ης Ιανουαρίου 1988, 349/85, Δανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1988, σ. 169, σκέψη 19).

68. Η Επιτροπή ορθώς αντιτάσσει στα ανωτέρω ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, θα μπορούσε δικαιολογημένα να αρνηθεί και την ανάληψη του συνόλου των δαπανών. Πράγματι, το Δικαστήριο έκρινε ότι, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν καθίσταται δυνατό να διαπιστωθεί με βεβαιότητα ο βαθμός στον οποίο ένα εθνικό μέτρο, ασυμβίβαστο με το κοινοτικό δίκαιο, προκάλεσε αύξηση των δαπανών μιας θέσεως του προϋπολογισμού του ΕΓΤΠΕ, η Επιτροπή «δεν έχει άλλη επιλογή» από το να αρνηθεί τη χρηματοδότηση των επιδίκων δαπανών στο σύνολό τους, επομένως όχι μόνον ως προς ορισμένο ποσοστό [19]. Επειδή η ανεπάρκεια των ελέγχων δεν παρέχει τη δυνατότητα να διαπιστωθεί επακριβώς ποιες ζημίες προέκυψαν, η Επιτροπή μπορεί, βάσει των ανωτέρω, να απορρίψει το σύνολο των δαπανών. Η ίδια η Επιτροπή παραπέμπει εν προκειμένω σε μια απόφαση με την οποία το Δικαστήριο έκρινε τα εξής: «με δεδομένο ότι (...) οι διενεργηθέντες (...) έλεγχοι δεν συνιστούν εμπεριστατωμένους ελέγχους (...) η Επιτροπή είχε το δικαίωμα να αρνηθεί την επιβάρυνση του ΕΓΤΠΕ με το σύνολο των ανωτέρω ποσών» [20].

69. Άλλωστε, η Επιτροπή τονίζει ότι μια μείωση κατά 10 % πρέπει να θεωρηθεί στην προκειμένη περίπτωση λίαν περιορισμένη. Βάσει του ελέγχου που πραγματοποίησε η AID το 1987, περισσότεροι από 25 000 τόνους βουτύρου δεν έγιναν δεκτοί από τους οργανισμούς παρεμβάσεως διότι δεν είχαν παρασκευασθεί σύμφωνα με τις προδιαγραφές. Η ποσότητα αυτή αντιστοιχεί στο 40 % του προσφερθέντος στην παρέμβαση βουτύρου το έτος 1987. Για τον λόγο αυτόν, μείωση κατά 10 % δεν πρέπει να θεωρηθεί ως υπερβολικά υψηλή.

70. Η προσφεύγουσα αντιτάσσει ότι η Επιτροπή στηρίζεται εν προκειμένω στο βούτυρο το οποίο — χάρη στους ελέγχους της — δεν πωλήθηκε στην παρέμβαση. Εντούτοις, όπως εκτέθηκε προηγουμένως, υφίστανται εύλογες αμφιβολίες ως προς το αν τα προηγούμενα έτη διεξήχθησαν περιοδικοί και αποτελεσματικοί έλεγχοι. Επομένως, μπορεί να θεωρηθεί ότι τα προηγούμενα έτη αγοράσθηκε από τους οργανισμούς παρεμβάσεως χωρίς αποτελεσματικό έλεγχο και βούτυρο το οποίο δεν έπρεπε να έχει εγκριθεί. Πρέπει να παρατηρηθεί συναφώς ότι τα προηγούμενα έτη δεν απορρίφθηκε καμία ποσότητα βουτύρου που προσφέρθηκε στην παρέμβαση. Δεν είναι όμως βέβαιον ότι τα προηγούμενα έτη δεν είχε προσφερθεί στην παρέμβαση βούτυρο παρασκευασθέν με τη μέθοδο NIZO και ότι για πρώτη φορά το 1987 αιφνιδίως το 40 % του προσφερθέντος βουτύρου είχε παρασκευασθεί με τη μέθοδο NIZO.

