ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (έκτο τμήμα)
της 22ας Απριλίου 1999 *

Στην υπόθεση C-28/94,

Βασίλειο των Κάτω Χωρών, εκπροσωπούμενο από τους J. W. de Zwaan και J. S. van den Oosterkamp, βοηθούς νομικούς συμβούλους στο Υπουργείο Εξωτερικών, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την Πρεσβεία των Κάτω Χωρών, 5, rue C. M. Spoo,

προσφεύγον,

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπουμένης από τους T. van Rijn, νομικό σύμβουλο, και M. van der Woude, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον C. Gómez de la Cruz, μέλος της ίδιας υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

καθής,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ολλανδική.

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

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα),

συγκείμενο από τους P. J. G. Kapteyn, πρόεδρο τμήματος, G. Hirsch, G. F. Mancini (εισηγητή), H. Ragnemalm και R. Schintgen, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: S. Alber
γραμματέας: H. A. Rühl, κύριος υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 17ης Ιουνίου 1998, κατά την οποία το Βασίλειο των Κάτω Χωρών εκπροσώπησε ο M. A. Fierstra, βοηθός νομικός σύμβουλος στο Υπουργείο Εξωτερικών, και την Επιτροπή ο T. van Rijn, επικουρούμενος από τον M. van der Woude, δικηγόρο Βρυξελλών,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη

συνεδρίαση της 17ης Σεπτεμβρίου 1998,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 26 Ιανουαρίου 1994, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών ζήτησε, δυνάμει του άρθρου 173, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ, τη μερική ακύρωση της αποφάσεως 93/659/ΕΚ της Επιτροπής, της 25ης Νοεμβρίου 1993, σχετικά με την εκκαθάριση λογαριασμών των κρατών μελών για τις δαπάνες που χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ), τμήμα Εγγυήσεων, για το οικονομικό έτος 1990 (ΕΕ L 301, σ. 13, στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση), καθόσον επέβαλε κατ' αποκοπήν διόρθωση ύψους 82 656 019 ολλανδικών φιορινιών (HFL) σχετικά με τις δαπάνες που καταβλήθηκαν για την αγορά βουτύρου το οποίο έγινε δεκτό στην παρέμβαση στις Κάτω Χώρες από τις 28 Φεβρουαρίου 1985.

Η κοινοτική νομοθεσία

Η κοινοτική νομοθεσία σχετικά με την αγορά βουτύρου από τους οργανισμούς παρεμβάσεως

Ο κανονισμός 985/68

2 Το άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 985/68 του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1968, περί καθορισμού των γενικών κανόνων που διέπουν τα μέτρα παρεμβάσεως στην αγορά του βουτύρου και της κρέμας γάλακτος (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 116), θέτει τις προϋποθέσεις τις οποίες πρέπει να πληροί η σύνθεση του βουτύρου προκειμένου να αγορασθεί από τους οργανισμούς παρεμβάσεως.

3 Το άρθρο 1, παράγραφος 3, στοιχείο α', περίπτωση αα', του κανονισμού 985/68, το οποίο προστέθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2714/72 του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1972 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/008, σ. 220), προβλέπει ότι το βούτυρο που αγοράζουν οι οργανισμοί παρεμβάσεως πρέπει να έχει ελαχίστη περιεκτικότητα 82 % σε βουτυρικές λιπαρές ουσίες κατά βάρος και μεγίστη περιεκτικότητα 16 % σε νερό κατά βάρος και να έχει παρασκευασθεί από όξινη κρέμα γάλακτος. Το άρθρο 1, παράγραφος 3, στοιχείο α', περίπτωση ββ', του ιδίου αυτού κανονισμού προβλέπει ότι το βούτυρο που έχει παρασκευασθεί από γλυκεία κρέμα γάλακτος μπορεί να γίνει δεκτό στην παρέμβαση εφόσον έχει ελάχιστη περιεκτικότητα 80 % σε βουτυρικές λιπαρές ουσίες κατά βάρος, μέγιστη περιεκτικότητα 16 % σε νερό κατά βάρος και μεγίστη περιεκτικότητα 2 % σε αλάτι κατά βάρος.

Ο κανονισμός 685/69

4 Σύμφωνα με το άρθρο 2 του κανονισμού (ΕΟΚ) 685/69 της Επιτροπής, της 14ης Απριλίου 1969, περί των λεπτομερειών εφαρμογής των παρεμβάσεων στην αγορά του βουτύρου και της κρέμας γάλακτος (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/004, σλ. 110), οι οργανισμοί παρεμβάσεως αγοράζουν το βούτυρο το οποίο τους προσφέρεται, μόνον αν, αφενός, έχει πραγματοποιηθεί ποιοτικός έλεγχος βάσει ληφθέντος δείγματος και, αφετέρου, το βούτυρο ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις διατηρήσεως που αναφέρονται στο άρθρο 3, ηλικίας που αναφέρονται στο άρθρο 4, ποσότητας και συσκευασίας που αναφέρονται στο άρθρο 5.

5 Ειδικότερα, το άρθρο 3, στοιχεία α' και β', του κανονισμού 685/69 προβλέπει ότι το βούτυρο πρέπει να έχει παρασκευασθεί από παστεριωμένη όξινη κρέμα γάλακτος σε γαλακτοκομεία που διαθέτουν τον κατάλληλο τεχνικό εξοπλισμό και υπό συνθήκες που επιτρέπουν την παρασκευή βουτύρου καλής διατηρήσεως.

Ο κανονισμός 1897/87

6 Δυνάμει της τροποποιήσεως που εισήγαγε το άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1897/87 του Συμβουλίου, της 2ας Ιουλίου 1987, για τροποποίηση και παρέκκλιση

από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 985/68 (ΕΕ L 182, σ. 35), το άρθρο 1, παράγραφος 3, στοιχείο α', του κανονισμού 985/68 προβλέπει ότι οι οργανισμοί παρεμβάσεως μπορούν να αγοράζουν βούτυρο που έχει παρασκευασθεί από γλυκεία κορυφή και έχει ελάχιστη περιεκτικότητα σε βουτυρικά λίπη 82 % κατά βάρος και μέγιστη περιεκτικότητα σε νερό 16 % κατά βάρος. Από τον κανονισμό αυτόν προκύπτει ότι, για το βούτυρο που έχει παρασκευασθεί από γλυκεία κορυφή, δεν απαιτείται πλέον η προϋπόθεση της μέγιστης περιεκτικότητας σε αλάτι 2 %, κατά βάρος η οποία προέκυπτε από τον κανονισμό 2714/72.

Ο κανονισμός 2687/87

7 Σύμφωνα με το άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 2687/87 της Επιτροπής, της 4ης Σεπτεμβρίου 1987, για την τροποποίηση του κανονισμού 685/69 (ΕΕ L 254, σ. 14), η προϋπόθεση που έθετε το άρθρο 3, στοιχείο α', του κανονισμού 685/69 ότι το βούτυρο πρέπει να έχει παρασκευασθεί από όξινη παστεριωμένη κρέμα καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από τη μνεία «παστεριωμένη κρέμα».

Η κοινοτική νομοθεσία περί του ΕΓΤΠΕ

Ο κανονισμός 729/70

8 Δυνάμει των άρθρων 1, παράγραφος 2, στοιχείο β', και 3, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 729/70 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970, περί χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 93), το τμήμα Εγγυήσεων του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (στο εξής: ΕΓΤΠΕ) χρηματοδοτεί τις παρεμβάσεις που προορίζονται για τη ρύθμιση των γεωργικών αγορών υπό την προϋπόθεση ότι επιχειρούνται σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των γεωργικών αγορών.

