ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ F. G. JACOBS

της 12ης Ιουλίου 2001 [1]

Περιεχόμενα

Εισαγωγή I-3010

Το νομοθετικό πλαίσιο I-3011

Νομοθετικές διατάξεις I-3011

Οι κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής I-3013

Ενισχύσεις στον τομέα των αροτραίων καλλιεργειών I-3014

Νομοθετικές διατάξεις I-3014

Συνοπτική παρουσίαση των εκατέρωθεν ισχυρισμών I-3016

Ανάλυση I-3018

Ενισχύσεις για την παύση καλλιέργειας γαιών I-3020

Νομοθετικές διατάξεις I-3020

Συνοπτική έκθεση των εκατέρωθεν ισχυρισμών I-3021

Ανάλυση I-3023

Ειδικές πριμοδοτήσεις για βόειο κρέας και πριμοδοτήσεις για θηλάζουσες αγελάδες ... I-3024

Νομοθετικές διατάξεις I-3024

Συνοπτική παρουσίαση των εκατέρωθεν ισχυρισμών I-3025

Ανάλυση I-3027

Συμπληρωματική εισφορά οφειλόμενη από παραγωγούς ή αγοραστές αγελαδινού γάλακτος I-3028

Νομοθετικές διατάξεις I-3028

Το αίτημα του προσφεύγοντος I-3029

α) Η συμπληρωματική εισφορά I-3030

—Συνοπτική παρουσίαση των εκατέρωθεν ισχυρισμών I-3030

—Ανάλυση I-3030

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

β) Τόκοι επί της συμπληρωματικής εισφοράς I-3032
—Συνοπτική παρουσίαση των εκατέρωθεν ισχυρισμών I-3032
—Ανάλυση I-3033
Ενίσχυση στην παραγωγή ελαιολάδου I-3034
Νομοθετικές διατάξεις I-3034
Συνοπτική παρουσίαση των εκατέρωθεν ισχυρισμών I-3038
Ανάλυση I-3039
α) Η πρώτη ομάδα επιχειρημάτων I-3039
β) Η δεύτερη ομάδα επιχειρημάτων I-3042
Κρασί I-3043
Νομοθετικές διατάξεις I-3043
Συνοπτική παρουσίαση των εκατέρωθεν ισχυρισμών I-3043
Ανάλυση I-3044
Κλωστικό λινάρι και κλωστική κάνναβη I-3045
Νομοθετικές διατάξεις I-3045
Συνοπτική παρουσίαση και ανάλυση των εκατέρωθεν ισχυρισμών I-3046
Καθυστερημένες πληρωμές σε διαφόρους τομείς I-3048
Τελικά σχόλια I-3049
Πρόταση I-3050

1. Στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας η Ισπανία ζητεί τη μερική ακύρωση της αποφάσεως 1999/186/ΕΚ της Επιτροπής, της 3ης Φεβρουαρίου 1999, για την εξαίρεση από τη κοινοτική χρηματοδότηση ορισμένων δαπανών που πραγματοποιήθηκαν από τα κράτη μέλη στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ), τμήμα Εγγυήσεων[2], και της αποφάσεως 1999/187/ΕΚ της Επιτροπής, της 3ης Φεβρουαρίου 1999, σχετικά με την εκκαθάριση των λογαριασμών που υποβλήθηκαν από τα κράτη μέλη όσον αφορά τις δαπάνες του τμήματος εγγυήσεων του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων, τμήμα Εγγυήσεων, για το 1995[3]. Η προσφυγή του Βασιλείου της Ισπανίας αφορά την άρνηση καλύψεως δαπανηθέντων ποσών που συνολικά ανέρχονται σε 16 015 560 464 ισπανικές πεσέτες (ESP).

2 — ΕΕ L 61, σ. 34.

3 — ΕΕ L 61, σ. 37.

Εισαγωγή

2. Από το άρθρο 1 και το παράρτημα της αποφάσεως 1999/187 προκύπτει ότι η δαπάνη την οποία το προσφεύγον επιθυμούσε να χρεώσει στο τμήμα Εγγυήσεων του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (στο εξής: Ταμείο) ως εμπίπτουσα στην εκκαθάριση των λογαριασμών για το έτος 1995 ανερχόταν σε 858 256 394 837 ESP. Από το ποσό αυτό, η Επιτροπή αναγνώρισε ότι έπρεπε να καλυφθεί από το Ταμείο ποσό 833 321 278 217 ESP, ενώ ποσό 24 935 116 620 ESP απέμενε να καλυφθεί από το προσφεύγον. Κατά την άποψη του προσφεύγοντος, το τελευταίο αυτό ποσό περιλαμβάνει μια σειρά επί μέρους ποσών τα οποία η Επιτροπή θα έπρεπε να είχε εγκρίνει για κάλυψη από το Ταμείο:

— 1 471 398 749 ESP ως αντισταθμιστική ενίσχυση στον τομέα των αροτραίων καλλιεργειών,

— 215 011 390 ESP ως αντισταθμιστική ενίσχυση για την παύση καλλιέργειας γαιών,

— 1 393 983 000 ESP ως ειδικές πριμοδοτήσεις για το βόειο κρέας και για τις θηλάζουσες αγελάδες,

— 4 484 785 615 ESP σε σχέση με την πρόσθετη επιβάρυνση που καταβάλλεται από τους παραγωγούς ή τους αγοραστές αγελαδινού γάλακτος,

— 4 317 179 696 ESP ως ενίσχυση στην παραγωγή ελαιολάδου,

— 730 638 679 ESP σε σχέση με το κρασί,

— 42 616 276 ESP ως ενίσχυση για το κλωστικό λινάρι και την κλωστική κάνναβη,

— 3 362 203 596 ESP για καθυστερημένες καταβολές σε διαφόρους τομείς.

3. Το προσφεύγον ενημερώθηκε για τις διορθώσεις που προετίθετο να κάνει η Επιτροπή στους λογαριασμούς του κατά τη διάρκεια διμερών συνομιλιών που έλαβαν χώρα πριν από την έκδοση της αποφάσεως 1999/187. Οι λόγοι που επέβαλαν τις διορθώσεις εκτίθεται στη συνοπτική έκθεση αριθ. VI/6462/98, της 12ης Ιανουαρίου 1998, περί των αποτελεσμάτων των ελέγχων που αφορούν την εκκαθάριση των λογαριασμών του τμήματος Εγγυήσεων του ΕΓΤΠΕ, για το 1995 (η συνοπτική έκθεση), αποσπάσματα της οποίας έχουν προσαρτηθεί στην απάντηση της Επιτροπής.

4. Με την απόφαση 1999/186, η Επιτροπή απέκλεισε της χρηματοδοτήσεως από το Ταμείο ορισμένες δαπάνες των κρατών μελών. Όσον αφορά την Ισπανία, η Επιτροπή απέκλεισε την κάλυψη ποσού 5 754 750 215 ESP που υπαγόταν στην εκκαθάριση των λογαριασμών για το έτος 1996 και αντιστοιχούσε σε ενίσχυση στην παραγωγή στον τομέα του ελαιολάδου. Το προσφεύγον αμφισβητεί τη νομιμότητα του αποκλεισμού αυτού.

5. Προτού υπεισέλθω στη διαδοχική εξέταση των αιτημάτων και των κατ' ιδίαν επιχειρημάτων της Ισπανικής Κυβερνήσεως σε σχέση με τους οκτώ εμπλεκομένους τομείς, είναι ίσως χρήσιμο να αναφερθώ στα κύρια χαρακτηριστικά του νομοθετικού πλαισίου που διέπει τη χρηματοδότηση της κοινής γεωργικής πολιτικής και την εκκαθάριση των λογαριασμών στο πλαίσιο του Ταμείου.

Το νομοθετικό πλαίσιο

Νομοθετικές διατάξεις

6. Οι βασικοί κανόνες ως προς τη χρηματοδότηση της κοινής γεωργικής πολιτικής θεσπίστηκαν με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 729/70 [4], όπου προβλέπεται ότι χρηματοδοτούνται από το Ταμείο μέτρα που θεσπίζονται προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι που τίθενται με το άρθρο 39, παράγραφος 1, στοιχείο α', της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 33, παράγραφος 1, στοιχείο α', ΕΚ), συμπεριλαμβανομένων των επιστροφών κατά την εξαγωγή προς τρίτες χώρες [5] και των παρεμβάσεων που αποσκοπούν στη σταθεροποίηση των γεωργικών αγορών [6], που χορηγούνται ή αναλαμβάνονται σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των γεωργικών αγορών.

7. Στο άρθρο 5 του κανονισμού 729/70 προβλέπεται η εκκαθάριση των λογαριασμών που υποβάλλονται από τους εθνικούς οργανισμούς που είναι εξουσιοδοτημένοι να πραγματοποιούν δαπάνες σε σχέση με τις δραστηριότητες αυτές (οργανισμοί πληρωμών). Στην παράγραφο 2, στοιχείο γ', της εν λόγω διατάξεως, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1287/95 [7], προβλέπεται ρητώς ότι η Επιτροπή έχει το δικαίωμα να αποφασίζει την απόρριψη αιτήματος κοινοτικής χρηματοδότησης δαπανών, οσάκις οι δαπάνες δεν έχουν πραγματοποιηθεί σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες. Η Επιτροπή μπορεί να απορρίπτει τη χρηματοδότηση των εν λόγω δαπανών είτε με τις ετήσιες αποφάσεις εκκαθαρίσεως λογαριασμών — τις οποίες η Επιτροπή εκδίδει πριν από την 30ή Απριλίου του έτους που ακολουθεί το κρίσιμο οικονομικό έτος [8] — είτε με χωρι-

4 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 729/70 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970, περί χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 93), που τροποποιήθηκε επανειλημμένα, και πιο πρόσφατα, με τον κανονισμό (ΕΚ) 1287/95 του Συμβουλίου, της 22ας Μαΐου 1995 (ΕΕ 1995, L 125, σ. 1). Ο κανονισμός 729/70 αντικαταστάθηκε, με ισχύ ως προς τις δαπάνες από 1ης Ιανουαρίου 2000, από τον κανονισμό (ΕΚ) 1258/1999 του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1999, περί χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΕΕ 1999, L 160, σ. 103).

5 — Άρθρο 2, παράγραφος 1.

6 — Άρθρο 3, παράγραφος 1.

7 — Προαναφερθείς κανονισμός στην υποσημείωση 4. Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 2, οι τροποποιήσεις που επέφερε ο εν λόγω κανονισμός δεν επιτρέπεται να αφορούν δαπάνες που δηλώνονται για οικονομικά έτη προγενέστερα της 16ης Οκτωβρίου 1992.

8 — Άρθρο 5, παράγραφος 2, στοιχείο β', του κανονισμού 729/70, όπως τροποποιήθηκε. Το οικονομικό έτος του Ταμείου εκτείνεται από τις 16 Οκτωβρίου έως τις 15 Οκτωβρίου του επομένου έτους.

στές («αποφάσεις περί μη συμμορφώσεως») που καλύπτουν συγκεκριμένα ποσά και αντιστοιχούν σε ένα ή περισσότερα οικονομικά έτη [9]. Η Επιτροπή καθορίζει το ύψος των ποσών που δεν θα χρηματοδοτηθούν λαμβάνοντας υπόψη τον βαθμό της μη συμμορφώσεως προς του κοινοτικούς κανόνες και, ειδικότερα, το είδος και τη βαρύτητα της παραβάσεως και την οικονομική ζημία εις βάρος της Κοινότητας.

8. Το άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70 επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να εξασφαλίζουν την κανονική υλοποίηση των χρηματοδοτουμένων από το Ταμείο πράξεων, να προλαμβάνουν ανωμαλίες και να ανακτούν τα απολεσθέντα συνεπεία ανωμαλιών ή αμελειών ποσά. Στους περισσότερους γεωργικούς τομείς, ειδικές κοινοτικές διατάξεις προβλέπουν διεξοδικά τα μέτρα που πρέπει να θεσπίσουν τα κράτη μέλη προκειμένου να εκπληρώσουν τις γενικές υποχρεώσεις τους που απορρέουν από το άρθρο 8, παράγραφος 1. Στο πλαίσιο αυτό, έχει ιδιαίτερη σημασία ο κανονισμός (ΕΟΚ) 3508/92 [10], ο οποίος καθιερώνει ένα Ολοκληρωμένο Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου (στο εξής: ΟΣΔΕ). Το σύστημα αυτό, το οποίο ισχύει για πλείονες γεωργικούς τομείς, επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να διεξάγουν διοικητικούς ελέγχους, επιτόπιους ελέγχους και, ενδεχομένως, επαληθεύσεις με αεροπορική ή δορυφορική τηλεανίχνευση [11]. Ωστόσο, ακόμη και στις περιπτώσεις που ο κανονισμός 3508/92 ή ειδικότεροι κανόνες δεν προβλέπουν ρητά τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων εποπτείας, το άρθρο 8, παράγραφος 1 — το οποίο αποτυπώνει τις υποχρεώσεις που επιβάλλει στα κράτη μέλη το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 10 ΕΚ) [12] — επιβάλλει στα κράτη μέλη τη γενική υποχρέωση να λαμβάνουν όλα τα μέτρα που είναι αναγκαία προκειμένου να εξασφαλίσουν ότι οι χρηματοδοτούμενες από το Ταμείο πράξεις λαμβάνουν χώρα και εκτελούνται κανονικά, να προλαμβάνουν και να διώκουν τις ανωμαλίες και να ανακτούν τα ποσά που χάνονται συνεπεία ανωμαλιών ή αμελειών [13].

9. Το άρθρο 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 729/70 προβλέπει ότι, σε περίπτωση μη πλήρους ανακτήσεως, οι οικονομικές συνέπειες των ανωμαλιών ή αμελειών αναλαμβάνονται από την Κοινότητα, πλην εκείνων «που προκύπτουν από ανωμαλίες ή αμέλειες καταλογιστέες στις διοικητικές αρχές ή άλλους φορείς των κρατών μελών». Συνεπώς, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, ο κανονισμός 729/70 «επιτρέπει στην Επιτροπή να επιβαρύνει το ΕΓΤΠΕ μόνο με τα ποσά που έχουν καταβληθεί σύμφωνα με τους θεσπισμένους στους διαφόρους τομείς της γεωργικής παραγωγής κανόνες, ενώ τα κράτη μέλη επιβαρύνονται με όλα τα άλλα καταβληθέντα ποσά» [14]. Επομένως, οσάκις ένα κράτος μέλος, κατά παράβαση του άρθρου 8, παράγραφος 1, του κανονισμού και ειδικοτέρων διατάξεων, δεν λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσει ότι οι χρηματοδοτούμενες από το Ταμείο πράξεις

9 — Άρθρο 5, παράγραφος 2, στοιχείο γ', του κανονισμού 729/70 όπως τροποποιήθηκε.

10 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 27ης Νοεμβρίου 1992, για τη θέσπιση ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης και ελέγχου σχετικά με ορισμένα καθεστώτα κοινοτικών ενισχύσεων (ΕΕ 1992, L 355, σ. 1).

11 — Βλ., ιδίως, άρθρο 7 του κανονισμού.

12 — Απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 1998, C-209/96, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. I-5655, σκέψη 43).

13 — Απόφαση της 12ης Ιουνίου 1990, C-8/88, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. I-2321, σκέψεις 16 και 17).

14 — Απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1979, 11/76, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1979, σ. 93, σκέψεις 8 και 9), και, πιο πρόσφατα, απόφαση της 6ης Μαρτίου 2001, C-278/98, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής (Συλλογή 2001, σ. I-1501, σκέψη 38).

λαμβάνουν πράγματι χώρα και εκτελούνται κανονικά, η Επιτροπή μπορεί να αρνηθεί την κάλυψη των δαπανών που έχουν πραγματοποιηθεί σε συνάρτηση με τις εν λόγω ενέργειες από το Ταμείο, είτε εξ ολοκλήρου είτε εν μέρει [15].

10. Κατά το άρθρο 9, του κανονισμού 729/70, η Επιτροπή έχει τη δυνατότητα να λαμβάνει μια σειρά μέτρων για τον έλεγχο της ακριβείας και τη συμπλήρωση των πληροφοριών και εγγράφων που παρέχονται από τις αρχές των κρατών μελών. Μπορεί, π.χ., να διενεργεί επιτοπίους ελέγχους και έχει δικαίωμα προσβάσεως σε όλα τα βιβλία και τα έγγραφα που έχουν σχέση με τη δαπάνη που έχει χρηματοδοτηθεί από το Ταμείο καθώς και να διενεργεί η ίδια ή να αναθέτει στα κράτη μέλη τη διενέργεια ερευνών και ελέγχων.

Οι κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής

11. Το 1993, η Επιτροπή συνέταξε κατευθυντήριες γραμμές για τον υπολογισμό των οικονομικών προσαρμογών ή διορθώσεων, τις οποίες εφαρμόζει οσάκις ένα κράτος μέλος δεν συμμορφώνεται με τη γενική διάταξη του άρθρου 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70 ή με ειδικότερους κανόνες σαν αυτούς που περιέχονται στον κανονισμό 3508/92. Οι κατευθυντήριες αυτές γραμμές, που περιέχονται στο έγγραφο που είναι γνωστό ως «έκθεση της ομάδας εργασίας Belle» [16], διέπονται από τη βασική αρχή ότι όλες οι οικονομικές προσαρμογές πρέπει να θεμελιώνονται σε μη τήρηση εκ μέρους του κράτους μέλους κοινοτικών κανόνων με αποτέλεσμα να επηρεάζεται η κοινοτική δαπάνη. Η επιλογή του εφαρμοστέου συντελεστή προσαρμογής είναι αποτέλεσμα εκτιμήσεως του κινδύνου. Εφόσον αυτό είναι δυνατόν, η Επιτροπή υπολογίζει τις μειώσεις με προβολή από αξιόπιστους δειγματοληπτικούς ελέγχους. Σε περίπτωση που οι διαθέσιμες πληροφορίες δεν είναι επαρκείς για τον υπολογισμό με προβολή, η Επιτροπή εφαρμόζει μειώσεις κατ' αποκοπήν ανάλογα προς τη σοβαρότητα των παρατυπιών του κράτους μέλους και τον βαθμό του οικονομικού κινδύνου που επωμίζεται το Ταμείο. Υπάρχουν τρία επίπεδα μειώσεων με ενιαίο συντελεστή: μείωση 10 % εφαρμόζεται «οσάκις η παρατυπία αφορά το σύνολο ή βασικά στοιχεία του συστήματος ελέγχου ή τη διενέργεια ελέγχων που είναι ουσιώδεις για την εξασφάλιση του συννόμου της δαπάνης, ούτως ώστε να μπορεί ευλόγως να συναχθεί ότι υπήρχε υψηλός κίνδυνος εκτεταμένων απωλειών για το ΕΓΤΠΕ»· μείωση 5 % «οσάκις η παρατυπία αφορά σημαντικά στοιχεία του συστήματος ελέγχου ή τη διεξαγωγή ελέγχων που διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο ενόψει της εξασφαλίσεως κανονικής πραγματοποιήσεως της δαπάνης, ούτως ώστε να μπορεί ευλόγως να συναχθεί ότι ο κίνδυνος απωλειών για το ΕΓΤΠΕ ήταν σημαντικός»· και μείωση 2 % «οσάκις η παρατυπία περιορίζεται σε ήσσονος σημασίας πτυχές του συστήματος ελέγχου ή στη διενέργεια ελέγχων που δεν είναι ουσιώδεις για τη διασφάλιση του συννόμου της δαπάνης, οπότε μπορεί εύλογα να συναχθεί το συμπέ-

15 — Αποφάσεις της 24ης Μαρτίου 1988, 347/85, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής (Συλλογή 1988, σ. 1749, σκέψη 13), και της 1ης Οκτωβρίου 1998, C-238/96, Ιρλανδία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. I-5801, σκέψη 36).

16 — Έγγραφο αριθ. VI/216/93 της 3ης Ιουνίου 1993.

ρασμα ότι ο κίνδυνος ζημίας εις βάρος του ΕΓΤΠΕ ήταν ασήμαντος» [17].

12. Οι κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής αναθεωρήθηκαν το 1997 [18]. Μολονότι οι νέες κατευθυντήριες γραμμές εξακολουθούν να διέπονται από τις ίδιες βασικές αρχές, ο καθορισμός των προϋποθέσεων για την επιβολή μειώσεων σε ποσοστό 2 %, 5 % και 10 % έχει εξειδικευθεί περαιτέρω και οι κατευθυντήριες γραμμές προβλέπουν πλέον ρητά την επιβολή μειώσεως κατά 25 % οσάκις το σύστημα ελέγχου ενός κράτους μέλους είναι εντελώς ανύπαρκτο ή παρουσιάζει σοβαρές ελλείψεις.

13. Τα κριτήρα εφαρμογής των κατ' αποκοπήν προσαρμογών που προβλέπονται στις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής έχουν εξετασθεί από το Δικαστήριο σε μια σειρά περιπτώσεων. Είναι σαφές από την εν λόγω νομολογία ότι το Δικαστήριο θεωρεί τα κριτήρια αυτά έγκυρα καθώς και ότι η Επιτροπή δεν μπορεί να απομακρυνθεί από τις κατευθυντήριες γραμμές σε μια συγκεκριμένη περίπτωση εκτός, ίσως, εάν είναι σε θέση να αποδείξει ότι η απόκλιση αυτή δικαιολογείται από τις ειδικές περιστάσεις της συγκεκριμένης περιπτώσεως [19].

17 — Τα εντός εισαγωγικών αποσπάσματα παρατίθενται όπως μεταφράστηκαν από το γαλλικό κείμενο της εκθέσεως της ομάδας εργασίας Belle στην υπόθεση C-242/97, Βέλγιο κατά Επιτροπής (απόφαση της 18ης Μαΐου 2000, Συλλογή 2000, σ. I-3421, σκέψη 21).

18 — Έγγραφο αριθ. VI/5330/97 της 23ης Δεκεμβρίου 1997.