71. Οι κατευθυντήριες γραμμές που θέσπισε η Επιτροπή για την περίπτωση της κατ' αποκοπήν διορθώσεως, κατόπιν προτάσεως ομάδας που περιλαμβάνει μέλη διαφόρων διευθύνσεων (Belle Group Report), προβλέπουν 3 συντελεστές διορθώσεως: 2 %, 5 % και 10 %. Επιβάλλεται διόρθωση κατά 10 % όταν οι ελλείψεις αφορούν το σύνολο ή βασικά στοιχεία του συστήματος ελέγχου ή τη διε-

19 — Αποφάσεις της 4ης Ιουλίου 1996, C-50/94, Ελλάδα κατά Επιτροπής (Συλλογή 1996, σ. I-3331, σκέψη 26), της 7ης Φεβρουαρίου 1979, 15/76 και 16/76, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1979/I, σ. 141, σκέψεις 32 επ.), και της 24ης Μαρτίου 1988, 347/85, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής (Συλλογή 1988, σ. 1749, σκέψη 13).

20 — Απόφαση της 8ης Ιανουαρίου 1992, C-197/90, Ιταλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1992, σ. I-1, σκέψη 39).

νέργεια ελέγχων οι οποίοι είναι σημαντικοί για τη διασφάλιση της νομιμότητας των δαπανών, οπότε είναι εύλογο να θεωρηθεί ότι υφίσταται υψηλός κίνδυνος εκτεταμένων ζημιών.

72. Ενόψει των ελλείψεων του ελέγχου και της ποσότητας του προσφερθέντος παρανόμως στην παρέμβαση βουτύρου που αντιπροσωπεύει μέχρι το 40 % της συνολικώς προσφερθείσας ποσότητας, η διόρθωση με συντελεστή 10 % δεν είναι ανεπιεικής.

73. Κατά συνέπεια, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι οι αιτιάσεις της προσφεύγουσας όσον αφορά τον τρόπο υπολογισμού της μειώσεως δεν είναι βάσιμες.

74. Στο πλαίσιο του πρώτου λόγου ακυρώσεως, η προσφεύγουσα προβάλλει επίσης παράβαση ενός άλλου κανονισμού. Με τη συνοπτική έκθεσή της, η Επιτροπή προσήψε στην προσφεύγουσα ότι παρέβη τα άρθρα 3 και 5 του κανονισμού (ΕΟΚ) 283/72 [21]. Κατά το άρθρο 3, τα κράτη μέλη κοινοποιούν στην Επιτροπή κατάσταση που περιλαμβάνει τις περιπτώσεις παρανομιών οι οποίες αποτέλεσαν αντικείμενο μιας πρώτης διοικητικής ή δικαστικής διαπιστώσεως. Το άρθρο 5 αφορά την ανάκτηση των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών. Η προσφεύγουσα φρονεί ότι δεν παρέβη τις διατάξεις αυτές, καθόσον παρανομία υπό την έννοια του άρθρου 3 θα είχε υπάρξει για πρώτη φορά εάν βούτυρο παρασκευασθέν με τη μέθοδο NIZO είχε πράγματι αγορασθεί από τους οργανισμούς παρεμβάσεως. Κατά την προσφεύγουσα, στην Επιτροπή θα έπρεπε να κοινοποιηθεί μόνον πραγματική παράβαση των κοινοτικών κανόνων. Τούτο προκύπτει από το κείμενο του κανονισμού.

