ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ SIEGBERT ALBER

της 21ης Οκτωβρίου 1999 *

Α — Εισαγωγή

1. Με την υπό κρίση προσφυγή, το Βέλγιο ζητεί να ακυρωθεί η απόφαση 97/333/ΕΚ της Επιτροπής, της 23ης Απριλίου 1997, για την εκκαθάριση των λογαριασμών των κρατών μελών σχετικά με τις δαπάνες που χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ), Τμήμα Εγγυήσεων, για το οικονομικό έτος 1993 [1], καθόσον με την απόφαση αυτή εξαιρέθηκε από την κοινοτική χρηματοδότηση, όσον αφορά το προσφεύγον, ποσό 413 309 611 βελγικών φράγκων (BEF), για δαπάνες προκαταβολής επιστροφών λόγω εξαγωγής.

2. Η Επιτροπή, σε επαληθεύσεις στις οποίες προέβη κατά τα έτη 1993 και 1994, διαπίστωσε σοβαρές ελλείψεις του συστήματος ελέγχου [2] στο Βέλγιο και, κατά συνέπεια, εφάρμοσε δημοσιονομικές διορθώσεις. Συναφώς, δεν αναγνωρίστηκαν ως προς το Βέλγιο δαπάνες που αντιστοιχούν στο ποσό που αναφέρεται στην προσφυγή αναφορικά με την προκαταβολή επιστροφών λόγω εξαγωγής [3] στους τομείς του βοείου κρέατος και των σιτηρών.

3. Το Βέλγιο προβάλλει κατά της Επιτροπής, με την ακόλουθη σειρά, τους ακόλουθους τέσσερις λόγους ακυρώσεως οι οποίοι συνοψίζονται ως εξής:

1) Η Επιτροπή παραβίασε την αρχή της ειλικρινούς συνεργασίας, δεδομένου ότι δεν έλαβε υπόψη τις παρατηρήσεις που διατύπωσε το Βέλγιο. Επομένως, υφίσταται παράβαση του καθήκοντος επιμελούς εξετάσεως και αιτιολογήσεως.

2) Η Επιτροπή κακώς προέβη σε (10 %) κατ' αποκοπήν περικοπή όλων των δαπανών που δηλώθηκαν από το Βέλγιο για τους εν λόγω τομείς.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

1 — ΕΕ L 139, σ. 30.

2 — Όσον αφορά τις προϋποθέσεις των ελέγχων που πρέπει να πραγματοποιούνται από απόψεως κοινοτικού δικαίου, βλ. κατωτέρω σημεία 34 έως 43.

3 — Επί του συστήματος της προκαταβολής, βλ. κατωτέρω σημεία 25 έως 33.

3) Εν πάση περιπτώσει, περικοπή 10 % δεν ανταποκρίνεται στις κατευθυντήριες γραμμές που έχει καθορίσει η Επιτροπή.

4) Υφίσταται αδικαιολόγητη άνιση μεταχείριση, δεδομένου ότι οι περικοπές στον τομέα του βοείου κρέατος ανήλθαν σε άλλα κράτη μέλη μόνο σε 5 %.

Β — Περιστατικά

4. Στο πλαίσιο της εκκαθαρίσεως των λογαριασμών για τα οικονομικά έτη 1993 (και 1994), η Επιτροπή προέβη σε ελέγχους στα τελωνεία Louvain και Alost, μεταξύ της 12ης και της 16ης Σεπτεμβρίου 1994 και στα τελωνεία Beauraing και Dendermonde, μεταξύ της 7ης και της 14ης Νοεμβρίου 1994. Οι έλεγχοι αυτοί αφορούσαν ιδίως τα συστήματα της προκαταβολής στον τομέα των σιτηρών (Louvain και Alost) και στον τομέα του βοείου κρέατος (Beauraing και Dendermonde).

5. Στις 24 Νοεμβρίου 1994, η Επιτροπή ανακοίνωσε στις αρμόδιες βελγικές αρχές τα αποτελέσματα των ελέγχων της στο Louvain και Alost, με έγγραφο συντεταγμένο στα γαλλικά, στις δε 5 Ιανουαρίου 1995 με έγγραφο συντεταγμένο στα ολλανδικά. Οι βελγικές (τελωνειακές) αρχές απάντησαν με έγγραφο της 29ης Δεκεμβρίου 1994.

6. Όσον αφορά τα τελωνεία Beauraing και Dendermonde, η Επιτροπή ανακοίνωσε τα αποτελέσματά της με έγγραφο της 2ας Μαρτίου 1995. Σχετική απάντηση έλαβε στις 16 Μαΐου 1995.

7. Στις 27 Σεπτεμβρίου 1995, πραγματοποιήθηκε συνάντηση της Επιτροπής με εκπροσώπους των βελγικών αρχών, στο πλαίσιο της οποίας συζητήθηκαν τα αποτελέσματα των ελέγχων των υπηρεσιών της Επιτροπής. Κατόπιν της συναντήσεως αυτής, η Επιτροπή διαβίβασε με έγγραφο της 7ης Νοεμβρίου 1995 (στα γαλλικά) και της 21ης Νοεμβρίου 1995 (στα ολλανδικά) τα αποτελέσματα των ελέγχων στο πλαίσιο της εκκαθαρίσεως των λογαριασμών. Με την ευκαιρία αυτή, η Επιτροπή ζήτησε συμπληρωματικά έγγραφα από τις βελγικές αρχές. Τα ζητηθέντα έγγραφα στάλθηκαν από το Υπουργείο Γεωργίας με διαβιβαστικά έγγραφα της 22ας Δεκεμβρίου 1995, 15ης Ιανουαρίου 1996 και 16ης Φεβρουαρίου 1996. Η τελωνειακή διοίκηση απέστειλε επίσης ένα έγγραφο στις 28 Μαρτίου 1996.

8. Τα αποτελέσματα των ερευνών της ανακοίνωσε η Επιτροπή με έγγραφα της 8ης Ιουλίου 1996 (στα αγγλικά) και της 19ης Ιουλίου 1996 (στα ολλανδικά). Στο έγγραφο αυτό η Επιτροπή εξέθεσε με λεπτομέρειες τις αιτιάσεις της και τις συνακόλουθες από δημοσιονομική άποψη συνέπειες για την εκκαθάριση των λογαριασμών.

9. Η Επιτροπή, με έγγραφο της 19ης Ιουλίου 1996, ανακοίνωσε σε ποιο ύψος έπρεπε να πραγματοποιηθεί η από δημοσιονομικής απόψεως διόρθωση για το οικονομικό έτος 1993.

10. Κατόπιν αυτού, η Βελγική Κυβέρνηση ζήτησε την 1η Οκτωβρίου 1996 να κινηθεί η διαδικασία συμβιβασμού που προβλέπεται από το άρθρο 2, παράγραφος 1, της αποφάσεως 94/442/ΕΚ [4]. Στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας, πραγματοποιήθηκε στις 5 Δεκεμβρίου 1996 συνάντηση μεταξύ των εμπλεκομένων μερών. Το συμβιβαστικό όργανο συνέταξε την έκθεσή του στις 13 Φεβρουαρίου 1997.

11. Η Επιτροπή είχε ήδη, στις 31 Δεκεμβρίου 1996, καταρτίσει ένα σχέδιο της συνθετικής της εκθέσεως που ως επί το πλείστον ανταποκρινόταν στο περιεχόμενο των συμπερασμάτων της 8ης και της 19ης Ιουλίου 1996.

12. Η συνθετική έκθεση αποτέλεσε αντικείμενο συζητήσεως στο πλαίσιο της επιτροπής ΕΓΤΠΕ της Επιτροπής στις 3 Μαρτίου 1997.

13. Στις 23 Απριλίου 1997, η Επιτροπή εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφαση βάσει της συνοπτικής εκθέσεως. Για το Βέλγιο, τη Γερμανία, τη Γαλλία και τις Κάτω Χώρες αποφασίστηκαν κατ' αποκοπήν περικοπές 10 % επί των δαπανών που δηλώθηκαν στον τομέα των σιτηρών. Όσον αφορά την προκαταβολή των επιστροφών λόγω εξαγωγής στον τομέα του βοείου κρέατος, επιβλήθηκαν περικοπές ύψους 5 % για τη Γαλλία, τη Γερμανία, την Ιταλία και τις Κάτω Χώρες, ενώ για το Βέλγιο ύψους 10 %.

14. Κατά την άποψη της Βελγικής Κυβερνήσεως, η Επιτροπή, κατά την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως,

1) παρέβη το άρθρο 5, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) 729/70 [5], την απορρέουσα από το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 10 ΕΚ) αρχή της ειλικρινούς συνεργασίας, το άρθρο 190 της Συνθήκης ΕΚ (υποχρέωση αιτιολογήσεως) (νυν άρθρο 253 ΕΚ), καθώς και το καθήκον επιμέλειας, καθόσον δεν έλαβε υπόψη της, χωρίς καμία αιτιολογία, τα περιστατικά που προέβαλαν οι βελγικές αρχές. Αν τα περιστατικά αυτά είχαν ληφθεί υπόψη και εξεταστεί, τότε η Επιτροπή θα έπρεπε είτε να αποστεί πλήρως ή εν μέρει από μια κατ' αποκοπήν διόρθωση είτε να εφαρμόσει μικρότερο συντελεστή διορθώσεως·

4 — 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 Εγγυήσεως (ΕΓΤΠΕ), Τμήμα Εγγυήσεων (ΕΕ L 182, σ. 45).

5 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970, περί χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 93), όπως έχει τροποποιηθεί τελευταία με τον κανονισμό (ΕΚ) 1287/95 του Συμβουλίου, της 22ας Μαΐου 1995, για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 729/70 σχετικά με τη χρηματοδότηση της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΕΕ L 125, σ. 1).
Επί του περιεχομένου του άρθρου 5 του κανονισμού 729/70, βλ. σημείο 21.

2) προέβη, κατά παράβαση των κανονισμών 729/70 και (ΕΟΚ) 1723/72 [6] καθώς και του καθήκοντος αιτιολογήσεως κατά το άρθρο 190 της Συνθήκης ΕΚ, σε κατ' αποκοπήν διόρθωση. Όμως, το βελγικό σύστημα δεν παρουσιάζει γενικώς ελλείψεις. Δεν δικαιολογείται περικοπή 10 % η οποία και αφορά τομείς στους οποίους δεν διαπιστώθηκε κανενός είδους έλλειψη·

3) παραβίασε την αρχή της ασφάλειας δικαίου, την αρχή patere legem quam ipse fecisti [7] και παρέβη το άρθρο 190 της Συνθήκης ΕΚ. Η Επιτροπή, σε αντίθεση προς τις κατευθυντήριες γραμμές που έχει η ίδια εκδώσει και προς τις ισχύουσες διατάξεις, καθόρισε διορθωτικό συντελεστή ύψους 10 %, χωρίς η ενέργεια αυτή να δικαιολογηθεί και χωρίς να αιτιολογηθεί·

4) παραβίασε την αρχή της ισότητας και του καθήκοντος αιτιολογήσεως, δεδομένου ότι ως προς άλλα κράτη μέλη πραγματοποιήθηκε περικοπή ύψους μόνον 5 %, ενώ στην περίπτωση του Βελγίου ύψους 10 %, χωρίς αυτό να αιτιολογηθεί επαρκώς.

15. Κατά συνέπεια, το Βασίλειο του Βελγίου άσκησε προσφυγή κατά της Επιτροπής και ζητεί από το Δικαστήριο:

1) να ακυρώσει την απόφαση 97/333/ΕΚ της Επιτροπής, της 23ης Απριλίου 1997, για την εκκαθάριση των λογαριασμών των κρατών μελών σχετικά με τις δαπάνες που χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ), Τμήμα Εγγυήσεων, για το οικονομικό έτος 1993, καθόσον αποκλείστηκε από την κοινοτική χρηματοδότηση, όσον αφορά το προσφεύγον, ποσό 413 309 611 BEF για δαπάνες προκαταβολής επιστροφών λόγω εξαγωγής·

2) να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

16. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

1) να απορρίψει την προσφυγή του Βασιλείου του Βελγίου·

2) να καταδικάσει το Βασίλειο του Βελγίου στα δικαστικά έξοδα.

6 — Κανονισμός της Επιτροπής, της 26ης Ιουλίου 1972, περί εκκαθαρίσεως λογαριασμών για το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων, Τμήμα Εγγυήσεων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/008, σ. 115).

7 — Η αρχή αυτή — κατά μετάφραση: «να υπόκεισαι στο νόμο τον οποίο ο ίδιος θέσπισες» — σημαίνει τη δέσμευση ενός οργάνου στους κανόνες που αυτό θέτει.

17. Η Επιτροπή φρονεί ότι οι διαπιστωθείσες από αυτήν αδυναμίες του βελγικού συστήματος ελέγχου δικαιολογούν κατ' αποκοπήν περικοπή 10 % των δαπανών που δηλώθηκαν. Επιπλέον, η πραγματοποιηθείσα διόρθωση δεν είναι δυσανάλογη και δεν συνιστά αδικαιολόγητη άνιση μεταχείριση.

18. Στο πλαίσιο της αναλύσεως θα εξεταστούν οι λοιποί ισχυρισμοί των διαδίκων.

Γ — Οι σχετικές νομικές διατάξεις

19. Κατωτέρω, θα παρατεθεί το σύνολο των εν προκειμένω σχετικών διατάξεων του κοινοτικού δικαίου. Καθόσον, στο πλαίσιο της αναλύσεως, θα πρέπει να επανέλθω στις διατάξεις αυτές, θα αναφέρομαι στα διάφορα σημεία αυτής της απαριθμήσεως.

Βασικές ρυθμίσεις

20. Οι βασικές διατάξεις για τη χρηματοδότηση της κοινής γεωργικής πολιτικής περιέχονται στον κανονισμό 729/70 — βλ. υποσημείωση 5. Έτσι, κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, το ΕΓΤΠΕ, Τμήμα Εγγυήσεων, χρηματοδοτεί τις επιστροφές λόγω εξαγωγής προς τρίτες χώρες, που χορηγούνται σύμφωνα με τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των γεωργικών αγορών.

21. Κατά το άρθρο 5, παράγραφος 2, στοιχείο γ', όπως έχει τροποποιηθεί με τον κανονισμό 1287/95 — βλ. υποσημείωση 5 — η Επιτροπή καθορίζει τις δαπάνες που πρέπει να αποκλειστούν από την κοινοτική χρηματοδότηση, όταν διαπιστώνεται ότι οι δαπάνες δεν πραγματοποιήθηκαν σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες. Πριν από οποιαδήποτε απόφαση απορρίψεως της χρηματοδοτήσεως, τα αποτελέσματα των εξακριβώσεων της Επιτροπής — και οι απαντήσεις του οικείου κράτους μέλους — κοινοποιούνται εκατέρωθεν γραπτώς. Κατόπιν, τα δύο μέρη οφείλουν, σύμφωνα με το άρθρο 5, να προσπαθήσουν να έλθουν σε συμφωνία για τη συνέχεια που θα δοθεί. Σε περίπτωση που δεν επιτευχθεί συμφωνία, το κράτος μέλος μπορεί να ζητήσει την έναρξη διαδικασίας συμβιβασμού. Τέλος, η Επιτροπή υπολογίζει τα προς απόρριψη ποσά λαμβάνοντας υπόψη, ιδίως, την έκταση της διαπιστωθείσας ασυμφωνίας. Το άρθρο 5 της επιβάλλει να λαμβάνει εν προκειμένω υπόψη το είδος και τη σοβαρότητα της παραβάσεως καθώς και την οικονομική ζημία που υπέστη η Κοινότητα.

22. Ως προς τις υποχρεώσεις των κρατών μελών, το άρθρο 8, παράγραφος 1, ορίζει τα ακόλουθα:

«Τα κράτη μέλη λαμβάνουν, σύμφωνα με τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές

διατάξεις, τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να:

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

— προλάβουν και διώξουν ανωμαλίες,

— ανακτήσουν τα απολεσθέντα εξ αιτίας ανωμαλιών ή αμελειών ποσά.

(...)».

23. Κατά το άρθρο 8, παράγραφος 2, οι οικονομικές συνέπειες των ανωμαλιών ή αμελειών που καταλογίζονται στα διοικητικά όργανα ή οργανισμούς των κρατών μελών δεν αναλαμβάνονται από την Κοινότητα.