19 — Βλ. τις αποφάσεις της 29ης Ιανουαρίου 1998, C-61/95, Ελλάδα κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. I-207, σκέψη 21)· της 1ης Οκτωβρίου 1998, C-242/96, Ιταλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. I-5863, σκέψεις 43 έως 44 και 66)· και Βέλγιο κατά Επιτροπής, παραπεθέμενη στην υποσημείωση 17 (σκέψεις 19 έως 21, 113, 120 και 121). Βλ. επίσης τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Fennelly στην υπόθεση C-50/94, Ελλάδα κατά Επιτροπής (απόφαση της 4ης Ιουλίου 1996, Συλλογή 1996, σ. I-5331), παράγραφοι 39 έως 42, και τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Geelhoed της 6ης Μαρτίου 2001 στην υπόθεση C-375/99, Ισπανία κατά Επιτροπής (απόφαση της 13ης Σεπτεμβρίου 2001, Συλλογή 2001, σ. I-5983, σ. I-5986), παράγραφοι 17 έως 25.

Ενισχύσεις στον τομέα των αροτραίων καλλιεργειών

Νομοθετικές διατάξεις

14. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 3887/92 της Επιτροπής, της 23ης Δεκεμβρίου 1992, για τις λεπτομέρειες εφαρμογής του ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης και ελέγχου σχετικά με ορισμένα καθεστώτα κοινοτικών ενισχύσεων [20], μέσω των οποίων θεσπίζονται λεπτομέρειες εφαρμογής του ΟΣΔΕ, καθορίζει τα κριτήρια και τις τεχνικές μεθόδους για τη διεξαγωγή διοικητικών και επιτοπίων ελέγχων που πρέπει να πραγματοποιούνται από τα κράτη μέλη σε σχέση με τις ενισχύσεις για «ζωικό κεφάλαιο» και τις ενισχύσεις για «γεωργικές εκτάσεις». Το άρθρο 6 του εν λόγω κανονισμού προβλέπει τα εξής:

«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.

20 — ΕΕ 1992, L 391, σ. 36.

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

— το 10 % των αιτήσεων για τη χορήγηση ενίσχυσης για ζώα, ή των δηλώσεων συμμετοχής,

— το 5 % των αιτήσεων χορήγησης ενίσχυσης για εκτάσεις. Το ποσό αυτό μειώνεται, εντούτοις, στο 3 % για τις αιτήσεις χορήγησης ενίσχυσης για εκτάσεις, πέραν του αριθμού των 700 000 αιτήσεων ανά κράτος μέλος και ημερολογιακό έτος.

Στην περίπτωση που, κατά τη διάρκεια των επιτοπίων επισκέψεων, εμφανιστούν σημαντικές παρατυπίες σε μια περιοχή ή σε ένα 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 επιτόπιων ελέγχων καθορίζονται από την αρμόδια αρχή, κυρίως βάσει ανάλυσης των κινδύνων καθώς επίσης και βάσει ενός στοιχείου αντιπροσωπευτικότητας των αιτήσεων που υποβλήθηκαν. Για την ανάλυση των κινδύνων λαμβάνονται υπόψη:

— το ποσό της ενίσχυσης,

— ο αριθμός των αγροτεμαχίων, της έκτασης ή του αριθμού 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 θα ορίσουν 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. Οι έλεγχοι εκτός της περιόδου υποχρεωτικής κατοχής των ζώων επιτρέπονται μόνο στην περίπτωση που είναι διαθέσιμο το μητρώο

που προβλέπεται στην οδηγία 92/102/ΕΟΚ του Συμβουλίου [21].

[...]»

15. Το άρθρο 12 του κανονισμού 3887/92 ορίζει τα εξής:

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

Ο κάτοχος της εκμετάλλευσης ή ο εκπρόσωπός του έχει τη δυνατότητα να υπογράψει την έκθεση αυτή πιστοποιώντας, ενδεχομένως, τουλάχιστον την παρουσία του κατά τη διάρκεια του ελέγχου ή αναφέροντας τις παρατηρήσεις του επί του θέματος.»

21 — Οδηγία της 27ης Νοεμβρίου 1992, για την αναγνώριση και την καταγραφή των ζώων (ΕΕ 1992, L 355, σ. 32).

Συνοπτική παρουσίαση των εκατέρωθεν ισχυρισμών

16. Η Ισπανική Κυβέρνηση ζητεί την ακύρωση της αποφάσεως 1999/187, καθόσον με αυτήν αποκλείστηκε της χρηματοδοτήσεως από το Ταμείο ποσό 1 471 398 749 ESP. Το εν λόγω ποσό αντιστοιχεί σε κατ' αποκοπήν μείωση 5 % της ενισχύσεως που καταβλήθηκε από την Αυτόνομη Περιφέρεια της Αραγωνίας για αροτραίες καλλιέργειες. Από τη συνοπτική έκθεση προκύπτει ότι, η Επιτροπή επέβαλε τη διόρθωση αυτή με την αιτιολογία ότι «ενώ στην Ανδαλουσία η κατάσταση ήταν ικανοποιητική, οι έλεγχοι που διενεργήθηκαν στην Αραγωνία σε σχέση με τη συγκομιδή του έτους 1994 και οι οποίοι αφορούσαν μόνον την ποιότητα των επιτοπίων ελέγχων, αποκάλυψαν σοβαρά προβλήματα». Ειδικότερα, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι η εφαρμογή του ΟΣΔΕ στην Αραγωνία παρουσίαζε προβλήματα σε τέσσερα σημεία. Πρώτον, οι περισσότερες από τις εκμεταλλεύσεις που επελέγησαν για επιτοπίους ελέγχους βρίσκονταν σε περιοχές όπου το κτηματολόγιο είχε ενημερωθεί πρόσφατα και όπου, κατά συνέπεια, ο κίνδυνος απάτης ή σφάλματος ήταν μικρότερος από ό,τι σε περιοχές με παλαιά και/ή ατελή κτηματολόγια. Έτσι, η επιλογή δεν έγινε με βάση ανάλυση των κινδύνων όπως απαιτεί το άρθρο 6, παράγραφος 4, του κανονισμού 3887/92, ούτε με βάση την αντιπροσωπευτικότητα κατά την έννοια της ιδίας διατάξεως. Δεύτερον, σε αντίθεση προς τα οριζόμενα προς το άρθρο 6, παράγραφος 5, του κανονισμού 3887/92, οι διενεργηθέντες επιτόπιοι έλεγχοι δεν αφορούσαν το σύνολο των αγροτεμαχίων που καλύπτονταν από αιτήσεις για ενίσχυση, αυτό δε συνέβη ακόμη και στις περιπτώσεις όπου οι έλεγχοι ορισμένων αγροτεμαχίων είχαν αποκαλύψει την ύπαρξη παρατυπιών. Τρίτον, οι αρχές δεν συνέταξαν εκθέσεις ελέγχων στις περιπτώσεις που δεν διαπιστώθηκαν παρατυπίες. Η πρακτική αυτή ήταν αντίθετη προς τη διάταξη του άρθρου 12 του κανονι-

σμού 3887/92. Τέλος, κατά την επίσκεψη επιθεωρητών της Επιτροπής αποκαλύφθηκαν παρατυπίες σε δύο από τις δώδεκα εκμεταλλεύσεις όπου είχε προηγουμένως διενεργηθεί έλεγχος από τις αρχές της Αραγωνίας, με αποτέλεσμα να γεννηθούν αμφιβολίες ως προς την εν γένει ποιότητα των επιτοπίων ελέγχων.

17. Η Ισπανική Κυβέρνηση θεωρεί τις αιτιολογίες αυτές αβάσιμες. Πρώτον, το άρθρο 6, παράγραφος 4, προβλέπει, στο ισπανικό κείμενο, ότι οι περιπτώσεις αιτήσεων που πρόκειται να υποβληθούν σε επιτοπίους ελέγχους θα επιλέγονται *ιδίως* («principalmente») βάσει αναλήψεως των κινδύνων καθώς και βάσει ενός στοιχείου αντιπροσωπευτικότητας, ρητώς δε προβλέπει τη δυνατότητα συνεκτιμήσεως «άλλων παραμέτρων που θα ορίσουν τα κράτη μέλη». Επομένως, η επιλογή στην Αραγωνία, όπου ελήφθη υπόψη ο αριθμός των αιτήσεων και τα ποσά των χορηγηθεισών ενισχύσεων, καθώς και παράγοντες πρακτικής φύσεως όπως η αυξημένη ευκολία και αποτελεσματικότητα των ελέγχων σε περιοχές με ενημερωμένα κτηματολόγια, ήταν σύμφωνη με άρθρο 6, παράγραφος 4, του κανονισμού. Εν πάση περιπτώσει, η Ισπανική Κυβέρνηση θεωρεί ότι ο κίνδυνος παρατυπιών δεν είναι μεγαλύτερος σε περιοχές με παλαιά ή ατελή κτηματολόγια. Επιπλέον, τα κτηματολόγια του 32 % των κοινοτήτων («términos municipales») που επελέγησαν για επιτοπίους ελέγχους έχουν συσταθεί πριν από το 1960· και για τον λόγο αυτόν ο ισχυρισμός της Επιτροπής είναι αβάσιμος. Δεύτερον, μολονότι είναι αληθές ότι οι επιθεωρητές στην Αραγωνία δεν συνέταξαν κατά συστηματικό τρόπο εκθέσεις για το σύνολο των επιτοπίων ελέγχων που διενεργήθηκαν το 1994, υπάρχουν καταγεγραμμένα στοιχεία για καθένα από τους διενεργηθέντες ελέγχους. Το γεγονός ότι δεν δόθηκε στους αγρότες η δυνατότητα να υπογράψουν τα σχετικά έγγραφα δεν ασκεί εν προκειμένω επιρροή, καθότι η υπογραφή από τον αγρότη δεν είναι υποχρεωτική κατά το άρθρο 12 του κανονισμού 3887/92. Περαιτέρω, δόθηκαν οδηγίες για τη σύνταξη ατομικών εκθέσεων για ελέγχους που διενεργήθηκαν από την αρχή του γεωργικού έτους 1995. Τρίτον, μολονότι κατά τις επισκέψεις των επιθεωρητών της Επιτροπής αποκαλύφθηκαν παρατυπίες σε δύο από τις δώδεκα υποθέσεις, οι παρατυπίες αυτές ήταν ήσσονος σημασίας.

18. Η Ισπανική Κυβέρνηση προσθέτει στα επιχειρήματα αυτά ότι η Αυτόνομη Περιφέρεια της Αραγωνίας συμμορφώθηκε πλήρως με την υποχρέωση διενεργείας ελέγχων στο 5 % του συνόλου των αιτήσεων χορηγήσεως ενισχύσεως για εκτάσεις του άρθρου 6, παράγραφος 3, του κανονισμού 3887/92 και ότι η ίδια η Επιτροπή αναγνώρισε [22] ότι το σύστημα ελέγχων στο σύνολό του εξασφάλιζε ικανοποιητική κάλυψη εκτάσεων και αιτήσεων για παροχή ενισχύσεως το 1994. Επομένως, το εν λόγω σύστημα εξασφάλιζε αποτελεσματική εξακρίβωση της τήρησης των όρων για την παροχή των ενισχύσεων και των πριμοδοτήσεων, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 6, παράγραφος 1, του κανονισμού 3887/92. Τέλος, επισημαίνει ότι το συμβιβαστικό όργανο, στο οποίο προσέφυγε η Ισπανική Κυβέρνηση, συνέστησε επανεκτίμηση εκ μέρους της Επιτροπής του ποσοστού διορθώσεως 5 %, υπό το φως των εξηγήσεων της Ισπανικής Κυβερνήσεως [23]. Αγνοώντας τη σύσταση αυτή, η Επιτροπή ενέμεινε στην απόφασή της.

22 — Η Ισπανική Κυβέρνηση επικαλείται την επιστολή αριθ. 10/199, της 31ης Μαρτίου 1995, που είναι συνημμένη στην προσφυγή της.

23 — Σύσταση που κοινοποιήθηκε στην Ισπανική Κυβέρνηση με έγγραφο της 19ης Ιανουαρίου 1999, το οποίο είναι συνημμένο στην προσφυγή.

Ανάλυση

19. Κατά τη γνώμη μου, οι ισχυρισμοί της Ισπανικής Κυβερνήσεως πρέπει να απορριφθούν.

20. Από το γράμμα του άρθρου 6, παράγραφος 4, του κανονισμού 3887/92 προκύπτει σαφώς ότι η επιλογή των εκμεταλλεύσεων όπου πρόκειται να διενεργηθούν επιτόπιοι έλεγχοι πρέπει να βασίζεται σε δύο κριτήρια: την ανάληψη των κινδύνων και το στοιχείο αντιπροσωπευτικότητας. Κατά την άποψή μου — και στο σημείο αυτό συμφωνώ με την Ισπανική Κυβέρνηση — τα κριτήρια αυτά δεν είναι τα μόνα που μπορούν να εφαρμοστούν από τα κράτη μέλη. Φρονώ ότι η άποψη αυτή δεν μπορεί να στηριχθεί στο γεγονός ότι στην παράγραφο 4 του άρθρου 6 γίνεται λόγος για «άλλες παραμέτρους που θα ορίσουν τα κράτη μέλη», καθότι από τη διατύπωση της διατάξεως καθίσταται σαφές ότι οι εν λόγω «άλλες παράμετροι» πρέπει να έχουν άμεση σχέση με την επιβαλλόμενη ανάλυση των κινδύνων. Ωστόσο, η δυνατότητα συνεκτιμήσεως και άλλων κριτηρίων εκτός του κινδύνου και της αντιπροσωπευτικότητας ενισχύεται από τη διατύπωση της διατάξεως στη δανική, ολλανδική, φινλανδική, γαλλική, ελληνική, ιταλική, πορτογαλική, και ισπανική γλώσσα, σύμφωνα με την οποία η επιλογή πρέπει να βασίζεται *κυρίως* («navnlig», «met name», «eritysiesti», «notamment», «κυρίως» «in particolare», «designadamente», «principalmente») σε ανάλυση των κινδύνων καθώς και σε ένα στοιχείο αντιπροσωπευτικότητας. Το γεγονός ότι στο αγγλικό, γερμανικό και σουηδικό κείμενο δεν περιέχεται αντίστοιχος όρος δεν έχει, κατά τη γνώμη μου, αποφασιστική σημασία. Ωστόσο, τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται για την επιλογή των εκμεταλλεύσεων δεν πρέπει να αντίκεινται στον σκοπό του κανονισμού. Επομένως, κριτήρια η εφαρμογή των οποίων συνεπάγεται μείωση της πιθανότητας εντοπισμού παρατυπιών κατά τους ελέγχους είναι, επομένως, οπωσδήποτε παράνομα.

21. Συνεκτιμώντας το γεγονός ότι διευκόλυνε τις διοικητικές αρχές η διεξαγωγή ελέγχων σε περιοχές με ενημερωμένα κτηματολόγια, όπου ο κίνδυνος λαθών στον καταμερισμό των ενισχύσεων είναι αναμφισβήτητα μικρότερος από ό,τι σε περιοχές με παλαιά και/ή ατελή κτηματολόγια, οι αρχές της Αραγωνίας εφάρμοσαν κριτήριο επιλογής το οποίο μειώνει τις πιθανότητες εντοπισμού παρατυπιών. Το γεγονός ότι η επικέντρωση του ενδιαφέροντος στις περιοχές αυτές επέτρεψε ενδεχομένως στις αρχές της Αραγωνίας να αυξήσουν το συνολικό αριθμό των ελέγχων είναι, όπως τονίζει η Επιτροπή, αλυσιτελές. Σημασία έχει όχι η ποσότητα αλλά η ποιότητα των διενεργουμένων ελέγχων και, κατά συνέπεια, η αποτελεσματικότητα του συστήματος ελέγχου προς εντοπισμό παρατυπιών.

22. Επίσης, η μη σύνταξη ατομικών εκθέσεων για τους επιτόπιους ελέγχους συνιστά, κατά τη γνώμη μου, παράβαση του άρθρου 12 του κανονισμού 3887/92. Η σύνταξη καθαρά εσωτερικών εγγράφων όπου μνημονεύονται οι έλεγχοι είναι ανεπαρκής, καθότι δεν παρέχει στους αγρότες οποιαδήποτε ευκαιρία να λάβουν γνώση του εγγράφου και να το υπογράψουν ούτε παρέχει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να ελέγξει την αποτελεσματικότητα των διενεργηθέντων ελέγχων.

23. Περαιτέρω, η Ισπανική Κυβέρνηση δεν αρνείται το γεγονός ότι οι επιτόπιοι έλεγχοι που διενεργήθηκαν δεν κάλυψαν σε όλες τις περιπτώσεις όλα τα εμπλεκόμενα αγροτεμάχια ούτε ότι οι επιθεωρητές της Επιτροπής διαπίστωσαν παρατυπίες σε δύο από τις δώδεκα εκμεταλλεύσεις που είχαν προηγουμένως ελεχθεί από τις αρχές της Αραγωνίας.

24. Επομένως, το προσφεύγον δεν κατάφερε κατά τη γνώμη μου να αποδείξει ότι το σύστημα ελέγχου που λειτούργησε στην Αραγωνία το 1994 ήταν σύμφωνο με τα άρθρα 6, παράγραφος 4, και 12 του κανονισμού 3887/92, και ότι, κατά συνέπεια, η Επιτροπή δεν εδικαιούτο να προσαρμόσει το ποσό της χρηματοδοτήσεως που θα έπρεπε να βαρύνει το Ταμείο. Σε αντίθεση με τα υποστηριζόμενα από το προσφεύγον, το γεγονός ότι οι αρχές της Αραγωνίας εκπλήρωσαν, ενδεχομένως, τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από άλλες διατάξεις — όπως το άρθρο 6, παράγραφοι 1 και 3 — του κανονισμού δεν επηρεάζει το δικαίωμα της Επιτροπής να προβεί στην εν λόγω διόρθωση. Όσον αφορά τον ισχυρισμό περί αρνήσεως της Επιτροπής να ακολουθήσει τις συστάσεις του συμβιβαστικού οργάνου, αρκεί να αναφερθεί ότι κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α', της αποφάσεως 94/442/ΕΚ [24] η Επιτροπή δεν δεσμεύεται από τις συστάσεις του εν λόγω οργάνου [25].

25. Δεδομένου ότι η Επιτροπή εδικαιούτο να προβεί σε διόρθωση, ανακύπτει το ερώτημα αν η κατ' αποκοπήν διόρθωση ύψους 5 % την οποία εφάρμοσε είναι, όπως ισχυρίζεται η Ισπανική Κυβέρνηση, υπερβολική. Σύμφωνα με την απάντηση της Επιτροπής, τα λάθη που εντοπίστηκαν στην εφαρμογή του ΟΣΔΕ, εκτιμώμενα στο σύνολό τους, καταδεικνύουν ότι υπήρχε σημαντικός κίνδυνος ζημιών για το κοινοτικό προϋπολογισμό και, κατά συνέπεια, η μείωση ήταν καθόλα δικαιολογημένη. Η εκτίμηση αυτή των πραγματικών περιστατικών φαίνεται ίσως αυστηρή ενόψει των συστάσεων του συμβιβαστικού οργάνου και του γεγονότος ότι οι παρατυπίες που διαπιστώθηκαν από τους επιθεωρητές του Ταμείου σε δύο από τις δώδεκα εκμεταλλεύσεις ήταν, κατά τις λεπτομερείς εξηγήσεις της Ισπανικής Κυβερνήσεως, ήσσονος σημασίας.

26. Ωστόσο, φρονώ ότι το Δικαστήριο δεν πρέπει να ακυρώσει τη διόρθωση της Επιτροπής. Παρά το ότι, σύμφωνα με παγιωμένη νομολογία του Δικαστηρίου, εναπόκειται στην Επιτροπή να αποδείξει, ότι υφίσταται παράβαση των κανόνων της κοινής οργανώσεως των γεωργικών αγορών, εναπόκειται στο κράτος μέλος να αποδείξει ότι η Επιτροπή υπέπεσε σε σφάλμα σχετικά με τις οικονομικές συνέπειες της εν λόγω παραβάσεως [26]. Όπως εξήγησε ο γενικός εισαγγελέας

24 — Απόφαση της Επιτροπής, της 1ης Ιουλίου 1994, σχετικά με τη θέσπιση διαδικασίας συμβιβασμού στο πλαίσιο της εκκαθάρισης των λογαριασμών του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων, (ΕΓΤΠΕ), τμήμα «Εγγυήσεων» (ΕΕ 1994, L 182, σ. 45).

25 — Απόφαση της 21ης Οκτωβρίου 1999, C-44/97, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1999, σ. I-7177, σκέψη 18).

26 — Βλ. ιδίως, την απόφαση της 24ης Μαρτίου 1988, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής, παρατιθέμενη στην υποσημείωση 15, σκέψεις 16 έως 18. Βλ., επίσης, τις αποφάσεις της 19ης Φεβρουαρίου 1991, C-281/89, Ιταλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1991, σ. I-347, σκέψη 19)· της 10ης Νοεμβρίου 1993, C-48/91, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής (Συλλογή 1993, σ. I-5611, σκέψη 18), και, πιο πρόσφατα, της 6ης Μαρτίου 2001, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, παρατιθέμενη στην υποσημείωση 14, σκέψη 41.

Fennelly στην υπόθεση Ελλάδα κατά Επιτροπής [27], «το βλαπτόμενο κράτος μέλος πρέπει, σύμφωνα με την αρχή actori incumbit probatio [28], να αποδείξει σε βαθμό που να μπορεί ευλόγως να δημιουργήσει βεβαιότητα [29], ότι η Επιτροπή υπέπεσε σε σφάλμα».

27. Στην προκειμένη περίπτωση, το προσφεύγον δεν προσκόμισε κανένα αποδεικτικό στοιχείο που να στηρίζει την υπόθεση ότι η Επιτροπή στηρίχθηκε σε λάθος πραγματικά στοιχεία ούτε απέδειξε ότι οι παρατυπίες που εντοπίστηκαν στην περιφέρεια της Αραγωνίας δεν επηρέασαν τον κοινοτικό προϋπολογισμό ή ότι τον επηρέασαν σε σημαντικά μικρότερο βαθμό απ' ό,τι εκτίμησε η Επιτροπή. Επομένως, το προσφεύγον δεν κατάφερε να αποδείξει, κατά τη γνώμη μου, ότι η Επιτροπή, εφαρμόζοντας συντελεστή διορθώσεως 5 % στις ενισχύσεις για τις αροτραίες εκτάσεις, υπέπεσε σε νομικό σφάλμα.

28. Καταλήγω στο συμπέρασμα ότι το αίτημα της Ισπανικής Κυβερνήσεως σχετικά με τη μη έγκριση της δαπάνης που αφορά παροχή ενισχύσεως για αροτραίες εκτάσεις πρέπει να απορριφθεί.