75. Αντιθέτως, κατά την Επιτροπή, ο όρος «παρανομία» πρέπει να ερμηνευθεί ευρέως. Παραπέμπει συναφώς σε έγγραφο εργασίας που συνέταξε η ίδια, κατά το οποίο πρέπει να θεωρηθεί ότι υφίσταται παρανομία σε περίπτωση παραβάσεως κανόνα του κοινοτικού δικαίου με σκοπό την αδικαιολόγητη οικειοποίηση ποσού σε βάρος του ΕΓΤΠΕ, χωρίς να χρειάζεται συναφώς να υποστεί πράγματι το ΕΓΤΠΕ οικονομική ζημία. Ακόμη και η έννοια της «πρώτης διοικητικής ή δικαστικής διαπιστώσεως» πρέπει να ερμηνευθεί ευρέως. Πρόκειται για μια πρώτη έκθεση, η οποία καταρτίζεται και υπογράφεται από την εθνική αρμόδια αρχή και αφορά την περίπτωση κατά την οποία μπορεί να θεωρηθεί ότι υφίσταται παράβαση κανόνων. Η έκθεση αυτή δεν υπόκειται σε καμία ειδική τυπική προϋπόθεση.

76. Περαιτέρω, η Επιτροπή τονίζει ότι στην παρούσα υπόθεση δεν είναι δυνατό να αποκλεισθεί απάτη για τα προηγούμενα έτη. Επιπλέον, στο πλαίσιο των ως άνω διατάξεων του κανονισμού 283/72, σημασία δεν έχουν μόνον οι οικονομικές επιπτώσεις των ενεργειών αλλά και η σοβαρότητά τους. Στην παρούσα περίπτωση πρόκειται για το 40 % της συνολικώς προσφερθείσας ποσότητας βουτύρου σε ένα έτος. Εξ αυτού οι ολλανδικές αρχές θα μπορούσαν να συναγάγουν το συμπέρασμα ότι και ένα μέρος του ήδη

21 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 283/72 του Συμβουλίου, της 7ης Φεβρουαρίου 1972, περί των ανωμαλιών και της ανακτήσεως των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών στο πλαίσιο της χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής ως και της οργανώσεως ενός συστήματος πληροφορήσεως στον τομέα αυτόν (ΕΕ ειδ. εκδ. 03/007, σ. 148).

αγορασθέντος από τους οργανισμούς παρεμβάσεως βουτύρου δεν πληρούσε τις σχετικές προϋποθέσεις. Επιπλέον, δεν μπορεί να αποκλεισθεί η απάτη και όσον αφορά το βούτυρο το οποίο λόγω των ελέγχων δεν έγινε δεκτό στην παρέμβαση. Κατά την Επιτροπή, το βούτυρο αυτό μπορεί πράγματι να προσφερθεί εντός άλλου κράτους μέλους. Η Επιτροπή φρονεί συναφώς ότι στην υπό κρίση υπόθεση ο κίνδυνος απάτης είναι ιδιαίτερα μεγάλος, διότι δεν είναι δυνατό να διαπιστωθεί καμία διαφορά μεταξύ του βουτύρου που έχει παρασκευασθεί με τη μέθοδο NIZO και του βουτύρου που έχει παρασκευασθεί από όξινη κρέμα γάλακτος.

77. Από την εξέταση του κειμένου του άρθρου 3 προκύπτει ότι η παράγραφος 2 αυτού περιέχει διάταξη η οποία προβλέπει ότι, στο πλαίσιο της κοινοποιήσεως των στοιχείων, περιλαμβάνονται διευκρινίσεις ως προς τη διάταξη που παραβιάστηκε. Εξ αυτού θα μπορούσε να συναχθεί ότι, πράγματι, πρέπει να κοινοποιούνται μόνον παραβάσεις των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου. Πλην όμως, το άρθρο 4 ορίζει ότι κάθε κράτος μέλος ανακοινώνει αμέσως στα λοιπά ενδιαφερόμενα κράτη μέλη και στην Επιτροπή τις ανωμαλίες για τις οποίες διαβλέπει πολύ σύντομες συνέπειες εκτός του εδάφους του. Τούτο ισχύει και για ανωμαλίες οι οποίες αφήνουν να διαφανεί η εφαρμογή νέας παραπλανητικής μεθόδου. Τούτο σημαίνει ότι ο κύριος σκοπός είναι να αποφευχθούν κατά το δυνατόν νέες περιπτώσεις απάτης. Συναφώς έχει σημασία — όπως ανέφερε η Επιτροπή — να ενημερώνεται η Επιτροπή και για τις περιπτώσεις απόπειρας απάτης. Τούτο εκφράζεται στο άρθρο 7, παράγραφος 3, κατά το οποίο η Επιτροπή οργανώνει σε κοινοτικό επίπεδο πληροφοριακές συσκέψεις με σκοπό την από κοινού εξέταση των πληροφοριών «ιδίως ως προς τα διδάγματα που θα προκύψουν σχετικά με τις ανωμαλίες, τα προληπτικά μέτρα και τις διώξεις». Τέλος, στην τρίτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού εκτίθεται ότι πρέπει να κοινοποιούνται στην Επιτροπή οι ανώμαλες περιπτώσεις «προκειμένου να γνωστοποιηθεί η φύση των απατηλών μεθόδων».