24. Οι θεμελιώδεις διατάξεις της κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του βοείου κρέατος περιέχονται στον κανονισμό (ΕΟΚ) 805/68 [8], της δε κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των σιτηρών στον κανονισμό (ΕΟΚ) 2727/75 [9]. Κατά τους δύο αυτούς κανονισμούς, επιστροφές λόγω εξαγωγής μπορούν να χορηγούνται μόνον όταν προσκομίζεται η απόδειξη ότι τα προϊόντα εξήχθησαν από την Κοινότητα.

25. Εξαιρέσεις από την αρχή αυτή προβλέπει ιδίως ο κανονισμός (ΕΟΚ) 565/80 [10]. Με τον κανονισμό αυτό καθορίστηκαν βασικοί κανόνες για την πληρωμή ενός ποσού ήδη πριν από την εξαγωγή, το οποίο αντιστοιχεί στις επιστροφές λόγω εξαγωγής βοείου κρέατος και σιτηρών. Στον κανονισμό αυτό αναφέρονται δύο δυνατές περιπτώσεις προκαταβολής — δηλαδή της προκαταβολής για τελωνειακή αποταμίευση και της προκαταβολής για μεταποίηση.

Επί του συστήματος της προκαταβολής

26. Το άρθρο 5 ορίζει τα ακόλουθα:

«1. Κατ' αίτηση του ενδιαφερομένου καταβάλλεται ένα ποσό ίσο προς την επιστροφή

8 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1968, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του βοείου κρέατος (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 72).

9 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 29ης Οκτωβρίου 1975, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των σιτηρών (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/013, σ. 158).

10 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 4ης Μαρτίου 1980, περί της προπληρωμής των επιστροφών κατά την εξαγωγή για τα γεωργικά προϊόντα (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/028, σ. 50).

κατά την εξαγωγή, μόλις τα προϊόντα ή τα εμπορεύματα τεθούν υπό το τελωνειακό καθεστώς της αποταμιεύσεως ή της ελευθέρας ζώνης για να εξαχθούν εντός καθορισμένης προθεσμίας.

2. Το προβλεπόμενο στο παρόν άρθρο καθεστώς εφαρμόζεται στα προϊόντα και στα εμπορεύματα που προορίζονται για εξαγωγή σ' αυτό το στάδιο, αν τα προϊόντα ή τα εμπορεύματα είναι τέτοιας φύσεως ώστε να δύνανται να αποθηκευθούν.

(...)».

Το σύστημα αυτό ονομάζεται επίσης σύστημα προκαταβολής για τελωνειακή αποταμίευση.

27. Η δεύτερη δυνατότητα της προκαταβολής προβλέπεται στο άρθρο 4:

«1. Κατ' αίτηση του ενδιαφερομένου καταβάλλεται ποσό ίσο προς την επιστροφή κατά την εξαγωγή αμέσως από της υπαγωγής των προϊόντων βάσεως υπό τελωνειακό έλεγχο που εξασφαλίζει την εξαγωγή των μεταποιημένων προϊόντων ή εμπορευμάτων εντός καθορισμένης προθεσμίας.

2. Το προβλεπόμενο στο παρόν άρθρο καθεστώς εφαρμόζεται στα μεταποιημένα προϊόντα και στα εμπορεύματα που λαμβάνονται από τα προϊόντα βάσεως, με την προϋπόθεση ότι οι εργασίες της τελειοποιήσεως προς επανεξαγωγή δεν θα απαγορεύονται για τα συγκρίσιμα προϊόντα.

(...)».

Το σύστημα αυτό ονομάζεται επίσης σύστημα προκαταβολής για μεταποίηση.

28. Κατά το άρθρο 2, νοούνται κατά την έννοια του παρόντος κανονισμού ως:

«α) — προϊόντα: τα προϊόντα που προβλέπονται στο άρθρο 1·

— προϊόντα βάσεως: τα προϊόντα που προορίζονται για εξαγωγή μετά από μεταποίηση σε μεταποιημένα προϊόντα ή σε εμπορεύματα

β) μεταποιημένα προϊόντα:

— τα προϊόντα που λαμβάνονται κατόπιν μεταποιήσεως των προϊόντων βάσεως

jai

— τα προϊόντα στα οποία εφαρμόζεται επιστροφή κατά την εξαγωγή·

(...)».

29. Στον τίτλο ΙΙ, κεφάλαιο 3, του κανονισμού (ΕΟΚ) 3665/87 [11] ρυθμίζεται η προκαταβολή στην περίπτωση μεταποιήσεως ή αποθεματοποιήσεως πριν από την εξαγωγή, άρα οι λεπτομέρειες εφαρμογής του κανονισμού 565/80.

Επί της δηλώσεως πληρωμής και των αναγκαίων προς τούτο στοιχείων

30. Κατά το άρθρο 25, παράγραφος 1, οι διαδικασίες της προκαταβολής για αποθεματοποίηση ή της προκαταβολής για μεταποίηση έχουν εφαρμογή μόνον όταν έχει υποβληθεί στις τελωνειακές αρχές δήλωση (αποκαλούμενη δήλωση πληρωμής) από τον εξαγωγέα. Η αίτηση αυτή πληρωμής αποκαλείται στην πράξη και ως δήλωση COM-7. Στη δήλωση αυτή πληρωμής πρέπει, κατά το

11 — Κανονισμός της Επιτροπής, της 27ης Νοεμβρίου 1987, για κοινές λεπτομέρειες εφαρμογής του καθεστώτος των επιστροφών κατά την εξαγωγή για τα γεωργικά προϊόντα (ΕΕ L 351, σ. 1).

άρθρο 25, παράγραφος 2, να περιλαμβάνονται «(...) όλα τα αναγκαία στοιχεία για τον καθορισμό της επιστροφής και, κατά περίπτωση, του νομισματικού εξισωτικού ποσού για τα προς εξαγωγή προϊόντα ή εμπορεύματα, ιδίως:

(...)

β) την καθαρή μάζα των προϊόντων ή εμπορευμάτων ή, κατά περίπτωση, την ποσότητα εκφρασμένη στη μονάδα μετρήσεως που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη για τον υπολογισμό της επιστροφής ή του νομισματικού εξισωτικού ποσού·

(...)

Επιπλέον, όταν τα προϊόντα βάσεως πρέπει να μεταποιηθούν, η δήλωση πληρωμής περιλαμβάνει,

— την ονομασία των προϊόντων βάσεως,

— την ποσότητα των προϊόντων βάσεως,

— το ποσοστό αποδόσεως ή παρόμοιες πληροφορίες».

31. Στο άρθρο 26, παράγραφος 1, ορίζεται ότι: «(...) τα προϊόντα ή εμπορεύματα τίθενται υπό τελωνειακό έλεγχο μέχρις ότου εγκαταλείψουν το τελωνειακό έδαφος της Κοινότητας και φθάσουν στον προβλεπόμενο προορισμό».

Επί του συστήματος της προκαταβολής για μεταποίηση και επί του κανόνα της ισοδυναμίας

32. Ως προς την προκαταβολή για μεταποίηση, το άρθρο 27 προβλέπει τα ακόλουθα:

«1. Όσον αφορά τα προϊόντα που μεταποιούνται ή τα εμπορεύματα που παράγονται από προϊόντα βάσεως, το αποτέλεσμα της εξετάσεως της δηλώσεως πληρωμής, σε συνδυασμό ή όχι με την εξέταση των προϊόντων βάσεως, χρησιμοποιείται για τον υπολογισμό της επιστροφής και του νομισματικού εξισωτικού ποσού.

(...)

3. Τα προϊόντα βάσεως πρέπει να αποτελούν το σύνολο ή μέρος των προϊόντων που μεταποιούνται ή των εμπορευμάτων που εξάγονται. Ωστόσο, τα προϊόντα βάσεως μπορούν, εάν οι αρμόδιες αρχές το επιτρέπουν, να αντικαθίστανται από ισοδύναμα προϊόντα, που υπάγονται στην ίδια διάκριση του κοινού δασμολογίου, παρουσιάζουν την ίδια εμπορική ποιότητα, διαθέτουν ίδια τεχνικά χαρακτηριστικά και ανταποκρίνονται στους όρους που απαιτούνται για τη χορήγηση της επιστροφής κατά την εξαγωγή.

(...)».

Αυτή η διάταξη που περιέχεται στην παράγραφο 3 αποκαλείται επίσης κανόνας ισοδυναμίας.

Επί του συστήματος της προκαταβολής για τελωνειακή αποταμίευση

33. Στο πλαίσιο της προκαταβολής για αποταμίευση, το άρθρο 28 προβλέπει:

«1. Όσον αφορά τα προϊόντα ή εμπορεύματα προς εξαγωγή μετά τη θέση τους υπό το τελωνειακό καθεστώς αποταμιεύσεως ή ελεύθερης ζώνης, το αποτέλεσμα της εξετάσεως της δηλώσεως πληρωμής και των προϊόντων ή εμπορευμάτων χρησιμοποιείται για τον υπολογισμό της επιστροφής και του νομισματικού εξισωτικού ποσού.

(...)

Επί των ειδικών επιστροφών

4. Τα προϊόντα ή εμπορεύματα που τίθενται υπό το τελωνειακό καθεστώς αποταμιεύσεως ή ελεύθερης ζώνης μπορούν να αποτελέσουν, υπό όρους που καθορίζονται από τις αρμόδιες αρχές, αντικείμενο των ακόλουθων εργασιών:

α) καταγραφής·

β) επίθεσης επί των προϊόντων ή εμπορευμάτων ή των συσκευασιών τους σημάτων, σφραγίδων, ετικετών ή άλλων παρόμοιων διακριτικών σημάτων (...)

(...)

Η επιστροφή και το νομισματικό εξισωτικό ποσό που εφαρμόζονται στα προϊόντα ή εμπορεύματα που αποτελούν αντικείμενο των εν λόγω εργασιών καθορίζονται ανάλογα με την ποσότητα, τη φύση και τα χαρακτηριστικά των προϊόντων ή των εμπορευμάτων που υπάρχουν κατά την ημερομηνία που λαμβάνεται υπόψη για τον υπολογισμό της επιστροφής, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 26.

(...)».

34. Με τους κανονισμούς (ΕΟΚ) 32/82 [12] και (ΕΟΚ) 1964/82 [13] καθορίστηκαν οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση ειδικών επιστροφών λόγω εξαγωγής για ορισμένα είδη βοείου κρέατος. Στο πλαίσιο του πρώτου από τους κανονισμούς αυτούς, η σχετική ρύθμιση αφορά την εξαγωγή νωπών ή διατηρημένων δι' απλής ψύξεως κρεάτων που παρουσιάζονται υπό μορφή ολοκλήρων σφαγείων, ημιμορίων σφαγείου, τεταρτημορίων αποκαλουμένων αλληλοσυμπληρωμένων, εμπρόσθιων τεταρτημορίων και οπισθίων τεταρτημορίων. Στο πλαίσιο του δεύτερου από τους κανονισμούς αυτούς, η σχετική ρύθμιση αφορά τα αποστεωμένα τεμάχια που προέρχονται από νωπά ή διατηρημένα δι' απλής ψύξεως οπίσθια τεταρτημόρια αρρένων χονδρών βοοειδών που είναι συσκευασμένα ξεχωριστά.

35. Και στις δύο περιπτώσεις ο αιτών οφείλει να αποδείξει ότι τα προοριζόμενα για εξαγωγή εμπορεύματα πληρούν επίσης τις προϋποθέσεις και των δύο κανονισμών. Επιπλέον, τα κράτη μέλη οφείλουν να προβαίνουν σε ελέγχους προς διασφάλιση της τηρήσεως των προϋποθέσεων των δύο αυτών κανονισμών.

12 — Κανονισμός της Επιτροπής, της 7ης Ιανουαρίου 1982, περί θεσπίσεως των όρων χορηγήσεως ειδικών επιστροφών κατά την εξαγωγή στον τομέα του βοείου κρέατος (ΕΕ L 4, σ. 11).

13 — Κανονισμός της Επιτροπής, της 20ής Ιουλίου 1982, περί θεσπίσεως των όρων χορηγήσεως ειδικών επιστροφών κατά την εξαγωγή για ορισμένα αποστεωμένα βόεια κρέατα (ΕΕ L 212, σ. 48).

Επί των ελέγχων

36. Το άρθρο 3 του κανονισμού 32/82 προβλέπει τα ακόλουθα:

«Τα κράτη μέλη ορίζουν τους όρους ελέγχου των προϊόντων και τους όρους εκδόσεως του πιστοποιητικού (...). Οι όροι αυτοί είναι δυνατόν να περιέχουν την αναφορά μιας ελάχιστης ποσότητας.

Τα κράτη μέλη λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα για να αποφευχθεί κάθε δυνατότητα αντικαταστάσεως των προϊόντων κατά τη στιγμή του ελέγχου και της εξόδου τους από τη γεωγραφική επικράτεια της Κοινότητος (...). Τα μέτρα αυτά προβλέπουν, ιδίως, το σφράγισμα εκάστου προϊόντος είτε με ανεξίτηλη σφραγίδα είτε με μόλυβδο σε κάθε τεταρτημόριο. Η σφαγή και το σφράγισμα λαμβάνει χώρα στο σφαγείο που ορίζεται από τον ενδιαφερόμενο (...)».

37. Κατά το άρθρο 8 του κανονισμού 1964/82, τα κράτη μέλη καθορίζουν «τις συνθήκες ελέγχου και πληροφορούν σχετικά την Επιτροπή και λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να αποκλειστεί κάθε πιθανότητα αντικαταστάσεως των εν λόγω προϊόντων, ιδίως με τον προσδιορισμό της ταυτότητας κάθε τεμαχίου.

Οι σάκοι, τα χάρτινα κιβώτια και τα άλλα μέσα συσκευασίας, όπου τοποθετούνται τα αποστεωμένα τεμάχια, σφραγίζονται ή επισφραγίζονται δια μολύβδου από τις αρμόδιες αρχές και φέρουν τις ενδείξεις για τον προσδιορισμό της ταυτότητας του αποστεωμένου κρέατος, ιδίως το καθαρό βάρος, τον αριθμό και τη φύση των τεμαχίων, καθώς και τον αύξοντα αριθμό».

38. Όσον αφορά τη ρύθμιση των ελέγχων κατά την εξαγωγή γεωργικών προϊόντων, για τα οποία καταβάλλονται επιστροφές ή άλλα ποσά, εκδόθηκαν οι κανονισμοί (ΕΟΚ) 386/90 [14] και (ΕΟΚ) 2030/90 [15]. Ο πρώτος από τους κανονισμούς αυτούς ρυθμίζει, στο άρθρο 1, παράγραφος 1, αυτού τις «λεπτομέρειες ελέγχου του αληθούς και της κανονικότητας των εργασιών οι οποίες παρέχουν το δικαίωμα καταβολής επιστροφών και όλων των άλλων ποσών που συνδέονται με τις εξαγωγικές εργασίες».

39. Στα άρθρα 2 και 3 του κανονισμού 386/90 ορίζονται οι έλεγχοι που πρέπει να διενεργούν τα κράτη μέλη.

14 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 12ης Φεβρουαρίου 1990, για τον έλεγχο κατά την εξαγωγή γεωργικών προϊόντων που τυγχάνουν επιστροφών ή άλλων ποσών (ΕΕ L 42, σ. 6), όπως έχει τελευταία τροποποιηθεί με τον κανονισμό (ΕΚ) 163/94 του Συμβουλίου, της 24ης Ιανουαρίου 1994 (ΕΕ L 24, σ. 2).

15 — Κανονισμός της Επιτροπής, της 17ης Ιουλίου 1990, για τις λεπτομέρειες εφαρμογής του κανονισμού 386/90 όσον αφορά τον φυσικό έλεγχο κατά την εξαγωγή γεωργικών προϊόντων που τυγχάνουν επιστροφών ή άλλων ποσών (ΕΕ L 186, σ. 6).

(...)