27 — Απόφαση της 4ης Ιουλίου 1996, παρατιθέμενη στην υποσημείωση 19, σκέψη 16.

28 — Στην ίδια αρχή αναφέρθηκε ο γενικός εισαγγελέας Mischo στις προτάσεις του στην υπόθεση Ιταλία κατά Επιτροπής (απόφαση της 19ης Φεβρουαρίου 1991, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 26), παράγραφος 18.

29 — Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Gand στην υπόθεση 8/65, Acciaierie et Ferriere Pugliesi κατά Ανωτάτης Αρχής (απόφαση της 8ης Φεβρουαρίου 1966, Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 241).

Ενισχύσεις για την παύση καλλιέργειας γαιών

Νομοθετικές διατάξεις

29. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1765/92 [30] καθιερώνει καθεστώς καταβολής αντισταθμιστικών πληρωμών ή ενισχύσεων για παραγωγούς αροτραίων καλλιεργειών. Οι παραγωγοί μπορούν να υποβάλουν αίτηση για τις εν λόγω πληρωμές σε σχέση με εκτάσεις που τελούν υπό καθεστώς προσωρινής παύσης σύμφωνα με το άρθρο 7 του κανονισμού [31]. Οι εκτάσεις που τελούν υπό καθεστώς προσωρινής παύσης βρίσκονται συνήθως σε αγρανάπαυση. Ωστόσο, στο άρθρο 7, παράγραφος 4, ορίζονται τα εξής:

«Η έκταση υπό καθεστώς προσωρινής παύσης της καλλιέργειας είναι δυνατό να χρησιμοποιηθεί για την παραγωγή υλών που προορίζονται για την παρασκευή, στο έδαφος της Κοινότητας, προϊόντων που δεν προορίζονται άμεσα για κατανάλωση από τον άνθρωπο ή τα ζώα, με την επιφύλαξη εφαρμογής αποτελεσματικών συστημάτων ελέγχου.»

30. Στον κανονισμό (ΕΟΚ) 334/93 [32] διατυπώνονται λεπτομερείς κανόνες για την

30 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1992, για τη θέσπιση καθεστώτος στήριξης των παραγωγών ορισμένων αροτραίων καλλιεργειών (ΕΕ 1992, L 181, σ. 12).

31 — Βλ. τίτλο 1 του κανονισμού, ιδίως άρθρο 2, παράγραφος 2.

32 — Κανονισμός της Επιτροπής, της 15ης Φεβρουαρίου 1993, περί λεπτομερών κανόνων σχετικά με τη χρησιμοποίηση των γαιών που βρίσκονται υπό καθεστώς προσωρινής παύσης καλλιέργειας για την παραγωγή πρώτων υλών που χρησιμεύουν κατά την παρασκευή, στην Κοινότητα, προϊόντων προοριζόμενων καταρχήν για άλλους σκοπούς εκτός της κατανάλωσης από τον άνθρωπο ή τα ζώα (ΕΕ 1993, L 38, σ. 12).

εφαρμογή της ανωτέρω διατάξεως. Στο πέμπτο εδάφιο του προοιμίου του εν λόγω κανονισμού ορίζεται ότι, «για λόγους ελέγχου, είναι αναγκαία η σύναψη σύμβασης για την καλλιεργούμενη πρώτη ύλη μεταξύ του παραγωγού γεωργικών προϊόντων που εφεξής ονομάζεται διεκδικών, και του πρώτου μεταποιητή ή του λήπτη πριν από τη σπορά της εν λόγω πρώτης ύλης» «και ότι η σύμβαση αυτή πρέπει να αποτελέσει σημαντικό μέσο προς επίτευξη ισορροπίας στην αγορά».

31. Σε συνέχεια της εξαγγελίας αυτής στο προοίμιο, το άρθρο 3, παράγραφος 3, του κανονισμού 334/93 ορίζει τα εξής:

«Ο διεκδικών υποχρεούται να παραδίδει όλη την πρώτη ύλη που συγκομίζεται και ο λήπτης ή ο πρώτος μεταποιητής υποχρεούται να παραλαμβάνει όλη αυτή την πρώτη ύλη και να εγγυάται ότι ισοδύναμη ποσότητα αυτής της πρώτης ύλης χρησιμοποιείται κατά την παρασκευή ενός ή περισσοτέρων από τα τελικά προϊόντα που αναφέρονται στο παράρτημα ΙΙ στην Κοινότητα.»

32. Κατά το άρθρο 6, παράγραφος 1, του κανονισμού 334/93, μαζί με την αίτηση για καταβολή αντισταθμιστικής πληρωμής πρέπει ο διεκδικών «να υποβάλλει στην οικεία αρμόδια [εθνική] αρχή [...] σύμβαση, η οποία έχει υπογραφεί πριν από την πρώτη σπορά της εν λόγω πρώτης ύλης και έχει συναφθεί μεταξύ του διεκδικούντος και είτε του λήπτη είτε του πρώτου μεταποιητή». Η σύμβαση αυτή πρέπει να περιλαμβάνει συγκεκριμένες ειδικές πληροφορίες μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται, σύμφωνα με το στοιχείο ε', «η προβλεπόμενη ποσότητα ανά είδος και ποικιλία και οι όροι που ενδεχομένως ισχύουν για την παράδοσή της. Η ποσότητα αυτή πρέπει να ανταποκρίνεται τουλάχιστον στην απόδοση, την οποία η αρμόδια αρχή θεωρεί αντιπροσωπευτική όσον αφορά τη συγκεκριμένη πρώτη ύλη. Η απόδοση αυτή λαμβάνει υπόψη ιδίως την καθορισμένη μέση απόδοση, εφόσον υπάρχει, για τη συγκεκριμένη περιφέρεια».

33. Στο άρθρο 7, παράγραφοι 2 και 3, ορίζονται, καθόσον ενδιαφέρει εν προκειμένω, τα εξής:

«2. Σε περίπτωση που ο διεκδικών αδυνατεί να παράσχει την πρώτη ύλη που προσδιορίζεται στη σύμβασή του, η σύμβαση μπορεί να προσαρμοστεί ή να ακυρωθεί. Στην περίπτωση αυτή, ενημερώνονται προηγουμένως οι αρμόδιες αρχές και των δύο μερών, ώστε να μπορέσουν να ληφθούν όλα τα αναγκαία μέτρα ελέγχου. [...]

3. Ο διεκδικών δηλώνει στην οικεία αρμόδια αρχή τη συνολική ποσότητα της πρώτης ύλης που έχει συγκομισθεί ανά είδος και ποικιλία και επιβεβαιώνει την ταυτότητα του προσώπου στο οποίο παρέδωσε την εν λόγω πρώτη ύλη.»

Συνοπτική έκθεση των εκατέρωθεν ισχυρισμών

34. Η αίτηση του προσφεύγοντος για ακύρωση της αποφάσεως 1999/187 αφορά τον

αποκλεισμό από την κοινοτική χρηματοδότηση ποσού 215 011 390 ESP, που ισοδυναμεί με κατ' αποκοπή διόρθωση ύψους 5 % δαπανών συνισταμένων σε αντισταθμιστικές ενισχύσεις για την προσωρινή παύση καλλιέργειας γεωργικών εκτάσεων που χορηγήθηκαν σε μεγάλους παραγωγούς σε ορισμένες ισπανικές περιφέρειες[33]. Κατά τη συνοπτική έκθεση, η Επιτροπή εφάρμοσε το ποσοστό αυτό διορθώσεως επειδή διαπίστωσε πολυάριθμες παρατυπίες στη λειτουργία του συστήματος ελέγχου στην Ισπανία. Οι αρμόδιες αρχές δεν είχαν καθορίσει αντιπροσωπευτικές αποδόσεις για τις πρώτες ύλες που παράγονται σε εκτάσεις τελούσες υπό καθεστώς προσωρινής παύσης της καλλιέργειας ούτε είχαν ελέγξει αν οι προβλεπόμενες στις συμβάσεις μεταξύ των διεκδικούντων και των ληπτών/μεταποιητών ποσότητες ήταν ρεαλιστικές και σύμφωνες με άλλες αντιπροσωπευτικές αποδόσεις. Επιπλέον, οι αρχές δεν είχαν ελέγξει με επιτοπίους ελέγχους αν οι διεκδικούντες παρέδωσαν πράγματι τις προβλεπόμενες ποσότητες στους λήπτες/μεταποιητές. Όπως εξηγεί στο υπόμνημα αντικρούσεως, η Επιτροπή θεώρησε ότι η Ισπανία δεν εφάρμοσε για τους λόγους αυτούς «αποτελεσματικά συστήματα ελέγχου» όπως απαιτεί το άρθρο 7, παράγραφος 4, του κανονισμού 1765/92 και δεν εκπλήρωσε τις ειδικότερες υποχρεώσεις της που επιβάλλονται με τα άρθρα 6 και 7 του κανονισμού 334/93. Κατά συνέπεια, μεγάλες ποσότητες πρώτων υλών που παρήχθησαν σε εκτάσεις τελούσες υπό καθεστώς προσωρινής παύσης της καλλιέργειας διοχετεύθηκαν — σε αντίθεση προς τον σκοπό του κανονισμού 1765/92 — στην αγορά υλών προοριζομένων για κατανάλωση από ανθρώπους ή από ζώα. Η διαπίστωση αυτή επιβεβαιώθηκε, ιδίως, μετά από επίσκεψη για έλεγχο των επιθεωρητών του Ταμείου σε μονάδα επεξεργασίας στην περιοχή της Ανδαλουσίας καθώς και βάσει δεδομένων — παρασχεθέντων εν μέρει από την Ισπανική Κυβέρνηση — που αφορούσαν τις ποσότητες υλικών που παραδόθηκαν βάσει συμβάσεων προσωρινής παύσης της καλλιέργειας γαιών σε άλλα μέρη της Ισπανίας.

35. Το προσφεύγον αμφισβητεί τη βασιμότητα των λόγων αυτών προβάλλοντας, κατ' ουσίαν, τέσσερις ισχυρισμούς. Πρώτον, το άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο ε', του κανονισμού 334/93 δεν επιβάλλει υποχρέωση καθορισμού αντιπροσωπευτικών αποδόσεων· τα κράτη μέλη υποχρεούνται να ελέγχουν το εύλογο των ποσοτικών προβλέψεων που περιέχονται στις συμβάσεις μεταξύ διεκδικούντων και ληπτών/μεταποιητών μόνο σε ατομική βάση. Δεύτερον, ο κανονισμός 334/93 δεν επιβάλλει ρητώς υποχρέωση επιτοπίων ελέγχων με σκοπό την εξακρίβωση των παραδιδομένων ποσοτήτων σε περιοχές που τελούν υπό καθεστώς προσωρινής παύσης της καλλιέργειας. Κατά το άρθρο 7, παράγραφος 2, του κανονισμού, έλεγχοι πρέπει να διενεργούνται μόνο στις περιπτώσεις κυρώσεως ή τροποποιήσεως μιας συμβάσεως. Τρίτον, η διόρθωση της Επιτροπής στηρίχθηκε μόνο σε μια επίσκεψη των επιθεωρητών του Ταμείου σε μια μόνο μονάδα επεξεργασίας ενώ η Επιτροπή αγνόησε την ξηρασία του 1994 η οποία οδήγησε σε μείωση της συγκομιδής από περιοχές τελούσες υπό καθεστώς προσωρινής παύσης της καλλιέργειας. Τέλος, η Ισπανική Κυβέρνηση επιμένει ότι, και αν ακόμη ορισμένοι Ισπανοί γεωργοί δεν είχαν παραδώσει τις προβλεφθείσες ποσότητες στους λήπτες/μεταποιητές, αυτό δεν θα προκαλούσε καμία οικονομική ζημία για το Ταμείο.

33 — Περιοχές όπου η Επιτροπή διαπίστωσε ότι οι αποδόσεις από καλλιεργήσιμες εκτάσεις τελούσες υπό καθεστώς προσωρινής παύσης της καλλιέργειας ανέρχονταν σε λιγότερο από 70 % των αποδόσεων από παρόμοιες γεωργικές εκτάσεις μη υποκείμενες υπό καθεστώς προσωρινής παύσης της καλλιέργειας.

36. Με βάση τα επιχειρήματα αυτά, το προσφεύγον θεωρεί ότι η διόρθωση που εφάρ-

μοσε η Επιτροπή στις ενισχύσεις για προσωρινή παύση καλλιέργειας είναι παράνομη και, οπωσδήποτε, υπερβολική.

Ανάλυση

37. Τα επιχειρήματα του προσφεύγοντος δεν είναι κατά τη γνώμη μου πειστικά.

38. Από τη συνοπτική έκθεση προκύπτει ότι η Επιτροπή στήριξε τη διόρθωση σε ορισμένους λόγους, ένας από τους λόγους αυτούς ήταν, σε αντίθεση προς τα υποστηριζόμενα από το προσφεύγον, ότι οι αρμόδιες αρχές στην Ισπανία δεν είχαν ελέγξει σε ατομική βάση το εύλογο των προβλέψεων που περιέχονταν στις συμβάσεις μεταξύ των διεκδικούντων και των λιπτών/μεταποιητών. Το προσφεύγον δεν προσκόμισε κανένα αποδεικτικό στοιχείο περί του ότι πραγματοποιήθηκαν όντως τέτοιοι έλεγχοι. Επομένως, μπορεί να συναχθεί, χωρίς να είναι αναγκαίο να κριθεί εάν η προβαλλόμενη παράλειψη καθορισμού γενικών αντιπροσωπευτικών αποδόσεων συνιστά παράβαση του κοινοτικού δικαίου, ότι το προσφεύγον παρέβη τις υποχρεώσεις του που απορρέουν από το άρθρο 6, παράγραφος 1, του κανονισμού 334/93.

39. Ούτε το επιχείρημα του προσφεύγοντος περί μη υπάρξεως ειδικής υποχρεώσεως στα πλαίσια του κανονισμού 334/93 για διενέργεια επιτοπίων ελέγχων πρέπει να γίνει δεκτό. Το άρθρο 3, παράγραφος 3, του κανονισμού προβλέπει ότι ο διεκδικών πρέπει να παραδώσει το σύνολο της συγκομισθείσας πρώτης ύλης στον λήπτη/μεταποιητή και, προκειμένου να εξασφαλισθεί η τήρηση του όρου αυτού, να υποβάλει σχετική δήλωση στις αρμόδιες αρχές[34]. Η αποτελεσματικότητα των κανόνων αυτών, που αποσκοπούν στην εξασφάλιση τηρήσεως του όρου που θεσπίζεται στο άρθρο 7, παράγραφος 4, του κανονισμού 1765/92, θα υπονομευόταν αν οι αρμόδιες αρχές δεν διενεργούσαν επιτόπιους ελέγχους οσάκις οι υποβληθείσες από τους γεωργούς δηλώσεις γεννούσαν υποψίες απάτης ή παρατυπιών. Επομένως, συμφωνώ με την Επιτροπή ότι το σύστημα του κανονισμού 334/93 στο σύνολό του υπαγορεύει τη διενέργεια επιτοπίων ελέγχων. Επιπλέον, το Δικαστήριο δέχεται παγίως ότι τα κράτη μέλη έχουν τη γενική υποχρέωση, δυνάμει του άρθρου 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70 και του άρθρου 10 της Συνθήκης, να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να εξασφαλίζουν ότι οι χρηματοδοτούμενες από το ΕΓΤΠΕ πράξεις λαμβάνουν πράγματι χώρα και διενεργούνται κανονικά, ακόμη και αν η συγκεκριμένη κοινοτική πράξη δεν προβλέπει ρητώς τη θέσπιση συγκεκριμένων μέτρων εποπτείας[35]. Κατά την άποψή μου, το προσφεύγον δεν απέδειξε ότι οι αρμόδιες ισπανικές αρχές τήρησαν την εν λόγω γενική υποχρέωση.

40. Όσον αφορά τον ισχυρισμό σύμφωνα με τον οποίο η απόφαση της Επιτροπής βασί-

34 — Βλ. επίσης την τρίτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου του κανονισμού 334/93.

35 — Βλ., ιδίως, αποφάσεις της 12ης Ιουνίου 1990, Γερμανία κατά Επιτροπής, παρατιθέμενη στην υποσημείωση 13, σκέψεις 16 και 17, και της 1ης Οκτωβρίου 1998, Ιταλία κατά Επιτροπής, παρατιθέμενη στην υποσημείωση 19, σκέψη 114.

στηκε σε επίσκεψη σε μια μόνο μονάδα επεξεργασίας στην περιοχή της Ανδαλουσίας, υπενθυμίζεται ότι αυτό που έχει σημασία, σύμφωνα με τη νομολογία, δεν είναι ο αριθμός των δειγματοληπτικών ελέγχων που διενεργούνται από την Επιτροπή, αλλά η συχνότητα και η αποτελεσματικότητα των ελέγχων για τους οποίους ευθύνεται το κράτος μέλος[36]. Εν πάση περιπτώσει, όπως προκύπτει από τη συνοπτική έκθεση και την άμυνα της Επιτροπής, η απόφασή της να εφαρμόσει διόρθωση 5 % δεν βασίστηκε σε προβολή των αποτελεσμάτων της επιθεωρήσεως στην Ανδαλουσία και η Επιτροπή έλαβε υπόψη στοιχεία που αφορούσαν παραδόσεις πρώτων υλών σε διάφορες περιοχές της Ισπανίας, ενώ αναφέρθηκε στην ανωτέρω επιθεώρηση χρησιμοποιώντας την μόνον ως παράδειγμα. Εξάλλου, η απόφαση της Επιτροπής δεν επηρεάζεται από το γεγονός ότι υπήρξε ξηρασία σε ορισμένες περιοχές της Ισπανίας κατά το γεωργικό έτος 1994. Από τη λεπτομερή αιτιολογία που περιέχεται στη συνοπτική έκθεση καθίσταται σαφές ότι η Επιτροπή έλαβε το στοιχείο αυτό υπόψη και, όπως επισημαίνει, η ύπαρξη ξηρασίας δεν μπορεί εν πάση περιπτώσει να εξηγήσει την ύπαρξη σημαντικών διαφορών μεταξύ των μέσων αποδόσεων από εκτάσεις διεπόμενες από το καθεστώς της προσωρινής παύσης καλλιέργειας και των αποδόσεων από άλλες γαίες.

41. Τέλος, δεν μπορεί να γίνει δεκτός ούτε ο ισχυρισμός του προσφεύγοντος σύμφωνα με τον οποίο η έλλειψη επαρκών ελέγχων στην Ισπανία δεν εξέθεσε το Ταμείο σε κανένα κίνδυνο οικονομικής ζημίας. Η μη διενέργεια επαρκών ελέγχων επέτρεψε στους γεωργούς, όπως υποστήριξε η Επιτροπή, να διοχετεύσουν πρώτες ύλες που παρήχθησαν σε εκτάσεις διεπόμενες από το καθεστώς προσωρινής παύσης καλλιέργειας προς την επικερδέστερη αγορά προϊόντων για κατανάλωση από ανθρώπους. Το γεγονός αυτό με τη σειρά του μείωσε την ικανότητα των κοινοτικών κανόνων να ρυθμίσουν την αγορά όπως επεδιώκετο, δημιούργησαν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού μεταξύ γεωργών και, το κυριότερο ίσως, οδήγησαν στην καταβολή ενισχύσεων για προσωρινή παύση καλλιέργειας σε περιπτώσεις όπου η εν λόγω ενίσχυση δεν θα έπρεπε να είχε χορηγηθεί, καθότι δεν είχε τηρηθεί ο όρος που αφορά τη χρήση των πρώτων υλών που θεσπίζεται στο άρθρο 7, παράγραφος 4, του κανονισμού 1765/92.

42. Καταλήγω στο συμπέρασμα ότι η Ισπανική Κυβέρνηση δεν κατάφερε να αποδείξει ότι η διόρθωση 5 %, την οποία εφάρμοσε η Επιτροπή στις ενισχύσεις για προσωρινή παύση καλλιέργειας γεωργικών εκτάσεων, ήταν αβάσιμη ή υπερβολική και ότι το αίτημα της εν λόγω Κυβερνήσεως πρέπει να απορριφθεί.

Ειδικές πριμοδοτήσεις για βόειο κρέας και πριμοδοτήσεις για θηλάζουσες αγελάδες

Νομοθετικές διατάξεις

43. Οι ενισχύσεις στον τομέα των βοοειδών διέπονται από τις διατάξεις του κανονισμού

36 — Απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 1988, Ιταλία κατά Επιτροπής, παρατιθέμενη στην υποσημείωση 19, σκέψη 66.

3887/92 που παρατέθηκαν ανωτέρω[37]. Οι ακόλουθες διατάξεις βρίσκουν επίσης εφαρμογή εν προκειμένω.

44. Ο κανονισμός 3508/92[38] ορίζει στο άρθρο 2 ότι το ΟΣΔΕ περιλαμβάνει, *μεταξύ άλλων* μηχανογραφημένη βάση δεδομένων και αλφαριθμητικό σύστημα αναγνώρισης και καταγραφής των ζώων. Στο άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού ορίζεται ότι τα κράτη μέλη προβαίνουν σε διοικητικό έλεγχο των αιτήσεων ενίσχυσης, που συμπληρώνεται με επιτόπιους ελέγχους που διενεργούνται δειγματοληπτικά σε γεωργικές εκμεταλλεύσεις.

45. Η οδηγία 92/102[39] για την αναγνώριση και την καταγραφή των ζώων προβλέπει στο άρθρο 4, παράγραφος 1, την τήρηση μητρώου όπου εμφαίνεται ο αριθμός των ζώων που υπάρχουν σε κάθε γεωργική εκμετάλλευση και στο οποίο πρέπει να καταχωρούνται διαρκώς όλες οι γεννήσεις, οι θάνατοι και οι μετακινήσεις ζώων. Κατά το άρθρο 5 της οδηγίας, τα αναγνωριστικά ενώτια — τα οποία πρέπει να είναι εγκεκριμένα από τις αρχές, μη παραποιήσιμα και ευανάγνωστα — πρέπει να επιτίθενται στα ζώα πριν από την αναχώρησή τους από την εκμετάλλευση όπου γεννήθηκαν και κανένα αναγνωριστικό σήμα δεν πρέπει να αφαιρείται ή να αντικαθίσταται χωρίς την άδεια της αρμόδιας αρχής. Η προθεσμία για τη θέση σε εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας 92/102 ως προς τα βοοειδή έληξε πριν από το οικονομικό έτος 1994[40].