78. Και στο πλαίσιο αυτό πρέπει να ερμηνευθεί ευρέως η έννοια της «πρώτης διοικητικής ή δικαστικής διαπιστώσεως». Όπως ορθώς εκθέτει η Επιτροπή, μπορεί να θεωρηθεί ότι η AID καταγράφει τις παρανομίες που διαπιστώνει και, κατά συνέπεια, ότι αυτές έχουν αποτελέσει αντικείμενο μιας πρώτης διοικητικής ή δικαστικής διαπιστώσεως.

79. Επομένως, ήδη από το γράμμα του κανονισμού προκύπτει ότι οι δύο έννοιες πρέπει να ερμηνευθούν ευρέως, οπότε μπορεί να προσαφθεί εν προκειμένω στην προσφεύγουσα παράβαση του κανονισμού. Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο διότι η προσφεύγουσα έπρεπε να θεωρήσει ότι περιπτώσεις απάτης εμφανίστηκαν πράγματι τα προηγούμενα έτη. Είναι άνευ σημασίας συναφώς το γεγονός ότι το έγγραφο εργασίας στο οποίο στηρίζεται η Επιτροπή καταρτίστηκε μόλις το 1989.

80. Η επιχειρηματολογία της προσφεύγουσας σχετικά με τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως — παραβίαση των γενικών αρχών του δικαίου όπως των αρχών της αρωγής και της ασφαλείας δικαίου — αφορά σε μεγάλο μέρος την προβληματική η οποία εκτέθηκε ήδη στα πλαίσια του πρώτου λόγου ακυρώσεως. Πράγματι, η προσφεύγουσα καταλογίζει στην Επιτροπή παραβίαση της αρχής της αρωγής, μεταξύ άλλων, διότι η Επιτροπή δεν έλαβε υπόψη τις προσπάθειες που κατέβαλε η προσφεύγουσα για την καθιέρωση αποτελεσμα-

τικού συστήματος ελέγχου. Εντούτοις, ήδη στο πρώτο μέρος της εκθέσεως της γνώμης μου επί της υποθέσεως, αναφέρθηκε ότι δημιουργήθηκαν εύλογες αμφιβολίες ως προς την αποτελεσματικότητα του εν λόγω συστήματος ελέγχου.

81. Επιπλέον, η προσφεύγουσα βάλλει εκ νέου στο σημείο αυτό κατά της επιβολής μειώσεως της επιστροφής κατά 10 %. Η Επιτροπή δεν τήρησε εν προκειμένω τις κατευθυντήριες γραμμές τις οποίες είχε θέσει η ίδια. Εντούτοις, η προσφεύγουσα θεμελιώνει την ανωτέρω άποψη στον ισχυρισμό ότι το σύστημα ελέγχου δεν παρουσιάζει ελλείψεις. Και το σημείο αυτό συζητήθηκε στα πλαίσια του πρώτου λόγου ακυρώσεως και συνήχθη το συμπέρασμα ότι υφίσταντο εύλογες αμφιβολίες όσον αφορά την αποτελεσματικότητα του όλου συστήματος ελέγχου. Για τον λόγο αυτόν η Επιτροπή μπορούσε, σύμφωνα με τις δικές της κατευθυντήριες γραμμές, να αποφασίσει μείωση κατά 10 %. Στο πλαίσιο αυτό πρέπει να τονισθεί ακόμη ότι — όπως ήδη αναφέρθηκε — η Επιτροπή μπορούσε εν προκειμένω να απορρίψει την ανάληψη του συνόλου των δαπανών.