40. Στο άρθρο 2 ορίζονται κατ' αρχάς τα εξής:

«Τα κράτη μέλη προβαίνουν:

α) σε υλικό έλεγχο των εμπορευμάτων σύμφωνα με το άρθρο 3 και το άρθρο 3α κατά τη συμπλήρωση των τελωνειακών διατυπώσεων εξαγωγής και πριν από τη χορήγηση της άδειας εξαγωγής των εμπορευμάτων, που εκδίδεται βάσει των παραστατικών που υποβάλλονται με τη διασάφηση εξαγωγής και

β) σε έλεγχο της τεκμηρίωσης του φακέλου της αίτησης καταβολής σύμφωνα με το άρθρο 4.»

41. Ακολουθεί το άρθρο 3, κατά το οποίο:

«1. Με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων που απαιτούν διεξοδικότερο έλεγχο, ο υλικός έλεγχος που αναφέρεται στο άρθρο 2, στοιχείο α', πρέπει:

α) να πραγματοποιείται δειγματοληπτικά και με συχνό και αιφνίδιο τρόπο·

β) σε κάθε περίπτωση, πρέπει να καλύπτει αντιπροσωπευτική επιλογή της τάξεως του 5 % τουλάχιστον των διασαφήσεων εξαγωγής που αποτελούν το αντικείμενο αίτησης χορήγησης των ποσών που αναφέρονται στο άρθρο 1, παράγραφος 1.

2. Σύμφωνα με τον τρόπο που θα καθοριστεί με τη διαδικασία του άρθρου 6, το ποσοστό της παραγράφου 1, στοιχείο β', εφαρμόζεται:

— κατά τελωνείο,

— κατά ημερολογιακό έτος και

— κατά τομέα προϊόντων.

Εντούτοις, το ποσοστό του 5 % κατά τομέα προϊόντων μπορεί να αντικατασταθεί από ένα ποσοστό 5 % επί του συνόλου των τομέων στον βαθμό που το κράτος μέλος εφαρμόζει σύστημα επιλογής με βάση ανάλυση κινδύνου, διενεργούμενη με κριτήρια οριζόμενα με τη διαδικασία του άρθρου 6. Στην περίπτωση αυτή ισχύει υποχρεωτικά ελάχιστο ποσοστό 2 % κατά τομέα προϊόντων.»

42. Στον δεύτερο από τους παρατεθέντες στο σημείο 38 κανονισμούς, δηλαδή τον κανονισμό 2030/90, ορίζονται, όσον αφορά τον υλικό έλεγχο, με τις λεπτομερείς διατάξεις του άρθρου 5, παράγραφος 1, τα ακόλουθα:

«Ο φυσικός έλεγχος διεξάγεται:

α) κατά τη διάρκεια της περιόδου από την κατάθεση της διασάφησης εξαγωγής έως τη στιγμή της χορήγησης της άδειας για την εξαγωγή των εμπορευμάτων και

(...)».

43. Κατά το άρθρο 6, παράγραφος 1, «σε περίπτωση προκαταβολής της επιστροφής σύμφωνα με τα άρθρα 24 έως 29 του κανονισμού (ΕΟΚ) 3665/87, ο φυσικός έλεγχος που διεξάγεται κατά τη διάρκεια της περιόδου αποθεματοποίησης και, ενδεχομένως, κατά τη μεταποίηση είναι δυνατόν να λαμβάνεται υπόψη για τον υπολογισμό του ελάχιστου ποσοστού ελέγχου το οποίο αναφέρεται στο άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΟΚ) 386/90, εφόσον πληρούνται οι ακόλουθοι όροι:

α) ο φυσικός έλεγχος που πραγματοποιήθηκε πριν από τη διεκπεραίωση των τελωνειακών διατυπώσεων εξαγωγής ανταποκρίνεται στα ίδια κριτήρια συχνότητας που ισχύουν για τον έλεγχο ο οποίος διεξάγεται κανονικά κατά τις περιόδους που αναφέρονται στο άρθρο 5 και

β) τα προϊόντα και τα εμπορεύματα που έχουν υποστεί προηγουμένως φυσικό έλεγχο είναι ίδια με τα προϊόντα για τα οποία υποβάλλεται δήλωση εξαγωγής.»

Επί του υπολογισμού των περικοπών (έκθεση Belle)

44. Η έκθεση Belle της Επιτροπής θέτει κατευθυντήριες γραμμές για την περίπτωση κατά την οποία πρέπει να πραγματοποιηθούν δημοσιονομικές διορθώσεις έναντι κράτους μέλους. Παράλληλα με τρεις μεθό-

δους υπολογισμού για συγκεκριμένες περικοπές, η έκθεση Belle προβλέπει τις ακόλουθες τρεις κατηγορίες κατ' αποκοπήν διορθώσεων:

«α) 2 % των δαπανών, όταν η έλλειψη περιορίζεται σε ορισμένα μικρότερης σημασίας στοιχεία ελέγχου ή στην εκτέλεση ελέγχων που δεν είναι ουσιώδεις για τη διασφάλιση του νομότυπου της δαπάνης, οπότε μπορεί λογικώς να συναχθεί το συμπέρασμα ότι ο κίνδυνος ζημιών για το ΕΓΤΠΕ ήταν ασήμαντος·

β) 5 % της δαπάνης, όταν η έλλειψη αφορά σημαντικά στοιχεία του συστήματος ελέγχου ή την εκτέλεση ελέγχων που έχουν μεγάλη σημασία για τον καθορισμό του νομότυπου της δαπάνης, οπότε μπορεί λογικώς να συναχθεί ότι ο κίνδυνος ζημιών για το ΕΓΤΠΕ ήταν σημαντικός·

γ) 10 % της δαπάνης, όταν η έλλειψη αφορά το σύνολο ή θεμελιώδη στοιχεία του συστήματος ελέγχου ή ακόμη την εκτέλεση ουσιωδών ελέγχων για τη διασφάλιση του νομότυπου της δαπάνης, οπότε μπορεί λογικώς να συναχθεί ότι υφίστατο υψηλός κίνδυνος γενικευμένων ζημιών για το ΕΓΤΠΕ.»

45. Αν υφίσταται αμφιβολία ως προς τον εφαρμοστέο συντελεστή διορθώσεως, τότε μπορούν, σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές, να ληφθούν υπόψη επιπλέον οι ακόλουθες εκτιμήσεις ως ελαφρυντικές περιστάσεις:

«— Έλαβαν οι εθνικές αρχές αποτελεσματικά μέτρα για τη θεραπεία των ελλείψεων από τη στιγμή που αυτές διαπιστώθηκαν;

— Προέρχονται οι ελλείψεις από δυσχέρειες ερμηνείας των κοινοτικών κειμένων;»

46. Επομένως, σύμφωνα με τις περιεχόμενες στην έκθεση αυτή κατευθυντήριες γραμμές, πρέπει, όσον αφορά το ζήτημα μέχρι ποίου ύψους πρέπει να πραγματοποιούνται διορθώσεις, να εκτιμάται κατ' αρχάς ο κίνδυνος ζημιών για το ΕΓΤΠΕ βάσει των παραλείψεων που διαπιστώνουν. Συναφώς, πρέπει κυρίως να λαμβάνεται ως βάση η αποτελεσματικότητα του όλου συστήματος ελέγχου, μεμονωμένων στοιχείων ελέγχου ή της εφαρμογής αυτών των ελέγχων. Επίσης, πρέπει να λαμβάνονται εν προκειμένω υπόψη η σοβαρότητα των παραλείψεων καθώς και τα μέτρα καταπολεμήσεως της απάτης.

47. Η Επιτροπή μπορεί, σύμφωνα με το κείμενο αυτό, να προβαίνει σε κατ' αποκοπήν διορθώσεις, όταν δεν μπορούν να διαπιστωθούν συγκεκριμένα ποσά τα οποία καταβλήθηκαν με ζημία του ΕΓΤΠΕ. Στην περίπτωση αυτή θεωρείται επαρκής η απλή ύπαρξη κινδύνου ζημιών.

Δ — Προκαταρκτική παρατήρηση για τη διαδικασία της εκκαθαρίσεως των λογαριασμών — Νομολογιακές αρχές

48. Κατ' αρχάς πρέπει να υπομνηστεί ότι η διαδικασία της εκκαθαρίσεως των λογαριασμών σκοπεί στο να διασφαλίζεται ότι οι πιστώσεις που τίθενται στη διάθεση των κρατών μελών χρησιμοποιούνται σύμφωνα με τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου που ισχύουν στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως αγοράς.

49. Το άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70 — βλ. ανωτέρω σημείο 22 —, το οποίο, στον συγκεκριμένο αυτόν τομέα αποτελεί την υλοποίηση των υποχρεώσεων που επιβάλλει στα κράτη μέλη το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΚ 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 την καταπολέμηση των απατών και των παρατυπιών που διαπράττονται σε σχέση με τις πράξεις αυτές. Επίσης, επιβάλλει στα κράτη μέλη τη γενική υποχρέωση λήψεως των αναγκαίων μέτρων για τη διασφάλιση της πραγματοποιήσεως και του νομοτύπου των χρηματοδοτουμένων από το ΕΓΤΠΕ πράξεων, ακόμη και αν η συγκεκριμένη κοινοτική νομική πράξη δεν προβλέπει ρητά τη θέσπιση του τάδε ή του δείνα μέτρου ελέγχου [16].

16 — 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).

50. Όταν η Επιτροπή αρνείται να επιβαρύνει το ΕΓΤΠΕ με ορισμένες δαπάνες, για τον λόγο ότι οι δαπάνες αυτές προκλήθηκαν από παραβάσεις της κοινοτικής ρυθμίσεως που καταλογίζονται στο οικείο κράτος, υποχρεούται, κατά πάγια νομολογία, όχι να αποδείξει διεξοδικώς το παράτυπο των δαπανών που δηλώθηκαν από τα κράτη μέλη, αλλά να προσκομίσει αποδεικτικό στοιχείο της σοβαρής και εύλογης αμφιβολίας που έχει έναντι των αριθμητικών στοιχείων που ανακοίνωσαν οι εθνικές αρχές [17]. Όταν η Επιτροπή, αρνούμενη να αναλάβει ορισμένες δαπάνες, προβάλλει ότι υφίσταται παράβαση των κανόνων της κοινής οργανώσεως γεωργικών αγορών, υποχρεούται να δικαιολογεί την απόφασή της με την οποία διαπιστώνει την έλλειψη ελέγχων ή το ανεπαρκές των θεσπισθέντων από τα οικεία κράτη μέλη ελέγχων [18].

51. Επομένως, εναπόκειται στο κράτος μέλος να προσκομίσει την πλέον λεπτομερή και πλήρη απόδειξη της ανακρίβειας των διορθώσεων ή διαπιστώσεων της Επιτροπής και, κατά συνέπεια, του αληθούς των στοιχείων του [19]. Το οικείο κράτος μέλος δεν μπορεί εν προκειμένω — όπως προκύπτει από την προπαρατεθείσα απόφαση — να ανατρέψει τη διαπίστωση της Επιτροπής με απλούς ισχυρισμούς, αλλά πρέπει να αναφέρει συγκεκριμένες περιστάσεις από τις οποίες μπορεί να αποδειχθεί π.χ. η ύπαρξη αξιόπιστου και ικανού λειτουργικού συστήματος ελέγχου (ο μετριασμός αυτός του βάρους αποδείξεως για την Επιτροπή εξηγείται από το ότι το κράτος μέλος μπορεί

17 — Βλ., εσχάτως, απόφαση της 22ας Απριλίου 1999, C-28/94, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής (Συλλογή 1999, σ. I-1973, σκέψη 40), με περαιτέρω παραπομπές στη νομολογία.

18 — Αποφάσεις της 1ης Οκτωβρίου 1998, C-242/96, Ιταλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. I-5863, σκέψη 58), και της 12ης Ιουνίου 1990, C-8/88, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. I-2321, σκέψη 23).

19 — Απόφαση της 21ης Ιανουαρίου 1999, C-54/95, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1999, σ. I-35, σκέψη 35).

καλύτερα να συλλέξει και επαληθεύσει τα αναγκαία στοιχεία για την εκκαθάριση των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ).

52. Αν το κράτος μέλος δεν κατορθώσει να αποδείξει ότι οι διαπιστώσεις της Επιτροπής είναι ανακριβείς, οι διαπιστώσεις αυτές μπορούν να δικαιολογήσουν σοβαρές και επαρκείς για την περικοπή της πληρωμής αμφιβολίες ως προς την καταλληλότητα και αποτελεσματικότητα του συστήματος των μέτρων εποπτείας και ελέγχου που θεσπίστηκε [20].

53. Η Επιτροπή, όταν αρνείται να αναλάβει δαπάνες στο πλαίσιο της χορηγήσεως πιστώσεων από το ΕΓΤΠΕ, δεν οφείλει, κατ' αρχήν, να αποδείξει την επέλευση συγκεκριμένης ζημίας. Όταν δεν μπορούν να αποδειχθούν τέτοιες συγκεκριμένες περιπτώσεις, αρκεί η απόδειξη για την ύπαρξη κινδύνου προκλήσεως ζημιών σε βάρος του ΕΓΤΠΕ.

54. Πρέπει να αναγνωριστεί ότι το σύστημα αυτό του μετριασμού του βάρους αποδείξεως και της μέσω της στατιστικής μεθόδου των μεγάλων αριθμών πιθανολογήσεως των περιπτώσεων, της χρησιμοποιήσεως ως βάσεως της απλής υπάρξεως του κινδύνου προκλήσεως ζημίας αντί μιας συγκεκριμένης ζημίας καθώς και του ποσοστιαίου κατ' αποκοπήν καθορισμού των διορθώσεων εμπεριέχει, στον συνδυασμό των στοιχείων του, ορισμένα προβλήματα. Θα εναπέκειτο στον νομοθέτη να προβεί ενδεχομένως, εν προκειμένω, σε διευκρινίσεις και βελτιώσεις.

20 — Βλ. τις προαναφερθείσες στην υποσημείωση 18 αποφάσεις Ιταλία κατά Επιτροπής και Γερμανία κατά Επιτροπής.

Ε — Η γνώμη μου

1. *Πρώτος λόγος ακυρώσεως: παραβίαση της αρχής της ειλικρινούς συνεργασίας και της αρχής της επιμελείας καθώς και παράβαση της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως*

55. Το Βασίλειο του Βελγίου διατυπώνει στο πλαίσιο του πρώτου λόγου την αιτίαση ότι η προσβαλλόμενη απόφαση της Επιτροπής εκδόθηκε κατά παραβίαση της εμπεριεχομένης στο άρθρο 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 729/70, σε συνδυασμό με το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΚ, αρχής της ειλικρινούς συνεργασίας, της αρχής της επιμελείας καθώς και παράβαση της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως που ορίζεται στο άρθρο 190 της Συνθήκης ΕΚ.

56. Η Επιτροπή δεν εξέτασε, ή τουλάχιστον δεν εξέτασε επιμελώς, τα επιχειρήματα που διατύπωσε το Βασίλειο του Βελγίου κατά το στάδιο της πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασίας και της διαδικασίας συμβιβασμού, πράγμα που δεν έπραξε ούτε με τη συνθετική έκθεση ούτε με την προσβαλλομένη απόφαση. Συγκεκριμένα, το Βασίλειο του Βελγίου αντέκρουσε κατ' επανάληψη αναφερόμενες στα πραγματικά περιστατικά διαπιστώσεις της Επιτροπής, χωρίς η Επιτροπή να το λάβει αυτό υπόψη. Ουσιώδες εν προκειμένω σημείο είναι το γεγονός ότι η Επιτροπή είχε καταρτίσει ένα σχέδιο της συνθετικής εκθέσεως ήδη πριν από το πέρας της διαδικασίας συμβιβασμού. Στην τελική μορφή αυτής της εκθέσεως, καθώς και στην προσβαλλομένη απόφαση, δεν γίνεται μνεία της επιχειρηματολογίας των βελγικών αρχών.

57. Αναλυτικά, πρόκειται για τα ακόλουθα δεκαπέντε σημεία:

Τομέας βοείου κρέατος (σημεία ένα έως έντεκα)

Πρώτο σημείο

58. Στη συνθετική της έκθεση, η Επιτροπή εξέθεσε ότι η τελωνειακή αποθήκη του Dendermonde, στην οποία αποταμιεύονται εμπορεύματα που υπόκεινται στο σύστημα της προκαταβολής ανοίγει το πρωί και κλείνει μόλις το βράδυ. Επομένως, δεν μπορεί να ασκείται αποτελεσματική επίβλεψη της κινήσεως των εμπορευμάτων.