9 Το άρθρο 8, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού επιβάλλει στα κράτη μέλη να εξασφαλίσουν την πραγματοποίηση και την κανονικότητα των χρηματοδοτούμενων από το ΕΓΤΠΕ πράξεων, να προλάβουν και να διώξουν τις ανωμαλίες και να ανακτήσουν τα απολεσθέντα εξαιτίας ανωμαλιών ή αμελειών ποσά. Σύμφωνα με την παράγραφο 2 της εν λόγω διατάξεως, οι οικονομικές συνέπειες των ανωμαλιών ή αμελειών αναλαμβάνονται από την Κοινότητα, εκτός εκείνων που προκύπτουν από ανωμαλίες ή αμέλειες καταλογιστέες στα διοικητικά όργανα ή οργανισμούς των κρατών μελών.

10 Το άρθρο 9, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70 ορίζει ότι τα κράτη μέλη θέτουν στη διάθεση της Επιτροπής κάθε πληροφορία αναγκαία για την καλή λειτουργία του ΕΓΤΠΕ και λαμβάνουν κάθε μέτρο που δύναται να διευκολύνει τους ελέγχους τους οποίους η Επιτροπή θεωρεί χρήσιμο να ενεργήσει στο πλαίσιο της διαχειρίσεως της κοινοτικής χρηματοδοτήσεως, συμπεριλαμβανομένων των επιτοπίων ελέγχων.

Ο κανονισμός 283/72

11 Το άρθρο 2, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 283/72 του Συμβουλίου, της 7ης Φεβρουαρίου 1972, περί των ανωμαλιών και της ανακτήσεως των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών στο πλαίσιο της χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής ως και της οργανώσεως ενός συστήματος πληροφορήσεως στον τομέα αυτό (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/007, σ. 148), ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη κοινοποιούν στην Επιτροπή εντός τριών μηνών από την έναρξη της ισχύος του παρόντος κανονισμού:

— τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις περί της εφαρμογής των μέτρων που προβλέπονται στο άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 729/70,

— τον πίνακα των υπηρεσιών και οργανισμών, των επιφορτισμένων με την εφαρμογή των μέτρων αυτών, ως και τις βασικές διατάξεις περί του σκοπού και της λειτουργίας των εν λόγω υπηρεσιών και οργανισμών και περί των διαδικασιών που πρόκειται να εφαρμόσουν.»

12 Το άρθρο 3, πρώτο εδάφιο, του εν λόγω κανονισμού προβλέπει ότι, κατά τη διάρκεια του μηνός που έπεται της λήξεως κάθε τριμήνου, τα κράτη μέλη κοινοποιούν στην Επιτροπή κατάσταση που περιλαμβάνει τις περιπτώσεις ανωμαλιών, οι οποίες αποτέλεσαν αντικείμενο μιας πρώτης διοικητικής ή δικαστικής διαπιστώσεως.

13 Σύμφωνα με το άρθρο 4 του ιδίου κανονισμού, κάθε κράτος μέλος ανακοινώνει αμέσως στα λοιπά ενδιαφερόμενα κράτη ως και στην Επιτροπή τις ανωμαλίες για τις οποίες διαβλέπει πολύ σύντομες συνέπειες εκτός του εδάφους του, ως και εκείνες από τις οποίες προκύπτει η χρήση νέας μεθόδου εξαπατήσεως.

14 Κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1, του κανονισμού 283/72, τα κράτη μέλη πληροφορούν την Επιτροπή για τις δικαστικές ή διοικητικές διαδικασίες οι οποίες έχουν αρχίσει για την ανάκτηση των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών και της παρέχουν όλες τις σχετικές χρήσιμες πληροφορίες.

Η διαφορά

15 Κατά το τέλος της δεκαετίας του '70, το ίδρυμα Nederlands Instituut Zuivel Onderzoek (ολλανδικό ινστιτούτο ερευνών στα γαλακτοκομικά προϊόντα) ανέπτυξε νέα μέθοδο παρασκευής βουτύρου, ήτοι τη μέθοδο που καλείται NIZO. Κατά την Ολλανδική Κυβέρνηση, η μέθοδος αυτή εφαρμόστηκε κυρίως για την επίτευξη καλύτερης τεχνικής εποπτείας της παρασκευής του βουτύρου, της προλήψεως οργανοληπτικών ανωμαλιών και της βελτιώσεως των ιδιοτήτων του βουτύρου που εξασφαλίζουν τη διατήρησή του.

16 Βάσει της μεθόδου αυτής, το βούτυρο παρασκευάζεται από γλυκεία κρέμα. Το βουτυρόγαλα που προκύπτει κατά την παρασκευή του βουτύρου είναι γλυκύ, ενώ η οξίνιση πραγματοποιείται σε μεταγενέστερο στάδιο, κατά τον σχηματισμό των κόκκων βουτύρου.

17 Από τις γραπτές παρατηρήσεις που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο προκύπτει ότι στις Κάτω Χώρες οι αρμοδιότητες ελέγχου της παρεμβάσεως έχουν κατανεμηθεί μεταξύ τριών οργανισμών.

18 Το Voedselvoorzienings in- en verkoopbureau (Γραφείο αγοράς και πωλήσεως τροφίμων, στο εξής: VIB) είναι ο αρμόδιος οργανισμός παρεμβάσεως υπό την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1968, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 82). Ενημερώνει τους παρασκευαστές βουτύρου για την τιμή και τους όρους υπό τους οποίους αυτό μπορεί να προσφερθεί στην παρέμβαση, είναι υπεύθυνο για την αγορά και την αποθεματοποίηση του βουτύρου αυτού και διενεργεί τους σχετικούς ελέγχους, οι οποίοι συνίστανται, ιδίως, στην εξακρίβωση του κατά πόσον η συσκευασία του βουτύρου φέρει τις ενδείξεις που προβλέπονται ειδικά για την παρέμβαση.

19 Το Centraal Orgaan Zuivelcontrole (κεντρικό όργανο γαλακτοκομικού ελέγχου, στο εξής: COZ), που είναι οργανισμός ιδιωτικού δικαίου, ελέγχει, για λογαριασμό του VIB, την εκ μέρους των παρασκευαστών τήρηση των κοινοτικών προδιαγραφών συνθέσεως και ποιότητας του βουτύρου που προσφέρεται στην παρέμβαση. Διενεργεί τους απαιτουμένους για την παρέμβαση ελέγχους, συμπεριλαμβανομένων των επιτοπίων ελέγχων, λαμβάνοντας δείγματα απευθείας από τον παρασκευαστή του βουτύρου και προβαίνοντας στην ανάλυσή τους.

20 Τέλος, η Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (γενική υπηρεσία ελέγχου του Υπουργείου Γεωργίας, Φυσικών Πόρων και Αλιείας, στο εξής: AID) είναι το υπουργικό όργανο που έχει γενική αρμοδιότητα για τους ελέγχους παρεμβάσεως. Η AID πρέπει να εξακριβώνει ότι το COZ εκτελεί ευσυνείδητα την αποστολή ελέγχου, ιδίως όσον αφορά τις εφαρμοζόμενες μεθόδους παραγωγής στις επιχειρήσεις, και να ελέγχει τις εγκρίσεις που έχουν χορηγηθεί στις επιχειρήσεις που παρασκευάζουν βούτυρο παρεμβάσεως σύμφωνα με την κοινοτική νομοθεσία.

21 Σε έκθεση που υπέβαλε τον Απρίλιο του 1989, ο P. Dankert, πρόεδρος της επιτροπής προϋπολογισμών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ισχυρίστηκε ότι το σύνολο του βουτύρου που παραδόθηκε στους οργανισμούς παρεμβάσεως στις Κάτω Χώρες μεταξύ του 1982 και του 1987 δεν πληρούσε τις απαιτούμενες προϋποθέσεις για την παρέμβαση, καθόσον είχε παρασκευασθεί κατά τη μέθοδο NIZO.