82. Η προσφεύγουσα εκθέτει περαιτέρω ότι, κατά τη διάρκεια ελέγχου της Επιτροπής το 1987, ο οποίος διενεργήθηκε στα πλαίσια της εκκαθαρίσεως των λογαριασμών για το 1986, η Επιτροπή δεν διατύπωσε καμία αντίρρηση για το σύστημα ελέγχου των Κάτω Χωρών. Επομένως, η προσφεύγουσα ορθώς θεώρησε ότι και κατά τη γνώμη της Επιτροπής το σύστημα ελέγχου της ήταν αποτελεσματικό και επαρκές. Κατά συνέπεια, δεν είναι δυνατόν η Επιτροπή, στο πλαίσιο ελέγχου ο οποίος διενεργήθηκε δύο έτη αργότερα, να καταλήγει σε αντίθετο αποτέλεσμα. Τούτο συνιστά παραβίαση της αρχής της ασφαλείας δικαίου.

83. Στην προκειμένη περίπτωση υπάρχει διαφωνία ως προς το αντικείμενο του εν λόγω ελέγχου της Επιτροπής κατά το έτος 1987. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι επρόκειτο για έλεγχο ο οποίος είχε εντελώς διαφορετικό αντικείμενο από το αντικείμενο του ελέγχου κατά το έτος 1989. Το 1987 διενεργήθηκε γενικός έλεγχος. Ο έλεγχος του βουτύρου που αγοράστηκε από τους οργανισμούς παρεμβάσεως ήταν ένα μόνον από τα σημεία που εξετάστηκαν μεταξύ άλλων. Αντιθέτως, ο έλεγχος του 1989 είχε ως αποκλειστικό αντικείμενο την εξακρίβωση του κατά πόσον ήσαν δικαιολογημένες οι υπόνοιες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσον αφορά την ανεπάρκεια των ελέγχων κατά την αγορά του βουτύρου. Κατά τα λοιπά, μπορεί να θεωρηθεί ότι ο έλεγχος του 1987, ο οποίος αφορούσε μόνον την παρέμβαση γενικώς, αναφερόταν στους κανόνες που ίσχυαν κατά την περίοδο εκείνη. Από το 1987 όμως έγινε δεκτό στην παρέμβαση βούτυρο παρασκευασθέν από γλυκιά κρέμα και, επομένως, δεν ήταν πλέον αναγκαία η εποπτεία των ελέγχων από την άποψη αυτή. Η προσφεύγουσα αμφισβητεί ότι ο έλεγχος του 1987 αφορούσε τις νέες ρυθμίσεις.

84. Μπορεί να θεωρηθεί βέβαιον ότι ο έλεγχος του 1989 αφορούσε ειδικά το ζήτημα κατά πόσον η προσφεύγουσα είχε διενεργήσει αποτελεσματικούς ελέγχους ώστε μόνον το βούτυρο που παρασκευάζεται από όξινη κρέμα γάλακτος να πωλείται στην παρέμβαση. Δεν είναι σαφές γιατί η Επιτροπή, αφού εντόπισε τις ελλείψεις στα πλαίσια ειδικού ελέγχου, δεν μπορούσε να αντλήσει καμία οικονομική συνέπεια για τον λόγο και μόνον ότι δεν είχε διαπιστώσει τις ελλείψεις αυτές στο πλαίσιο προηγουμένου ελέγχου. Τούτο θα σήμαινε ότι ο έλεγχος που διενερ-