59. Η Βελγική Κυβέρνηση προβάλλει συναφώς ότι στην υπό κρίση περίπτωση πρόκειται για μια ιδιωτική αποθήκη την οποία ανοίγει και κλείνει το τελωνείο. Η αποθήκη ανοίγει μόνο στο πλαίσιο της εισόδου και εξόδου των εμπορευμάτων. Ο αρμόδιος για τον έλεγχο υπάλληλος συνοδεύει τα εκάστοτε φορτηγά οχήματα, ανοίγει την αποθήκη, είναι παρών κατά την εκφόρτωση ή τη φόρτωση και, στη συνέχεια, κλείνει την αποθήκη μετά την απομάκρυνση των οχημάτων από αυτήν. Το γεγονός αυτό είχαν ήδη υπογραμμίσει οι βελγικές αρχές με το έγγραφό τους της 22ας Μαΐου 1995. Εν προκειμένω δεν υφίστατο, σύμφωνα με τις βελγικές διατάξεις, δυνατότητα εξαιρέσεως από τον κανόνα του αμέσου κλεισίματος της αποθήκης μετά την απομάκρυνση του επιφορτισμένου με τον έλεγχο υπαλλήλου από αυτήν.

60. Η Επιτροπή αντιτείνει εν προκειμένω ότι είχε γνωστοποιήσει στις βελγικές αρχές τις διαπιστώσεις της ήδη στις 2 Μαρτίου 1995. Στο έγγραφο των βελγικών αρχών της 22ας Μαΐου 1995 επιβεβαιωνόταν απλώς ότι το τελωνείο κλείδωνε τους εν λόγω αποθηκευτικούς χώρους, χωρίς εντούτοις να παρασχεθεί κανένα στοιχείο ως προς το ότι η αποθήκη έκλεινε αμέσως μόλις ο υπάλληλος έφευγε από αυτήν.

61. Από την προσαρτημένη στο δικόγραφο της προσφυγής αλληλογραφία μεταξύ της Επιτροπής και των βελγικών αρχών προκύπτει ότι το πρόβλημα αυτό αποτέλεσε αντικείμενο διεξοδικών συζητήσεων μεταξύ των διαδίκων. Η αλληλογραφία αυτή δεν αποδεικνύει εντούτοις, όπως υποστηρίζει η Βελγική Κυβέρνηση, ότι η εν λόγω αποθήκη άνοιγε και έκλεινε μόνο προς τον σκοπό εισόδου των εμπορευμάτων στην αποταμίευση και εξόδου από αυτήν. Επομένως, δεν κατέστη δυνατό να αποδυναμωθούν οι ισχυρισμοί της Επιτροπής ότι η αποθήκη άνοιγε το πρωί και έκλεινε το βράδυ. Η Βελγική Κυβέρνηση δεν μπόρεσε ιδίως να προσκομίσει την απόδειξη ότι δεν ευσταθεί ο ισχυρισμός της Επιτροπής.

62. Επομένως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι ισχυρισμοί της Βελγικής Κυβερνήσεως δεν αποδυναμώνουν εν προκειμένω την αιτίαση της Επιτροπής.

Δεύτερο σημείο

63. Στη συνθετική έκθεση της Επιτροπής αναφέρεται ότι, λόγω ελλείψεως προσωπικού και υλικού, δεν ήταν δυνατή η αποτελεσματική διενέργεια του φυσικού ελέγχου. Συγκεκριμένα, υπεύθυνος στο Dendermonde για τη διενέργεια του ελέγχου των εξαγωγών ως προς τρεις μεγάλους Βέλγους εξαγωγείς βοείου κρέατος ήταν ένας μόνον υπάλληλος. Επιπλέον, το τελωνείο δεν διαθέτει ούτε υπηρεσιακό όχημα, οπότε δεν ήταν δυνατό να πραγματοποιηθούν αιφνίδιοι έλεγχοι, ούτε υπήρχαν κατάλληλες ζυγαριές για τη ζύγιση των χαρτοκιβωτίων.

Η Βελγική Κυβέρνηση προβάλλει συναφώς ότι ναι μεν δεν υπήρχαν ζυγαριές στην τελωνειακή υπηρεσία του Dendermonde, που θα μπορούσαν να ζυγιστούν με ακρίβεια χαρτόνια των 20 kg, πλην όμως αυτό δεν έχει σημασία, δεδομένου ότι το 90 % του προς εξαγωγή κρέατος ήταν αποταμευμένο στις αποθήκες του Sivafrost και του Vandenavenne [21], όπου υφίσταται επαρκής αριθμός ζυγαριών προκειμένου να είναι δυνατοί οι προβλεπόμενοι έλεγχοι κατά την είσοδο του κρέατος προς αποταμίευση και κατά την έξοδό του από αυτήν. Εξάλλου, οι βελγικές νομοθετικές διατάξεις εξασφάλιζαν ότι το εναπομένον 10 %, που δεν προοριζόταν για άμεση εξαγωγή, ζυγιζόταν επίσης. Εξάλλου, οι βελγικοί έλεγχοι ήταν σύμφωνοι προς τις επιταγές του κανονισμού 386/90 — βλ. ανωτέρω τα σημεία 38 έως 41 —, κατά τις οποίες οι τελωνειακές αρχές μπορούν να ελέγχουν δειγματοληπτικώς μόνο το 5 % των διασαφήσεων εξαγωγής. Επομένως, οι πραγματοποιηθέντες από τον ελεγκτή ή τον επιφορτισμένο με τον έλεγχο υπάλληλο επαληθεύσεις κατά την έξοδο των εμπορευμάτων από την αποθήκη του Sivafrost ανταποκρίνονταν στις επιταγές του κανονισμού 386/90. Το υπηρεσιακό όχημα που η Επιτροπή θεωρεί απαραίτητο για την τελωνειακή υπηρεσία Dendermonde είναι περιττό. Στο δικόγραφο της προσφυγής, η Βελγική Κυβέρνηση εξέθεσε συναφώς ότι ο ελεγκτής, όταν αποφασίζει για τη διενέργεια φυσικού ελέγχου, συνοδεύει το δηλωθέν φορτηγό από το τελωνείο, όπου πραγματοποιείται η διασάφηση, μέχρι την αποθήκη. Επομένως, δεν μπορεί να υπάρξει ανταλλαγή των προς παράδοση εμπορευμάτων πριν από τη διενέργεια φυσικού ελέγχου. Ο ελεγκτής αποφασίζει τη διενέργεια φυσικού ελέγχου αυτοβούλως και χωρίς να πληροφορήσει σχετικώς εκ των προτέρων τον μεταφορέα. Η απόφαση αυτή λαμβάνεται κατά το χρονικό σημείο της διασαφήσεως στο τελωνείο. Επομένως, ο μεταφορέας ουδέποτε είναι σε θέση να γνωρίζει αν ο ελεγκτής θα τον συνοδεύσει προς τον σκοπό πραγματοποιήσεως φυσικού ελέγχου.

64. Τέλος, η Βελγική Κυβέρνηση τονίζει ότι στο Dendermonde επιφορτισμένοι με τους ελέγχους είναι τρεις υπάλληλοι, τα καθήκοντα των οποίων — όπως λέει η Βελγική Κυβέρνηση — συνίστανται στην «συμπλήρωση των διοικητικών διατυπώσεων». Επιπλέον, απασχολείται εκεί ένας ελεγκτής ο οποίος είναι *αποκλειστικά* αρμόδιος για τη διενέργεια φυσικών ελέγχων. Εντούτοις, η Βελγική Κυβέρνηση εξέθεσε με το υπόμνημά της απαντήσεως ότι και στο πλαίσιο του φυσικού ελέγχου περιλαμβάνεται η «συμπλήρωση διοικητικών διατυπώσεων»· επομένως, τα *κύρια* καθήκοντα του ελεγκτή συνίστανται στη διενέργεια αιφνιδίων δειγματοληπτικών ελέγχων στις αποθήκες [22].

21 — Οι αποθήκες αυτές βρίσκονται σε απόσταση περίπου 15 χλμ. από το τελωνείο του Dendermonde.

22 — Η υπογράμμιση δική μου.

65. Η Επιτροπή υποστηρίζει αντιθέτως την άποψη ότι ορισμένες κατηγορίες του προς εξαγωγή βοείου κρέατος δεν ζυγίστηκαν. Το εκάστοτε τελωνείο υποχρεούται εντούτοις στο πλαίσιο των κοινοτικών ρυθμίσεων να πραγματοποιεί φυσικούς ελέγχους και όσον αφορά το βάρος. Αν όμως ένα τελωνείο δεν είναι σε θέση λόγω ελλείψεως υλικών μέσων να προβεί σε έλεγχο του βάρους, τότε καθίσταται φανερό ότι το σύστημα ελέγχου παρουσιάζει ελλείψεις. Ούτε η αναφορά σε ελέγχους βάρους που έχουν ήδη πραγματοποιηθεί προηγουμένως στις αποθήκες μπορεί να μεταβάλει τη διαπίστωση αυτή, δεδομένου ότι δεν μπορεί να αποκλεισθεί ότι τα αποθεματοποιημένα εμπορεύματα έχουν εν τω μεταξύ υποστεί απώλεια βάρους. Ο κίνδυνος αντικαταστάσεως των εμπορευμάτων ήταν επομένως υπαρκτός στην υπό κρίση περίπτωση, συνεπεία του ότι δεν κατέστη δυνατή η πραγματοποίηση κανενός είδους αποτελεσματικού ελέγχου του βάρους.

66. Όσον αφορά το ζήτημα των αιφνιδίων δειγματοληπτικών ελέγχων, η Επιτροπή αναφέρεται στην υφιστάμενη συμβατική σχέση μεταξύ του αποθηκάριου και της επιχειρήσεως που αποθηκεύει τα εμπορεύματα. Δεδομένου ότι ο ελεγκτής δεν διαθέτει υπηρεσιακό όχημα, δεν είναι δυνατός ο αιφνιδιαστικός έλεγχος. Η Βελγική Κυβέρνηση υπογράμμισε επίσης με το έγγραφό της της 17ης Ιανουαρίου 1996 — σε αντίθεση προς τα εκτιθέμενα στο δικόγραφο της προσφυγής — ότι τον ελεγκτή μεταφέρει με αυτοκίνητο στην αποθήκη ένας υπεύθυνος της αποθήκης και όχι συνεργάτης της προς έλεγχο επιχειρήσεως. Δεδομένου, επομένως, ότι είτε ο αποθηκάριος είτε έστω και η ίδια η προς έλεγχο επιχείρηση έχει, ήδη πριν από τον έλεγχο, πληροφορηθεί για τη διενέργειά του, δεν είναι δυνατός ο κατά το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α', του κανονισμού 386/90 απαιτούμενος αιφνιδιαστικός έλεγχος.

67. Όσον αφορά το ζήτημα της ανεπαρκούς επανδρώσεως του τελωνείου του Dendermonde, η Επιτροπή προβάλλει ότι το Βασίλειο του Βελγίου μόλις κατά το στάδιο της προσφυγής αναφέρθηκε στο ότι στο τελωνείο αυτό απασχολούνταν τρεις υπάλληλοι καθώς και ένας ελεγκτής. Ούτε ο ισχυρισμός αυτός μεταβάλλει τελικά κατά τι τη διαπιστωθείσα από την Επιτροπή έλλειψη στο σύστημα ελέγχου, δεδομένου ότι ήταν αδύνατο να ζυγιστούν ορισμένες κατηγορίες του υποκείμενου στο σύστημα προκαταβολής κρέατος. Εξάλλου, εξακολουθεί να είναι ασαφής η κατανομή των καθηκόντων των επιφορτισμένων με τον έλεγχο προσώπων.

68. Κατ' αρχάς, διαπιστώνεται ότι είναι αναμφισβήτητο ότι στο τελωνείο του Dendermonde δεν υπήρχαν κατάλληλες ζυγαριές για τον έλεγχο της ζυγίσεως χαρτοκιβωτίων των 20 kg. Βάσει, εντούτοις, των κανονισμών 32/82 και 1964/82, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να διενεργούν αποτελεσματικούς ελέγχους. Σημειωτέον, εν προκειμένω, ιδίως, ότι κατά το άρθρο 3, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού 386/90 οι αιφνιδιαστικοί δειγματοληπτικοί έλεγχοι πρέπει να διενεργούνται σε αντιπροσωπευτική επιλογή τουλάχιστον της τάξεως του 5 % σε κάθε τελωνείο. Οι έλεγχοι αυτοί πρέπει ιδίως να καλύπτουν κάθε τομέα προϊόντων. Όμως, η Βελγική Κυβέρνηση δεν μπορεί με τους ισχυρισμούς της να αποδείξει ότι ήταν δυνατή η αποτελεσματική διενέργεια ενός τέτοιου ελέγχου παρά την έλλειψη κατάλληλων ζυγαριών. Δεδομένου όμως ότι δεν διενεργήθηκαν ορισμένοι έλεγχοι για το βάρος,

υφίστανται σημαντικές αμφιβολίες όσον αφορά την αποτελεσματικότητα όλων των πραγματοποιηθέντων φυσικών ελέγχων.

69. Ούτε αιφνιδιαστικός έλεγχος ήταν δυνατός, σε αντίθεση προς τους ισχυρισμούς της Βελγικής Κυβερνήσεως. Δεδομένου ότι ο ελεγκτής έπρεπε ήδη να επικοινωνήσει προηγουμένως με τον αποθηκάριο ή τουλάχιστον με την επιχείρηση που επρόκειτο να ελεγχθεί, προκειμένου το αυτοκίνητό της να τον μεταφέρει, υφίστατο η δυνατότητα αντικαταστάσεως των εμπορευμάτων, λιγότερο ίσως ως προς αυτά που θα παραδίδονταν με το όχημα, οπωσδήποτε όμως ως προς τα άλλα που θα ελέγχονταν. Εν πάση περιπτώσει, οι έλεγχοι δεν ήσαν — όπως επιβαλλόταν — αιφνιδιαστικοί.

70. Όσον αφορά την ανεπαρκή επάνδρωση του τελωνείου του Dendermonde, πρέπει να σημειωθεί ότι η αντίρρηση της Βελγικής Κυβερνήσεως, ότι στο τελωνείο αυτό απασχολούνταν τρεις υπάλληλοι επιφορτισμένοι με τον έλεγχο, προβλήθηκε για πρώτη φορά με την προσφυγή. Επομένως, ο ισχυρισμός αυτός πρέπει να απορριφθεί ως καθυστερημένα προταθείς, δεδομένου ότι το καθοριστικό χρονικό σημείο, λόγω της προηγούμενης διαδικασίας συμβιβασμού, είναι το χρονικό σημείο της εκδόσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως. Επιπλέον, η Βελγική Κυβέρνηση δεν μπόρεσε να διαλύσει τις εν προκειμένω αμφιβολίες, καθόσον δεν διευκρινίστηκε η κατανομή των καθηκόντων μεταξύ των επιφορτισμένων με τον έλεγχο προσώπων. Δεν μπορεί να γίνει λόγος για αποτελεσματικό φυσικό έλεγχο, όταν, αφενός, ο επιφορτισμένος με τον έλεγχο δεν διαθέτει το απαιτούμενο για τον έλεγχο υλικό και όταν, αφετέρου, οφείλει να εκπληρώνει και άλλα καθήκοντα.

71. Ο ισχυρισμός της Βελγικής Κυβερνήσεως πρέπει και εδώ επίσης να απορριφθεί.

Τρίτο σημείο

72. Η Επιτροπή προέβη με τη συνθετική της έκθεση στη διαπίστωση ότι οι τελωνειακές αρχές κατά τους ελέγχους τους δεν στηρίζονταν ούτε στις δηλώσεις πληρωμής ούτε στις διασαφήσεις εξαγωγής της επιχειρήσεως που ζητούσε την πληρωμή — βλ. συναφώς το σημείο 30· αντιθέτως, έρεισμα για τον έλεγχο των ποσοτήτων αποτελούσε απλώς ένας κατάλογος που κατάρτιζε ο οικείος επιχειρηματίας για τον αριθμό των χαρτοκιβωτίων και το βάρος τους. Επιβαρυντικό στοιχείο αποτελεί επιπροσθέτως ότι οι τελωνειακοί υπάλληλοι έφθαναν μόλις μετά την επιτόπου διαδικασία της ζυγίσεως. Η εκάστοτε καθαρή μάζα των προϊόντων ή των εμπορευμάτων δεν μπορούσε επομένως να καθοριστεί με βεβαιότητα.