22 Από έρευνα που πραγματοποίησε η Επιτροπή τον Νοέμβριο του 1989, σύμφωνα με το άρθρο 9 του κανονισμού 729/70, προκύπτει ότι το σύνολο σχεδόν των ποσοτήτων βουτύρου που προσφέρθηκαν στην παρέμβαση ή τέθηκαν σε ιδιωτική αποθεματοποίηση κατά την περίοδο αυτή δεν πληρούσαν τις προϋποθέσεις που θέτει η κοινοτική νομοθεσία. Από τη συνοπτική έκθεση της 1ης Οκτωβρίου 1993 προκύπτει επίσης ότι η ανάλυση των εγγράφων που έχουν στην κατοχή τους οι υπηρεσίες της Επιτροπής εμφαίνει ότι το βούτυρο που αγοράστηκε για την παρέμβαση κατά την περίοδο εκείνη είχε παρασκευαστεί είτε κατά τη μέθοδο NIZO είτε κατά τις μεθόδους που καλούνται «κατά το ήμισυ» και ότι οι ολλανδικές αρχές, καίτοι είχαν γνώση των περιστατικών αυτών, δεν ζήτησαν απόδοση των καταβληθέντων από τις οικείες επιχειρήσεις ούτε ενημέρωσαν ποτέ την Επιτροπή σύμφωνα με την υποχρέωση που τους επιβάλλει ο κανονισμός 283/72.

23 Επομένως, η Επιτροπή κατέληξε ότι οι Ολλανδικές αρχές διέπραξαν σοβαρή παράβαση των υποχρεώσεων ελέγχου που υπέχουν από το άρθρο 8 του κανονισμού 729/70. Υπό τις συνθήκες αυτές, διόρθωσε, με την προσβαλλομένη απόφαση, τον λογαριασμό που υπέβαλε το Βασίλειο των Κάτω Χωρών για ποσό 82 656 019 HFL.

24 Κατά τη συνοπτική έκθεση, ενόψει της σοβαρότητας των διαπιστωθεισών παραβάσεων και της διάρκειας των πλημμελειών, η Επιτροπή προέβη σε κατ' απο κοπήν διόρθωση της τάξεως του 10 % των δαπανών που δηλώθηκαν στο ΕΓΤΠΕ κατά το οικονομικό έτος 1987 και αφορούσαν τις ποσότητες βουτύρου που έγιναν δεκτές στη δημόσια παρέμβαση στις Κάτω Χώρες μεταξύ της 28ης Φεβρουαρίου 1985 και της 1ης Ιουλίου 1987, ημερομηνία κατά την οποία το παρασκευασθέν κατά τη μέθοδο NIZO βούτυρο έγινε δεκτό στην παρέμβαση.

25 Η Ολλανδική Κυβέρνηση προβάλλει τρεις λόγους ακυρώσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως.

Επί του πρώτου λόγου ακυρώσεως

26 Με τον πρώτο λόγο ακυρώσεως που προβάλλει, η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η προσβαλλομένη απόφαση συνιστά παράβαση του άρθρου 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 729/70 καθώς και των άρθρων 3 και 5 του κανονισμού 283/72.

Επί της παραβάσεως του άρθρου 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 729/70

Επί του βάρους αποδείξεως

27 Προκειμένου, καταρχάς, για την παράβαση του άρθρου 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 729/70, η Ολλανδική Κυβέρνηση διατείνεται ότι, καθόσον συμμορφώθηκε προς όλες τις απαιτήσεις στον τομέα των ελέγχων που πρέπει να διενεργηθούν προς εξασφάλιση της τηρήσεως των διατάξεων των κανονισμών 985/68 και 685/69, έπραξε ό,τι ευλόγως μπορεί να απαιτηθεί από ένα κράτος μέλος. Ισχυρίζεται, συναφώς, ότι εκπλήρωσε όλες τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70 και ότι η αιτίαση της Επιτροπής ότι δεν τήρησε τις υποχρεώσεις της είναι αβάσιμη.

28 Η Ολλανδική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι ενημέρωσε την Επιτροπή, ήδη από την τελειοποίηση της μεθόδου NIZO, ότι η εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας δεν

παρείχε τη δυνατότητα καθορισμού της μεθόδου παρασκευής του βουτύρου που χρησιμοποιεί ο παραγωγός. Πράγματι, η λήψη δειγμάτων επί του τελικού προϊόντος που απαιτεί το άρθρο 2, παράγραφος 1, του κανονισμού 685/69 και οι άλλοι έλεγχοι που προβλέπει η κοινοτική νομοθεσία ενόψει της αγοράς για την παρέμβαση δεν παρείχαν τη δυνατότητα εξασφαλίσεως ότι το βούτυρο δεν είχε παρασκευασθεί κατά τη μέθοδο NIZO από γλυκεία κορυφή. Παρά το γεγονός ότι οι Κάτω Χώρες ζήτησαν κατ' επανάληψη από την Επιτροπή να προσαρμόσει την κοινοτική νομοθεσία ενόψει της νέας αυτής μεθόδου παρασκευής, η Επιτροπή έλαβε τις αναγκαίες προς τούτο πρωτοβουλίες μόλις το 1987.

29 Όσον αφορά τους ελέγχους τους οποίους διενεργούν το VIB, το COZ και η AID και οι οποίοι περιγράφονται στις σκέψεις 18 έως 20 της παρούσας αποφάσεως, η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει στη συνέχεια ότι, λαμβάνοντας, ήδη από την αρχή της δεκαετίας του '80, συμπληρωματικά μέτρα αυστηρής τηρήσεως της κοινοτικής νομοθεσίας, καθιέρωσε ένα πρόσφορο σύστημα ελέγχου των όρων παρεμβάσεως. Επισημαίνει, ειδικότερα, ότι οι διενεργηθέντες από το COZ έλεγχοι ποιότητας δεν αφορούσαν μόνον τα δείγματα βουτύρου αλλά και τα προϊόντα που ευρίσκονταν στο στάδιο της παρασκευής, προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι μόνον το βούτυρο που είχε παρασκευασθεί με τις επιτρεπτές μεθόδους συσκευαζόταν στις κονσέρβες που έφεραν το σήμα «Ι», δηλαδή το σήμα προϊόντος προοριζομένου για την παρέμβαση. Ο έλεγχος των χρησιμοποιουμένων μεθόδων πραγματοποιήθηκε με δοκιμή της κρέμας και του ρευστού βουτυρογάλακτος.

30 Επιπλέον, κατά την Ολλανδική Κυβέρνηση, η χρήση της μεθόδου NIZO απαγορεύθηκε επισήμως το 1986 ανεξαρτήτως του σταδίου παρασκευής του βουτύρου που προσφέρεται στην παρέμβαση. Κατά την Ολλανδική Κυβέρνηση, η κατά το προσυμβατικό στάδιο προσφορά του VIB προς τους παρασκευαστές διευκρίνιζε υποχρεωτικώς και ρητώς ότι τα γαλακτοκομεία θα ελέγχονταν τακτικά προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι το παρασκευαζόμενο κατά τη μέθοδο NIZO βούτυρο δεν θα προσφερόταν στην παρέμβαση.

31 Κατά την Ολλανδική Κυβέρνηση, ο έλεγχος που πραγματοποίησαν οι ολλανδικές αρχές ήταν ιδιαίτερα αυστηρός κατά το τέλος του έτους 1986 και το 1987. Η AID ήλεγξε τις μεθόδους παρασκευής που χρησιμοποιούσαν όλοι οι Ολλανδοί παρασκευαστές βουτύρου για να διαπιστώσει αν αυτοί διέθεταν τον προσήκοντα τεχνικό εξοπλισμό και αν τον διαχειρίζονταν ορθώς. Το 1987 το VIB αρνήθηκε να δεχθεί 11 636 τόνους βουτύρου στην παρέμβαση στηριζόμενο στις διαπιστώσεις της AID. Επιπλέον, οι ολλανδικές αρχές διαβίβασαν στην Επι-

τροπή όλες τις εκθέσεις σχετικά με τους ελέγχους που είχε διενεργήσει η AID το 1987 μεταξύ όλων των παρασκευαστών βουτύρου προοριζομένου για παρέμβαση.

32 Κατά την Ολλανδική Κυβέρνηση, η Επιτροπή αδυνατεί να αποδείξει ότι έγινε δεκτό στην παρέμβαση πριν από το 1987 βούτυρο παρασκευασθέν με τη μέθοδο NIZO και, όσον αφορά το ζήτημα κατά πόσον βούτυρο NIZO έγινε δεκτό στην παρέμβαση κατά το οικονομικό έτος 1987, περιορίστηκε στην προβολή γενικών ισχυρισμών.