Συνοπτική παρουσίαση των εκατέρωθεν ισχυρισμών

46. Το προσφεύγον βάλλει κατά της αρνήσεως της Επιτροπής να επιστρέψει, για τα οικονομικά έτη 1994/1995, ποσό 1 393 983 000 ESP που αντιστοιχεί σε ειδικές πριμοδοτήσεις για βόειο κρέας και πριμοδοτήσεις για θηλάζουσες αγελάδες. Το εν λόγω ποσό αντιστοιχεί σε κατ' αποκοπήν μειώσεις 2 %, 5 % και 10 % ανάλογα με τη συχνότητα των ελέγχων που διενεργήθηκαν σε κάθε μια από τις ισπανικές επαρχίες. Κατά τη συνοπτική έκθεση, η Επιτροπή εφάρμοσε τις μειώσεις αυτές επειδή το σύστημα ελέγχου που εφαρμόστηκε από τις αρμόδιες ισπανικές αρχές αφίστατο από πολλές απόψεις από τα προβλεπόμενα στο κοινοτικό δίκαιο. Καταρχάς, η μηχανογραφημένη βάση δεδομένων που προβλέπεται στο άρθρο 2 του κανονισμού 3508/92 δεν λειτουργούσε πλήρως. Κατά συνέπεια, δεν είχαν πραγματοποιηθεί οι ετήσιες και κατά περιοχή διασταυρώσεις στοιχείων για τα ζώα όπως απαιτεί το άρθρο 8, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού και το άρθρο 6, παράγραφος 2, του κανονισμού 3887/92. Δεύτερον, η επιλογή των αιτήσεων για τη διενέργεια των επιτοπίων ελέγχων βασίστηκε στις πληροφορίες που περιέχονταν σε αιτήσεις προηγουμένων ετών αντί σε πρόσφατες πληροφορίες και, κατά συνέπεια, δεν έγινε με βάση ανάλυση του κινδύνου κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 4, του κανονισμού 3887/92. Τρίτον, η καταγραφή των ζώων ήταν ανεπαρκής, τουλάχιστον μέχρι το 1996[41], με αποτέλεσμα πολλά ζώα να εμφανίζονται στο μητρώο χωρίς ημερομηνία γεννήσεως και/ή ακριβή ένδειξη του τόπου προελεύσεώς τους. Τέταρτον, μεγάλο μέρος των επιτοπίων ελέγχων που διενεργήθηκαν από τις ισπανικές αρχές πραγματοποιήθηκαν εκτός της περιόδου υποχρεωτικής κατοχής των ζώων, μολονότι,

37 — Βλ. παραγράφους 14 και 15 ανωτέρω.

38 — Προπαρατεθείσα απόφαση στην υποσημείωση 10.

39 — Βλ. υποσημείωση 21 ανωτέρω.

40 — Άρθρο 11, παράγραφος 1, της οδηγίας.

41 — Τότε η Ισπανία έλαβε μέτρα προκειμένου να συμμορφωθεί με τις διατάξεις της οδηγίας 92/102.

κατά το άρθρο 6, παράγραφος 5, του κανονισμού 3887/92, έλεγχοι εκτός της περιόδου αυτής επιτρέπονται μόνο στην περίπτωση που είναι διαθέσιμο το μητρώο που προβλέπεται στην οδηγία 92/102 [42]. Πέμπτον, τα βοοειδή έφεραν ευανάγνωστα τα αναγνωριστικά ενώτια και μη δυνάμενα να νοθευθούν, όπως προβλέπουν τα άρθρα 4 και 5 της οδηγίας 92/102. Έκτον, οι επιθεωρητές που διενεργούσαν τους επιτόπιους ελέγχους είχαν πιστοποιήσει την ακρίβεια στοιχείων που δηλώθηκαν από τους αγρότες χωρίς να εξετάσουν αν τα ζώα βρίσκονταν πράγματι στις εκμεταλλεύσεις. Έβδομον, η συμμόρφωση προς τα όρια ηλικίας που ισχύουν για ζώα για τα οποία χορηγείται κοινοτική ενίσχυση [43] δεν είχε ελεγχθεί επαρκώς. Τέλος, σε ορισμένες ισπανικές επαρχίες, οι αρχές δεν είχαν ελέγξει το 10 % του συνόλου των αιτήσεων όπως απαιτεί το άρθρο 6, παράγραφος 3, του κανονισμού 3887/92.

47. Η Ισπανική Κυβέρνηση αμφισβητεί τις περισσότερες από αυτές τις διαπιστώσεις, αλλ' όχι όλες. Πρώτον, ενώ αναγνωρίζει ότι η βάση δεδομένων που δημιουργήθηκε από τις αρμόδιες αρχές δεν τους επέτρεψε το 1994 και το 1995 να πραγματοποιήσουν διασταυρώσεις στοιχείων σε ετήσια βάση και κατά περιοχές για τις αιτήσεις ενισχύσεων, το προσφεύγον υποστηρίζει ότι οι αρχές είχαν αναπτύξει και εφαρμόσει ένα εξίσου αποτελεσματικό «σύστημα αναγνώρισης ζώων» («sistema de identificación animal: controles administrativos cruzados y creación de una base de datos sobre identificación»). Δεύτερον, χωρίς να αμφισβητεί το γεγονός ότι η επιλογή των αιτήσεων ως προς τις οποίες θα πραγματοποιούνταν επιτόπιοι έλεγχοι βασίστηκε σε πληροφορίες που δεν είχαν προσαρμοστεί στα πιο πρόσφατα δεδομένα, το προσφεύγον επιμένει ότι, παραταύτα, γινόταν ανάλυση των κινδύνων σε κάθε μια από τις αυτόνομες περιοχές της Ισπανίας από το 1993. Τρίτον, όσον αφορά τους ελέγχους που διενεργήθηκαν εκτός της περιόδου υποχρεωτικής κατοχής των ζώων, το προσφεύγον βεβαιώνει — και πάλι χωρίς να αμφισβητεί τη διαπίστωση της Επιτροπής εν τοις πράγμασι — ότι οι έλεγχοι αυτοί δεν ήταν λιγότερο αποτελεσματικοί από τους ελέγχους που διενεργήθηκαν εντός της εν λόγω περιόδου. Τέλος, το προσφεύγον ισχυρίζεται ότι το ζήτημα της συμμορφώσεως προς τον κανόνα που επιβάλλει ελέγχους στο 10 % του συνόλου των αιτήσεων, που προβλέπεται στο άρθρο 6, παράγραφος 3, του κανονισμού 3887/92, θα πρέπει να κρίνεται με αναφορά στους ελέγχους που διενεργήθηκαν στο κράτος μέλος ως σύνολο ή, ίσως, σε κάθε μια από τις αυτόνομες περιοχές της Ισπανίας που ήταν υπεύθυνες για την εφαρμογή της κοινοτικής αγροτικής νομοθεσίας. Το γεγονός ότι ορισμένες επαρχίες, εξεταζόμενες μεμονωμένα, δεν πέτυχαν τον εν λόγω στόχο του 10 % δεν συνιστά ακόμα επομένως παράβαση του κοινοτικού δικαίου.

48. Επιπροσθέτως, το προσφεύγον ισχυρίζεται, αφενός, ότι η Επιτροπή στήριξε τις διαπιστώσεις στα αποτελέσματα επισκέψεων των επιθεωρητών του Ταμείου σε μερικές από τις δεκαεπτά ισπανικές αυτόνομες περιοχές και ότι στη συνέχει έκανε αδικαιολόγητα προβολή των αποτελεσμάτων των εν λόγω επισκέψεων στο σύνολο της Ισπανίας και, αφετέρου, ότι η Επιτροπή παρέσχε τη

42 — Αποτελεί κοινό τόπο ότι το μητρώο αυτό δεν ήταν διαθέσιμο στην Ισπανία το 1994 και το 1995.

43 — Τα όρια αυτά ηλικίας καθορίζονται στο άρθρο 4β, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) 805/68 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1968, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του βοείου κρέατος (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 72).

διαβεβαίωση — κατά ή μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας συμβιβασμού — ότι επρόκειτο να υπολογίσει εκ νέου τη διόρθωση.

Ανάλυση

49. Θα πρέπει, καταρχάς, να τονισθεί ότι το προσφεύγον δεν αμφισβητεί την ακρίβεια των διαπιστώσεων της Επιτροπής σχετικά με τη ανεπαρκή καταγραφή των ζώων, τα προβλήματα ως προς τα αναγνωριστικά ενώτια καθώς και την έλλειψη αξιοπιστίας των πιστοποιητικών ελέγχου. Η προσαρμογή προς τα κάτω του ποσού της επιστροφής που ζητήθηκε από το προσφεύγον ως ενίσχυση στον τομέα των βοοειδών θα δικαιολογείτο, όπως επισημαίνει η Επιτροπή, για τους λόγους αυτούς και μόνον.

50. Επιπλέον, δεν έχω πειστεί από τους ισχυρισμούς του προσφεύγοντος περί του αβασίμου των λόγων που εκτίθενται στη συνοπτική έκθεση. Το προσφεύγον δεν έχει προσκομίσει λεπτομερείς πληροφορίες ως προς τη φύση και την αποτελεσματικότητα του «συστήματος αναγνωρίσεως ζώων» και από την απάντηση της Επιτροπής προκύπτει ότι το εν λόγω σύστημα δεν είχε τεθεί σε λειτουργία το 1994 και το 1995, γεγονός που δεν αμφισβητήθηκε με το υπόμνημα ανταπαντήσεως του προσφεύγοντος. Όσον αφορά την εφαρμογή αναλύσεως των κινδύνων κατά την επιλογή των αιτήσεων που θα υποβάλλονταν σε έλεγχο, δέχομαι την άποψη της Επιτροπής ότι ανάλυση των κινδύνων που βασίζεται σε πληροφορίες προερχόμενες από προηγούμενα αγροτικά έτη δεν διασφαλίζει αποτελεσματικό έλεγχο ως προς τησυμμόρφωση με τους όρους παροχής των ενισχύσεων και, επομένως, δεν ανταποκρίνεται στις προϋποθέσεις που τίθενται στο άρθρο 6, παράγραφοι 1 και 4, του κανονισμού 3887/92. Ο ισχυρισμός της Ισπανικής Κυβερνήσεως σύμφωνα με τον οποίο επιτόπιοι έλεγχοι που διενεργήθηκαν εκτός της περιόδου υποχρεωτικής κατοχής των ζώων είναι εξίσου ή και περισσότερο αποτελεσματικοί από τους ελέγχους που διενεργήθηκαν εντός της εν λόγω περιόδου πρέπει επίσης να απορριφθεί. Το άρθρο 6, παράγραφος 5, του κανονισμού 3887/92 προβλέπει σαφώς τη διενέργεια ελέγχου εντός της περιόδου κατοχής και το Δικαστήριο δέχεται παγίως ότι, οσάκις ένας κανονισμός προβλέπει συγκεκριμένα μέτρα επιτήρησης, είναι περιττό να εξετάζονται επιχειρήματα προβαλλόμενα από τα κράτη μέλη περί του ότι ένα διαφορετικό σύστημα επιτηρήσεως είναι περισσότερο αποτελεσματικό [44].

51. Τέλος, ο ισχυρισμός σύμφωνα με τον οποίο η βαλλόμενη διόρθωση στηρίχθηκε σε προβολή των αποτελεσμάτων ορισμένων επιτοπίων ελέγχων είναι αβάσιμος. Από τη συνοπτική έκθεση και το υπόμνημα αντικρούσεως της Επιτροπής στην παρούσα υπόθεση προκύπτει σαφώς ότι, ενώ η Επιτροπή έλαβε υπόψη της τους επιτοπίους ελέγχους, δεν έκανε προβολή συγκεκριμένων γεγονότων ή αριθμών των οποίων έλαβε γνώση κατά τις επισκέψεις αυτές προκειμένου να υπολογίσει τη ζημία που υπέστη το Ταμείο. Η βαλλόμενη διόρθωση βασίστηκε σε εκτίμηση της προκληθείσης ζημίας που υπολογίστηκε σύμφωνα με το σύστημα των κατ' αποκοπήν μειώσεων που προβλέπεται

44 — Βλ. τις αποφάσεις της 14ης Ιανουαρίου 1981, 819/79, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1981, σ. 21, σκέψη 21)· της 21ης Φεβρουαρίου 1991, C-28/89, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1991, σ. I-581, σκέψη 9), και της 22ας Ιουνίου 1993, C-54/91, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1993, σ. I-3399, σκέψη 38).

στην έκθεση της ομάδας εργασίας Belle. Όσον αφορά την υπόσχεση της Επιτροπής να προβεί σε νέο υπολογισμό, την οποία επικαλείται το προσφεύγον, αρκεί να σημειωθεί ότι η Ισπανική Κυβέρνηση ουδέποτε υπέβαλε στην Επιτροπή αριθμητικά στοιχεία τα οποία θα της επέτρεπαν να προβεί στον εν λόγω εκ νέου υπολογισμό.

52. Για όλους τους προαναφερθέντες λόγους, προτείνω να απορριφθεί το αίτημα της Ισπανικής Κυβερνήσεως σε σχέση με τις ειδικές πριμοδοτήσεις για το βόειο κρέας και τις πριμοδοτήσεις για θηλάζουσες αγελάδες.

53. Ενόψει του συμπεράσματος αυτού, δεν είναι αναγκαίο να λάβω θέση ως προς το αν, όπως υποστηρίζει το προσφεύγον, πληρούνται οι όροι του άρθρου 6, παράγραφος 3, του κανονισμού 3887/92 στην περίπτωση που ο αριθμός των διενεργηθέντων ελέγχων σε ένα κράτος μέλος λαμβανόμενο ως σύνολο ισοδυναμεί με το 10 % όλων των αιτήσεων για παροχή ενισχύσεων ή, αν όπως ισχυρίζεται η Επιτροπή, η συμμόρφωση με τις επιταγές του άρθρου 6, παράγραφος 3, πρέπει να επιτυγχάνεται όχι μόνο σε επίπεδο κράτους μέλους στο σύνολό του, αλλά και σε επίπεδο περιοχών, επαρχιών ή άλλων γεωγραφικών μονάδων που ευθύνονται κατά το εθνικό δίκαιο για τον έλεγχο των αιτήσεων παροχής ενισχύσεων.

Συμπληρωματική εισφορά οφειλόμενη από παραγωγούς ή αγοραστές αγελαδινού γάλακτος

Νομοθετικές διατάξεις

54. Το άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 [45], το οποίο ενσωματώθηκε σ' αυτόν με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 865/84 [46], καθιερώνει συμπληρωματική εισφορά που επιβαρύνει τους παραγωγούς ή τους αγοραστές αγελαδινού γάλακτος με σκοπό τον έλεγχο της αύξησης της γαλακτοπαραγωγής εντός της Κοινότητας [47].

55. Κατά την εν λόγω διάταξη, η συμπληρωματική εισφορά επιβάλλεται σε κάθε μια από τις περιοχές των κρατών μελών σύμφωνα με μία από τις δύο προβλεπόμενες εναλλακτικές λύσεις. Στα κράτη μέλη που επιλέγουν την «εναλλακτική λύση Α», η εισφορά οφείλεται από κάθε παραγωγό γάλακτος επί των ποσοτήτων γάλακτος (και/ή ισοδυνάμου γάλακτος) που παρέδωσε σε έναν αγοραστή και οι οποίες, κατά τη διάρκεια της σχετικής δωδεκάμηνης χρονικής περιόδου, υπερβαίνουν μια ποσότητα αναφοράς που πρόκειται να καθορισθεί. Στα κράτη μέλη που επιλέγουν την «εναλλακτική λύση Β», η εισφορά οφείλεται, καταρχήν, από κάθε αγοραστή γάλακτος επί των ποσοτήτων γάλακτος (ή ισοδυνάμου γάλα-

45 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 1968, περί κοινής οργανώσεως της αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτομικών προϊόντων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003 σ. 82).

46 — Κανονισμός της 31ης Μαρτίου 1984, για την τροποποίηση του κανονισμού 804/68 (ΕΕ 1984, L 90, σ. 10).

47 — Το καθεστώς που θεσπίστηκε με τον κανονισμό 856/84 προβλεπόταν να παύσει να ισχύει την 31η Μαρτίου 1993, αλλά η ισχύς του παρατάθηκε για επτά χρόνια, αρχίζοντας από την 1η Απριλίου 1993 με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3950/92 του Συμβουλίου, της 28ης Δεκεμβρίου 1992, για τη θέσπιση συμπληρωματικής εισφοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ 1992, L 405, σ. 1).

κτος) οι οποίες του παραδίδονται από παραγωγούς και οι οποίες — κατά τη διάρκεια της σχετικής δωδεκάμηνης περιόδου — υπερβαίνει την ποσότητα αναφοράς. Ωστόσο, στο πλαίσιο της εναλλακτικής αυτής λύσεως, ο αγοραστής οφείλει να ανακτήσει το ποσό της εισφοράς μετακυλίοντας την επιβάρυνση στον παραγωγό μέσω της καταβαλλομένης από αυτόν τιμής.

56. Με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 536/93 [48] προβλέπονται οι λεπτομερείς κανόνες εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς επί του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων. Στο άρθρο 3, παράγραφος 4, του εν λόγω κανονισμού ορίζονται τα εξής:

«Πριν την 1η Σεπτεμβρίου κάθε έτους, ο αγοραστής που οφείλει την εισφορά καταβάλει στον αρμόδιο οργανισμό το οφειλόμενο ποσό σύμφωνα με τους κανόνες που καθορίζονται από το κράτος μέλος. Σε περίπτωση μη τήρησης της προθεσμίας πληρωμής, τα οφειλόμενα ποσά αποδίδουν ετησίως τόκο, του οποίου το επιτόκιο καθορίζεται από το κράτος μέλος και δεν μπορεί να είναι κατώτερο από το επιτόκιο που εφαρμόζεται σε περίπτωση ανάκτησης των αχρεωστήτων καταβληθέντων ποσών.»

48 — Κανονισμός της Επιτροπής της 9ης Μαρτίου 1993, περί λεπτομερών κανόνων εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ 1993, L 57, σ. 12). Ο κανονισμός αυτός — ο οποίος αντικατέστησε τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1546/88 της Επιτροπής, της 3ης Ιουνίου 1988, σχετικά με τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού 804/68 (ΕΕ 1988, L 139, σ. 12) — τέθηκε σε ισχύ από το δωδεκάμηνο που άρχισε την 1η Απριλίου 1993.

57. Κατά το άρθρο 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 536/93, οι τόκοι που καταβάλλονται δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 4, αφαιρούνται από τα ποσά που ζητούν τα κράτη μέλη από το Ταμείο ως επιστροφή δαπανών στον τομέα των γαλακτοκομικών προϊόντων.

Το αίτημα του προσφεύγοντος

58. Το προσφεύγον ζητεί από το Δικαστήριο να ακυρώσει την απόφαση 1999/187 καθόσον μ' αυτήν αποκλείστηκε της κοινοτικής χρηματοδοτήσεως ποσό 4 484 785 615 ESP που αντιστοιχεί σε συμπληρωματική εισφορά καταβλητέα από παραγωγούς ή αγοραστές αγελαδινού γάλακτος. Σύμφωνα με τη συνοπτική έκθεση για τα έτη 1994 και 1995, η Επιτροπή απέκλεισε της χρηματοδοτήσεως το εν λόγω ποσό για δύο λόγους. Πρώτον, απέκλεισε ποσό 3 129 240 958 ESP λόγω του ότι οι ισπανικές αρχές παρέλειψαν να εισπράξουν από τους παραγωγούς και τους αγοραστές τη συμπληρωματική εισφορά που οφειλόταν δυνάμει του κανονισμού 804/68, όπως τροποποιήθηκε, σε σχέση με 55 707 τόνους γάλακτος που παραδόθηκε καθ' υπέρβαση της εθνικής ποσοστώσεως αναφοράς. Δεύτερον, η Επιτροπή απέκλεισε της χρηματοδοτήσεως ποσό 1 355 544 657 ESP που αντιστοιχεί σε τόκους επί της εν λόγω εισφοράς καταβλητέους από τους αγοραστές σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 4, του κανονισμού 536/93. Τα ποσά αυτά αφορούσαν το οικονομικό έτος 1994, αλλά δεν περιλήφθηκαν στην απόφαση εκκαθαρίσεως λογαριασμών για το έτος αυτό προκειμένου να δοθεί στην Ισπανική Κυβέρνηση η δυνατότητα να υποβάλει το ζήτημα στο συμβιβαστικό όργανο.

59. Είναι σκόπιμο να εξετασθούν χωριστά οι δύο αυτές πτυχές της βαλλομένης αποφάσεως.