γήθηκε σε ορισμένο χρόνο και δεν κατέληξε στη διαπίστωση παρανομίας θα απέκλειε κάθε οικονομική συνέπεια για το μέλλον, ακόμη και αν διαπιστώνονταν στη συνέχεια παρανομίες. Όπως μνημονεύθηκε ανωτέρω, ο σκοπός της αποφάσεως για την εκκαθάριση των λογαριασμών είναι η πραγματοποίηση των δαπανών σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες. Πρέπει επομένως — εφόσον οι λογαριασμοί δεν έχουν εκκαθαρισθεί νομοτύπως — να είναι δυνατή η άντληση οικονομικών συνεπειών από προηγούμενες παρανομίες.

85. Στο πλαίσιο αυτό, επιβάλλεται εκ νέου η παρατήρηση ότι αρμόδια για τη διοργάνωση των ελέγχων είναι πρωτίστως τα κράτη μέλη. Τα κράτη μέλη οφείλουν να διαμορφώνουν τους ελέγχους κατά τρόπον ώστε να αποφεύγονται οι παρανομίες. Στην προκειμένη περίπτωση η ίδια η προσφεύγουσα παρατήρησε ότι ήταν δυνατό να ανακύψουν προβλήματα στο πλαίσιο των ελέγχων. Επιπλέον, τόνισε πολλές φορές ότι δεν ήταν δυνατή η διενέργεια αποτελεσματικού ελέγχου, έστω και βάσει των πιθανών μεθόδων ελέγχου που πρότεινε η Επιτροπή. Η προσφεύγουσα δεν μπορεί να απαλλαγεί της υποχρεώσεώς της να διοργανώσει αποτελεσματικό έλεγχο επικαλούμενη το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν διαπίστωσε παρανομίες στο πλαίσιο προηγουμένου ελέγχου.

86. Ως τελευταίο λόγο ακυρώσεως η προσφεύγουσα προβάλλει την παράβαση του άρθρου 190 της Συνθήκης ΕΚ, διότι η απόφαση της Επιτροπής δεν είναι επαρκώς αιτιολογημένη. Αφενός, η προσφεύγουσα προβάλλει εκ νέου σκέψεις οι οποίες εντάσσονται στην πραγματικότητα στον πρώτο λόγο ακυρώσεως. Αφετέρου, όσον αφορά το ζήτημα αν η αιτιολογία της Επιτροπής ήταν επαρκής, προσήκει η παραπομπή στη νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία στις αποφάσεις περί εκκαθαρίσεως λογαριασμών δεν απαιτείται λεπτομερής αιτιολογία, εφόσον η ενδιαφερόμενη κυβέρνηση συνεργάστηκε στενά κατά τη διαδικασία καταρτίσεως της αποφάσεως και, επομένως, γνωρίζει τους λόγους για τους οποίους η Επιτροπή κρίνει ότι δεν πρέπει να επιβαρυνθεί το ΕΓΤΠΕ με τα επίμαχα ποσά [22]. Επειδή η ίδια η προσφεύγουσα αναφέρεται στην εκτεταμένη αλληλογραφία που αντηλλάγη μεταξύ των Κάτω Χωρών και της Επιτροπής από το 1989 ως το 1993, μπορεί να θεωρηθεί ότι είχε συνεργασθεί επαρκώς στην προηγηθείσα της εκδόσεως της αποφάσεως διαδικασία.

87. Κατά συνέπεια, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι οι αιτιάσεις που διατύπωσε η προσφεύγουσα κατά της αποφάσεως της Επιτροπής δεν είναι δικαιολογημένες.

Δικαστικά έξοδα

88. Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, του Οργανισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρξε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου.

22 — Απόφαση Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής, παρατεθείσα στην υποσημείωση 19, σκέψη 60.

Δ — Πρόταση

89. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφασίσει ως εξής:

«1) Απορρίπτει την προσφυγή.

2) Καταδικάζει το Βασίλειο των Κάτω Χωρών στα δικαστικά έξοδα.»