73. Η Βελγική Κυβέρνηση αναφέρεται κατ' αρχάς στο ότι οι εν λόγω σχετικές με τα περιστατικά διαπιστώσεις αφορούν μόνον το τελωνείο του Beauraing και δεν αποτελούσαν κίνδυνο για αδικαιολόγητες πληρωμές. Αυτό προκύπτει ιδίως από το γεγονός ότι κατά την είσοδο των εμπορευμάτων στην αποταμίευση ήταν πάντοτε παρών ένας ελεγκτής του τελωνείου Beauraing. Βάσει του καταλόγου που κατάρτιζε ο προμηθευτής έμπορος, ο ελεγκτής επαλήθευε συστηματικά το βάρος του παραδιδόμενου εμπορεύματος. Επομένως, εσφαλμένες καταχωρήσεις μπο-

ρούσαν να εντοπιστούν. Ακόμη και όταν η δήλωση πληρωμής γινόταν σε μεταγενέστερο χρονικό σημείο, αυτό ουδόλως επηρέαζε την ακρίβεια των πραγματοποιηθέντων ελέγχων. Ειδικότερα, κατά τον δειγματοληπτικό έλεγχο εξασφαλιζόταν αντιπροσωπευτική επιλογή της τάξεως του 5 % τουλάχιστον. Επιπλέον, κάθε αποθεματοποιημένο κρέας ελεγχόταν προηγουμένως από κτηνίατρο. Επίσης, η συσκευασία, το σφράγισμα με μόλυβδο και ο έλεγχος του βάρους διενεργούνταν υπό την επίβλεψή του. Επομένως, οι τελωνειακοί έλεγχοι παρείχαν ένα πρόσθετο στοιχείο βεβαιότητας. Η Επιτροπή δεν κατόρθωσε εν προκειμένω να αποδείξει ότι υφίστατο αυξημένος κίνδυνος καταχρήσεων. Κατά τα λοιπά, η Βελγική Κυβέρνηση αναφέρεται στις εθνικές ποινικές διατάξεις που κολάζουν τις εσφαλμένες καταχωρήσεις στους καταλόγους βάρους.

74. Η Επιτροπή επισημαίνει τον υφιστάμενο κίνδυνο καταστρατηγήσεων, δεδομένου ότι ο ελεγκτής δεν είναι παρών κατά τη ζύγιση. Επομένως, δεν υφίσταται βεβαιότητα για το ότι οι δηλωθείσες αποθεματοποιημένες ποσότητες αντιστοιχούν στις υπάρχουσες παρτίδες. Συγκεκριμένα, σε έναν από τους ελέγχους που διενήργησε η Επιτροπή διαπιστώθηκε ένα σφάλμα στον κατάλογο που είχε καταρτίσει ο επιχειρηματίας. Η Επιτροπή θεωρεί ότι υφίσταται μια άλλη δυνατότητα διαπράξεως απάτης από το ότι κατ' αρχάς καταρτίστηκε μόνον ένας κατάλογος εμπορευμάτων από τον επιχειρηματία και μόνο μετά τον έλεγχό του έγινε η κατά κυριολεξία δήλωση, βάσει της οποίας και μόνο μπορεί να πραγματοποιηθεί η πληρωμή.

75. Πιο συγκεκριμένα, η Επιτροπή διαπίστωσε στο τελωνείο του Beauraing τις εξής, κατά την ακόλουθη σειρά, ελλείψεις στο σύστημα ελέγχου:

— έλεγχος πραγματοποιείται μόνο βάσει ενός καταλόγου εμπορευμάτων που καταρτίζει ο επιχειρηματίας, όχι όμως βάσει της δηλώσεως πληρωμής — δηλαδή της αιτήσεως προκαταβολής — ή της διασαφήσεως εξαγωγής·

— ο ελεγκτής δεν είναι παρών κατά τη ζύγιση·

— οι τελωνειακοί υπάλληλοι δεν ανοίγουν τα χαρτοκιβώτια·

— δεν πραγματοποιείται έλεγχος ποιότητας·

— οι διενεργηθέντες έλεγχοι χαρακτηρίστηκαν ως φυσικοί έλεγχοι, χωρίς να ελεγχθούν οι δηλωθείσες ποσότητες·

— το κρέας δεν ζυγίστηκε πριν από τη δήλωση της καθαρής μάζας στο πλαίσιο του πιστοποιητικού του κανονισμού

32/82, αντ' αυτού δε το βάρος υπολογίστηκε βάσει ενός συντελεστή·

— επιπλέον, οι επιφορτισμένοι με τον έλεγχο υπάλληλοι της Επιτροπής ήταν σε θέση να ανοίξουν τα χαρτοκιβώτια, χωρίς να βλάψουν τη συσκευασία ή τις επισημάνσεις·

— στις συσκευασίες δεν υπήρχε ονομασία των προϊόντων βάσεως ή της ποσότητας των προϊόντων βάσεως·

— δεν υπήρχαν επαρκείς εκθέσεις για τους φυσικούς ελέγχους.

76. Όσον αφορά τις παρατεθείσες από τη Βελγική Κυβέρνηση ποινικές διατάξεις, η Επιτροπή υποστηρίζει την άποψη ότι σε μια ενδεχόμενη ποινική διαδικασία θα μπορούσαν να ανακύψουν προβλήματα, δεδομένου ότι, αφενός, ο κατάλογος των εμπορευμάτων που παραδίδει ο επιχειρηματίας δεν συνιστά ακόμη επίσημη αίτηση για επιστροφή λόγω εξαγωγής (δήλωση πληρωμής) και, αφετέρου, πρέπει να αποδεικνύεται η ύπαρξη προθέσεως.

77. Συναφώς, επισημαίνεται κατ' αρχάς ότι η Βελγική Κυβέρνηση δεν μπόρεσε να αποδείξει ότι η Επιτροπή στηρίχθηκε σε εσφαλμένα πραγματικά δεδομένα. Ειδικότερα, από τους ισχυρισμούς των διαδίκων προκύπτει ότι δεν πραγματοποιήθηκε στο τελωνείο πλήρης έλεγχος του βάρους μέσω ζυγίσεως. Η εξέταση απλώς και μόνον του καταλόγου που κατάρτισε ο επιχειρηματίας δεν μπορεί να θεωρηθεί ως φυσικός έλεγχος σύμφωνα με τις σχετικές κοινοτικές διατάξεις. Συναφώς, κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1, του κανονισμού 2030/90 — βλ. ανωτέρω το σημείο 42 — ο φυσικός έλεγχος πρέπει να διεξάγεται κατά τη διάρκεια της περιόδου από την κατάθεση της διασαφήσεως εξαγωγής έως τη στιγμή της χορηγήσεως της άδειας για την εξαγωγή των εμπορευμάτων. Δεδομένου όμως ότι μπορούσε, όπως οι ίδιες οι βελγικές αρχές παραδέχονται, να πραγματοποιηθεί έλεγχος ήδη πριν από την κατάθεση της δηλώσεως πληρωμής βάσει επίσης του καταλόγου βάρους που κατάρτισε ο επιχειρηματίας, δεν μπορεί να γίνει λόγος για αποτελεσματικό φυσικό έλεγχο. Ομοίως, οι διαπιστώσεις στις οποίες προέβη η Επιτροπή αποδεικνύουν τη δυνατότητα αντικαταστάσεως εμπορευμάτων, πράγμα ακριβώς που πρέπει να αποκλείεται σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις. Ούτε η αναφορά της Βελγικής Κυβερνήσεως στον δειγματοληπτικό έλεγχο του 5 % των προς εξαγωγή εμπορευμάτων είναι πειστική. Δεδομένου ότι οι ελεγκτές δεν προέβησαν εντός του τελωνείου σε κανενός είδους αποτελεσματικό έλεγχο του βάρους, δεν μπορούσε να γίνει λόγος ούτε για κανονικό φυσικό έλεγχο. Ειδικότερα, δεν υπήρχε καθορισμός του καθαρού βάρους των προς εξαγωγή εμπορευμάτων. Αυτό όμως συνιστά παράβαση του άρθρου 5, παράγραφος 1, στοιχείο β', του κανονισμού 2030/90 σε συνδυασμό με το άρθρο 3 του κανονισμού 386/90 — βλ. το σημείο 43 ανωτέρω. Ούτε η αναφορά στις βελγικές ποινικές διατάξεις είναι τελικώς πειστική. Είναι φανερό ότι διαπραχθείσα με πρόθεση εξαπατήσεως νόθευση της δηλώσεως πληρωμής ή της διασαφήσεως εξαγωγής πρέπει να κολάζεται ποινικώς. Αυτό όμως δεν σημαίνει ήδη ότι με την απειλή ποινικής κυρώσεως έχει

δημιουργηθεί ένα αποτελεσματικό σύστημα ελέγχου.

78. Κατά συνέπεια, από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι και αυτοί οι ισχυρισμοί της Βελγικής Κυβερνήσεως πρέπει να απορριφθούν.

Τέταρτο σημείο

79. Η Επιτροπή, στη συνθετική της έκθεση, αναφέρει σε σχέση με τους φυσικούς ελέγχους κατά το άρθρο 6 του κανονισμού 2030/90 — βλ. το σημείο 42 ανωτέρω — ότι οι βελγικοί έλεγχοι στο πλαίσιο των προκαταβολών δεν πραγματοποιήθηκαν με την ίδια συχνότητα — αυτή είναι η διατύπωση του άρθρου 6 — όπως συνήθως κατά την επιστροφή λόγω εξαγωγής και δεν αφορούσαν τα προηγουμένως ελεγχθέντα προϊόντα και εμπορεύματα.

80. Αντιθέτως, κατά τη Βελγική Κυβέρνηση τα τελωνεία του Beauraing και του Dendermonde προέβησαν, στο πλαίσιο της επιλογής του 5 % των φυσικών ελέγχων, σε επαρκή έλεγχο του βάρους και της σφραγίσεως με μόλυβδο των χαρτοκιβωτίων κατά την είσοδο στην αποταμίευση και κατά την εξαγωγή. Οι έλεγχοι αυτοί ανταποκρίνονταν στις προϋποθέσεις που θέτουν οι κανονισμοί 386/90 και 2030/90.

81. Η Επιτροπή προβάλλει συναφώς ότι οι υπηρεσίες της διαπίστωσαν ότι ο ελεγκτής του Beauraing ζύγισε κατά την είσοδο στην αποταμίευση μόνο μερικά τεμάχια, ενώ κατά τη μεταφορά των εμπορευμάτων από την αποθήκη δεν προέβη σε καμία ζύγιση. Επίσης, σε όλες τις περιπτώσεις δεν πραγματοποιήθηκε έλεγχος ποιότητας. Επιπροσθέτως, οι επιφορτισμένοι με τον έλεγχο υπάλληλοι της Επιτροπής μπόρεσαν να αντικαταστήσουν εμπορεύματα. Σε ορισμένες περιπτώσεις δεν ήταν εύκολο να διαπιστωθεί σύνδεσμος μεταξύ της δηλώσεως πληρωμής και της διασαφήσεως εξαγωγής για τα προϊόντα. Η Επιτροπή θεωρεί ότι αυτό αποτελεί έλλειψη στο σύστημα ελέγχου, δεδομένου ότι κατέστησε δυνατή την αντικατάσταση των εμπορευμάτων.

82. Και στην περίπτωση αυτή, επίσης, η Βελγική Κυβέρνηση δεν μπόρεσε να αποδείξει ότι τα διαπιστωθέντα από την Επιτροπή περιστατικά δεν ανταποκρίνονταν στην πραγματικότητα. Ειδικότερα, πρέπει να ληφθεί ως δεδομένο ότι οι πραγματοποιηθέντες στο πλαίσιο του συστήματος προκαταβολών έλεγχοι του βάρους δεν είχαν τη συχνότητα που συνηθίζεται στο πλαίσιο του συστήματος της επιστροφής λόγω εξαγωγής. Εν προκειμένω, η Βελγική Κυβέρνηση υποστήριξε απλώς ορισμένες απόψεις, οι οποίες όμως δεν αποδεικνύουν τίποτε. Κατά συνέπεια, οι ισχυρισμοί της πρέπει να απορριφθούν.

Πέμπτο σημείο

83. Σύμφωνα με τα εκτιθέμενα στη συνθετική έκθεση, στο τελωνείο του Dendermonde ήταν δυνατό να αφαιρεθούν οι επισημάνσεις από πολλά τεμάχια με αποθεματοποιημένα

οπίσθια τεταρτημόρια βοείου κρέατος και να τοποθετηθούν — χωρίς να βλαβούν — εκ νέου.

84. Η Βελγική Κυβέρνηση αναγνωρίζει μεν ότι ήταν δυνατή η αφαίρεση επισημάνσεων, χωρίς αυτές να βλαβούν, αρνείται όμως ότι αυτό μπορούσε να γίνει εύκολα και επισημαίνει ότι με θερμοκρασίες -18 C° στον ψυκτικό χώρο ήταν αδύνατη η αφαίρεση των επισημάνσεων άνευ βλάβης τους. Εξάλλου, αυτό δεν συνιστούσε αντιπροσωπευτικό δειγματοληπτικό έλεγχο, δεδομένου ότι περίπου 400 τεμάχια ήταν συνολικώς αποθεματοποιημένα στον χώρο αυτό. Ακόμη, τα τεμάχια αυτά είχαν επιπροσθέτως σφραγιστεί με μόλυβδο. Αντικατάσταση εμπορευμάτων ήταν επίσης ουσιαστικά αδύνατη, λόγω του ότι ήταν πάντοτε παρών κτηνίατρος στον χώρο τεμαχισμού. Επίσης, στο τελωνείο ήταν παρόντες ελεγκτές κατά την είσοδο και έξοδο των εμπορευμάτων.

85. Εντούτοις, κατά την Επιτροπή, είναι βέβαιον ότι εν προκειμένω κατέστησαν φανερές σημαντικές ελλείψεις στο σύστημα ελέγχου. Συγκεκριμένα, ήταν δυνατή η αποκόλληση επισημάνσεων και η εκ νέου επίθεσή τους, χωρίς αυτές να βλαβούν κατά τις εν λόγω ενέργειες. Επιπροσθέτως, οι επισημάνσεις αυτές έφεραν μόνον τον αριθμό του σφαγείου, όχι όμως το βάρος και το είδος του κρέατος. Παρά ταύτα, οι υπάλληλοι της Επιτροπής κατόρθωσαν να ανοίξουν και να ξανακλείσουν κιβώτια χωρίς να βλάψουν τις επισημάνσεις.

86. Οι διευκρινίσεις του Βελγίου δεν μπόρεσαν, ούτε επ' αυτού του σημείου, να θέσουν υπό αμφισβήτηση τα συμπεράσματα της Επιτροπής. Επομένως, βάσει των περιπτώσεων που αναφέρθηκαν, πρέπει να θεωρηθεί ότι υφίστατο σημαντικός κίνδυνος αντικαταστάσεως των εμπορευμάτων. Ο απλώς περί του αντιθέτου ισχυρισμός του Βελγίου δεν αρκεί εντούτοις προς ανταπόδειξη της διαπιστώσεως αυτής.

Έκτο σημείο

87. Όσον αφορά τη διατυπωθείσα από τη Βελγική Κυβέρνηση μομφή ότι η Επιτροπή εσφαλμένως έλαβε ως βάση στη συνθετική της έκθεση ότι κατά τους ελέγχους της βρέθηκε αντί κρέατος αρσενικών βοοειδών κρέας θηλυκών βοοειδών, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η Επιτροπή το ανέφερε αυτό αρχικά στο παράρτημα ΙΙ της 20ής Μαρτίου 1997 που επισυνάπτεται στη συνθετική έκθεση.