α) Η συμπληρωματική εισφορά

— Συνοπτική παρουσίαση των εκατέρωθεν ισχυρισμών

60. Το προσφεύγον δεν αμφισβητεί το γεγονός ότι η Επιτροπή έχει, καταρχήν, την ευχέρεια να προβαίνει σε διόρθωση του ποσού της χρηματοδοτήσεως οσάκις το κράτος μέλος παραλείπει να εισπράξει τη συμπληρωματική εισφορά που οφείλεται δυνάμει του άρθρου 5γ του κανονισμού 804/68, όπως τροποποιήθηκε. Ωστόσο, θεωρεί ότι η διόρθωση στην οποία προέβη η Επιτροπή με την απόφαση 1999/187 είναι παράνομη για δύο λόγους. Πρώτον, οι παραγωγοί και οι αγοραστές γαλακτοκομικών προϊόντων στην Ισπανία, σε αντίθεση με τα υποστηριζόμενα από την Επιτροπή, δεν υπερέβησαν την ποσότητα αναφοράς που είχε προσδιοριστεί για την Ισπανία. Μολονότι είναι γεγονός ότι υπήρξε υπέρβαση στο πλαίσιο των παραδόσεων σε εμπόρους αγοραστές, οι Ισπανοί παραγωγοί δεν εξάντλησαν την ειδική ποσότητα αναφοράς που ίσχυε για αυτούς ως προς τις απ' ευθείας πωλήσεις γαλακτοκομικών προϊόντων για κατανάλωση [49]. Κατά το κοινοτικό δίκαιο θα ήταν δυνατόν να μεταφερθεί η τελευταία αυτή ποσότητα στις παραδόσεις σε εμπόρους, ούτως ώστε το σύνολο των παραδόσεων ισπανικού γάλακτος να παραμείνει εντός των ορίων της εθνικής ποσότητας αναφοράς, μόνο δε συνεπεία πρακτικών δυσκολιών η μεταφορά αυτή δεν πραγματοποιήθηκε εντός της αντίστοιχης περιόδου. Δεύτερον, το προσφεύγον ισχυρίζεται ότι η Επιτροπή συμφώνησε ότι, κατά τη διάρκεια διαπραγματεύσεων με τις ισπανικές αρχές και με έγγραφο που απέστειλε στις αρχές αυτές, η συμπληρωματική εισφορά που οφειλόταν από την Ισπανία για το οικονομικό έτος 1994 θα υπολογιζόταν με βάση μια υπέρβαση που δεν θα ξεπερνούσε τους 30 000 τόνους γάλακτος. Επιβάλλοντας διόρθωση που βασίστηκε σε υπέρβαση 55 707 τόνων, σε αντίθεση με την εν λόγω συμφωνία, η Επιτροπή παραβίασε την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

— Ανάλυση

61. Το πρώτο επιχείρημα του προσφεύγοντος δεν πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να γίνει δεκτό. Μολονότι είναι γεγονός ότι θα ήταν δυνατόν να μεταφερθούν ποσότητες αναφοράς από την κατηγορία των απ' ευθείας πωλήσεων στις πωλήσεις σε εμπόρους, η Ισπανική Κυβέρνηση ουδέποτε υπέβαλε σχετική αίτηση. Επομένως, η Επιτροπή δεν ήταν σε θέση να προβεί στη μεταφορά, δεδομένου ότι η ενέργεια αυτή θα συνιστούσε παραβίαση των εφαρμοστέων διαδικαστικών κανόνων και των προθεσμιών και θα διακύβευε την ίση μεταχείριση των κρατών μελών στο πλαίσιο της διαδικασίας εκκαθαρίσεως των λογαριασμών. Περαιτέρω, φαίνεται ότι οι διάδικοι είναι σύμφωνοι ως προς το ότι η Επιτροπή δεν έχει τη δυνατότητα να μεταφέρει ποσοστώσεις αναδρομικά.

62. Όσον αφορά τον δεύτερο ισχυρισμό του προσφεύγοντος — σύμφωνα με τον οποίο η Επιτροπή παραβίασε συμφωνία με το

49 — Κατά το προσφεύγον, 131 574 τόνοι από την ποσότητα αυτή παρέμειναν αχρησιμοποίητοι.

προσφεύγον ως προς το ποσό συμπληρωματικής εισφοράς που έπρεπε να εισπραχθεί στην Ισπανία — υπενθυμίζω ότι το Δικαστήριο, στην υπόθεση Ιταλία κατά Επιτροπής[50], έκρινε ότι η απόφαση περί εκκαθαρίσεως λογαριασμών πρέπει να κηρύσσεται άκυρη λόγω παραβιάσεως της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, οσάκις μπορεί να αποδειχθεί ότι η απόφαση αποκλίνει δηλώσεως ή θέσεως της Επιτροπής την οποία αυτή κοινοποίησε σε κράτος μέλος και στην οποία το κράτος μέλος μπορούσε ευλόγως να βασιστεί.

63. Στην παρούσα υπόθεση, το προσφεύγον επικαλείται διαπραγματεύσεις που πραγματοποιήθηκαν μεταξύ της Επιτροπής και της Ισπανικής Κυβερνήσεως, κατά τη διάρκεια των οποίων, κατά το προσφεύγον, η Επιτροπή δέχθηκε ότι οι ισπανικές αρχές είχαν υποχρέωση να εισπράξουν συμπληρωματική εισφορά μόνο για υπέρβαση ύψους 30 000 τόνων γαλακτοκομικών προϊόντων. Η Επιτροπή δεν αρνείται το γεγονός ότι οι διαπραγματεύσεις αυτές έλαβαν χώρα ούτε ότι προσπάθησε να επιτύχει συμβιβασμό με τις ισπανικές αρχές ως προς την είσπραξη συμπληρωματικών εισφορών, τονίζει, όμως, ότι, στον βαθμό που επιτεύχθηκε κάποια συμφωνία στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων αυτών, η συμφωνία αυτή εξαρτήθηκε από την εκ μέρους των ισπανικών αρχών επιδίωξη εισπράξεως του συνόλου των συμπληρωματικών εισφορών που οφείλονταν από Ισπανούς γαλακτοπαραγωγούς για την υπέρβαση της ποσότητας αναφοράς κατά 30 000 τόνους. Ωστόσο, οι ισπανικές αρχές εισέπραξαν μόνον ένα μικρό τμήμα (λιγότερο από 3,5 %) των εισφορών αυτών και, ως εκ τούτου, η Επιτροπή ουδέποτε κατέληξε σε τελική συμφωνία.

50 — Απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 1989, 14/88 (Συλλογή 1989, σ. 3677, σκέψεις 28 έως 30).

64. Είναι δύσκολο, χωρίς μαρτυρικές καταθέσεις από τα εμπλεκόμενα μέρη, να διαπιστωθεί με ακρίβεια τι συμφωνήθηκε κατά τη διάρκεια των εν λόγω διαπραγματεύσεων. Κατά την άποψή μου, οι εξηγήσεις της Επιτροπής είναι εύλογες· δύσκολα θα μπορούσα να πιστεύσω ότι παρασχέθηκε στο προσφεύγον σαφής και ανεπιφύλακτη διαβεβαίωση ότι η αντιστοιχούσα σε υπέρβαση ποσότητα θα υπολογιζόταν με βάση τις 30 000 τόνους, δεδομένου ότι σαφώς δεν συνέφερε την Επιτροπή να παράσχει τέτοια διαβεβαίωση σ' εκείνη τη φάση της διαδικασίας.

65. Η αντίληψη αυτή ως προς τα πραγματικά περιστατικά ενισχύεται από το έγγραφο της Επιτροπής, της 18ης Ιανουαρίου 1995, που υπογράφει ο γενικός διευθυντής της Γενικής Διεύθυνσης IV της Επιτροπής, το οποίο επίσης επικαλείται το προσφεύγον. Στο πρωτότυπο ισπανικό κείμενο του εγγράφου που επικαλείται το προσφεύγον, ο γενικός διευθυντής ανέφερε: «Para la campaña 1993/1994, la percepción de la tasa será exigida sobre la próducción excedentaria respecto a la cantidad nacional garantizada, que se cifra en unas 30 000 toneladas. No se prevé ninguna corrección a este respecto». Η διατύπωση αυτή δεν αποτελεί, κατά τη γνώμη μου, ακριβή και συγκεκριμένη διαβεβαίωση ικανή να δημιουργήσει δικαιολογημένη εμπιστοσύνη περί του ότι δεν θα εφαρμοζόταν περαιτέρω διόρθωση στην περίπτωση υπερβάσεως της εθνικής ποσότητας αναφοράς κατά περισσότερους από 30 000 τόνους. Αφενός, η πρώτη φράση του παρατιθεμένου αποσπάσματος επιβεβαιώνει σαφώς την υποχρέωση του ισπανικού κράτους, με βάση τους εφαρμοστέους κοινοτικούς κανόνες, να εισπράξει τη συμπληρωματική εισφορά που αντιστοιχεί στις ποσότητες γάλακτος που παραδόθηκαν καθ' υπέρβαση της εγγυημένης εθνικής ποσότητας αναφοράς. Αφετέρου, αναφέροντας ότι η ισπανική υπέρβαση ανερχόταν σε «unas 30 000 toneladas» (περίπου 30 000 τόνους), η Επιτροπή δήλωσε ότι

το αναγραφόμενο μέγεθος δεν ήταν τελικό. Η ερμηνεία αυτή συνάδει με το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν γνώριζε το τελικό μέγεθος τον Ιανουάριο του 1995. Η χρήση της εκφράσεως «No se prevé ninguna corrección a este respecto» ενισχύει, κατά τη γνώμη μου, τον προκαταρκτικό χαρακτήρα της δηλώσεως, καθότι υποδηλώνει ότι, ενώ η Επιτροπή δεν σχεδίαζε στη φάση εκείνη — ενόψει των συνεχιζομένων διαπραγματεύσεων με την Ισπανική Κυβέρνηση — κάποια διόρθωση, δεν είχε ακόμη ληφθεί οριστική απόφαση επί του θέματος.

66. Για τους λόγους αυτούς, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι ο ισχυρισμός του προσφεύγοντος σχετικά με την καταβολή συμπληρωματικής εισφοράς για υπέρβαση κατά 55 707 τόνους γαλακτοκομικών προϊόντων είναι αβάσιμος.

β) Τόκοι επί της συμπληρωματικής εισφοράς

— Συνοπτική παρουσίαση των εκατέρωθεν ισχυρισμών

67. Στη συνοπτική έκθεση, η Επιτροπή ανέφερε ότι η απόφασή της να αρνηθεί την επιστροφή ποσού ίσου προς το μέρος από τους Ισπανούς αγοραστές των οφειλομένων τόκων σε σχέση με παραδόσεις 55 707 τόνων καθ' υπέρβαση της ποσότητας αναφοράς τους οποίους οι αρμόδιες αρχές δεν είχαν εισπράξει ήταν δικαιολογημένη με βάση το άρθρο 3, παράγραφος 4, του κανονισμού 536/93. Κατά την άποψη της Επιτροπής — την οποία ανέπτυξε ενώπιον του Δικαστηρίου με μεγαλύτερη πληρότητα απ' ό,τι στη συνοπτική έκθεση — η εν λόγω διάταξη δεν υποχρεώνει μόνον τους αγοραστές να καταβάλουν τόκους στις αρμόδιες αρχές, αλλ' υποχρεώνει και τα κράτη μέλη να διασφαλίζουν ότι όλα τα οφειλόμενα ποσά εισπράττονται κάθε χρόνο το αργότερο μέχρι την 1η Σεπτεμβρίου. Οι ισπανικές αρχές, έχοντας εισπράξει — σύμφωνα με τους υπολογισμούς της Επιτροπής — μόνον το 3,13 % του συνόλου των οφειλομένων εισφορών μέχρι την 1η Σεπτεμβρίου 1994 και παραλείποντας να εισπράξουν τόκους για τα ποσά εισφορών που παρέμεναν ανεξόφλητα μετά την ημερομηνία αυτή, σαφώς δεν εκπλήρωσαν την εν λόγω υποχρέωση. Επομένως, η Επιτροπή εδικαιούτο να μειώσει το αιτούμενο από την Ισπανική Κυβέρνηση ποσό χρηματοδοτήσεως κατά το ποσό που ισούτο με τους τόκους που θα έπρεπε να είχαν εισπραχθεί [51]. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι θα υπονομευόταν η αποτελεσματικότητα του συστήματος συμπληρωματικών εισφορών αν τα κράτη μέλη δεν είχαν την υποχρέωση να εισπράξουν τα ποσά της εισφοράς και τους τόκους που οφείλονται δυνάμει του κανονισμού 804/64, όπως τροποποιήθηκε, και του κανονισμού 536/93. Επιπλέον, παραλείποντας να εισπράξουν τα οφειλόμενα ποσά, τα κράτη μέλη εκθέτουν το Ταμείο σε οικονομικό κίνδυνο καθότι, κατά το άρθρο 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 536/93, τα εισπραττόμενα ποσά αφαιρούνται από τις δαπάνες που καλύπτει με επιστροφές το Ταμείο στον τομέα των γαλακτοκομικών προϊόντων.

68. Το προσφεύγον αμφισβητεί την ορθότητα της ερμηνείας του άρθρου 3, παρά-

51 — Υπενθυμίζεται ότι στο άρθρο 3, παράγραφος 4, του κανονισμού (παράγραφος 56 ανωτέρω) προβλέπεται η καταβολή τόκων από την 1η Σεπτεμβρίου στις περιπτώσεις καθυστερημένων καταβολών συμπληρωματικής εισφοράς.

γραφος 4, του κανονισμού 536/93, την οποία υιοθετεί η Επιτροπή. Υποστηρίζει, κατά βάση, ότι η εν λόγω διάταξη επιβάλλει υποχρέωση στους αγοραστές να καταβάλλουν τόκους χωρίς να επιβάλλει υποχρέωση και στα κράτη μέλη να εξασφαλίζουν την είσπραξη των οφειλομένων ποσών. Κατά συνέπεια, το γεγονός ότι ένα κράτος μέλος δεν εισπράττει τα οφειλόμενα από αγοραστές ποσά αυτό καθεαυτό, δεν συνεπάγεται δικαίωμα της Επιτροπής να αρνηθεί την επιστροφή των εν λόγω ποσών. Η άρνηση επιστροφής δικαιολογείται μόνο στην περίπτωση που πληρούνται οι όροι του άρθρου 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 729/70· δηλαδή, μόνον αν η Επιτροπή μπορεί να αποδείξει ότι η μη είσπραξη συγκεκριμένων ποσών οφείλεται στην αμέλεια των διοικητικών αρχών ή άλλων φορέων του κράτους μέλους. Επικαλούμενο την απόφαση του Δικαστηρίου της 21ης Σεπτεμβρίου 1983, στην υπόθεση Deutsche Milchkontor κ.λπ.[52], το προσφεύγον ισχυρίζεται ότι οι ισπανικές αρχές δεν επέδειξαν αμέλεια, καθότι η είσπραξη των οφειλομένων ποσών στο πλαίσιο του συστήματος συμπληρωματικής εισφοράς πραγματοποιείται σύμφωνα με τους διοικητικούς και οικονομικούς κανόνες και διαδικασίες που ισχύουν και για άλλες φορολογικής φύσεως αξιώσεις που διέπονται από το ισπανικό δίκαιο. Το γεγονός ότι η διαδικασία εισπράξεως μπορεί στην πράξη να είναι μακροχρόνια δεν στοιχειοθετεί, κατά το προσφεύγον, αμέλεια των ισπανικών αρχών.

— Ανάλυση

69. Το άρθρο 3, παράγραφος 4, του κανονισμού 536/93 δεν προβλέπει ρητώς ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν μέτρα προκειμένου να εξασφαλίζουν την εκ μέρους των αγοραστών εκπλήρωση της υποχρεώσεως καταβολής συμπληρωματικών εισφορών για τα γαλακτοκομικά προϊόντα και τόκων επί των εισφορών αυτών. Κατά τη γνώμη μου — και στο σημείο αυτό συμφωνώ με την Ισπανική Κυβέρνηση — τούτο συνεπάγεται ότι η Επιτροπή δεν μπορεί να αρνηθεί την κάλυψη της δαπάνης των κρατών μελών με μόνη αιτιολογία το γεγονός ότι ορισμένα από τα οφειλόμενα ποσά δεν έχουν καταβληθεί ή εισπραχθεί. Το γεγονός ότι ορισμένα από τα οφειλόμενα ποσά παραμένουν ανεξόφλητα, ή έχουν εξοφληθεί με καθυστέρηση, δεν συνιστά αυτό καθαυτό παράβαση των υποχρεώσεων που επιβάλλονται στα κράτη μέλη από το κοινοτικό δίκαιο. Την άποψή μου αυτή ενισχύει η σχετική διεξοδική θεμελίωση που περιέχουν οι προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Alber στην υπόθεση Γαλλία κατά Επιτροπής[53]. Μολονότι οι εν λόγω προτάσεις αφορούσαν το άρθρο 15, παράγραφος 4, του κανονισμού 1546/88[54], οι λόγοι τους οποίους ανέπτυξε ο γενικός εισαγγελέας βρίσκουν, κατά τη γνώμη μου, εφαρμογή στο πλαίσιο του κανονισμού 536/93. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή δικαιούται να προχωρήσει σε διόρθωση μόνον εφόσον είναι σε θέση να αποδείξει, σύμφωνα με το άρθρο 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 729/70, ότι το Ταμείο υπέστη ζημία συνεπεία παραλείψεως των εθνικών αρχών να εισπράξουν τα οικεία ποσά, οφειλομένης σε αμέλεια.

70. Επομένως, προκειμένου να κριθεί η νομιμότητα της προσαρμογής στην οποία

52 — Συνεκδικασθείσες υποθέσεις 205/82 έως 215/82 (Συλλογή 1983, σ. 2633).

53 — Υπόθεση C-277/98 (απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2001, Συλλογή 2001, σ. I-8453, σ. I-8455), παράγραφοι 66 έως 81 των προτάσεων που αναπτύχθηκαν στις 29 Μαρτίου 2001.

54 — Προπαρατεθείς κανονισμός στην υποσημείωση 48 (ΕΕ 1988, L 139, σ. 12)· που καταργήθηκε από τον κανονισμό 536/93, προπαρατεθείς στην υποσημείωση 48. Το άρθρο 15, παράγραφος 4, όριζε ότι: «Οι αγοραστές, που αναφέρονται στις παραγράφους 1, 2 και 3, σε προθεσμία τριών μηνών μετά το τέλος κάθε δωδεκάμηνης περιόδου, καταβάλλουν στον αρμόδιο οργανισμό το ποσό της εισφοράς που, ενδεχομένως, οφείλεται. Ωστόσο, στην περίπτωση που αναφέρεται στην παράγραφο 3, η καταβολή αυτή πραγματοποιείται, στην ίδια προθεσμία των τριών μηνών, από τις ομάδες παραγωγών και τις ενώσεις τους».

προέβη στην προκειμένη περίπτωση η Κοινότητα, είναι ανάγκη να ερευνηθεί εάν αποδεικνύεται αμέλεια κατά την έννοια του άρθρου 8, παράγραφος 2, και, σε καταφατική περίπτωση, ποιες οικονομικές κυρώσεις εδικαιούτο να επιβάλει η Επιτροπή για την εν λόγω αμέλεια.

71. Σύμφωνα με τους υπολογισμούς της Επιτροπής, οι ισπανικές αρχές εισέπραξαν μόνον το 3,13 % της συμπληρωματικής εισφοράς που οφειλόταν για παραδόσεις πέραν του ορίου της ποσότητας αναφοράς ανερχόμενες σε 55 707 τόνους γαλακτοκομικών προϊόντων στο γεωργικό έτος 1993/1994. Επίσης, η Επιτροπή ανέφερε — χωρίς να διαψευσθεί από την Ισπανική Κυβέρνηση — ότι οι αρμόδιες ισπανικές αρχές δεν εισέπραξαν τόκους επί των μη καταβληθεισών εισφορών, αφήνοντας έτσι ανεξόφλητο ποσό τόκων 1 355 544 657 ESP. Συμφωνώ με την Επιτροπή ως προς το ότι τα μεγέθη αυτά φαίνεται να υποδηλώνουν ότι τις ισπανικές αρχές βαρύνει με αμέλεια όσον αφορά τη μη είσπραξη των εν λόγω ποσών. Ωστόσο, οι απλές ενδείξεις δεν αρκούν. Το ζήτημα είναι αν η Επιτροπή απέδειξε σε ικανοποιητικό βαθμό την ύπαρξη αμέλειας κατά την έννοια του άρθρου 8, παράγραφος 2. Δεν προτείνω την εξέταση ή τη διατύπωση γνώμης επί του ζητήματος αυτού καθότι, κατά την άποψή μου, η απόφαση της Επιτροπής είναι οπωσδήποτε άκυρη για τους ακολούθους λόγους.

72. Όπως προκύπτει σαφώς από τα προεκτεθέντα πραγματικά περιστατικά, η Επιτροπή αρνήθηκε να επιστρέψει το ποσό των ανεξοφλήτων τόκων στο σύνολό του (1 355 544 657 ESP). Φαίνεται, επομένως, ότι η Επιτροπή δεν προσπάθησε να προσδιορίσει ποιο μέρος των ανεξοφλήτων τόκων θα έπρεπε να θεωρηθεί ως συνέπεια της μη υπάρξεως αποτελεσματικών διαδικασιών για την είσπραξη των οφειλομένων ποσών. Η Επιτροπή δεν έλαβε, παραδείγματος χάριν, υπόψη ότι ήταν ενδεχομένως αντικειμενικά αδύνατο για τις ισπανικές αρχές να εισπράξουν ορισμένα ποσά λόγω συνθηκών ασχέτων προς οποιαδήποτε αμέλεια ή παράλειψή τους. Φρονώ ότι, παραλείποντας να λάβει υπόψη το ενδεχόμενο αυτό, η Επιτροπή ενήργησε καθ' υπέρβαση εξουσίας σε σχέση με το άρθρο 8 του κανονισμού 729/70.

73. Για τους λόγους αυτούς, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι το αίτημα του προσφεύγοντος με το οποίο ζητεί την ακύρωση της αρνήσεως της Επιτροπής να επιστρέψει ποσό 1 355 544 857 ESP, αντιστοιχούν σε τόκους οφειλομένους στο πλαίσιο του συστήματος συμπληρωματικών εισφορών για τα γαλακτοκομικά προϊόντα, πρέπει να γίνει δεκτό.

Ενίσχυση στην παραγωγή ελαιολάδου

Νομοθετικές διατάξεις

74. Με τον κανονισμό 136/66/ΕΟΚ [55], ο κοινοτικός νομοθέτης δημιούργησε την κοινή

55 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 1966, περί δημιουργίας κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των λιπαρών ουσιών (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/002, σ. 33), που στη συνέχεια τροποποιήθηκε επανειλημμένως και πιο πρόσφατα με τον κανονισμό (ΕΚ) 2826/2000 του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 2000, για ενέργειες ενημέρωσης και προώθησης των γεωργικών προϊόντων στην εσωτερική αγορά (ΕΕ 2000, L 328, σ. 2).

οργάνωση των αγορών των λιπαρών ουσιών. Το άρθρο 5 του κανονισμού, όπως έχει τροποποιηθεί, προβλέπει τη χορήγηση ενισχύσεως στην παραγωγή του ελαιολάδου που θα συμβάλει στην εξασφάλιση ενός δικαίου εισοδήματος για τους παραγωγούς. Κατά το άρθρο 20δ, ένα ποσοστό της ενισχύσεως στην παραγωγή πρέπει να παρακρατείται και να χρησιμοποιείται για τη χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων αναγνωρισμένων οργανώσεων παραγωγών.

75. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 154/75 προβλέπει την κατάρτιση ελαιοκομικού κτηματολογίου στα κράτη μέλη που παράγουν ελαιόλαδο [56]. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του εν λόγω κανονισμού, το ελαιοκομικό κτηματολόγιο πρέπει να καλύπτει όλες τις ελαιοκομικές εκμεταλλεύσεις και να περιέχει ορισμένες ειδικές πληροφορίες και να αποτελεί αντικείμενο τακτικής ενημερώσεως.

76. Το άρθρο 2, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) 2261/84, για τον καθορισμό των γενικών κανόνων σχετικά με τη χορήγηση ενίσχυσης στην παραγωγή ελαιολάδου και στις οργανώσεις παραγωγών ελαιολάδου [57], ορίζει τα εξής:

«Η ενίσχυση χορηγείται στους ελαιοκαλλιεργητές που είναι εγκατεστημένοι στα κράτη μέλη. Κατά την έννοια του παρόντος κανονισμού, ως ελαιοκαλλιεργητής νοείται ο εκμεταλλευόμενος ελαιώνας που παράγει ελιές οι οποίες χρησιμοποιούνται για την παρασκευή λαδιού.»

56 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 21ης Ιανουαρίου 1975 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/011, σ. 158).

57 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 17ης Ιουλίου 1984 (ΕΕ 1984, L 208, σ. 3).

77. Κατά το άρθρο 11, παράγραφος 2, του ιδίου κανονισμού:

«Τα κράτη μέλη παραγωγής εξασφαλίζουν ότι τα ποσά που προορίζονται για τις ενώσεις και οργανώσεις παραγωγών κατ' εφαρμογή της παραγράφου 1 χρησιμοποιούνται από αυτές μόνο για τη χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων για τις οποίες είναι αρμόδιες δυνάμει του παρόντος κανονισμού.»

78. Το άρθρο 14 περιέχει τους κανόνες που έχουν σχέση με τους ελέγχους ως προς τις χορηγούμενες ενισχύσεις:

«1. Κάθε κράτος μέλος παραγωγής εφαρμόζει καθεστώς ελέγχων με το οποίο εξασφαλίζεται ότι το προϊόν για το οποίο χορηγείται η ενίσχυση δικαιούται την ενίσχυση αυτή.

2. Τα κράτη μέλη παραγωγής ελέγχουν τη δραστηριότητα κάθε οργάνωσης παραγωγών και κάθε ένωσης, και ιδίως τις εργασίες ελέγχου που πραγματοποιούν οι εν λόγω οργανισμοί.

3. Κατά τη διάρκεια κάθε περιόδου εμπορίας, και ιδίως κατά την περίοδο που διαρκεί η σύνθλιψη, τα κράτη μέλη παραγωγής πραγματοποιούν επιτόπιο έλεγχο της δραστηριότητας και της λογιστικής υλικού ενός ποσοστού εγκεκριμένων ελαιοτριβείων που θα καθοριστεί. Τα επιλεγόμενα ελαιοτριβεία πρέπει να είναι αντιπροσωπευτικά των δυνατοτήτων σύνθλιψης μιας ζώνης παραγωγής.

4. Όσον αφορά το ελαιόλαδο που αναφέρεται στο σημείο 1 του παραρτήματος του κανονισμού αριθ. 136/66/ΕΟΚ, το οποίο παράγεται από ελαιοκαλλιεργητές οι οποίοι δεν είναι μέλη οργανώσεως παραγωγών, ο έλεγχος διενεργείται με επιτόπου δειγματοληψία και πρέπει να καθίσταται δυνατό να εξακριβώνεται:

— η ακρίβεια των δηλώσεων καλλιέργειας,

— ο προορισμός των ελιών που συγκομίστηκαν για την παραγωγή λαδιού, και, ει δυνατόν, το ότι οι ελιές αυτές μεταποιήθηκαν πράγματι σε λάδι.

Οι έλεγχοι αυτοί πρέπει να γίνονται σ' ένα ποσοστό ελαιοκαλλιεργητών το οποίο πρόκειται να καθοριστεί λαμβάνοντας ιδίως υπόψη το μέγεθος των εκμεταλλεύσεων.

5. Για την πραγματοποίηση των παραπάνω ελέγχων και εξακριβώσεων, το κράτος μέλος χρησιμοποιεί, μεταξύ άλλων, τα μηχανογραφημένα αρχεία που αναφέρονται στο άρθρο 16.

Τα αρχεία αυτά χρησιμοποιούνται για να κατευθύνουν τους ελέγχους που πρέπει να πραγματοποιηθούν σύμφωνα με τις παραγράφους 1 μέχρι 4.»

79. Τέλος, στο άρθρο 16, παράγραφος 1, του κανονισμού 2261/84 ορίζεται ότι τα κράτη μέλη δημιουργούν διαρκή μηχανογραφημένα αρχεία ελαιοκομικών στοιχείων τα οποία και ενημερώνουν. Οι πληροφορίες που πρέπει να περιέχονται στα αρχεία αυτά απαριθμούνται στο άρθρο 16, παράγραφος 2.

80. Στο δεύτερο εδάφιο του προοιμίου του κανονισμού (ΕΟΚ) 3061/84, με τον οποίο θεσπίζονται οι λεπτομέρειες εφαρμογής του καθεστώτος ενίσχυσης στην παραγωγή ελαιολάδου [58], αναφέρεται ότι οι έλεγχοι που πρέπει να πραγματοποιούνται από τα κράτη μέλη «πρέπει να καλύπτουν αρκετά αντιπροσωπευτικό αριθμό των δηλώσεων καλλιέργειας των ελαιοκαλλιεργητών που είναι μέλη των οργανώσεων».

81. Το άρθρο 1, παράγραφος 5, του εν λόγω κανονισμού ορίζει τα εξής:

«Στην περίπτωση κατά την οποία ένα μέρος των ελιών χρησιμοποιήθηκε για σκοπούς άλλους από την παραγωγή ελαιολάδου, η ενίσχυση καταβάλλεται ανάλογα με τις ελιές που προορίζονται για την παραγωγή ελαιολάδου.»

58 — Κανονισμός της Επιτροπής της 31ης Οκτωβρίου 1984 (ΕΕ 1984, L 288, σ. 52).

82. Κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1:

«Η αίτηση ενισχύσεως που υποβάλλεται από κάθε ελαιοκαλλιεργητή περιλαμβάνει τουλάχιστον τις ακόλουθες πληροφορίες:

α) το ονοματεπώνυμο και τη διεύθυνση του ελαιοκαλλιεργητή·

β) την ποσότητα του παραχθέντος παρθένου ελαιολάδου·

γ) την τοποθεσία των εκμεταλλεύσεων όπου έχουν συγκομισθεί οι ελιές, μαζί με αναφορά στη δήλωση καλλιέργειας·

δ) το ή τα εγκεκριμένα ελαιοτριβεία στα οποία έχει παραχθεί το ελαιόλαδο, αναφέροντας για καθένα την ποσότητα ελιών που χρησιμοποιήθηκαν και την ποσότητα ελαίου που παρήχθη.

Η εν λόγω αίτηση, πρέπει να συνοδεύεται από δήλωση του ελαιοτριβείου, της οποίας η μορφή και το περιεχόμενο αποφασίζεται από τα κράτη μέλη, που βεβαιώνει τις πληροφορίες που αναφέρονται στο στοιχείο δ).»

83. Από το άρθρο 8 προκύπτει ότι, στην περίπτωση κατά την οποία μια ένωση ή οργάνωση παραγωγών, αφού έχει εκπληρώσει όλες τις υποχρεώσεις που προβλέπονται από τη κοινοτική νομοθεσία, δεν έχει χρησιμοποιήσει εξ ολοκλήρου το ποσό που προκύπτει από τη χρηματοδότηση που προβλέπεται στο άρθρο 20δ του κανονισμού 136/66 και στο άρθρο 11, παράγραφος 1, του κανονισμού 2261/84, πρέπει να διανείμει το υπόλοιπο μεταξύ των οργανώσεων παραγωγών από τις οποίες αποτελείται.

84. Το άρθρο 9, παράγραφος 2, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 828/90 [59], ορίζει τα εξής:

«Η ημερήσια τήρηση των τυποποιημένων λογιστικών βιβλίων υλικών που αναφέρονται στο άρθρο 13, παράγραφος 1, στοιχείο δ', του κανονισμού (ΕΟΚ) 2261/84 πρέπει να περιλαμβάνει:

α) τις ποσότητες των ελιών που εισάγονται, παρτίδα προς παρτίδα, αναγράφοντας τον παραγωγό και τον ιδιοκτήτη κάθε παρτίδας·

β) τις ποσότητες των ελιών που έχουν συνθλιβεί·

γ) τις ποσότητες ελαίου που έχει παραχθεί·

59 — Κανονισμός της Επιτροπής της 30ής Μαρτίου 1990, τροποποιώντας τον κανονισμό 3061/84 (ΕΕ 1984, L 86, σ. 18).

δ) τις ποσότητες ελαιοπυρήνων που έχουν ληφθεί καθορισμένες κατ' αποκοπή·

— που έχουν ζυγιστεί παρτίδα προς παρτίδα, στην περίπτωση που το ελαιοτριβείο διαθέτει πλάστιγγα.

[...]»

ε) τις ποσότητες ελαίου που εξέρχονται από το ελαιοτριβείο παρτίδα προς παρτίδα, αναφέροντας τον παραλήπτη· όταν η ποσότητα των ελιών που έχουν συνθλιβεί αποτελείται από περισσότερες παρτίδες μικρότερες από την ελάχιστη ποσότητα που είναι αναγκαία για το γέμισμα πιεστηρίου, τόσο για τα ελαιοτριβεία παραδοσιακής παραγωγής όσο και για τα ελαιοτριβεία συνεχούς παραγωγής, η λογιστική "αποθήκης" πρέπει να περιλαμβάνει τη συνολική ποσότητα που εξέρχεται του ελαιοτριβείου, κατανεμημένη μεταξύ των παραληπτών ανάλογα προς την ποσότητα των ελιών που έχουν συνθλιβεί για καθένα απ' αυτούς·

στ) τις ποσότητες των ελαιοπυρήνων που εξέρχονται από το ελαιοτριβείο:

— καθορισμένες παρτίδα προς παρτίδα, αναφέροντας τον παραλήπτη, σε περίπτωση πωλήσεως σε κατάσταση εξαγωγής ελαίου,

— καθορισμένες κατ' αποκοπήν αναφέροντας τον παραλήπτη, στις άλλες περιπτώσεις,

Συνοπτική παρουσίαση των εκατέρωθεν ισχυρισμών

85. Με την απόφαση 1999/186, η Επιτροπή απέκλεισε της χρηματοδοτήσεως από το Ταμείο ποσό 5 754 750 215 ESP, που αντιστοιχεί σε μείωση κατ' αποκοπήν 5 % επί της δαπάνης που δηλώθηκε από την Ισπανία κατά τη διαδικασία εκκαθαρίσεως των λογαριασμών για το 1996 σχετικά με την ενίσχυση στην παραγωγή ελαιολάδου και τις δαπάνες που αφορούσαν την κατάρτιση του ελαιοκομικού κτηματολογίου. Με την απόφαση 1999/187 η Επιτροπή αρνήθηκε την επιστροφή ποσού 4 317 179 696 ESP, που αντιστοιχεί σε μείωση κατ' αποκοπήν 10 % επί της δηλωθείσας δαπάνης για το γεωργικό έτος 1992/1993 και την προηγηθείσα αυτού περίοδο καθώς και σε μείωση 5 % επί της δαπάνης που δηλώθηκε για τα επόμενα γεωργικά έτη.

86. Από τις συνοπτικές εκθέσεις για τα έτη 1994 και 1995 και από άλλα έγγραφα που περιέχονται στη δικογραφία προκύπτει ότι οι αποφάσεις 1999/186 και 1996/187 στηρίχθηκαν κατ' ουσίαν στους ίδιους λόγους. Μετά από δύο επισκέψεις των επιθεωρητών του Ταμείου στην Ισπανία το 1996 και το 1997, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι ο έλεγχος των δαπανών στον τομέα του ελαιολάδου ήταν ανεπαρκής. Ειδικότερα, το ελαιοκομικό κτηματολόγιο που προβλέπεται στον κανονισμό 154/75 και τα διαρκή μηχανο-

γραφημένα αρχεία ελαιοκομικών στοιχείων που προβλέπονται στον κανονισμό 2261/84 εξακολουθούσαν να είναι ημιτελή και να μη λειτουργούν τουλάχιστον μέχρι το τέλος του 1998. Οι έλεγχοι τους οποίους διενήργησαν οι ισπανικές αρχές σε μια προσπάθεια να αντισταθμίσουν την έλλειψη του κτηματολογίου και των μηχανογραφημένων αρχείων ήσαν ανεπαρκείς. Κατά συνέπεια, οι έρευνες της Επιτροπής αποκάλυψαν μια σειρά προβλημάτων συμπεριλαμβανομένων διπλών καταβολών ενισχύσεων που δεν μπορούσαν να εξηγηθούν, ανεπαρκείς επιτοπίους ελέγχους σε ελαιοτριβεία, απουσία ικανοποιητικής αντιδράσεως σε περιπτώσεις απάτης, αμελητέο αριθμό επιτοπίων ελέγχων σε μονάδες παραγωγής ελαιολάδου και χορήγηση ενισχύσεων στην παραγωγή για ελιές που είχαν πωληθεί ως επιτραπέζιες. Με βάση τα στοιχεία αυτά, η Επιτροπή θεώρησε ότι οι διαπιστωθείσες ελλείψεις και παρατυπίες αφορούσαν ουσιώδη στοιχεία του συστήματος ελέγχου και των κατ' ιδίαν ελέγχων, που έχουν θεμελιώδη σημασία για την εξασφάλιση του συννόμου των δαπανών καθώς και ότι το Ταμείο είχε εκτεθεί σε σημαντικό κίνδυνο εκτεταμένης ζημίας. Αναγνωρίζοντας, ωστόσο, ότι οι ισπανικές αρχές είχαν βελτιώσει το σύστημα με την πάροδο των ετών, η Επιτροπή επέβαλε μικρότερη μείωση κατ' αποκοπήν για τα γεωργικά έτη μετά το 1992/1993.

87. Το προσφεύγον ισχυρίζεται ότι τα μέτρα αποκλεισμού και διορθώσεως που ελήφθησαν από την Επιτροπή πρέπει να ακυρωθούν και προβάλλει μια σειρά επιχειρημάτων προς ενίσχυση του ισχυρισμού αυτού. Τα επιχειρήματα αυτά, για τις ανάγκες της αναλύσεως που θα ακολουθήσει, μπορούν να διακριθούν σε δύο κατηγορίες.

Ανάλυση

α) Η πρώτη ομάδα επιχειρημάτων

88. Με την πρώτη ομάδα των επιχειρημάτων του, το προσφεύγον προσπαθεί να θεμελιώσει την άποψη ότι η Επιτροπή παραβίασε ορισμένες γενικές αρχές και διατάξεις του κοινοτικού δικαίου.

89. Στο δικόγραφο της προσφυγής, το προσφεύγον επικαλείται έγγραφο της Επιτροπής προς τις ισπανικές αρχές, στο οποίο η πρώτη ανέφερε ότι η κατάσταση στην Ισπανία είχε βελτιωθεί και ότι το σύστημα ελέγχου της χώρας αυτής υπερείχε των αντιστοίχων συστημάτων ορισμένων άλλων κρατών μελών. Παρά τις διαφορές αυτές, η Επιτροπή εφάρμοσε στην περίπτωση της Ισπανίας την ίδια κατ' αποκοπήν διόρθωση με αυτήν που εφάρμοσε για τα εν λόγω άλλα κράτη μέλη. Το προσφεύγον, έτσι, φαίνεται να υποστηρίζει ότι η Επιτροπή παραβίασε την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως. Ωστόσο, εφόσον η Ισπανική Κυβέρνηση δεν προσκόμισε καμία πληροφορία σχετικά με την κατάσταση που επικρατούσε στα άλλα κράτη μέλη ή οποιοδήποτε αποδεικτικό στοιχείο ως προς το περιεχόμενο του εγγράφου της Επιτροπής, ο εν λόγω ισχυρισμός πρέπει να απορριφθεί.

90. Το προσφεύγον υποστηρίζει επίσης ότι η Επιτροπή παραβίασε τα άρθρα 5 και 190 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρα 10 και 253 ΕΚ) καθόσον, στη συνο-

πτική έκθεση για το έτος 1994, παρέλειψε να απαντήσει και να αντικρούσει με πειστικό τρόπο όλα τα επιχειρήματα και τα πραγματικά στοιχεία που υποβλήθηκαν από τις ισπανικές αρχές κατά τη διαδικασία που προηγήθηκε της δημοσιεύσεως της εν λόγω εκθέσεως και της εκδόσεως της αποφάσεως 1999/187. Κατά την εξέταση του ισχυρισμού αυτού, πρέπει να μη λησμονείται ότι η Ισπανική Κυβέρνηση παρακολούθησε στενά τη διαδικασία συντάξεως των βαλλομένων αποφάσεων και ότι είχε επίγνωση των λόγων οι οποίοι οδήγησαν την Επιτροπή στο συμπέρασμα ότι τα επίμαχα ποσά δεν έπρεπε να καλυφθούν από το Ταμείο [60]. Υπό τις συνθήκες αυτές, παραλείποντας να απαντήσει σε ορισμένα επιχειρήματα και να αντικρούσει ορισμένους πραγματικούς ισχυρισμούς, η Επιτροπή δεν παραβίασε τις διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ που επικαλείται το προσφεύγον.

91. Περαιτέρω, επικαλούμενο την απόφαση στην υπόθεση Ελλάδα κατά Επιτροπής [61], το προσφεύγον υποστηρίζει ότι οι βαλλόμενες αποφάσεις είναι παράνομες επειδή του ήταν αδύνατο να τηρήσει τις τεθείσες προθεσμίες για την κατάρτιση του ελαιοκομικού κτηματολογίου και των μηχανογραφημένων αρχείων ελαιοκομικών στοιχείων. Δεδομένου ότι το προσφεύγον δεν προσκόμισε πληροφορίες σχετικά με τις δυσχέρειες που ισχυρίζεται ότι αντιμετώπισαν οι ισπανικές αρχές, το εν λόγω επιχείρημα πρέπει σε κάθε περίπτωση να απορριφθεί.

92. Τέλος, σε σχέση με την απόφαση 1999/186, περί αποκλεισμού ορισμένων δαπανών για το οικονομικό έτος 1996, το προσφεύγον ισχυρίζεται ότι η Επιτροπή παραβίασε το άρθρο 5, παράγραφος 2, στοιχείο γ', του κανονισμού 729/70, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1287/95 [62]. Στην εν λόγω διάταξη ορίζεται ότι, «πριν από οποιαδήποτε απόφαση απόρριψης χρηματοδότησης, τα αποτελέσματα των εξακριβώσεων της Επιτροπής [...] κοινοποιούνται γραπτώς» και ότι «η απόρριψη χρηματοδότησης δεν μπορεί να αφορά δαπάνες προγενέστερες του τελευταίου εικοσιτετραμήνου πριν από τη γραπτή ανακοίνωση της Επιτροπής στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος των αποτελεσμάτων αυτών των εξακριβώσεων» [63]. Το προσφεύγον επικαλείται το από 10 Μαρτίου 1998 έγγραφο της Επιτροπής το οποίο παρελήφθη από την αντιπροσωπεία της Ισπανίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση στις 12 Μαρτίου 1998 και με το οποίο η Επιτροπή γνωστοποίησε στις ισπανικές αρχές τα τελικά συμπεράσματα των ερευνών της σχετικά με το σύστημα ελέγχου που λειτούργησε στην Ισπανία το 1994 και τα επόμενα έτη. Το εν λόγω έγγραφο θα έπρεπε, κατά την άποψη του προσφεύγοντος, να θεωρηθεί ως «γραπτή κοινοποίηση» κατά την έννοια του άρθρου 5, παράγραφος 2, πράγμα που θα είχε ως συνέπεια ότι η Επιτροπή δεν εδικαιούτο να αρνηθεί την κάλυψη από το Ταμείο δαπανών που πραγματοποιήθηκαν πριν από τις 12 Μαρτίου 1996.

93. Η Επιτροπή αποκρούει το επιχείρημα αυτό. Τονίζει ότι τα προβλήματα του ισπανικού συστήματος ελέγχων στον τομέα του ελαιολάδου, τα οποία υφίσταντο από το 1990, ήταν γνωστά στις ισπανικές αρχές και είχαν αποτελέσει το αντικείμενο συζητήσεων και επιστολών που αντηλάγησαν μεταξύ της

60 — Απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 1990, C-22/89, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. I-4799, σκέψη 18).

61 — Απόφαση της 4ης Ιουλίου 1996, παρατιθέμενη στην υποσημείωση 19, σκέψη 39.

62 — Προπαρατεθείς κανονισμός στην υποσημείωση 4.

63 — Εντούτοις, η διάταξη αυτή δεν εφαρμόζεται στις δημοσιονομικές συνέπειες που προκύπτουν: «από περιστατικά ανωμαλιών κατά την έννοια του άρθρου 8, παράγραφος 2» και «από εθνικές ενισχύσεις ή από παραβάσεις για τις οποίες έχουν κινηθεί οι διαδικασίες των άρθρων 93 και 169 της Συνθήκης».

Επιτροπής και των αρχών. Υπό τις συνθήκες αυτές, οι ισπανικές αρχές δεν μπορούν να στηριχθούν στο άρθρο 5, παράγραφος 2, στοιχείο γ'.