33 Ενόψει των σκέψεων αυτών, η Ολλανδική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η Επιτροπή δεν προσκόμισε κανένα αποδεικτικό στοιχείο όσον αφορά την αμέλεια των ολλανδικών αρχών και δεν μπόρεσε να συναγάγει ευλόγως το συμπέρασμα ότι ουδέποτε καθιέρωσαν σύστημα αναλύσεως της κρέμας κατά τον έλεγχο των όρων παρεμβάσεως. Καταλήγει ότι η εφαρμογή του άρθρου 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 729/70 από την Επιτροπή στερείται κάθε ερείσματος.

34 Η Επιτροπή φρονεί, αντιθέτως, ότι το βασικό ζήτημα εν προκειμένω είναι κατά πόσον διέθετε επαρκείς αποδείξεις για να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών δεν εκπλήρωσε την υποχρέωση ελέγχου που υπείχε, πράγμα το οποίο θα της έδινε στη συνέχεια τη δυνατότητα να εφαρμόσει μείωση. Εάν υφίστατο σοβαρή και εύλογη αμφιβολία ως προς τον επαρκή χαρακτήρα του εθνικού συστήματος ελέγχου, το κράτος μέλος θα όφειλε να αποδείξει ότι συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις για να λάβει τη χρηματοδότηση που αρνήθηκε να του χορηγήσει η Επιτροπή.

35 Κατά την Επιτροπή, όταν τέθηκε σε εφαρμογή η μέθοδος παρασκευής NIZO και οι ολλανδικές αρχές αντελήφθησαν τα προβλήματα τα οποία έθετε σε σχέση με τις κοινοτικές προδιαγραφές όσον αφορά τη σύνθεση του προοριζομένου για την παρέμβαση βουτύρου, όφειλαν να λάβουν όλα τα αναγκαία μέτρα για να αποτραπεί το ενδεχόμενο προσφοράς στην παρέμβαση του βουτύρου που έχει

παρασκευασθεί με τη μέθοδο NIZO. Η Επιτροπή υποστηρίζει, μεταξύ άλλων, ότι το 1982 αποκαλύφθηκαν δύο περιπτώσεις απάτης, αλλά ότι δεν ελήφθη κανένα μέτρο κατά τον χρόνο εκείνο για να αποφευχθούν νέες παρανομίες.

36 Για να αποδείξει ότι οι διενεργηθέντες έλεγχοι ήσαν ανεπαρκείς, η Επιτροπή ισχυρίζεται, μεταξύ άλλων, ότι, παρά το γεγονός ότι το ίδιο το COZ κατήγγειλε την ανεπάρκεια των ελέγχων στους οποίους προέβαινε, καμία από τις προτάσεις βελτιώσεως που υπέβαλε δεν έγινε δεκτή. Επιπλέον, έστω και αν το COZ έλαβε την εντολή να προβεί στη δοκιμή της κρέμας και του βουτυρογάλακτος, η δοκιμή αυτή δεν θα αποτελούσε έγκυρο έλεγχο παρά μόνον εάν γινόταν κατά τακτά χρονικά διαστήματα και χωρίς προειδοποίηση. Η ανεπάρκεια του ελέγχου του COZ αποκαλύφθηκε πλήρως το 1987, όταν η AID αρνήθηκε να δεχθεί στην παρέμβαση παρτίδες βουτύρου που είχαν εντούτοις εγκριθεί από το COZ. Επιπλέον, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η πρώτη έρευνα της AID πραγματοποιήθηκε μόλις το 1987 και ότι περιορίστηκε στο βούτυρο που προσφερόταν στους οργανισμούς παρεμβάσεως, εξαιρουμένου του βουτύρου που είχαν ήδη αγοράσει οι οργανισμοί αυτοί. Ούτε το COZ ούτε η AID εφάρμοσαν τις τεχνικές και/ή λογιστικές μεθόδους ελέγχου οι οποίες θα είχαν καταστήσει εμφανή τη χρήση γλυκείας κρέμας για την παρασκευή του βουτύρου.

37 Κατά την Επιτροπή, από την έρευνα της AID προέκυψε ότι 10 γαλακτοκομεία, επί των 25 που περιλαμβάνουν οι Κάτω Χώρες, είχαν προσφέρει στο VIB 23 334 τόνους βουτύρου παρασκευασθέντος βάσει μεθόδου η οποία δεν συμφωνούσε προς την ισχύουσα κοινοτική νομοθεσία και ότι το βούτυρο αυτό είχε εντούτοις εγκριθεί από το COZ. Η ποσότητα αυτή αντιπροσώπευε το 40 % του βουτύρου που είχε γίνει δεκτό στην παρέμβαση το 1987. Τέλος, η Επιτροπή ισχυρίζεται επίσης ότι το προσωπικό που διευθύνει διάφορα γαλακτοκομεία δήλωσε ότι δεν γνώριζε την απαγόρευση χρήσεως της μεθόδου NIZO για την παρασκευή του προοριζομένου για την παρέμβαση βουτύρου.

38 Επιβάλλεται, καταρχάς, να τονισθεί ότι η διαδικασία εκκαθαρίσεως των λογαριασμών αποσκοπεί να εξασφαλίσει ότι οι πιστώσεις που τέθηκαν στη διάθεση των κρατών μελών χρησιμοποιήθηκαν σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες που ισχύουν στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των αγορών.

39 Το άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70, το οποίο αποτυπώνει, στον συγκεκριμένο αυτό τομέα, τις υποχρεώσεις που επιβάλλει στα κράτη μέλη το άρθρο 5 της Συνθήκης, ορίζει, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, τις αρχές βάσει των οποίων η Κοινότητα και τα κράτη μέλη οφείλουν να ρυθμίζουν την εφαρμογή των κοινοτικών αποφάσεων περί των γεωργικών παρεμβάσεων που χρηματοδοτούνται από το ΕΓΤΠΕ καθώς και τα μέτρα που πρέπει να λαμβάνουν προς καταπολέμηση των απατών και των παρανομιών που διαπράττονται σε σχέση με τις ανωτέρω πράξεις. Επιβάλλει στα κράτη μέλη τη γενική υποχρέωση λήψεως των αναγκαίων μέτρων για τη διασφάλιση της πραγματοποιήσεως και του νομοτύπου των χρηματοδοτουμένων από το ΕΓΤΠΕ πράξεων (βλ. αποφάσεις της 2ας Ιουνίου 1994, C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem, Συλλογή 1994, σ. I-2283, σκέψεις 17 και 18, και της 19ης Νοεμβρίου 1998, C-235/97, Γαλλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1998, σ. I-7555, σκέψη 45).

40 Τέλος, από παγία νομολογία προκύπτει ότι, σε περίπτωση που η Επιτροπή αρνείται να επιβαρύνει το ΕΓΤΠΕ με ορισμένες δαπάνες για τον λόγο ότι οι δαπάνες αυτές προκλήθηκαν από καταλογιστέες σε κράτος μέλος παραβάσεις των κοινοτικών ρυθμίσεων, δεν υποχρεούται να αποδείξει κατά τρόπο εξαντλητικό την ανεπάρκεια των διενεργηθέντων από τα κράτη μέλη ελέγχων, αλλά να προσκομίσει αποδεικτικό στοιχείο της σοβαρής και εύλογης αμφιβολίας με την οποία αντιμετωπίζει τους ελέγχους που διενήργησαν οι εθνικές αρχές (βλ., υπό την έννοια αυτή, την απόφαση της 21ης Ιανουαρίου 1999, C-54/95, Γερμανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1999, σ. I-35, σκέψη 35).