88. Η Επιτροπή απέσυρε, με τα υπομνήματά της αντικρούσεως και ανταπαντήσεως, την αιτίαση αυτή συνεπεία αναλύσεων DNA. Εξάλλου, η προσβαλλομένη απόφαση, όπως εκθέτει η Επιτροπή, δεν στηρίζεται στο σημείο αυτό.

89. Ακόμη και αν οι αρχικές διαπιστώσεις της Επιτροπής δεν ανταποκρίνονται στα πράγματα, οι δηλώσεις των βελγικών αρχών ελήφθησαν υπόψη και δεν επέδρασαν αρνητικά επί της διορθώσεως.

Έβδομο σημείο

90. Στη συνοπτική έκθεση αναφέρεται ότι στην αποθήκη του Sivafrost και του Dendermonde το μόνο μέσο προσδιορισμού της ταυτότητας των διαφόρων χαρτοκιβωτίων ήταν η προσάρτηση ενός δελτίου σε μια παλέτα που έφερε τον αριθμό COM-7. Επομένως, δεν ήταν δυνατός ο ακριβής καθορισμός των αποθεματοποιημένων χαρτοκιβωτίων.

91. Η Βελγική Κυβέρνηση αντιτάσσει εν προκειμένω ότι στα εκεί αποθεματοποιημένα χαρτοκιβώτια είχαν τεθεί επισημάνσεις που έφεραν τον προσδιορισμό της ταυτότητας των προϊόντων, το βάρος τους και τον αριθμό τους. Επιπλέον, τα τελωνεία χρησιμοποίησαν καταλόγους αποθεματοποιήσεως που περιείχαν τα ίδια στοιχεία με αυτά των επισημάνσεων. Επομένως, είχε εξασφαλιστεί το ότι μπορούσε να ελεγχθεί ότι τα προοριζόμενα για εξαγωγή χαρτοκιβώτια θα εγκατέλειπαν την αποθήκη. Βεβαίως, υποχρέωση τηρήσεως αυτών των καταλόγων υφίσταται μόλις από το 1995, πλην όμως η υποχρέωση αυτή ίσχυε ήδη από το 1994 για τη αποθήκη του Sivafrost. Εν πάση περιπτώσει, δεν ήταν δυνατή η αντικατάσταση των εμπορευμάτων.

92. Εντούτοις, κατά την Επιτροπή, παραμένει ο κίνδυνος αντικαταστάσεως των εμπορευμάτων. Το επίμαχο δελτίο με τον αριθμό COM-7 βρέθηκε στην παλέτα. Ήταν άνευ ετέρου δυνατόν να τεθεί το χαρτί αυτό σε μια άλλη παλέτα. Ομοίως, θα μπορούσαν να ανταλλαγούν επιμέρους ποσότητες διαφόρων παλετών. Οι αναφερθείσες από το Βέλγιο επισημάνσεις δεν φαίνεται να έχουν καμία σχέση με τη δήλωση πληρωμής που αφορά τα εμπορεύματα αυτά. Επιπλέον, το σύστημα των καταλόγων αποθεματοποιήσεως άρχισε να ισχύει μόλις τον Μάιο του 1995.

93. Η Βελγική Κυβέρνηση, και ως προς το σημείο αυτό, δεν μπόρεσε να αποδείξει ότι οι αφορώσες τα περιστατικά διαπιστώσεις της Επιτροπής ήταν εσφαλμένες. Ειδικότερα, δεν μπόρεσε να αντικρούσει την αιτίαση ότι δεν είχε επαρκώς προσδιοριστεί η ταυτότητα των παλετών. Το σύστημα τηρήσεως αναλυτικών καταλόγων πακέτων άρχισε να ισχύει μόλις τον Μάιο του 1995. Οι πραγματοποιηθέντες το 1994 έλεγχοι αφορούσαν εν προκειμένω το οικονομικό έτος 1993, οπότε δεν είναι σαφές αν ήδη κατά το χρονικό αυτό διάστημα μπορούσε να εφαρμοστεί το σύστημα των καταλόγων αποθεματοποιήσεως, δεδομένου ότι το Βέλγιο δεν ισχυρίστηκε ότι εφάρμοζε το σύστημα αυτό ήδη από το 1993.

94. Επομένως, ο εν προκειμένω ισχυρισμός του Βελγίου πρέπει να απορριφθεί.

Όγδοο σημείο

95. Η Επιτροπή, στη συνθετική έκθεση, επέκρινε το ότι οι έλεγχοι του βάρους που έπρεπε να πραγματοποιηθούν κατά τον κανονισμό 1964/82 δεν πραγματοποιήθηκαν σε επαρκή έκταση από επίσημους κτηνιάτρους. Οι κτηνίατροι αυτοί ήσαν μεν παρόντες κατά την αποστέωση, δεν καθόρισαν όμως το καθαρό βάρος των προϊόντων.

96. Η Βελγική Κυβέρνηση υπογραμμίζει ότι οι κτηνίατροι ήσαν συνεχώς παρόντες κατά την αποστέωση καθώς και κατά τη ζύγιση των προϊόντων. Επέβλεπαν την αυτόματη διαδικασία ζυγίσεως και τις ενδείξεις βάρους στις επισημάνσεις. Παρ' όλο που η Επιτροπή βρήκε κατά τους ελέγχους της ένα πακέτο που περιείχε κρέας ακατάλληλο προς βρώση, επρόκειτο εντούτοις για ένα μόνο από τα 379 συνολικά πακέτα. Εξάλλου, από δειγματοληπτικούς ελέγχους κατά τον Οκτώβριο/Νοέμβριο του 1996 προέκυψε ότι το αποθεματοποιημένο στο Sivafrost κρέας ήταν αρίστης ποιότητας.

97. Η Επιτροπή εμμένει στις διαπιστώσεις της που περιέχονται στη συνθετική έκθεση. Κατά τον έλεγχο τριών ή τεσσάρων πακέτων βρήκε ένα που περιείχε κρέας ακατάλληλο προς βρώση. Η απλή παρουσία κτηνιάτρου κατά την αποστέωση και τη ζύγιση δεν αποκλείει, εν πάση περιπτώσει, την αντικατάσταση εμπορευμάτων. Γενικώς, δεν μπορεί να γίνει λόγος για επαρκείς ελέγχους του καθαρού βάρους.

98. Τελικά, πρέπει να γίνει δεκτός ο ισχυρισμός της Επιτροπής. Η Βελγική Κυβέρνηση δεν μπόρεσε να αποδείξει επαρκώς ότι έγινε προσδιορισμός του καθαρού βάρους κατά τρόπο ώστε να καθίσταται αδύνατη η αντικατάσταση των εμπορευμάτων. Η απλή παρουσία κτηνιάτρου κατά την αποστέωση δεν αρκεί εν προκειμένω, δεδομένου ότι από την παρουσία απλώς και μόνο δεν μπορεί ακόμη να συναχθεί η ύπαρξη αποτελεσματικού ελέγχου.

Ένατο σημείο

99. Στη συνθετική έκθεση εκτίθεται ότι στο Beauraing το καθαρό βάρος που πρέπει να καταχωριστεί στο πιστοποιητικό σύμφωνα με τον κανονισμό 32/82 — βλ. ανωτέρω το σημείο 36 — υπολογίστηκε μέσω ενός συντελεστή (83,3 %) του βάρους που εμφαίνεται στην κατά τον κανονισμό 1964/82 βεβαίωση. Το βάρος αυτό όμως προσδιορίστηκε μόνο βάσει ενός καταλόγου εμπορευμάτων που κατάρτισε ο προβαίνων στην παράδοση εμπορευόμενος. Η μέθοδος αυτή δεν συνιστά κανονικό προσδιορισμό του καθαρού βάρους σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 3, του κανονισμού 1964/82 — βλ. το σημείο 34.

100. Το Βέλγιο προβάλλει κατ' αρχάς ότι αυτός ο προσδιορισμός βάρους πραγματοποιήθηκε μόνο στο Beauraing. Η χρησιμοποίηση ενός συντελεστή είναι τελικά άνευ σημασίας για την καταβολή της επιστροφής, δεδομένου ότι εν προκειμένω σημασία έχει το καθαρό βάρος του αποστεωμένου τεμαχίου κρέατος που ζυγίζεται αυτομάτως. Όμως, το κατά τον κανονισμό 32/82 πιστοποιητικό αφορά μη αποστεωμένο κρέας. Επιπλέον, η αναγραφή του βάρους στο κατά τον κανονισμό 32/82 πιστοποιητικό είναι προαιρετική. Κατά τα λοιπά, δεν επιλέχθηκε υπερβολικά υψηλός συντελεστής, δεδομένου ότι το εξαχθέν κρέας είχε το αναγραφόμενο βάρος.

101. Η Επιτροπή αντιτάσσει συναφώς ότι το άρθρο 2, παράγραφος 3, του κανονισμού 1964/82 ορίζει κατ' αρχάς ότι πρέπει να προσδιοριστεί το καθαρό βάρος των προς

αποστέωση οπισθίων τεταρτημορίων. Δεδομένου, εντούτοις, ότι αυτό δεν έγινε σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις, η εφαρμογή ενός συντελεστή αύξησε τον κίνδυνο απάτης. Επιπλέον, η εφαρμογή του συντελεστή είχε ως συνέπεια τη μη πραγματοποίηση αποτελεσματικού ελέγχου βάρους του αποστεωμένου κρέατος. Αν εν προκειμένω υφίσταντο πράγματι αποκλίσεις, οι αποκλίσεις αυτές διέφυγαν της προσοχής.

102. Συναφώς πρέπει να παρατηρηθεί ότι οι βελγικές αρχές δεν απέστησαν της εφαρμογής αποτελεσματικών μέσων ελέγχου, καθόσον το αποστεωμένο κρέας δεν ζυγίστηκε, αλλά υπολογίστηκε απλώς βάσει ενός συντελεστή. Δεδομένου επιπλέον ότι η βάση του υπολογισμού (η αξία βάσει της κατά τον κανονισμό 1964/82 βεβαιώσεως) — όπως εκτέθηκε — δεν επαληθεύθηκε επαρκώς, υφίσταντο και εδώ ελλείψεις στο σύστημα ελέγχου που εγκυμονούσαν κίνδυνο πράξεων εξαπατήσεως.

Δέκατο σημείο

103. Στη συνθετική έκθεση αναφέρεται ότι, στο Dendermonde, ο κτηνίατρος του σφαγείου του Zele δεν ήταν σε θέση να δηλώσει στους υπαλλήλους της Επιτροπής ούτε ποιος είχε προσδιορίσει το αναφερόμενο στο κατά τον κανονισμό 32/82 πιστοποιητικό καθαρό βάρος ούτε επί ποιας βάσεως μπόρεσε ενδεχομένως να ελέγξει την ορθότητα του βάρους που είχε πιστοποιήσει.

104. Η Βελγική Κυβέρνηση επεξηγεί το γεγονός αυτό εκθέτοντας ότι η διαδικασία ζυγίσεως πραγματοποιήθηκε στον χώρο τεμαχισμού και όχι στο σφαγείο. Εν προκειμένω, επιφορτισμένος με τον έλεγχο του βάρους ήταν ο εκεί παρών κτηνίατρος. Η διατυπωθείσα μομφή δεν μπορεί επομένως να χρησιμεύσει για να δικαιολογηθούν οι χρηματοοικονομικές διορθώσεις.

105. Η Επιτροπή διερωτάται εν προκειμένω γιατί ούτε ο ερωτηθείς κτηνίατρος ούτε οι βελγικές αρχές ήταν αρχικά σε θέση να δώσουν ικανοποιητική απάντηση. Παρά την πραγματοποιηθείσα σε σχέση με το πρόβλημα αυτό αλληλογραφία, η Βελγική Κυβέρνηση έλαβε συναφώς θέση μόλις στο πλαίσιο της αιτήσεως συμβιβασμού. Εξακολουθεί όμως να υφίσταται παράβαση των διατάξεων των κανονισμών 32/82 και 1964/82, διότι ο αρμόδιος κτηνίατρος δεν προέβη ο ίδιος στον έλεγχο του βάρους, αλλά ήταν απλώς παρών κατά τη ζύγιση.

106. Δεδομένου ότι και ως προς το σημείο αυτό το Βέλγιο δεν κατόρθωσε να αντικρούσει τις διαπιστώσεις της Επιτροπής, οι ισχυρισμοί του πρέπει να θεωρηθούν αναπόδεικτοι στο σύνολό τους και, επομένως, να απορριφθούν ως αβάσιμοι.

Ενδέκατο σημείο

107. Επί του σημείου αυτού, στη συνθετική έκθεση αναφέρεται ότι τα επιμέρους προοριζόμενα για εξαγωγή τεμάχια κρέατος δεν σφραγίστηκαν ξεχωριστά, οπότε το τελωνείο

δεν ήταν σε θέση να διαπιστώσει αν το διασαφηθέν κρέας είχε προηγουμένως ελεγχθεί από κτηνίατρο.

108. Η Βελγική Κυβέρνηση προβάλλει ότι στον χώρο τεμαχισμού ήταν πάντοτε παρών ένας κτηνίατρος ο οποίος έλεγχε ότι τα σφάγια ήταν αρσενικά βοοειδή, ότι είχαν εννέα πλευρές και ότι έφεραν το σήμα «Μ». Τα σφάγια τεμαχίζονταν στη συνέχεια υπό την επίβλεψη του ελέγχοντος κτηνιάτρου και τα τεμάχια συσκευάζονταν χωριστά. Γινόταν επίθεση μιας επισημάνσεως στην οποία εμφαίνονταν τα ακόλουθα: Βέλγιο, αριθμός σφαγίου και ΕΟΚ. Επομένως, τα τελωνεία μπορούσαν να διαπιστώσουν αν το κρέας είχε ελεγχθεί προηγουμένως από κτηνιάτρους. Δεν υφίσταται κανένα νομικό έρεισμα για υποχρέωση πρόσθετης σφραγίσεως.

109. Εντούτοις, κατά την Επιτροπή υφίστατο ο κίνδυνος της αντικαταστάσεως εμπορευμάτων. Δεν ήταν δυνατόν βάσει των περιεχομένων στην επισήμανση ενδείξεων να ελεγχθεί αν κάθε συσκευασμένο τεμάχιο είχε υποστεί προηγουμένως έλεγχο σύμφωνα με τους κανόνες του κανονισμού 1964/82. Επομένως, ήταν δυνατό να έχουν αντικατασταθεί εκ των υστέρων ελεγχθέντα εμπορεύματα με μη ελεγχθέντα.

110. Επί του επίμαχου αυτού σημείου πρέπει να παρατηρηθεί ότι κατά το άρθρο 8, πρώτο εδάφιο, παράγραφος 2, του κανονισμού 1964/82 οι έλεγχοι των κρατών μελών σκοπούν ακριβώς στο να διασφαλιστεί ότι δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί καμία αντικατάσταση των προϊόντων, ως κατάλληλο δε εν προκειμένω μέσο αναφέρεται ιδίως ο προσδιορισμός της ταυτότητας κάθε τεμαχίου. Εντούτοις, με τη χρησιμοποιούμενη στο Βέλγιο επισήμανση δεν φαίνεται να ήταν αυτό δυνατό, εφόσον στην επισήμανση αυτή αναφερόταν μόνο «Βέλγιο, ο αριθμός του σφαγίου και ΕΟΚ», όχι όμως το καθαρό βάρος καθώς και το είδος και ο αριθμός των τεμαχίων κρέατος. Επομένως, δεν ήταν δυνατός ο κατ' άψογο τρόπο προσδιορισμός της ταυτότητας κάθε τεμαχίου.

111. Κατά συνέπεια, ο ισχυρισμός της Βελγικής Κυβερνήσεως δεν είναι επαρκής προκειμένου να θεωρηθεί ότι συνιστά απόδειξη για το ότι δεν ευσταθούν εν προκειμένω οι μομφές που διατυπώνει η Επιτροπή.