94. Το άρθρου 5, παράγραφος 2, στοιχείο γ', ενσωματώθηκε στον κανονισμό 729/70 με τον κανονισμό 1287/95 με τον οποίο καθιερώθηκε η διαδικασία εκκαθαρίσεως των λογαριασμών που ισχύει σήμερα. Σύμφωνα με τη διαδικασία αυτή, η Επιτροπή εκδίδει ετήσιες αποφάσεις περί εκκαθαρίσεως των λογαριασμών και, οσάκις αυτό είναι αναγκαίο, αποφάσεις περί παραβάσεων σε πολυετή βάση που αποκλείουν της κοινοτικής χρηματοδοτήσεως δαπάνες οι οποίες, με βάση τους ελέγχους της, δεν πραγματοποιήθηκαν σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες [64]. Εισάγοντας τη διαδικασία αυτή, ο κοινοτικός νομοθέτης αποσκοπούσε στον περιορισμό των καθυστερήσεων που είχαν προκύψει κατά την εφαρμογήν της διαδικασίας εκκαθαρίσεως των λογαριασμών που ίσχυε προηγουμένως [65]. Ωστόσο, δεδομένου ότι οι αποφάσεις για την εκκαθάριση λογαριασμών δεν συνδέονται με την εκτέλεση του προϋπολογισμού συγκεκριμένου οικονομικού έτους, ο κοινοτικός νομοθέτης θεώρησε ότι είναι αναγκαίο να καθορισθεί «η μέγιστη περίοδος την οποία αφορούν οι συνέπειες που έχουν τα αποτελέσματα των ελέγχων συμφωνίας [της Επιτροπής]» [66]. Από την εξαγγελία αυτή και από τις εξηγήσεις της Επιτροπής στην παρούσα υπόθεση προκύπτει ότι σκοπός του χρονικού περιορισμού του άρθρου 5, παράγραφος 2, στοιχείο γ', έγκειται στο να προστατεύει τα κράτη μέλη από τη νομική αβεβαιότητα που θα μπορούσε να προκύψει στην περίπτωση που η Επιτροπή θα ήταν σε θέση να αμφισβητήσει δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν πολλά χρόνια πριν από την έκδοση αποφάσεως περί παραβάσεων.

95. Ο τρόπος με τον οποίο ερμηνεύει το άρθρο 5, παράγραφος 2, στοιχείο γ', η Επιτροπή — σύμφωνα με τον οποίο ο χρονικός περιορισμός δεν ισχύει στην περίπτωση που το εμπλεκόμενο κράτος μέλος γνωρίζει ότι η Επιτροπή θεωρεί ανεπαρκές το σύστημα ελέγχου του — δεν συνάδει κατά τη γνώμη μου προς τον σκοπό αυτό. Το άρθρο 5, παράγραφος 2, στοιχείο γ', μπορεί να παράσχει πραγματική ασφάλεια του δικαίου υπέρ των κρατών μελών μόνο στην περίπτωση που αυτά μπορούν να προσδιορίσουν με ακρίβεια την ημερομηνία από την οποία αρχίζει να υπολογίζεται η παραγραφή. Εξάλλου, από το γράμμα του άρθρου 5, παράγραφος 2, στοιχείο γ', προκύπτει σαφώς ότι η κρίσιμη ημερομηνία είναι αυτή κατά την οποία η Επιτροπή καθιστά γνωστά με επίσημη «γραπτή κοινοποίηση» τα αποτελέσματα των ελέγχων της για τα οικονομικά έτη για τα οποία πρόκειται. Επομένως, για να συμμορφωθεί με τη διάταξη του άρθρου 5, παράγραφος 2, στοιχείο γ', η Επιτροπή χρειάζεται μόνο να διενεργήσει ελέγχους και να γνωστοποιήσει τα αποτελέσματα των ελέγχων αυτών εντός διαστήματος 24 μηνών μετά την πραγματοποίηση της δαπάνης από το εμπλεκόμενο κράτος μέλος· δεν χρειάζεται και να ολοκληρώσει τη διαδικασία εκκαθαρίσεως των λογαριασμών μέσα στην προθεσμία αυτή. Κατά τη γνώμη μου, το εν λόγω σύστημα δεν επιβάλλει μια εξαιρετικά επαχθή υποχρέωση στην Επιτροπή, αλλά εξασφαλίζει μια εύλογη ισορροπία μεταξύ, αφενός, της ανάγκης των κρατών μελών για ασφάλεια του δικαίου και, αφετέρου, των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας. Η υιοθετούμενη από την Επιτροπή ερμηνεία είναι κατά τη γνώμη μου επίσης προβληματική στον βαθμό που προϋποθέτει εκτίμηση — σε όλες τις περιπτώσεις όπου εφαρμόζεται ο χρονικός περιορισμός του άρθρου 5, παράγραφος 2,

64 — Βλ. ανωτέρω παράγραφο 7.

65 — Βλ. τέταρτο και πέμπτο εδάφιο του προοιμίου του κανονισμού 1287/95.

66 — Βλ. έκτο εδάφιο του προοιμίου του κανονισμού 1287/95.

στοιχείο γ', — περί του αν το θιγόμενο κράτος μέλος είχε επίγνωση του γεγονότος ότι το σύστημα ελέγχου ήταν ελαττωματικό. Η εκτίμηση του στοιχείου αυτού ενδέχεται να ενέχει δυσκολίες αποδείξεως και συγχρόνως θέτει μια σειρά δυσχερών ζητημάτων, παραδείγματος χάριν, με τον βαθμό της απαιτουμένης γνώσεως.

96. Στην προκειμένη περίπτωση, συμφωνώ με το προσφεύγον ως προς το ότι η κοινοποίηση έλαβε χώρα στις 12 Μαρτίου 1998. Η Επιτροπή εξέθεσε τα τελικά συμπεράσματά της, σχετικά με τα οικονομικά έτη που καλύπτονται από την απόφαση 1999/186, κατόπιν ελέγχων που πραγματοποιήθηκαν το 1996 και το 1997 στο έγγραφο που παρελήφθη την ημερομηνία αυτή. Το αν οι ισπανικές αρχές ήταν σε θέση, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, να συναγάγουν από προηγούμενες αποφάσεις περί εκκαθαρίσεως λογαριασμών και από τις ανεπίσημες ανταλλαγές πληροφοριών που έλαβαν χώρα πριν από τον Μάρτιο του 1998 ποια θα ήταν αυτά τα συμπεράσματα είναι κατά τη γνώμη μου άνευ σημασίας.

97. Επομένως, φρονώ ότι η απόφαση 1999/186 είναι αντίθετη προς το άρθρο 5, παράγραφος 2, στοιχείο γ', του κανονισμού 729/70, όπως τροποποιήθηκε, στον βαθμό που η εν λόγω απόφαση απέκλεισε της χρηματοδοτήσεως δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν από την Ισπανία πριν από τις 12 Μαρτίου 1996. Το συμπέρασμα αυτό δεν επηρεάζεται από τον ισχυρισμό της Επιτροπής ότι οι ελλείψεις του ισπανικού συστήματος ελέγχων διαπιστώθηκαν μετά από ελέγχους που διενεργήθηκαν — και τα αποτελέσματα των οποίων κοινοποιήθηκαν στις ισπανικές αρχές — στη διάρκεια οικονομικών ετών προ του 1994 και ότι δεν είχαν διενεργηθεί έκτοτε άλλοι έλεγχοι, πλην ορισμένων επισκέψεων ήσσονος σημασίας και ορισμένων διμερών συναντήσεων. Κατά την άποψή μου, ο ισχυρισμός αυτός στηρίζεται σε μία αδικαιολόγητα στενή ερμηνεία του όρου «έλεγχοι». Στο πλαίσιο του άρθρου 5, παράγραφος 2, στοιχείο γ', ο όρος αυτός πρέπει να θεωρείται ότι αναφέρεται όχι μόνο σε επισκέψεις με σκοπό τη διεξαγωγή ελέγχων, αλλά και σε οικονομικούς και στατιστικούς ελέγχους που διενεργούνται από την Επιτροπή. Εν πάση περιπτώσει, όπως προκύπτει σαφώς από τα έγγραφα που υπέβαλε η Επιτροπή, μια ομάδα επιθεωρητών του Ταμείου πραγματοποίησε επισκέψεις για τη διεξαγωγή ελέγχων στην Ισπανία το 1996 και το 1997, η δε απόφαση 1999/186 βασίστηκε σε μεγάλο βαθμό στις διαπιστώσεις που περιλήφθηκαν στις εκθέσεις αναφοράς περί των επισκέψεων αυτών.

β) Η δεύτερη ομάδα επιχειρημάτων

98. Η δεύτερη ομάδα επιχειρημάτων του προσφεύγοντος αποσκοπεί, κατ' ουσίαν, στην αντίκρουση της θέσεως που διατυπώνεται στη συνοπτική έκθεση, σύμφωνα με την οποία το σύστημα ελέγχων που λειτουργούσε στην Ισπανία ήταν ανεπαρκές. Μολονότι το προσφεύγον αναγνωρίζει ότι υπήρξε καθυστέρηση στην κατάρτιση του ελαιοκομικού κτηματολογίου και στην πρόοδο των εργασιών για τη δημιουργία και την ενημέρωση των μηχανογραφημένων αρχείων ως προς τα δεδομένα παραγωγής, ισχυρίζεται ότι, παραταύτα, οι διενεργηθέντες στην Ισπανία έλεγχοι ήταν αποτελεσματικοί και ότι, κατά συνέπεια, το Ταμείο δεν υπέστη οποιαδήποτε ζημία. Επομένως, οι διορθώσεις που επιβλήθηκαν από την Επιτροπή πρέπει να ακυρωθούν.

99. Κατά την άποψή μου, δεν είναι αναγκαίο να υπεισέλθω στην ουσία των λεπτομερών αυτών επιχειρημάτων. Φρονώ ότι ένα πραγματικά αποτελεσματικό σύστημα ελέγχου δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι υπάρχει προτού

ολοκληρωθούν και χρησιμοποιηθούν για την πραγματοποίηση διασταυρώσεων πληροφοριών και ελέγχων ως προς τις ενισχύσεις σε όλα τα επίπεδα το ελαιοκομικό κτηματολόγιο και τα μηχανογραφημένα αρχεία που προβλέπονται από το κοινοτικό δίκαιο. Η άποψη αυτή ενισχύεται από τις εξηγήσεις της Επιτροπής και την απόφαση στην υπόθεση Ελλάδα κατά Επιτροπής [67], όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι το γεγονός ότι ένα κράτος μέλος δεν έχει προβεί στη δημιουργία αρχείων ελαιοκομικών στοιχείων στον τομέα του ελαιολάδου «δεν μπορεί, εν πάση περιπτώσει, να δικαιολογηθεί με γενική παραπομπή στους προσθέτους ελέγχους, των οποίων η έκταση και η ένταση δεν διευκρίζονται και των οποίων η αποτελεσματικότητα αμφισβητείται από την Επιτροπή».

100. Ενόψει των παρατηρήσεων αυτών, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι η απόφαση 1999/186 πρέπει να ακυρωθεί καθόσον απέκλεισε της κοινοτικής χρηματοδοτήσεως δαπάνες ενισχύσεως στην παραγωγή ελαιολάδου στις οποίες προέβη το προσφεύγον πριν από τις 12 Μαρτίου 1996.

Κρασί

Νομοθετικές διατάξεις

101. Τα άρθα 6, 7 και 8 του κανονισμού (ΕΟΚ) 822/87 για την κοινή οργάνωση της αμπελοοινικής αγοράς [68] απαγορεύουν κάθε νέα φύτευση αμπέλων και προβλέπουν διαδικασία παροχής διοικητικής αδείας για την εκρίζωση και αναφύτευση αμπέλων. Κατά τα άρθρα 6, παράγραφος 3, και 7, παράγραφος 4, σταφύλια που προέρχονται από αμπέλια φυτευμένα κατά παράβαση των κανόνων αυτών δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την παραγωγή επιτραπέζιου οίνου, ενώ προϊόντα που προέρχονται από τα σταφύλια αυτά μπορούν να διακινούνται μόνον προς απόσταξη.

Συνοπτική παρουσίαση των εκατέρωθεν ισχυρισμών

102. Το προσφεύγον ζητεί την ακύρωση της αποφάσεως της Επιτροπής περί αποκλεισμού από τη χρηματοδότηση συνολικού ποσού 730 638 679 ESP αντιστοιχούντος σε ενίσχυση για την οριστική εγκατάλειψη αμπελουργικών εκτάσεων (424 652 236 ESP) και σε ενίσχυση για προληπτική απόσταξη οίνου (305 986 443 ESP) [69]. Σύμφωνα με τη συνοπτική έκθεση, η Επιτροπή επέβαλε τη διόρθωση αυτή επειδή οι αρμόδιες εθνικές αρχές δεν πραγματοποίησαν επαρκείς ελέγχους και δεν επέβαλαν τις αναγκαίες κυρώσεις προκειμένου να εξασφαλισθεί η συμμόρφωση με τα άρθρα 6, 7 και 8 του κανονισμού 822/87. Συνεπεία των παραλείψεων αυτών, οι οποίες επιβεβαιώθηκαν κατά την επίσκεψη των επιθεωρητών του Ταμείου στην Ισπανία το 1996, οι αρχές δεν μπόρεσαν να σταματήσουν την παράνομη φύτευση και αναφύτευση αμπέλων και να εμποδίσουν την πώληση προϊόντων σταφυλιών προερχομένων από τους εν λόγω αμπελώνες για σκοπούς άλλους από την απόσταξη. Το γεγονός ότι ορισμένες ισπανικές περιφέρειες είχαν λάβει νομοθετικά και πρακτικά μέτρα

67 — Απόφαση της 29ης Ιανουαρίου 1998 παρατιθέμενη στην υποσημείωση 19, σκέψη 13.

68 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 16ης Μαρτίου 1987 (ΕΕ 1987, L 84, σ. 1).

69 — Η βασική διάταξη σχετικά με την εν λόγω ενίσχυση είναι το άρθρο 38 του κανονισμού 822/87.

για τη νομμοποίηση παρανόμων καλλιεργειών μαρτυρεί τη σοβαρότητα των προβλημάτων αυτών.

103. Το προσφεύγον, μολονότι δεν αμφισβητεί την ακρίβεια των πραγματικών δεδομένων στα οποία βασίστηκε η διόρθωση που επέβαλε η Επιτροπή, ζητεί, ωστόσο, από το Δικαστήριο να ακυρώσει τη σχετική απόφαση. Στηρίζεται, κυρίως, σε τρία επιχειρήματα.

104. Καταρχάς, το προσφεύγον ισχυρίζεται ότι η απόφαση της Επιτροπής είναι άδικη, καθότι οι ισπανικές περιφερειακές αρχές δεν μπορούσαν να κατηγορηθούν για το γεγονός ότι προέβαιναν στη νομμοποίηση παρανόμων καλλιεργειών. Η σχετική διαδικασία αποτελούσε νομική και κοινωνική αναγκαιότητα, δεδομένου του μεγάλου αριθμού παρανόμων καλλιεργειών στην Ισπανία, και είχε ως αποτέλεσμα να μειώσει σε κάποια έκταση τη δυναμικότητα παραγωγής οίνου των Ισπανών γεωργών. Κατά το προσφεύγον, τα επιχειρήματα αυτά ενισχύονται από το γεγονός ότι πρόσφατες προτάσεις για μεταρρύθμιση των κοινοτικών κανονισμών στον αμπελοοινικό τομέα προβλέπουν ένα σύστημα νομμοποιήσεως που παρουσιάζει πολλές ομοιότητες με το σύστημα που έχει ήδη υιοθετηθεί σε ορισμένες περιοχές της Ισπανίας. Δεύτερον, ενώ η Επιτροπή τελούσε εν γνώσει της διαδικασίας νομμοποιήσεων από το 1992, δεν προέβη σε καμία ενέργεια προτού καλέσει επίσημα την Ισπανία — μετά την επιθεώρηση που έλαβε χώρα το 1996 — να θέσει τέρμα στη διαδικασία και να ακυρώσει τις κατ' ιδίαν αποφάσεις που είχαν εκδοθεί στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής. Τρίτον, και αν ακόμη γίνει δεκτό ότι η νομμοποίηση παρανόμων καλλιεργειών ήταν αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο, η εν λόγω διαδικασία δεν επηρέασε το ύψος της χορηγηθείσης κοινοτικής ενισχύσεως και, ως εκ τούτου, δεν εξέθεσε το Ταμείο σε οποιοδήποτε κίνδυνο οικονομικής ζημίας.

Ανάλυση

105. Οι αιτιάσεις του προσφεύγοντος ως προς τη βαλλόμενη διόρθωση είναι, κατά τη γνώμη μου, αβάσιμες.

106. Η απόφαση για την εφαρμογή διορθώσεως στηρίχθηκε, όπως επισημαίνει η Επιτροπή, στην παράλειψη των ισπανικών αρχών να ελέγξουν τη συμμόρφωση προς την απαγόρευση και τις διαδικασίες που θεσπίζονται στα άρθρα 6, 7 και 8 του κανονισμού 822/87. Το γεγονός ότι οι ισπανικές αρχές θεώρησαν σκόπιμο να νομμοποιήσουν παράνομες καλλιέργειες αποκάλυψε την έκταση και τη σοβαρότητα των εν λόγω παραλείψεων· δεν αποτελούσε, επομένως, το στοιχείο στο οποίο βασίστηκε η απόφαση. Κατά συνέπεια, τα επιχειρήματα του προσφεύγοντος, που αφορούν μόνον τη νομμοποίηση παρανόμων καλλιεργειών, δεν αρκούν για να τεθεί σε αμφισβήτηση η νομιμότητα της βαλλομένης διορθώσεως.

107. Εν πάση περιπτώσει, δεν βρίσκω πειστικά τα επιχειρήματα αυτά. Τα νομικά και κοινωνικά προβλήματα που απορρέουν από την ύπαρξη τεράστιου αριθμού παρανόμων καλλιεργειών είναι, όπως επισημαίνει η Επιτροπή, σε μεγάλο βαθμό αποτέλεσμα της μη θεσπίσεως εκ μέρους των ισπανικών αρχών των μηχανισμών ελέγχου και καταναγκασμού που είναι αναγκαίοι για την εξασφάλιση της συμμόρφωσης προς τις διατάξεις του κανονισμού 822/87. Επομένως, κατά την άποψή μου, η απόφαση της Επιτροπής δεν ήταν άδικη. Όσον αφορά την προβαλλόμενη απραξία της Επιτροπής, το προσφεύγον δεν εξήγησε, επικαλούμενο καθιε-

ρωμένες νομικές αρχές, με πιο τρόπο η στάση αυτή της Επιτροπής είναι δυνατόν να επηρεάσει το σύννομο της βαλλομένης αποφάσεως. Τέλος, είναι γεγονός — όπως ανέφερε η ίδια η Επιτροπή στη συνοπτική έκθεση — ότι δεν υπάρχει κοινοτικό σύστημα ενισχύσεων στην οινοπαραγωγή. Κατά συνέπεια, η απουσία ελέγχων και μηχανισμού εξαναγκασμού σε συμμόρφωση στην Ισπανία δεν οδήγησε σε παράνομη καταβολή ενισχύσεων στην παραγωγή. Ωστόσο, θεωρώ πειστική τη συλλογιστική της Επιτροπής που περιέχει συνοπτική έκθεση και η απάντησή της: η εκτεταμένη φύτευση και αναφύτευση αμπέλων σε αντίθεση προς τους κανόνες του κανονισμού 822/87, που προκλήθηκε συνεπεία των παραλείψεων των ισπανικών αρχών, υπονόμευσε την αποτελεσματικότητα των συστημάτων ενισχύσεων για τη μόνιμη εγκατάλειψη αμπελουργικών εκτάσεων και ενισχύσεων για την προληπτική απόσταξη οίνου. Δεδομένου ότι τα συστήματα αυτά χρηματοδοτούνται από το Ταμείο, η Επιτροπή εδικαιούτο να επιβάλει διόρθωση με βάσει το άρθρο 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 729/70.

Κλωστικό λινάρι και κλωστική κάνναβη

Νομοθετικές διατάξεις

108. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 619/71 καθορίζει του γενικούς κανόνες χορηγήσεως της ενισχύσεως για το κλωστικό λινάρι και την κάνναβη [70]. Το άρθρο 4 του εν λόγω κανονισμού ορίζει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη καθιερώνουν σύστημα διοικητικού ελέγχου, το οποίο εγγυάται ότι το προϊόν για το οποίο ζητείται η ενίσχυση πληροί τους όρους που απαιτούνται για τη χορήγησή της.

2. Για τον έλεγχο αυτό, τα κράτη μέλη καθιερώνουν σύστημα δηλώσεων των εκτάσεων όπου γίνεται η σπορά και η συγκομιδή.»

109. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται, δυνάμει του άρθρου 5 του κανονισμού 619/71, να ελέγχουν με δειγματοληπτικούς ελέγχους την ακρίβεια των δηλώσεων των εκτάσεων όπου γίνεται η σπορά και η συγκομιδή και των αιτήσεων για ενίσχυση που υποβάλλονται από τους παραγωγούς.

110. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1164/89 περιέχει τις λεπτομέρειες εφαρμογής σχετικά με την ενίσχυση για το κλωστικό λινάρι και την κάνναβη [71]. Κατά το άρθρο 4, στοιχείο α', του κανονισμού, η ενίσχυση χορηγείται μόνο για τις εκτάσεις που έχουν σπαρθεί εξ ολοκλήρου και έχει γίνει συγκομιδή και στις οποίες έχουν πραγματοποιηθεί οι κανονικές

70 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 22ας Μαρτίου 1971 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/006, σ. 147).

71 — Κανονισμός της Επιτροπής της 28ης Απριλίου 1989 (ΕΕ 1989, L 121, σ. 4).

εργασίες καλλιέργειας[72]. Το άρθρο 6, παράγραφος 1, προβλέπει ότι οι προβλεπόμενοι στο άρθρο 5 του κανονισμού 619/71 έλεγχοι πρέπει να καλύπτουν τουλάχιστον το 5 % των δηλώσεων εκτάσεων όπου έχει γίνει η σπορά και ένα αντιπροσωπευτικό ποσοστό του συνόλου των αιτήσεων για ενισχύσεις. Σε περίπτωση σημαντικών παρατυπιών που αφορούν το 6 % ή περισσότερο των πραγματοποιηθέντων ελέγχων, τα κράτη μέλη ανακοινώνουν αμελλητί — κατά το άρθρο 6, παράγραφος 2 — την πληροφορία αυτή καθώς και τα μέτρα που έχουν ληφθεί στην Επιτροπή. Τέλος, το άρθρο 7, στοιχείο β', του κανονισμού 1164/89 προβλέπει την επιβολή διοικητικών κυρώσεων στις περιπτώσεις όπου επιτόπιοι έλεγχοι αποκαλύπτουν ότι ο παραγωγός δήλωσε έκταση μεγαλύτερη από αυτήν που έχει σπαρθεί. Στις περιπτώσεις αυτές, η ενίσχυση υπολογίζεται με βάση την έκταση που έχει πράγματι σπαρθεί, σύμφωνα με σχετική βεβαίωση των αρχών, αφαιρουμένης της διαφοράς μεταξύ της αρχικώς δηλωθείσας εκτάσεως και αυτής που διαπίστωσε ο έλεγχος. Ωστόσο, οσάκις η διαφορά μεταξύ των δύο αυτών μεγεθών θεωρείται δικαιολογημένη από το συγκεκριμένο κράτος μέλος, η ενίσχυση υπολογίζεται με βάση την πράγματι σπαρθείσα έκταση χωρίς περαιτέρω μείωση.