41 Ο εν λόγω μετριασμός της απαιτήσεως για την εκ μέρους της Επιτροπής απόδειξη εξηγείται από το γεγονός ότι το κράτος είναι αυτό που μπορεί καλύτερα να συλλέξει και επαληθεύσει τα αναγκαία στοιχεία για την εκκαθάριση των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ και στο οποίο εναπόκειται, συνεπώς, να προσκομίσει τη λεπτομερέστερη και πληρέστερη απόδειξη της ορθότητας των στοιχείων του και, ενδεχομένως, της ανακρίβειας των υπολογισμών της Επιτροπής (βλ., υπό την έννοια αυτή, την προπαρατεθείσα απόφαση Γερμανία κατά Επιτροπής, σκέψη 35).

42 Προκειμένου, στην υπό κρίση περίπτωση, για την ανεπάρκεια των ελέγχων που διενήργησαν οι ολλανδικές αρχές, από τις παρατηρήσεις που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο προκύπτει ότι ο αρμόδιος Ολλανδός υπουργός έδωσε αρνητική απάντηση στις γραπτές ερωτήσεις που διατύπωσαν, κατόπιν της εκθέσεως Dankert, μέλη του ολλανδικού Κοινοβουλίου ζητώντας να πληροφορηθούν κατά πόσον η AID είχε πραγματοποιήσει ελέγχους μεταξύ του 1982 και του 1986, και διευκρίνισε ότι ο έλεγχος της εγκρίσεως διενεργούνταν μόνον κατόπιν αιτήσεως του

VIB. Το VIB ζητούσε τη διενέργεια ελέγχου μόνο σε περίπτωση νέων εγκρίσεων ή προσαρμογής της ανακοινώσεώς του σχετικά με τους όρους παρεμβάσεως, όπως το 1982 και το 1986.

43 Επιπλέον, στο πλαίσιο ελέγχου που διενεργήθηκε το 1987, η AID απέρριψε μη αμελητέα ποσότητα βουτύρου που προσφέρθηκε στην παρέμβαση, για τον λόγο ότι είχε παρασκευασθεί με τη μέθοδο NIZO. Λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι δεν είναι βέβαιον ότι η AID πραγματοποίησε ελέγχους κατά τα προηγούμενα έτη, οι περιστάσεις αυτές μπορούν, όπως ορθώς επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 45 των προτάσεών του, να προκαλέσουν σοβαρές αμφιβολίες ως προς την αποτελεσματικότητα του ολλανδικού συστήματος ελέγχου που ίσχυε πριν από το 1987.

44 Οι εκθέσεις ελέγχου που καταρτίστηκαν το 1987 από την AID και διαβιβάστηκαν από τις ολλανδικές αρχές στην Επιτροπή ενισχύουν τις αμφιβολίες αυτές. Πράγματι, από τις εκθέσεις αυτές προκύπτει ότι οι διευθυντές και το προσωπικό των γαλακτοκομείων δεν είχαν ενημερωθεί ότι το βούτυρο που είχε παρασκευασθεί με τη μέθοδο NIZO δεν γινόταν δεκτό στην παρέμβαση. Η Επιτροπή προέβη σε παρεμφερείς διαπιστώσεις κατά την έρευνα που διεξήγαγε το 1989. Το γεγονός ότι οι επιχειρήσεις δεν ενημερώθηκαν για την απαγόρευση πωλήσεως του βουτύρου NIZO στην παρέμβαση δικαιολογεί τις αμφιβολίες ως προς την αποτελεσματικότητα του συστήματος ελέγχου.

45 Ενόψει των προηγουμένων πρέπει να τονισθεί ότι οι διαπιστώσεις της Επιτροπής αποτελούν στοιχεία ικανά να προκαλέσουν σοβαρές και εύλογες αμφιβολίες ως προς τη θέσπιση προσηκόντων και αποτελεσματικών μέτρων εποπτείας και ελέγχου. Επομένως, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η Επιτροπή απέδειξε, ως όφειλε, τις παρανομίες τις οποίες είχε προσάψει στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών.

Επί της βάσεως και του ποσού της χρηματοοικονομικής διορθώσεως

46 Όσον αφορά τη βάση της χρηματοοικονομικής διορθώσεως, η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, ενόψει του γεγονός ότι η διόρθωση που επιβάλλει η προσβαλλόμενη απόφαση ανάγεται στο οικονομικό έτος 1987, η διόρθωση αυτή μπορεί να αφορά μόνον τις δαπάνες για το βούτυρο που έγινε δεκτό στην παρέμβαση μεταξύ της 1ης Δεκεμβρίου 1986 και της 1ης Ιουλίου 1987, δηλαδή την ημερομηνία κατά την οποία έγινε δεκτό στην παρέμβαση το βούτυρο που παρασκευάστηκε από γλυκεία κρέμα. Η διόρθωση όμως στην οποία προέβη η Επιτροπή αντιστοιχούσε στο 10 % του συνόλου των δαπανών που δηλώθηκαν για το οικονομικό έτος 1987 όσον αφορά τις ποσότητες βουτύρου που είχαν αποθεματοποιηθεί μετά τις 28 Οκτωβρίου 1985. Το βούτυρο που αγοράστηκε νομίμως στο πλαίσιο παρεμβάσεως κατά τα προηγούμενα έτη δεν μπορούσε να προκαλέσει παράνομες δαπάνες κατά τα επόμενα έτη. Το σύνολο των δαπανών με τις οποίες επιβαρύνθηκε το ΕΓΤΠΕ κατά το οικείο διάστημα του οικονομικού έτους 1987 ανερχόταν στο ποσό των 11 εκατομμυρίων HFL. Επομένως, η Ολλανδική Κυβέρνηση καταλήγει ότι πρόκειται για το μέγιστο ποσό που θα μπορούσε να αποτελέσει τη βάση για ενδεχόμενη κατ' αποκοπήν διόρθωση.

47 Προκειμένου περί του ποσού της διορθώσεως που επιβάλλει η προσβαλλόμενη απόφαση, η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η ίδια η Επιτροπή δέχθηκε ότι το ποσοστό του 10 % εφαρμόζεται μόνον εάν το σύστημα ελέγχου στο σύνολό του παρουσιάζει ατέλειες σε βαθμό ώστε μπορεί ευλόγως να γίνει δεκτό ότι υφίσταται σοβαρός κίνδυνος οικονομικών ζημιών μεγάλης κλίμακας για το ΕΓΤΠΕ. Η Επιτροπή δεν απέδειξε ούτε καν κατέστησε πιθανόν ότι τούτο συμβαίνει εν προκειμένω. Ελλείψει κάθε πληροφοριακού στοιχείου αφορώντος είτε συγκεκριμένες ενέργειες των ολλανδικών αρχών είτε εντοπισθείσες παρτίδες βουτύρου παρασκευασθέντος κατά τη μέθοδο NIZO οι οποίες έγιναν παρανόμως δεκτές στην παρέμβαση, το ποσοστό αυτό είναι αυθαίρετο και δεν στηρίζεται σε κανένα πραγματικό στοιχείο.

48 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι σε περιπτώσεις όπως η παρούσα, στην οποία ο έλεγχος αποδεικνύεται εντελώς ανεπαρκής, είναι δύσκολο να διαπιστωθεί ότι το ΕΓΤΠΕ υπέστη ζημία. Υπό τις συνθήκες αυτές, η Επιτροπή θα μπορούσε να προβεί στη διόρθωση επί κατ' αποκοπή βάσεως και, στην περίπτωση αυτή, το

οικείο κράτος μέλος θα όφειλε να αποδείξει ότι η διόρθωση αυτή δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα. Πάντως, η Επιτροπή φρονεί ότι, εν προκειμένω, η διόρθωση στην οποία προέβη είναι σχετικώς περιορισμένη, λαμβανομένων υπόψη των αποτελεσμάτων της έρευνας που πραγματοποίησε η AID το 1987. Η ποσότητα που έγινε παρανόμως δεκτή στην παρέμβαση αντιπροσώπευε, το 1987, το 40 % του βουτύρου που προσφέρθηκε στην παρέμβαση στις Κάτω Χώρες και η μείωση που εφαρμόστηκε αντιπροσώπευε μόνον το 10 % των δηλωθεισών δαπανών, ενώ η Επιτροπή θα μπορούσε, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, να αρνηθεί την ανάληψη για το σύνολο των δαπανών που αφορούν τις οικείες θέσεις.