Συνοπτική παρουσίαση και ανάλυση των εκατέρωθεν ισχυρισμών

111. Η Ισπανική Κυβέρνηση αμφισβητεί τη νομιμότητα της αποφάσεως της Επιτροπής να επιβάλει κατ' αποκοπήν διόρθωση ύψους 10 % επί της αιτουμένης επιστροφής ενισχύσεων που χορηγήθηκαν στον τομέα του κλωστικού λιναριού και της κάνναβης κατά τα οικονομικά έτη 1994 και 1995, αποκλείοντας έτσι της κοινοτικής χρηματοδοτήσεως ποσό 42 616 276 ESP. Σύμφωνα με τη συνοπτική έκθεση, η απόφαση αυτή βασίστηκε στο γεγονός ότι οι ισπανικές αρχές δεν διενήργησαν τους ελέγχους που προβλέπονται από το κοινοτικό δίκαιο[73]: σε αντίθεση με τις επιταγές του άρθρου 4, παράγραφος 1, του κανονισμού 619/71, οι αρχές δεν πραγματοποίησαν διοικητικούς ελέγχους των δηλώσεων περιοχών και των αιτήσεων· οι επιτόπιοι έλεγχοι που διενεργήθηκαν δεν ήταν σύμφωνοι με το άρθρο 5 του κανονισμού 619/71 καθότι οι εκθέσεις που συντάχθηκαν από τους τοπικούς επιθεωρητές ήταν ασαφείς και δεν έγινε προσπάθεια να ελεγχθούν οι συγκομισθείσες και πωληθείσες ποσότητες κλωστικού λίνου και καννάβεως· ο μηχανισμός που προβλέπεται στο άρθρο 7, στοιχείο β', του κανονισμού 1164/89 δεν εφαρμόστηκε σωστά· γενικώς δεν έγιναν έλεγχοι με σκοπό να διαπιστωθεί αν τα συμβόλαια παραδόσεως που υποβλήθηκαν από τους διεκδικούντες ενισχύσεις εκτελέστηκαν στην πράξη· και οι κεντρικές υπηρεσίες παρέλειψαν να συντονίσουν και να ελέγξουν τις προσπάθειες των διαφόρων αυτονόμων περιφερειών, αυξάνοντας έτσι τον κίνδυνο ζημίας για το Ταμείο. Επίσης, η Επιτροπή εξέφρασε τη δυσαρέσκειά της για το γεγονός ότι οι ισπανικές αρχές δεν χρησιμοποίησαν πληροφορίες που είχαν συγκεντρωθεί για τους σκοπούς του ΟΣΔΕ προκειμένου να προβούν σε διοικητικό έλεγχο με διασταύρωση στοιχείων επί των δηλώσεων σποράς. Μολονότι αναγνώρισε ότι οι ειδικοί κανόνες που αφορούν τον κλωστικό λίνο και την κάνναβη δεν προβλέπουν τη διενέργεια τέτοιων ελέγχων, θεώρησε ότι, παραλείποντας να χρησιμοποιήσουν διαθέσιμα και

72 — Το άρθρο 4, στοιχείο α', έχει τροποποιηθεί κατ' επανάληψη. Μολονότι καμία από τις τροποποιήσεις αυτές δεν επηρεάζει άμεσα την παρούσα υπόθεση, αξίζει να σημειωθεί ότι το άρθρο 4, στοιχείο α', τροποποιήθηκε ιδίως — και με ισχύ για τα προϊόντα τα οποία συγκομίστηκαν από το 1994 και μετά — με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1469/94 της Επιτροπής, της 27ης Ιουνίου 1994, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1164/89 (ΕΕ 1994, L 159, σ. 12). Μετά την τροποποίησή του με τον εν λόγω κανονισμό, το άρθρο 4, στοιχείο α', προβλέπει ότι θεωρείται ότι έχει πραγματοποιηθεί η συγκομιδή στις εκτάσεις, εφόσον έχουν πραγματοποιηθεί ορισμένες καλλιεργητικές εργασίες μετά τον σχηματισμό της σπερμοθήκης, με στόχο να τεθεί τέλος στο κύκλο βλάστησης του φυτού και να αξιοποιηθεί ο μίσχος δίχως, ενδεχομένως, την σπερμοθήκη.

73 — Οι λόγοι της αποφάσεως της Επιτροπής εκτίθενται λεπτομερέστερα στη συνοπτική έκθεση για το 1994, που προσαρτάται στο σχετικό μέρος του υπομνήματος αντικρούσεως της Επιτροπής.

αποτελεσματικά μέσα ελέγχου, οι ισπανικές αρχές παρέβησαν τις γενικές υποχρεώσεις τους κατά το άρθρο 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 729/70. Τέλος, σε έγγραφό της προς τις ισπανικές αρχές και στην απάντησή της ενώπιον του Δικαστηρίου, όχι όμως και στη συνοπτική έκθεση, η Επιτροπή ανέφερε ότι, ενόψει του ότι δεν διαπίστωσαν ούτε αντέδρασαν στη χρησιμοποίηση ασυνήθιστα χαμηλών ποσοτήτων σπόρων και στην πολύ χαμηλή απόδοση, ήταν εύλογο να υποτεθεί ότι οι ισπανικές αρχές είχαν χορηγήσει ενισχύσεις, σε αντίθεση προς τα προβλεπόμενα στο άρθρο 4, στοιχείο α', του κανονισμού 1164/89, για εκτάσεις όπου δεν είχε γίνει εξ ολοκλήρου σπορά και συγκομιδή και στις οποίες δεν είχαν πραγματοποιηθεί οι κανονικές εργασίες καλλιέργειες.

112. Η αμφισβήτηση της νομιμότητας της αποφάσεως της Επιτροπής εκ μέρους του προσφεύγοντος στηρίζεται, κυρίως, σε τρία επιχειρήματα. Πρώτον, το προσφεύγον ισχυρίζεται ότι στο άρθρο άρθρο 4, στοιχείο α', του κανονισμού 1164/89 δεν προσδιορίζεται η έννοια των κανονικών εργασιών καλλιέργειας [74]. Επομένως, το γεγονός ότι χρησιμοποιήθηκαν μικρές ποσότητες σπόρου και, όπως ισχυρίζεται η Επιτροπή, ακατάλληλες μέθοδοι καλλιέργειας δεν έχει καμία σημασία. Δεύτερον, επιμένει ότι δεν υπήρχε υποχρέωση διενεργείας ελέγχων με διασταύρωση στοιχείων που είχαν συγκεντρωθεί για τους σκοπούς του ΟΣΔΕ, δεδομένου ότι η δυνατότητα αυτή προβλέπεται μόνο στον κανονισμό (ΕΚ) 154/97 [75], ο οποίος δεν είχε τεθεί σε ισχύ κατά τον κρίσιμο χρόνο. Τρίτον, το προσφεύγον επισημαίνει ότι εκπλήρωσε καθ' όλα την υποχρέωση να ελέγξει πάνω από το 5 % του συνόλου των αιτήσεων, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 6, παράγραφος 1, του κανονισμού 1164/89.

113. Από τα ανωτέρω επιχειρήματα προκύπτει σαφώς ότι το προσφεύγον δεν αμφισβητεί την ακρίβεια των βασικών πραγματικών διαπιστώσεων στις οποίες στηρίχθηκε η απόφαση της Επιτροπής.

114. Επιπλέον, τα τρία επιχειρήματα που προβάλλει το προσφεύγον δεν είναι κατά τη γνώμη μου πειστικά. Πρώτον, συμφωνώ απολύτως με την Επιτροπή ότι η χρησιμοποίηση μικρών ποσοτήτων σπόρων και σπόρων χαμηλής απόδοσης μπορεί να δημιουργήσει την υποψία ότι έχει χορηγηθεί ενίσχυση για εκτάσεις όπου δεν έγιναν κανονικές εργασίες καλλιέργειας. Δεύτερον, η μη ύπαρξη συγκεκριμένης διατάξεως που να επιβάλλει ειδικά την υποχρέωση διενεργείας ελέγχων με διασταύρωση στοιχείων δεν επηρεάζει το κύρος της βαλλομένης διορθώσεως, καθότι η απόφαση της Επιτροπής

74 — Στο σημείο αυτό, το προσφεύγον ισχυρίζεται ότι με τον κανονισμό (ΕΚ) 624/97 της Επιτροπής, της 8ης Απριλίου 1997, για τροποποίηση του κανονισμού 1164/89 (ΕΕ 1997, L 95, σ. 8), θεσπίστηκαν οι όροι που πρέπει να πληρούνται προκειμένου να θεωρείται ότι έχει χωρίσει συγκομιδή σε ορισμένη έκταση. Οι όροι αυτοί, οι οποίοι οπωσδήποτε δεν ασκούν επιρροή στην παρούσα υπόθεση, ορίστηκε με τον κανονισμό 1469/94, παρατιθέμενη στην υποσημείωση 72.

75 — Ο κανονισμός (ΕΚ) 154/97 του Συμβουλίου, της 20ής Ιανουαρίου 1997, για την τροποποίηση του κανονισμού 619/71 (ΕΕ 1997, L 27, σ. 1), αντικατέστησε, με ισχύ από το γεωργικό έτος 1997/1998, το άρθρο 5 του κανονισμού 619/71 με την ακόλουθη διάταξη:
«1. Τα κράτη μέλη ελέγχουν δειγματοληπτικώς και επιτοπίως το ακριβές των δηλουμένων επιφανειών σποράς και συγκομιδής και των αιτήσεων ενίσχυσης που υποβάλλουν οι παραγωγοί, καθώς και της εκτέλεσης των συμβάσεων και της τήρησης της υποχρέωσης μεταποίησης και των όρων έγκρισης.
2. Οι λεπτομέρειες εφαρμογής οι σχετικές με τα μέτρα ελέγχου αποφασίζονται με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 12 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1308/70. Τα μέτρα αυτά δύνανται να προβλέψουν τη χρησιμοποίηση ορισμένων στοιχείων τα οποία προβλέπονται από το ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου.»
Στο τρίτο εδάφιο του προοιμίου του κανονισμού 154/97 ορίζεται ότι: «η αποτελεσματικότητα των ελέγχων [...], δύναται να αυξηθεί χρησιμοποιώντας ορισμένα στοιχεία του ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης και ελέγχου και [...], επομένως, θα πρέπει να προβλεφθεί και η δυνατότητα αυτή».

δικαιολογείται οπωσδήποτε πλήρως με βάση τους πολλούς άλλους λόγους που εκτίθενται στη συνοπτική έκθεση. Τέλος, το γεγονός ότι οι αρχές διενήργησαν ικανό αριθμό επιτοπίων ελέγχων δεν έχει σημασία, δεδομένου ότι η αιτίαση της Επιτροπής έχει σχέση με την ποιότητα και όχι με τον αριθμό των εν λόγω ελέγχων.

115. Επομένως, προτείνω την απόρριψη του αιτήματος του προσφεύγοντος ως προς την ενίσχυση για τον κλωστικό λίνο και την κάνναβη.

Καθυστερημένες πληρωμές σε διαφόρους τομείς

116. Από τη συνοπτική έκθεση προκύπτει ότι η Επιτροπή αρνήθηκε την επιστροφή 3 362 203 596 ESP λόγω της καθυστερημένης καταβολής των ενισχύσεων σε ορισμένους τομείς. Σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΚ) 296/96 [76], μέρος του ποσού αυτού (1 951 844 235 ESP) αφαιρέθηκε από τις προκαταβολές της Επιτροπής προς τις ισπανικές αρχές για τους μήνες Νοέμβριο έως Αύγουστο του οικείου οικονομικού έτους [77]. Το υπόλοιπο ποσό (1 410 359 361 ESP) δεν αφαιρέθηκε από τις προκαταβολές για τον Σεπτέμβριο και τον Οκτώβριο του έτους αυτού, αλλ' αφαιρέθηκε με την απόφαση περί εκκαθαρίσεως λογαριασμών για το 1994, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 4, παράγραφος 3, του κανονισμού 296/96 [78]. Επειδή η Ισπανική Κυβέρνηση είχε προσβάλει μερικές από τις διορθώσεις που επιβλήθηκαν από την Επιτροπή ενώπιον του συμβιβαστικού οργάνου, το οποίο δεν είχε ολοκληρώσει την εργασία του όταν εκδόθηκε η απόφαση 1999/187, η Επιτροπή περιέλαβε στην εν λόγω απόφαση μια «αρνητική επιφύλαξη», με την οποία διατήρησε το δικαίωμα να αναθεωρήσει τις διορθώσεις υπό το φως της εκβάσεως της διαδικασίας συμβιβασμού.

117. Η Ισπανική Κυβέρνηση αναγνωρίζει ότι η Επιτροπή έχει το δικαίωμα να επιβάλλει διορθώσεις λόγω καθυστερημένων καταβολών και ότι μπορεί να συμπεριλαμβάνει στις αποφάσεις περί εκκαθαρίσεως λογαριασμών «αρνητικές επιφυλάξεις» [79]. Ωστόσο, υποστηρίζει ότι, αφού η διαδικασία συμβιβασμού δεν είχε ολοκληρωθεί, η Επιτροπή δεν έπρεπε να αφαιρέσει, στο πλαίσιο της διαδικασίας εκκαθαρίσεως για το 1995, τα ποσά που δεν είχαν αφαιρεθεί από τις μηνιαίες

76 — Κανονισμός της Επιτροπής της 16ης Φεβρουαρίου 1996, για τα στοιχεία που πρέπει να διαβιβάζουν τα κράτη μέλη και για τη μηνιαία ανάληψη των δαπανών που χρηματοδοτούνται στο πλαίσιο του τμήματος εγγυήσεων του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ) και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 2776/88 (ΕΕ 1996, L 39, σ. 5).

77 — Μηνιαίες καταβολές — αφότου η διαδικασία εκκαθαρίσεως λογαριασμών τροποποιήθηκε το 1987 — γίνονται από την Επιτροπή μόνο για ποσά που έχουν ήδη καταβληθεί από τα κράτη μέλη. Ωστόσο, δεδομένου ότι η Επιτροπή διατηρεί το δικαίωμα να αρνηθεί τη χρηματοδότηση των ποσών αυτών με την απόφαση περί εκκαθαρίσεως λογαριασμών που εκδίδεται μετά το πέρας του οικονομικού έτους ή με μεταγενέστερη απόφαση συμμορφώσεως προς τους όρους της χρηματοδοτήσεως, οι μηνιαίες πληρωμές εξακολουθούν να αποκαλούνται «προκαταβολές» αντί να αποκαλούνται επιστροφές.

78 — Όπως εξηγήθηκε στην υποσημείωση 8, το οικονομικό έτος του Ταμείου διαρκεί από τη 16η Οκτωβρίου μέχρι τη 15η Οκτωβρίου του επομένου έτους.

79 — Η χρησιμοποίηση αρνητικών επιφυλάξεων έχει εγκριθεί από το Δικαστήριο. Βλ. απόφαση της 29ης Ιανουαρίου 1988, Ελλάδα κατά Επιτροπής, παρατιθέμενη στην υποσημείωση 19, σκέψη 30. Βλ., επίσης, τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα La Pergola στην ίδια υπόθεση, παράγραφοι 53 έως 55, και τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Alber στην απόφαση Ιρλανδία κατά Επιτροπής, παρατιθέμενη στην υποσημείωση 15, παράγραφος 44.

προκαταβολές (1 410 359 361 ESP). Ισχυρίζεται ότι η απόφαση περί επιστροφής του ποσού αυτού έπρεπε να αναβληθεί εν αναμονή της εκβάσεως της διαδικασίας συμβιβασμού και το θέμα να ρυθμιστεί σε μεταγενέστερη απόφαση περί εκκαθαρίσεως λογαριασμών. Επομένως, η απόφαση της Επιτροπής περί μη καλύψεως του ποσού που ενδέχετο να αναθεωρηθεί ήταν παράνομη.

118. Το υπόμνημά της απαντήσεως, η Επιτροπή εξηγεί ότι, αν δεν είχε αποκλείσει της χρηματοδοτήσεως το επίμαχο ποσό με την απόφαση περί εκκαθαρίσεως για το 1995, θα υποχρεωνόταν να επιστρέψει το ποσό αυτό στις ισπανικές αρχές αμέσως. Εάν το συμβιβαστικό όργανο είχε υιοθετήσει την άποψη της Επιτροπής ότι το εν λόγω ποσό δεν έπρεπε να επιστραφεί, η Ισπανική Κυβέρνηση θα υπεχρεούτο να επιστρέψει το ποσό αυτό στην Επιτροπή. Προκειμένου να αποφευχθεί η περιπλοκή αυτή και να εξασφαλιστεί ότι όλες οι διορθώσεις συνεπεία καθυστερημένων καταβολών θα περιλαμβάνονταν στην ίδια απόφαση περί εκκαθαρίσεως λογαριασμών, η Επιτροπή απέκλεισε της χρηματοδοτήσεως το ποσό αυτό διατυπώνοντας αρνητική επιφύλαξη.

119. Βρίσκω την εξήγηση της Επιτροπής πειστική. Δεν πρέπει να λησμονείται ότι — όπως επισήμανε η Επιτροπή χωρίς να αντικρουστεί από το προσφεύγον — οι προτεινόμενες διορθώσεις εγκρίνονται στις περισσότερες περιπτώσεις από το συμβιβαστικό όργανο. Επομένως, η διαδικασία που ακολούθησε η Επιτροπή στην προκειμένη περίπτωση είναι πρακτικότερη απ' αυτήν που προτείνει το προσφεύγον. Επιπλέον, η πρώτη δεν επηρεάζει δυσμενώς τη θέση του κράτους μέλους, καθότι απόφαση περί εκκαθαρίσεως υπό επιφύλαξη δεν είναι τελική· η Επιτροπή έχει όχι μόνο δικαίωμα αλλά, πιστεύω, και υποχρέωση να αναθεωρήσει την απόφαση αυτή οσάκις το προσδιοριζόμενο στην επιφύλαξη γεγονός λαμβάνει χώρα [80].

120. Η άποψη αυτή δεν επηρεάζεται από τον ισχυρισμό του προσφεύγοντος σύμφωνα με τον οποίο αποτελεί συνήθη πρακτική της Επιτροπής να αναμένει την έκβαση της διαδικασίας συμβιβασμού προτού αποφανθεί επί αιτήσεων χρηματοδοτήσεως με αποφάσεις εκκαθαρίσεως λογαριασμών. Μολονότι φαίνεται ότι η Επιτροπή πράγματι ακολουθεί συνήθως την πρακτική αυτή, δεν προσκομίστηκαν στοιχεία περί του ότι η ίδια πρακτική έχει εφαρμοστεί ποτέ σε σχέση με διορθώσεις συνεπεία καθυστερημένων πληρωμών. Εν πάση περιπτώσει, συμφωνώ με την Επιτροπή ότι υπάρχουν πειστικοί λόγοι που υπαγορεύουν να μην αναμένεται η έκβαση της διαδικασίας συμβιβασμού στο συγκεκριμένο αυτό πλαίσιο.

121. Επομένως, προτείνω την απόρριψη του αιτήματος του προσφεύγοντος σχετικά με τις καθυστερημένες πληρωμές.

Τελικά σχόλια

122. Η Ισπανική Κυβέρνηση υποστηρίζει, εν κατακλείδι, ότι απέδειξε ότι η Επιτροπή παραβίασε μια σειρά γενικών αρχών όπως το

80 — Βλ. σχετικώς την απόφαση της 28ης Ιανουαρίου 1986, 129/84, Ιταλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1986, σ. 309, σκέψη 42).

δικαίωμα της άμυνας, τις αρχές της χρηστής διοικήσεως, την αρχή ότι οι κυρώσεις πρέπει να έχουν μια νομική βάση και την αρχή της αναλογικότητας. Κατά τη γνώμη μου, είναι περιττό να εξετασθούν οι ισχυρισμοί αυτοί, οι οποίοι απλώς επαναλαμβάνουν τους διεξοδικότερους ισχυρισμούς του προσφεύγοντος, χωρίς να προσθέτουν νέα στοιχεία ικανά να επηρεάσουν το σύννομο της αποφάσεως 1999/186 και της αποφάσεως 1999/187.

Πρόταση

123. Στην παρούσα υπόθεση, κατέληξα στο συμπέρασμα ότι η προσφυγή πρέπει να γίνει δεκτή μόνον ως προς δύο σημεία. Δεδομένου ότι η προσφυγή είναι, κατά τη γνώμη μου, απορριπτέα κατά τα λοιπά, το προσφεύγον πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

124. Ενόψει των προηγηθέντων, φρονώ ότι το Δικαστήριο πρέπει:

1) να ακυρώσει την απόφαση 1999/186/ΕΚ της Επιτροπής, της 3ης Φεβρουαρίου 1999, για την εξαίρεση από τη κοινοτική χρηματοδότηση ορισμένων δαπανών που πραγματοποιήθηκαν από τα κράτη μέλη στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ), καθόσον η Επιτροπή δεν ενέκρινε τη χρηματοδότηση από το Ταμείο δαπάνης στην οποία υποβλήθηκε η Ισπανία πριν από τις 12 Μαρτίου 1996 στο πλαίσιο των ενισχύσεων στην παραγωγή ελαιολάδου·

2) να ακυρώσει την απόφαση 1999/187/ΕΚ της Επιτροπής, της 3ης Φεβρουαρίου 1999, σχετικά με την εκκαθάριση των λογαριασμών που υποβλήθηκαν από τα κράτη μέλη όσον αφορά τις δαπάνες του τμήματος εγγυήσεων του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων, καθόσον η Επιτροπή δεν καταλόγισε στο Ταμείο ποσό 1 355 544 657 ESP, που αντιστοιχούν σε τόκους οφειλόμενους στο πλαίσιο του συστήματος συμπληρωματικής εισφοράς στα γαλακτοκομικά προϊόντα·

3) να απορρίψει κατά τα λοιπά την προσφυγή·

4) να καταδικάσει το προσφεύγον στα δικαστικά έξοδα.