49 Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί κατ' αρχάς ότι, όπως προκύπτει από τη σκέψη 38 της παρούσας αποφάσεως, ο βασικός σκοπός της αποφάσεως περί εκκαθαρίσεως των λογαριασμών είναι να διασφαλιστεί ότι οι εθνικές αρχές ανέλαβαν δαπάνες σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες (βλ. επίσης απόφαση της 27ης Ιανουαρίου 1988, 349/85, Δανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1988, σ. 169, σκέψη 19).

50 Στη συνέχεια, από πάγια νομολογία προκύπτει ότι η Επιτροπή μπορεί να χρεώνει το ΕΓΤΠΕ μόνο με τα ποσά που καταβάλλονται σύμφωνα με τους κανόνες που έχουν θεσπιστεί στους διαφόρους τομείς γεωργικών προϊόντων, καταλογίζοντας στα κράτη μέλη κάθε άλλο καταβαλλόμενο ποσό όπως, μεταξύ άλλων, τα ποσά που οι εθνικές αρχές κακώς θεώρησαν ότι τους επιτρεπόταν να καταβάλουν στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των αγορών (βλ., μεταξύ άλλων, την προπαρατεθείσα απόφαση Γαλλία κατά Επιτροπής, σκέψη 38).

51 Κατά συνέπεια, εφόσον οι λογαριασμοί δεν έχουν εκκαθαριστεί δεόντως, η Επιτροπή είναι υποχρεωμένη, δυνάμει του άρθρου 3 του κανονισμού 729/70, να μην επιβαρύνει το ΕΓΤΠΕ με παρεμβάσεις προοριζόμενες για τη ρύθμιση των γεωργικών αγορών οι οποίες δεν επιχειρήθηκαν σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες. Η υποχρέωση αυτή δεν αίρεται από το γεγονός και μόνον ότι η εκκαθάριση των λογαριασμών έγινε μετά την εκπνοή της προθεσμίας που προβλέπεται στο άρθρο 5 του ιδίου κανονισμού (βλ., υπό την έννοια αυτή, όσον αφορά τις επιστροφές κατά την εξαγωγή, την προπαρατεθείσα απόφαση Δανία κατά Επιτροπής, σκέψη 19, και την απόφαση της 4ης Ιουλίου 1996, C-50/94, Ελλάδα κατά Επιτροπής, Συλλογή 1996, σ. I-3331, σκέψη 6).

52 Επομένως, εν προκειμένω, η Επιτροπή μπορούσε να αρνηθεί, λόγω της θεσπίσεως ανεπαρκών ελέγχων, να αναλάβει τις δαπάνες οι οποίες αφορούν το βούτυρο που αγοράστηκε στο πλαίσιο παρεμβάσεως και αποθεματοποιήθηκε μετά τις 28 Φεβρουαρίου 1985 και οι οποίες δηλώθηκαν από το Βασίλειο των Κάτω Χωρών στο πλαίσιο του οικονομικού έτους 1987.

53 Επιπλέον, όπως ορθώς ανέφερε η Επιτροπή, το γεγονός ότι η διόρθωση περιορίστηκε στο οικονομικό έτος 1987 ουδόλως σημαίνει ότι δεν ήταν δυνατόν να αφορά παρά μόνον το βούτυρο που έγινε δεκτό στην παρέμβαση το 1987, εφόσον ένα τμήμα των δηλωθεισών για το οικονομικό έτος 1987 δαπανών αφορούσε αγορές στο πλαίσιο παρεμβάσεως που πραγματοποιήθηκαν τα προηγούμενα έτη. Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν μπορεί να γίνει δεκτή η επιχειρηματολογία της Ολλανδικής Κυβερνήσεως ως προς το σημείο αυτό.

54 Όσον αφορά το ύψος της χρηματοοικονομικής διορθώσεως, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει σαφώς ότι, όταν η Επιτροπή διαπιστώνει την έλλειψη επαρκών μηχανισμών ελέγχου, μπορεί να αρνηθεί την καταβολή του συνόλου των αναληφθεισών δαπανών (βλ., υπό την έννοια αυτή, την απόφαση της 8ης Ιανουαρίου 1992, C-197/90, Ιταλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1992, σ. I-1, σκέψη 39).

55 Υπό τις συνθήκες αυτές, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών δεν μπορεί να προσάψει στην Επιτροπή ότι περιορίστηκε σε κατ' αποκοπήν διόρθωση ύψους 10 %.

56 Άλλωστε, οσάκις η Επιτροπή, αντί να απορρίψει το σύνολο των δαπανών που αφορούν την παράβαση, προσπάθησε να θεσπίσει κανόνες που διαφοροποιούν την αντιμετώπιση των περιπτώσεων πλημμελειών, ανάλογα με τον βαθμό ανεπαρκείας των ελέγχων και το μέγεθος του κινδύνου που διατρέχει το ΕΓΤΠΕ, το κράτος μέλος πρέπει να αποδείξει ότι τα κριτήρια αυτά είναι αυθαίρετα και ανεπιεική (βλ., υπό την έννοια αυτή, την απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 1998, C-242/96, Ιταλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1998, σ. I-5863, σκέψη 75). Επειδή η Ολλανδική Κυβέρνηση δεν προσκόμισε την απόδειξη αυτή, η επιχειρηματολογία της ως προς το σημείο αυτό πρέπει να απορριφθεί.

Επί της παραβάσεως των άρθρων 3 και 5 του κανονισμού 283/72

57 Όσον αφορά τις υποχρεώσεις από τα άρθρα 3 και 5 του κανονισμού 283/72, η Ολλανδική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι τόσο από το κείμενο όσο και από την οικονομία του άρθρου 3 του κανονισμού 283/72 προκύπτει ότι η υποχρέωση καταγγελίας των παρανομιών αφορά όσες διαπράχθηκαν και όχι τις απόπειρες εξαπατήσεως.

58 Κατά την κυβέρνηση αυτή, μια έκθεση της AID περί υποτιθέμενης απόπειρας εξαπατήσεως δεν μπορεί να θεωρηθεί ως μια πρώτη διοικητική διαπίστωση υπό την έννοια του άρθρου 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 283/72. Η διάταξη αυτή δεν επέβαλλε στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών να καταγγείλει παρανομίες εφόσον το VIB δεν αγόρασε βούτυρο παρασκευασθέν κατά τη μέθοδο NIZO.

59 Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η τήρηση των κανόνων στον τομέα της ενημερώσεως προϋποθέτει ότι λαμβάνονται υπόψη όχι μόνον οι οικονομικές συνέπειες των πράξεων απάτης αλλά και η σοβαρότητα των αποπειρών εξαπατήσεως και το γενικό πλαίσιο εντός του οποίου εντάσσονται. Στην υπό κρίση υπόθεση πρόκειται για το 40 % περίπου του συνόλου του βουτύρου που προσφέρθηκε στην παρέμβαση κατά τη διάρκεια ενός μόνον έτους. Είναι κάλλιστα δυνατόν το βούτυρο που δεν έγινε δεκτό στην παρέμβαση εντός ενός κράτους μέλους να προσφερθεί, εναλλακτικά, σε οργανισμό παρεμβάσεως εντός άλλου κράτους μέλους. Εν προκειμένω, ο κίνδυνος απάτης θα ήταν ακόμη μεγαλύτερος, καθόσον το βούτυρο που παρασκευάζεται με τη μέθοδο NIZO ουδόλως μπορεί να διακριθεί από το βούτυρο που παρασκευάζεται με την παραδοσιακή μέθοδο.

60 Πρέπει να τονισθεί συναφώς ότι, ενόψει των πληροφοριακών στοιχείων που τα κράτη μέλη πρέπει να κοινοποιούν στην Επιτροπή και τα οποία διευκρινίζονται στο άρθρο 3, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 283/72, σχετικά, μεταξύ άλλων, με τη φύση και τη σημασία της δαπάνης, τις κοινές οργανώσεις αγορών, την περίοδο κατά τη διάρκεια της οποίας διαπράχθηκε η παρανομία, τις χρησιμοποιούμενες μεθόδους για τη διάπραξη της παρανομίας και τις εθνικές υπηρεσίες ή οργανισμούς που έχουν προβεί στη διαπίστωση της παρανομίας, η εν λόγω

διάταξη αποσκοπεί σαφώς στην κατά το δυνατόν αποτροπή νέων περιπτώσεων απάτης και νέων παρανομιών.

61 Ο σκοπός αυτός προκύπτει επίσης από την τέταρτη αιτιολογική σκέψη του εν λόγω κανονισμού που ορίζει ότι, για να προληφθούν οι περιπτώσεις παρανομιών, επιβάλλεται να ενισχυθεί η συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής.

62 Επιπλέον, κατά το άρθρο 4 του ιδίου κανονισμού, κάθε κράτος μέλος ανακοινώνει αμέσως στα λοιπά ενδιαφερόμενα κράτη μέλη καθώς και στην Επιτροπή, τις παρανομίες για τις οποίες διαβλέπει πολύ σύντομες συνέπειες εκτός του εδάφους του, καθώς και εκείνες από τις οποίες προκύπτει η χρήση νέας μεθόδου εξαπατήσεως.

63 Υπό τις συνθήκες αυτές, οι αρμόδιες εθνικές αρχές οφείλουν, για να προλαμβάνουν τις περιπτώσεις παρανομιών και να ενισχύσουν τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής, να κοινοποιούν αμελλητί στην τελευταία τις παρανομίες, συμπεριλαμβανομένων των αποπειρών εξαπατήσεως, που εντοπίζουν στο έδαφός τους. Μια απόφαση της AID, ως αρμοδίου για την παρέμβαση οργάνου ελέγχου στις Κάτω Χώρες υπό την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 1, του κανονισμού 804/68, με την οποία αρνείται να δεχθεί στην παρέμβαση βούτυρο παρασκευασθέν με τη μέθοδο NIZO ή διαπιστώνει φερόμενη απόπειρα εξαπατήσεως, συνιστά μια πρώτη διοικητική διαπίστωση υπό την έννοια του άρθρου 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 283/72.

64 Επομένως, η επιχειρηματολογία της Ολλανδικής Κυβερνήσεως ως προς το σημείο αυτό πρέπει να απορριφθεί.

65 Υπό τις συνθήκες αυτές, ο πρώτος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί στο σύνολό του.

Επί του δευτέρου λόγου ακυρώσεως

66 Με τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως, η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση συνιστά παραβίαση ορισμένων γενικών αρχών του δικαίου και, ειδικότερα, των αρχών της επιμέλειας και της ασφάλειας δικαίου.

67 Η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει συναφώς ότι η Επιτροπή της κοινοποίησε τα οριστικά αποτελέσματα του ελέγχου τον οποίο διενήργησε το 1989 βάσει του άρθρου 9 του κανονισμού 729/70 με έγγραφο της 21ης Ιουνίου 1991, κατά συνέπεια ενάμισι έτος αργότερα. Δεν πραγματοποιήθηκε συζήτηση με τις ολλανδικές αρχές προτού η Επιτροπή λάβει την οριστική θέση που διατυπώνεται στο έγγραφο αυτό.

68 Επιπλέον, ακόμη και μετά τη διαβίβαση στην Επιτροπή όλων των εκθέσεων ελέγχων που διενήργησε η AID το 1987 μεταξύ των παρασκευαστών του προοριζομένου για την παρέμβαση βουτύρου, η Επιτροπή αντέδρασε με την απλή μη αιτιολογημένη διαπίστωση ότι οι προσπάθειες ελέγχου που κατέβαλαν οι ολλανδικές αρχές το 1987 ήσαν απρόσφορες. Η Ολλανδική Κυβέρνηση εκθέτει ότι παρέσχε διευκρινίσεις ως προς τα μέτρα ελέγχου που είχαν ληφθεί κατά τις διμερείς συνομιλίες με την Επιτροπή το 1991, στο πλαίσιο διμερούς επαφής το 1993 καθώς και κατά τη διάρκεια των συζητήσεων επί της συνοπτικής εκθέσεως της επιτροπής του ΕΓΤΠΕ κατά το ίδιο έτος, αλλά ότι η Επιτροπή ουδόλως έλαβε υπόψη τις διευκρινίσεις αυτές κατά τη σύνταξη της εν λόγω εκθέσεως.

69 Ενόψει της αμέλειας που επέδειξε η Επιτροπή κατά την εφαρμογή του άρθρου 9 του κανονισμού 729/70, η απόφαση με την οποία αυτή επέβαλε χρηματοοικονομική διόρθωση στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών δυνάμει του άρθρου 8, παράγραφος 2 του κανονισμού αυτού αντιβαίνει, κατά την Ολλανδική Κυβέρνηση, στην αρχή της επιμέλειας.

70 Η Ολλανδική Κυβέρνηση διαπιστώνει επίσης ότι, στο πλαίσιο της εκκαθαρίσεως των λογαριασμών του οικονομικού έτους 1986, η Επιτροπή πραγματοποίησε, το 1987, έρευνα επί των αγορών του προοριζομένου για τη δημόσια αποθεματοποίηση βουτύρου. Ακριβέστερα, τον Ιούλιο και τον Σεπτέμβριο του 1987, οι υπηρεσίες του ΕΓΤΠΕ ανέλυσαν το σύστημα της δημοσίας αποθεματοποιήσεως βουτύρου στις Κάτω Χώρες. Με την ευκαιρία αυτή, οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες το βούτυρο είχε αγοραστεί στο πλαίσιο παρεμβάσεως και η τήρηση των κοινοτικών προδιαγραφών στον τομέα αυτόν αποτέλεσαν το αντικείμενο διεξοδικής έρευνας. Ούτε από την έρευνα αυτή ούτε από τη συνοπτική έκθεση της Επιτροπής της 15ης Ιουνίου 1988 σχετικά με το οικονομικό έτος 1986 προέκυψε ότι το ολλανδικό σύστημα ελέγχου δεν τηρούσε τον κανόνα ότι το βούτυρο που γίνεται δεκτό στην παρέμβαση πρέπει να παρασκευάζεται από όξινη κρέμα. Υπό τις συνθήκες αυτές, οι ολλανδικές αρχές νομίμως θεώρησαν ότι είχαν θεσπίσει επαρκές σύστημα ελέγχου ήδη πριν από το 1987 και ότι η Επιτροπή συμμεριζόταν την άποψη αυτή. Συνεπώς, διαπιστώνουσα, κατά την εκκαθάριση των λογαριασμών του οικονομικού έτους 1987, έλλειψη αποτελεσματικού ελέγχου, η Επιτροπή παραβίασε την αρχή της ασφαλείας δικαίου.

71 Η Επιτροπή φρονεί ότι ο λόγος αυτός ακυρώσεως είναι ουσία και νόμω αβάσιμος. Ισχυρίζεται ότι, έστω και αν, επ' ευκαιρία της έρευνας που πραγματοποίησε το 1989, αντάλλαξε ευρεία αλληλογραφία με τις ολλανδικές αρχές, δεν προέβη, κατά τις συζητήσεις αυτές, σε υποσχέσεις όσον αφορά τις οριστικές συνέπειες που προσδίδει στις ανεπάρκειες του ολλανδικού συστήματος ελέγχου. Εφαρμόζουσα μείωση ύψους 10 % λόγω της ανεπάρκειας του συστήματος αυτού, η Επιτροπή ενήργησε εντός του πλαισίου που είχε αναγγείλει με την ανακοίνωσή της στην επιτροπή του ΕΓΤΠΕ.

72 Άλλωστε, η Επιτροπή δεν αντιλαμβάνεται πώς οι ολλανδικές αρχές μπορούσαν να θεμελιώσουν στο αποτέλεσμα της επιθεωρήσεως των συστημάτων ελέγχου που πραγματοποιήθηκε το 1987 οποιαδήποτε δικαιολογημένη εμπιστοσύνη όσον αφορά το αποτελέσμα της έρευνας του 1989, στο μέτρο που οι δύο αυτές έρευνες ήσαν εντελώς διαφορετικές μεταξύ τους.

73 Συναφώς, επιβάλλεται να τονιστεί, καταρχάς, ότι, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 38 και 49 της παρούσας αποφάσεως, το βασικό αντικείμενο της αποφάσεως περί εκκαθαρίσεως των λογαριασμών είναι να διασφαλισθεί ότι οι εθνικές αρχές ανέλαβαν τις δαπάνες σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες.

74 Εφόσον οι λογαριασμοί δεν έχουν εκκαθαρισθεί δεόντως, η Επιτροπή οφείλει, δυνάμει του άρθρου 3 του κανονισμού 729/70, να μην επιβαρύνει το ΕΓΤΠΕ με τις δαπάνες των οποίων η ανάληψη δεν ήταν σύμφωνη προς τους κοινοτικούς κανόνες.

75 Όμως, καίτοι η Επιτροπή οφείλει να προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία περί του ότι έχει σοβαρές και εύλογες αμφιβολίες όσον αφορά την έλλειψη ή τις ανεπάρκειες των ελέγχων που διενήργησε το οικείο κράτος μέλος, στο εν λόγω κράτος εναπόκειται να αποδείξει, ενδεχομένως, ότι η Επιτροπή πλανήθηκε ως προς τις οικονομικές συνέπειες που έπρεπε να αντλήσει σχετικώς (βλ., προπαρατεθείσα απόφαση Γαλλία κατά Επιτροπής, σκέψη 39). Από την εξέταση του πρώτου λόγου ακυρώσεως προκύπτει ότι, εν προκειμένω, η Επιτροπή απέδειξε, ως όφειλε, τις παρανομίες που είχε προσάψει στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, αντιθέτως, δεν απέδειξε το αβάσιμο των αμφιβολιών της Επιτροπής όσον αφορά το σύστημα ελέγχου που έχει καθιερώσει ούτε την ανακρίβεια των οικονομικών συνεπειών που η Επιτροπή άντλησε από τις εν λόγω αμφιβολίες.

76 Όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 84 των προτάσεών του, τίποτε δεν εμποδίζει την Επιτροπή, αφού εντόπισε παραβάσεις κατά τη διενέργεια ειδικού ελέγχου, να αντλήσει οικονομικές συνέπειες απ' αυτές και η Ολλανδική Κυβέρνηση δεν μπορεί να απαλλαγεί της ευθύνης που φέρει επικαλούμενη το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν διαπίστωσε καμία παρανομία κατά τη διενέργεια προηγουμένου ελέγχου.

77 Ενόψει των προηγουμένων σκέψεων, ο δεύτερος λόγος αυρώσεως πρέπει να απορριφθεί.

Επί του τρίτου λόγου ακυρώσεως

78 Με τον τρίτο λόγο ακυρώσεως, η Ολλανδική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση συνιστά παράβαση του άρθρου 190 της Συνθήκης ΕΚ λόγω ανεπαρκούς αιτιολογίας ή, τουλάχιστον, λόγω παραβάσεως ουσιώδους τύπου.

79 Κατά την κυβέρνηση αυτή, για να αιτιολογήσει την προσβαλλόμενη απόφαση, η Επιτροπή στηρίχθηκε, κατ' ουσίαν, μόνο σε δηλώσεις και απόψεις γενικού χαρακτήρα οι οποίες δεν επιρρωννύονται από την παραμικρή απόδειξη ότι το ολλανδικό σύστημα ελέγχου μπορούσε να γεννήσει σοβαρές και εύλογες αμφιβολίες. Η Επιτροπή ουδόλως εξέθεσε τους λόγους για τους οποίους μπορούσε να ισχυρισθεί ότι τα έγγραφα που προσκόμισε το Βασίλειο των Κάτω Χωρών συνιστούν απόδειξη περί του ότι διαπράχθηκε απάτη. Όλα τα αποτελέσματα των ελέγχων που πραγματοποίησε η AID το 1987 μεταξύ του συνόλου των παραγωγών οι οποίοι προσέφεραν βούτυρο στην παρέμβαση κοινοποιήθηκαν στην Επιτροπή και ουδόλως παρείχαν τη δυνατότητα προβολής του ισχυρισμού περί διαπράξεως απάτης.

80 Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι οι ολλανδικές αρχές συνεργάστηκαν στενά στη διαδικασία επεξεργασίας της προσβαλλομένης αποφάσεως, καθόσον πραγματοποιήθηκε ειδική έρευνα στις Κάτω Χώρες, την οποία ακολούθησαν η ανταλλαγή μεγάλου αριθμού εγγράφων και πολλές διμερείς συνομιλίες. Ενόψει των σκέψεων αυτών, η Επιτροπή φρονεί ότι οι ολλανδικές αρχές ήσαν κάλλιστα σε θέση να αντιληφθούν και αντελήφθησαν κάλλιστα την αιτίαση που διατυπώθηκε εναντίον τους.

81 Συναφώς, επιβάλλεται να υπομνησθεί ότι, κατά παγία νομολογία, η έκταση της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως, που καθιερώνεται από το άρθρο 190 της Συνθήκης, εξαρτάται από τη φύση της οικείας πράξεως και από το πλαίσιο στο οποίο θεσπίστηκε (βλ. απόφαση της 22ας Ιουνίου 1993, C-54/91, Γερμανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1993, σ. I-3399, σκέψη 10).

82 Στην ιδιάζουσα αλληλουχία της επεξεργασίας των αποφάσεων περί εκκαθαρίσεως των λογαριασμών, η αιτιολογία μιας αποφάσεως πρέπει να θεωρείται επαρκής εφόσον το κράτος-αποδέκτης συνεργάστηκε στενά στη διαδικασία επεξεργασίας της αποφάσεως αυτής και γνώριζε τους λόγους για τους οποίους η Επιτροπή έκρινε ότι δεν έπρεπε να επιβαρύνει το ΕΓΤΠΕ με το επίδικο ποσό (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 1998, C-27/94, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, Συλλογή 1998, σ. I-5581, σκέψη 36).

83 Εν προκειμένω, εκτός από τις διευκρινίσεις που περιλαμβάνονται στη συνοπτική έκθεση, είναι σαφές ότι η Ολλανδική Κυβέρνηση συνεργάστηκε στη διαδικασία καταρτίσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως και γνώριζε, κατά συνέπεια, τον λόγο για τον οποίο η Επιτροπή έκρινε ότι δεν όφειλε να επιβαρύνει το ΕΓΤΠΕ με το επίδικο ποσό. Πράγματι, η ίδια η Ολλανδική Κυβέρνηση ανέφερε ότι αντηλλάγη ευρεία αλληλογραφία μεταξύ αυτής και της Επιτροπής μεταξύ των ετών 1989 και 1993.

84 Υπό τις συνθήκες αυτές, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι οι ολλανδικές αρχές συνεργάστηκαν επαρκώς στην προηγηθείσα της εκδόσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως διαδικασία, οπότε η αιτιολογία της εν λόγω αποφάσεως πρέπει να θεωρηθεί επαρκής.

85 Επειδή ούτε ο τρίτος λόγος ακυρώσεως μπορεί να γίνει δεκτός, η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί στο σύνολό της.

Επί των δικαστικών εξόδων

86 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Επειδή η Επιτροπή ζήτησε την καταδίκη του Βασιλείου των Κάτω Χωρών και αυτό ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα)

αποφασίζει:

1) Απορρίπτει την προσφυγή.

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

Kapteyn Hirsch Mancini

Ragnemalm Schintgen

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 22 Απριλίου 1999.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος του έκτου τμήματος

P. J. G. Kapteyn