Ο τομέας των σιτηρών (σημεία δώδεκα έως δεκαπέντε)

Δωδέκατο σημείο

112. Όσον αφορά τα αποτελέσματα της έρευνας στον τομέα των σιτηρών, στη συνθετική έκθεση αναφέρεται κατ' αρχάς ότι οι υπηρεσίες του ΕΓΤΠΕ κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι οι πραγματοποιηθέντες τελωνειακοί έλεγχοι ήσαν ανεπαρκείς για τον προσδιορισμό της ταυτότητας των εμπορευμάτων που είχαν αποταμιευθεί στο πλαίσιο των προκαταβολών κατά το χρονικό διάστημα 1992-1994. Η Επιτροπή αναφέρεται συναφώς στον — κατά τη γνώμη της υπερβολικά χαμηλό — αριθμό των φυσικών ελέγχων των εμπορευμάτων που πραγματοποιήθηκαν από τα τελωνεία του Alost και του Louvain πριν από την εξαγωγή.

113. Η Βελγική Κυβέρνηση αμφισβητεί τη χρησιμότητα τέτοιων ελέγχων κατά την αποταμίευση εμπορευμάτων που προορίζονται για μεταποίηση. Κατά το βελγικό σύστημα ελέγχου, βαρύνουσα σημασία αποδίδεται λόγω της ιδιαίτερης φύσεως του εμπορεύματος (σιτηρών) σε ένα αυστηρό σύστημα αδειών, σε συνεχείς ελέγχους της ποσότητας και της συνθέσεως των εμπορευμάτων καθώς και σε (εκ των υστέρων) ελέγχους των εγγράφων εξαγωγής σε συνδυασμό με συστηματικό έλεγχο των εμπορευμάτων κατά την εξαγωγή.

114. Η πληρωμή κατά το σύστημα των προκαταβολών συνδέεται με την κατοχή αντίστοιχης άδειας. Η χορήγηση αυτής της αδείας πρέπει να εγκρίνεται από το Υπουργείο Γεωργίας και Οικονομίας καθώς και από την τελωνειακή διοίκηση. Έτσι πραγματοποιείται ήδη μια προεπιλογή των εμπορευομένων. Η άδεια αυτή περιέχει τα στοιχεία της εκάστοτε αποθήκης στην οποία πρέπει να βρίσκονται τα εμπορεύματα. Επιπλέον, πρέπει να χρησιμοποιείται ένα βιβλίο αποθήκης και ένα έντυπο εργασίας. Κατ' αυτό τον τρόπο είναι δυνατή η καταγραφή της κινήσεως των εμπορευμάτων κατά χρονολογική τάξη. Τα τελωνεία και άλλες υπηρεσίες ελέγχου είναι κατ' αυτό τον τρόπο σε θέση να παρακολουθούν την πορεία των προϊόντων. Στην άδεια αναφέρονται επίσης τα εκάστοτε μέτρα ελέγχου.

115. Το σύστημα αυτό υφίσταται από το 1988 και το 1994 υπέστη τεχνικού μόνο χαρακτήρα προσαρμογές. Άδεια αποθεματοποιήσεως υφίσταται επίσης για τα εμπορεύματα που δεν προορίζονται για μεταποίηση η οποία και εκδίδεται από την τελωνειακή διοίκηση. Επομένως, φυσικοί έλεγχοι εμπορευμάτων είναι περιττοί, δεδομένου ότι το σύστημα της άδειας συνιστά, στο σύνολό του, την κίνηση των εμπορευμάτων διαφανή και δυνάμενη να ελεγχθεί.

116. Το ζήτημα του αριθμού των ελέγχων εμπορευμάτων μνημονεύθηκε εξάλλου για πρώτη φορά στη συνθετική έκθεση, με τη συνέπεια η Επιτροπή να μη μπορέσει θεμιτώς να επικαλεστεί το σημείο αυτό για να προβεί σε διορθώσεις.

117. Όσον αφορά τους συνεχείς ελέγχους της ποσότητας και της συνθέσεως των εμπορευμάτων, αυτοί διασφαλίζονται με το σύστημα των αδειών. Χάρη σ' αυτό το σύστημα, το τελωνείο έχει ανά πάσα στιγμή γνώση των αποθεματοποιημένων ποσοτήτων. Επομένως, είναι δυνατός ο έλεγχος κατά τη διάρκεια της αποθεματοποιήσεως και της μεταποιήσεως.

118. Στο πλαίσιο αυτού του συστήματος ενημερώνεται επίσης το κεντρικό τελωνείο καθώς και η βελγική υπηρεσία παρεμβάσεως και επιστροφών (Bureau belge d'intervention et de restitution, στο εξής: BBIR) για τις διασαφήσεις εξαγωγής. Η υπηρεσία αυτή ελέγχει συστηματικά και διεξοδικά τις διασαφήσεις αυτές. Επίσης, κατά την εξαγωγή πραγματοποιούνται φυσικοί έλεγχοι από τα τελωνεία και την BBIR. Τέλος, κάθε κάτοχος άδειας πρέπει να αποδείξει, με βάση τα αφορώντα τις δραστηριότητές του δικαιολογητικά, ότι τα εμπορεύματα έχουν πράγματι εξαχθεί.

119. Η Επιτροπή προβάλλει ότι το σύστημα αδειών παρουσιάζει, μεταξύ άλλων, σημαντικές αδυναμίες όσον αφορά την αποθεματοποίηση εμπορευμάτων που δεν προορίζονται για μεταποίηση. Σε μια τέτοια περίπτωση, η άδεια πρέπει να ζητείται από τον κύριο της αποθήκης και όχι από τον εξαγωγέα. Επιπλέον, διαπιστώθηκε ότι — το Βέλγιο δεν αντέκρουσε επαρκώς τη διαπίστωση αυτή — πραγματοποιήθηκαν συνολικώς πάρα πολύ λίγοι φυσικοί έλεγχοι. Οι, κατά την άποψη της Επιτροπής, υφιστάμενες ελλείψεις εξετάστηκαν λεπτομερώς στο πλαίσιο της αλληλογραφίας πριν από τη διαδικασία συμβιβασμού. Συγκεκριμένα, μεταξύ άλλων, επικρίθηκε το ότι τα τελωνεία δεν προέβαιναν σε ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ τους και δεν γνώριζαν ποιες ποσότητες συνολικώς ήταν αποθεματοποιημένες και διασαφημένες, ούτε και σε ποια αποθήκη. Έτσι, ανευρέθηκαν εμπορεύματα σε σιδηροδρομικά βαγόνια, τα οποία, καίτοι είχαν διασαφηθεί προς εξαγωγή, δεν είχαν συνυπολογιστεί στην αποθεματοποιημένη ποσότητα. Από τις εκθέσεις ελέγχου δεν ήταν δυνατή ούτε η συναγωγή εξ αντιδιαστολής συμπεράσματος ως προς το είδος των ελέγχων και τον τρόπο διενέργειάς τους. Σε μεμονωμένα τελωνεία υφίστατο μάλιστα μερική ανυπαρξία οποιουδήποτε φυσικού ελέγχου. Ούτε ο εκ των υστέρων έλεγχος των δικαιολογητικών παρέχει ασφάλεια, δεδομένου ότι τα οικεία εμπορεύματα έχουν ήδη εξαχθεί.

120. Επί του σημείου αυτού πρέπει να παρατηρηθεί ότι από την προσκομισθείσα στη δικογραφία αλληλογραφία μεταξύ της Επιτροπής και των βελγικών αρχών προκύπτει ότι οι εν λόγω αρχές είχαν ήδη εγκαίρως πληροφορηθεί τις προσαπτόμενες από την Επιτροπή ελλείψεις. Τους παρασχέθηκε η δυνατότητα να διατυπώσουν τις απόψεις τους επί των μομφών αυτών και να τις φέρουν προς συζήτηση στο πλαίσιο της διαδικασίας συμβιβασμού. Πάντως, οι παρασχεθείσες διευκρινίσεις δεν κατόρθωσαν να θέσουν υπό αμφισβήτηση τις διαπιστώσεις των πραγματικών περιστατικών στις οποίες προέβη η Επιτροπή. Ακόμη και αν το περιγραφέν από το Βέλγιο σύστημα αδειών υφίσταται υπό την προαναφερθείσα μορφή, το γεγονός αυτό δεν μεταβάλλει το ότι οι φυσικοί ελέγχοι πραγματοποιήθηκαν μόνο σε πολύ περιορισμένη έκταση — ή και καθόλου — κατά τη διάρκεια της αποθεματοποιήσεως. Επιβαρυντικό στοιχείο εν προκειμένω συνιστά και το ότι μεταξύ των επιμέρους τελωνείων δεν πραγματοποιήθηκε καμία ανταλλαγή πληροφοριών όσον αφορά το σύνολο των εμπορευμάτων και ποσοτήτων που είχαν αποθεματοποιηθεί. Έτσι, σύμφωνα με τα εκτιθέμενα από την Επιτροπή, τα επιμέρους τελωνεία δεν ήταν σε θέση να έχουν συνολική εικόνα των εμπορευμάτων που είχαν διασαφηθεί προς εξαγωγή. Δεδομένου όμως ότι κατά τις κοινοτικές διατάξεις που αφορούν το σύστημα της προκαταβολής έχει θεμελιώδη σημασία η συνεχής πληροφόρηση για την πραγματική κατάσταση των εμπορευμάτων και τη σύνθεση των προϊόντων, είναι απαραίτητη και η εν προκειμένω διενέργεια ελέγχων σε επαρκή αριθμό. Δεδομένου ότι, σύμφωνα με τα μέχρι τούδε εκτεθέντα, αυτό δεν συνέβη, οι ισχυρισμοί του Βελγίου δεν μπορούν να θεωρηθούν ως απόδειξη για το ότι οι διαπιστώσεις της Επιτροπής στη συνθετική έκθεση ήσαν ανακριβείς.

Δέκατο τρίτο σημείο

121. Η Επιτροπή προσάπτει στις βελγικές αρχές με τη συνθετική της έκθεση ότι εφάρμοσαν εσφαλμένως την αρχή της ισοδυναμίας [23], δεδομένου ότι τη χρησιμοποίησαν και για μεταποιημένα προϊόντα. Από τη σχετική διάταξη του άρθρου 27, παράγραφος 3, του κανονισμού 3665/87 δεν προκύπτει σαφώς, όπως ισχυρίζεται η Βελγική

23 — Βλ. συναφώς το άρθρο 27, παράγραφος 3, του κανονισμού 3665/87 (ανωτέρω στο σημείο 32).

Κυβέρνηση, αν τα ισοδύναμα προϊόντα πρέπει να είναι προϊόντα βάσεως ή μεταποιημένα προϊόντα. Οι βελγικές αρχές έλαβαν εν πάση περιπτώσει ως βάση ότι η αντικατάσταση είναι δυνατή και με μεταποιημένα προϊόντα. Δεδομένου επιπλέον ότι υφίσταται ένα επαρκές και αποτελεσματικό σύστημα ελέγχου (άδειες), δεν διαφαίνεται κίνδυνος καταχρήσεων. Ναι μεν δεν προβλέπονται ρητώς φυσικοί έλεγχοι, πλην όμως μπορούν ανά πάσα στιγμή να πραγματοποιούνται.

122. Η Επιτροπή θεωρεί ότι δεν υφίσταται κανένα πρόβλημα ερμηνείας του άρθρου 27, παράγραφος 3, του κανονισμού 3665/87, δεδομένου ότι το γράμμα της διατάξεως αυτής αφορά σαφώς προϊόντα βάσεως. Η Επιτροπή διαπίστωσε επίσης ότι, κατά τις βελγικές διατάξεις, ο κανόνας της ισοδυναμίας δεν έπρεπε να εφαρμόζεται αποκλειστικά και μόνο στα προϊόντα βάσεως. Κατά τους βελγικούς κανόνες, ήταν ιδίως δυνατή η διασάφηση εμπορευμάτων μόλις μετά τη μεταποίησή τους στο πλαίσιο των προκαταβολών, πράγμα που έχει ως συνέπεια ότι η ρύθμιση του άρθρου 27, παράγραφος 3, του κανονισμού 3665/87 καθίσταται κενή περιεχομένου. Εν πάση περιπτώσει, δεν ήταν πλέον τότε δυνατός ένας επαρκής έλεγχος των βασικών προϊόντων.

123. Ως προς το σημείο αυτό, πρέπει να παρατηρηθεί ότι από το άρθρο 27, παράγραφος 3, του κανονισμού 3665/87 προκύπτει ότι προϊόντα βάσεως μπορούν να αντικαθίστανται από ισοδύναμα προϊόντα, που υπάγονται στην ίδια διάκριση του κοινού δασμολογίου, παρουσιάζουν την ίδια εμπορική ποιότητα, έχουν τα ίδια τεχνικά χαρακτηριστικά και ανταποκρίνονται στους όρους για τη χορήγηση επιστροφής λόγω εξαγωγής. Εντούτοις, την ίδια εμπορική ποιότητα και τα ίδια τεχνικά χαρακτηριστικά μπορούν να παρουσιάζουν μόνον προϊόντα του ίδιου σταδίου μεταποιήσεως. Αυτό όμως σημαίνει ότι προϊόντα βάσεως μπορούν κατ' αρχήν να αντικαθίστανται μόνον από άλλα προϊόντα βάσεως. Το ίδιο σαφείς με το γράμμα του άρθρου 27, παράγραφος 3, είναι το πνεύμα και ο σκοπός του. Κατ' αρχήν, όπως ορίζεται στην πρώτη φράση της παραγράφου 3, τουλάχιστον μέρος των προϊόντων βάσεως πρέπει να περιέχονται στα μεταποιημένα προς εξαγωγή προϊόντα. Για οικονομικούς όμως λόγους οι εξαγωγείς θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να αντικαθιστούν επιτρεπτώς στο πλαίσιο της μεταποιήσεως τα προϊόντα βάσεως. Προκειμένου όμως να διασφαλίζεται ότι τα προς εξαγωγή μεταποιημένα εμπορεύματα αντιστοιχούν από απόψεως συνθέσεως και ποσότητας στα αρχικώς διασαφηθέντα εμπορεύματα, αντικατάσταση μπορεί να επιτρέπεται μόνον όταν τα προς αντικατάσταση προϊόντα είναι κατ' ουσίαν όμοια. Εν προκειμένω, ένα προϊόν βάσεως μπορεί να αντικατασταθεί από άλλο προϊόν βάσεως της ίδιας ποιότητας και με τα ίδια χαρακτηριστικά. Συναφώς, δεν φαίνεται δυνατή διαφορετική λογική ερμηνεία αυτής της διατάξεως.

124. Δεδομένου όμως ότι οι βελγικές αρχές έχουν επιτρέψει την αντικατάσταση προϊόντων βάσεως με μεταποιημένα προϊόντα, πρέπει να θεωρηθεί ότι συντρέχει παράβαση του άρθρου 27, παράγραφος 3, του κανονισμού 3665/87. Επομένως, η Βελγική Κυβέρνηση δεν μπόρεσε να αποδείξει ότι τα εκτιθέμενα από την Επιτροπή στη συνθετική έκθεση είναι εσφαλμένα.

Δέκατο τέταρτο σημείο

125. Η Επιτροπή εξέθεσε στη συνθετική έκθεση ότι στο Βέλγιο είναι δυνατό ο υπεύθυνος του τελωνείου να μην ελέγχει κατά την παραλαβή της δηλώσεως πληρωμής αν υφίσταται επαρκής χώρος αποταμιεύσεως, δηλαδή αν πράγματι υφίστανται τα εμπορεύματα.

126. Το Βέλγιο αιτιολογεί το γεγονός αυτό εκθέτοντας ότι δεν είναι δυνατό να επιτυγχάνεται πλήρης αντίληψη όλων των αποθεματοποιημένων εμπορευμάτων (στο σύστημα της προκαταβολής για μεταποίηση). Αυτό προϋποθέτει συνεχείς φυσικούς ελέγχους, οι οποίοι όμως δεν είναι απαραίτητοι σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις. Εξάλλου, ελέγχεται σε μεγάλες επιχειρήσεις αν υφίστανται τα διασαφηθέντα αποθεματοποιημένα εμπορεύματα. Στις μικρότερες επιχειρήσεις αυτό δεν είναι αναγκαίο, δεδομένου ότι παρατυπίες διακρίνονται επίσης ως έχουν τα πράγματα. Η διενέργεια απογραφής από τα τελωνεία δεν απαιτείται σύμφωνα με τις ισχύουσες κοινοτικές διατάξεις. Αντιθέτως, όμως, διενεργείται καταγραφή των εκάστοτε δηλώσεων πληρωμής.

127. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η μέθοδος που εφαρμόζει η Βελγική Κυβέρνηση συνιστά παράβαση του άρθρου 26, παράγραφος 1, του κανονισμού 3665/87. Όταν τα εμπορεύματα πρέπει να υποβάλλονται σε τελωνειακούς ελέγχους, τα τελωνεία πρέπει να βεβαιώνονται ότι τα εμπορεύματα πράγματι υφίστανται. Πρέπει σε κάθε περίπτωση να περιλαμβάνονται όλα τα δηλωθέντα για προκαταβολή εμπορεύματα ανεξαρτήτως του τόπου στον οποίο έχουν αποθεματοποιηθεί. Όταν ορίζεται — όπως εν προκειμένω — ότι πρέπει να αποθεματοποιούνται υπό τελωνειακό έλεγχο, τότε ο έλεγχος αυτός πρέπει να ασκείται αποτελεσματικώς.

128. Στην αλληλουχία αυτή, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι από το άρθρο 26, παράγραφος 1, του κανονισμού 3665/87 προκύπτει ότι τα προϊόντα ή εμπορεύματα πρέπει να υποβάλλονται σε τελωνειακό έλεγχο από την ημέρα της αποδοχής της δηλώσεως πληρωμής, έως ότου εγκαταλείψουν το τελωνειακό έδαφος της Κοινότητας ή έχουν φθάσει στον προβλεπόμενο προορισμό. Αυτό σημαίνει ότι εν προκειμένω πρέπει να γίνει δεκτός ο ισχυρισμός της Βελγικής Κυβερνήσεως ότι δεν πρέπει οπωσδήποτε να πραγματοποιούνται συνεχείς φυσικοί έλεγχοι. Πάντως — και εδώ πρέπει να γίνει δεκτός ο ισχυρισμός της Επιτροπής — πρέπει να διασφαλίζεται πραγματικός και αποτελεσματικός τελωνειακός έλεγχος. Αυτό όμως δεν μπορεί να σημαίνει τίποτε άλλο από το ότι οι τελωνειακές αρχές πρέπει να πληροφορούνται συνεχώς για τις ποσότητες εμπορευμάτων που έχουν αποθεματοποιηθεί υπό το καθεστώς των προκαταβολών. Ειδικότερα, δεν πρέπει να υπάρχει δυνατότητα να διασαφούνται ανύπαρκτες ποσότητες εμπορευμάτων. Προκειμένου να αποφευχθεί κάτι τέτοιο, τα εκάστοτε τελωνεία υποχρεούνται να βεβαιώνονται ότι όντως υφίστανται οι ποσότητες εμπορευμάτων που αναφέρονται στη δήλωση πληρωμής. Ακόμη και αν αυτό σημαίνει μεγαλύτερη — όχι αμελητέα — δαπάνη, μόνον ένας τέτοιος έλεγχος είναι κατάλληλος και αναγκαίος για να διαπιστωθεί ενδεχόμενη κατάχρηση ήδη στο στάδιο της δηλώσεως πληρωμής και να ληφθούν αντίστοιχα μέτρα. Επομένως, δεδομένου ότι προκύπτει σαφώς ότι είναι απαραίτητος — έστω και όχι συνεχής — ο τελωνειακός έλεγχος για αποθεματοποι-

ημένα προϊόντα και εμπορεύματα από την ημέρα της παραλείψεως της δηλώσεως πληρωμής, εξυπακούεται ότι η βελγική ρύθμιση δεν συνάδει προς τις κοινοτικές διατάξεις.

129. Επομένως, οι ισχυρισμοί της Βελγικής Κυβερνήσεως πρέπει, ως προς το σημείο αυτό, να απορριφθούν.

Δέκατο πέμπτο σημείο

130. Ως προς το τελευταίο σημείο, κατά του οποίου το Βέλγιο διατυπώνει λεπτομερώς τις αντιρρήσεις του, στη συνθετική έκθεση αναφέρεται ότι ο εξαγωγέας, ο οποίος δεν έχει ακόμη τόπο προορισμού για τα εμπορεύματά του, μπορεί, την τελευταία ημέρα της προθεσμίας προκαταβολής, να καταθέσει διασάφηση εξαγωγής με την ένδειξη «Αποθήκη τρίτης χώρας», καθώς και ένα πιστοποιητικό IM-7 (χρονικώς περιορισμένη αποδοχή σε τελωνειακή αποταμίευση). Αυτό γίνεται δεκτό από τα τελωνεία, προκειμένου να επιτευχθεί παράταση της προθεσμίας προκαταβολής.

131. Η Επιτροπή, τόσο με το υπόμνημά της αντικρούσεως όσο και με το υπόμνημά της ανταπαντήσεως, υπογράμμισε ότι το σημείο αυτό δεν ελήφθη υπόψη στο πλαίσιο της χρηματοοικονομικής διορθώσεως που εφαρμόστηκε με την προσβαλλομένη απόφαση. Κατά την άποψη της Επιτροπής, η μέθοδος που χρησιμοποιεί το Βέλγιο δεν είναι μεν επιθυμητή, πλην όμως δεν συνιστά παράβαση του ισχύοντος κοινοτικού δικαίου.

132. Δεδομένου ότι το σημείο αυτό δεν αποτελούσε εν προκειμένω έρεισμα για την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως, δεν χρειάζεται να εξεταστεί περαιτέρω.

133. Γενικώς, μπορεί να διαπιστωθεί ως προς όλα τα προαναφερθέντα σημεία ότι οι ισχυρισμοί του Βελγίου δεν μπορούν να δημιουργήσουν την πεποίθηση ότι οι αφορώσες τα πραγματικά περιστατικά διαπιστώσεις της Επιτροπής είναι εσφαλμένες. Από την προσαρτημένη στη δικογραφία εκτενή αλληλογραφία μεταξύ της Επιτροπής και των βελγικών αρχών προκύπτει επιπλέον ότι οι βελγικές αρχές είχαν ήδη ενημερωθεί εγκαίρως για τις επικρινόμενες ελλείψεις του συστήματος ελέγχου. Σύμφωνα με την αλληλογραφία αυτή, πραγματοποιήθηκε δραστηρίως ανταλλαγή στοιχείων, η οποία ναι μεν δεν είχε ως αποτέλεσμα να αναθεωρήσει η Επιτροπή την άποψή της όσον αφορά τις υφιστάμενες ανεπάρκειες, πλην όμως καταδεικνύει ότι η Επιτροπή εξέτασε τα επιμέρους σημεία. Επομένως, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συντρέχει παραβίαση της αρχής της ειλικρινούς συνεργασίας καθώς και της αρχής της επιμέλειας.

134. Από την έκθεση που περιέχει τα συμπεράσματα του συμβιβαστικού οργάνου, η οποία αναφέρθηκε και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση και αφορά από κοινού τις διαδικασίες συμβιβασμού με την Ιταλία, τη Γερμανία, τις Κάτω Χώρες, το Βέλγιο και τη Γαλλία, συνάγεται ότι το Βέλγιο, ανεξάρτητα από τη φερόμενη ανεύρεση κρέατος θηλυκών ζώων, δεν αμφισβήτησε τις κύριες διαπιστώσεις της Επιτροπής στο πλαίσιο της διαδικασίας συμβιβασμού. Η εκ μέρους των θιγομένων από τις διορθώσεις

κρατών μελών γενομένη επίκριση περιορίστηκε στο ότι οι έλεγχοι της Επιτροπής δεν ήσαν αντιπροσωπευτικοί, ότι ο κίνδυνος διαπράξεως απάτης υπερεκτιμήθηκε και ότι δεν υπάρχουν τα κατάλληλα νομικά ερείσματα για τους ελέγχους που απαιτεί η Επιτροπή. Το συμβιβαστικό όργανο έλαβε κατ' αρχάς ως βάση ότι οι έλεγχοι των κρατών μελών δεν ήσαν επαρκείς. Επίσης, οι επαληθεύσεις της Επιτροπής ήσαν αντιπροσωπευτικές, οι δε αναφερθείσες ελλείψεις τόσο σημαντικές και γενικές ώστε να μη μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστούν απλές εξαιρέσεις από τη συνήθη πρακτική των ελέγχων στα κράτη μέλη. Αυτό είχε ως συνέπεια κίνδυνο προκλήσεως ζημιών σε βάρος του ΕΓΤΠΕ. Βεβαίως, δεν αποδείχθηκε πλήρως ότι επρόκειτο σε κάθε περίπτωση για πολύ υψηλό κίνδυνο προκλήσεως ζημίας, τα δε κράτη μέλη ανακοίνωσαν εξάλλου μέτρα βελτιώσεως. Εντούτοις, υπήρχε άμεση ανάγκη επεμβάσεως της Επιτροπής, διότι ήδη κατά τα προηγούμενα έτη είχαν διατυπωθεί αιτιάσεις για τις ίδιες ή παρόμοιες ελλείψεις.

135. Η έκθεση αυτή δείχνει επίσης ότι το Βέλγιο ούτε καν κατά το στάδιο της διαδικασίας συμβιβασμού κατόρθωσε να δημιουργήσει αμφιβολίες ως προς τις αφορώσες τα πραγματικά περιστατικά διαπιστώσεις της Επιτροπής, μολονότι τις γνώριζε. Η αιτίαση ότι η Επιτροπή δεν συνεργάστηκε ειλικρινά με τις βελγικές αρχές και δεν εξέτασε επιμελώς τους ισχυρισμούς τους είναι επομένως αβάσιμη.

136. Όσον αφορά τη φερόμενη παράβαση της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως που προβλέπεται στο άρθρο 190 της Συνθήκης, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η υποχρέωση αυτή, κατά πάγια νομολογία, εξαρτάται από τη φύση της οικείας πράξεως και από το πλαίσιο στο οποίο θεσπίστηκε [24].

137. Στην ιδιάζουσα αλληλουχία της καταρτίσεως των αποφάσεων περί εκκαθαρίσεως των λογαριασμών, η αιτιολογία μιας αποφάσεως πρέπει να θεωρείται επαρκής εφόσον το κράτος-αποδέκτης συνεργάστηκε στενά στη διαδικασία καταρτίσεως της αποφάσεως αυτής και γνώριζε τους λόγους για τους οποίους η Επιτροπή έκρινε ότι δεν έπρεπε να επιβαρύνει το ΕΓΤΠΕ με το επίδικο ποσό [25].

138. Δεδομένου ότι στην παρούσα υπόθεση είναι βέβαιο ότι η Βελγική Κυβέρνηση συμμετέσχε στη διαδικασία καταρτίσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως και, επομένως, γνώριζε τους λόγους για τους οποίους η Επιτροπή είχε τη γνώμη ότι το επίδικο ποσό δεν έπρεπε να επιβαρύνει το ΕΓΤΠΕ, όπως καθίσταται σαφές από τη διεξοδική αλληλογραφία μεταξύ της Επιτροπής και των βελγικών αρχών, δεν υφίσταται καμία παράβαση της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως.

24 — Απόφαση Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 17, σκέψη 81, καθώς και απόφαση της 22ας Ιουνίου 1993, C-54/91, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1993, σ. I-3399, σκέψη 10).

25 — Βλ. απόφαση Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 17, σκέψη 82, και απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 1998, C-27/94, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. I-5581, σκέψη 36).

139. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι ο πρώτος λόγος ακυρώσεως της Βελγικής Κυβερνήσεως πρέπει να απορριφθεί ως εξ ολοκλήρου αβάσιμος.

2. *Ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως: παράβαση των κανονισμών 729/70 και 1723/72 καθώς και της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως που προβλέπει το άρθρο 190 της Συνθήκης*

140. Στο πλαίσιο αυτού του λόγου ακυρώσεως — ως προς το κείμενο των κανονισμών βλ. το σημείο 20 επ. — η Βελγική Κυβέρνηση υπογραμμίζει ότι η Επιτροπή κακώς προέβη σε γραμμική διόρθωση, δεδομένου ότι δεν είχε πραγματοποιηθεί καμία πληρωμή χωρίς νόμιμη αιτία στο πλαίσιο της προκαταβολής. Η Επιτροπή εσφαλμένως, εξάλλου, θεώρησε ότι το βελγικό σύστημα ελέγχου στο σύνολό του παρουσιάζει ελλείψεις ώστε να δικαιολογείται κατ' αποκοπήν περικοπή 10 %, που να μπορεί να αφορά όλους τους τομείς για τους οποίους δηλώθηκαν δαπάνες. Η Επιτροπή δεν αιτιολόγησε επαρκώς την αρνητική της απόφαση ούτε με τη συνθετική έκθεση. Αυτό συνιστά παράβαση των διατάξεων των κανονισμών 729/70 και 1723/72, καθώς και του άρθρου 190 της Συνθήκης.

141. Οι έλεγχοι που διενήργησε η Επιτροπή — όπως ισχυρίζεται το Βέλγιο — αφορούσαν μόνον τέσσερα τελωνεία. Καίτοι δεν κατέστη δυνατό να διαπιστωθούν πληρωμές χωρίς νόμιμη αιτία, η Επιτροπή επεξέτεινε εντούτοις τις φερόμενες ελλείψεις στο σύνολο της βελγικής επικράτειας. Εξάλλου, οι εν λόγω φερόμενες ελλείψεις διαψεύσθηκαν, πλην όμως ελήφθησαν υπόψη από την Επιτροπή [26].

142. Μολονότι, όπως είναι αυτονόητο, κανένα σύστημα ελέγχου δεν μπορεί να λειτουργεί 100 % τέλεια, η Επιτροπή δεν μπορούσε νομίμως να προβεί σε κατ' αποκοπήν περικοπή στο προαναφερθέν ύψος, δεδομένου ότι οι έλεγχοι της Επιτροπής δεν ήσαν αντιπροσωπευτικοί. Συγκεκριμένα, στο Βέλγιο υπάρχουν, π.χ., 54 τελωνεία, από τα οποία 15 ασκούν κανονικά τις δραστηριότητές τους στο πλαίσιο της προκαταβολής. Η Επιτροπή έλεγξε εντούτοις μόνον 4 τελωνεία. Επομένως, οι επικρινόμενες ελλείψεις δεν επιτρέπεται να καταλογιστούν στα λοιπά τελωνεία μέσω πιθανολογήσεως βάσει της στατιστικής μεθόδου των μεγάλων αριθμών. Η Επιτροπή δεν προσκόμισε εν πάση περιπτώσει καμία απόδειξη για το σύννομο αυτής της μεθόδου.

143. Επίσης, οι επικρίσεις δεν διατυπώθηκαν σε σχέση με ταυτοχρόνως σημειωθείσες ελλείψεις σε όλα τα ελεγχθέντα τελωνεία. Επομένως, δεν επρόκειτο για συστηματικές ελλείψεις του συστήματος ελέγχου.

144. Στα επιμέρους τελωνεία ελέγχθηκαν επίσης μόνον εμπορεύματα μεμονωμένων επιχειρήσεων, χωρίς να υποβληθούν σε έλεγχο και τα υπόλοιπα προϊόντα. Στον τομέα των σιτηρών πραγματοποιήθηκε έλεγχος μόνον ως προς ορισμένες θέσεις του προϋπολογισμού — βύνη (αριθ. 1001) και άλλα σιτηρά (αριθ. θέσεως 1003) — ουδόλως όμως ως προς άλλες.

26 — Εδώ πρόκειται κατ' ουσίαν για τις ήδη εξετασθείσες διαπιστώσεις της Επιτροπής που αφορούν τα πραγματικά περιστατικά.

145. Επίσης, κατά την εκτίμηση του κινδύνου, η Επιτροπή έλαβε ως βάση εσφαλμένες διαπιστώσεις ως προς τα πραγματικά περιστατικά και, επομένως, δεν κατόρθωσε να αποδείξει αιτιώδη συνάφεια μεταξύ ελλείψεων και επαπειλουμένων ζημιών. Κατά συνέπεια, πρέπει να γίνει δεκτή η ύπαρξη σοβαρού διαδικαστικού ελαττώματος, δεδομένου ότι ο προβαλλόμενος από την Επιτροπή κίνδυνος προκλήσεως ζημίας δεν αιτιολογήθηκε επαρκώς.

146. Επομένως, η μέθοδος της Επιτροπής πρέπει να θεωρηθεί στο σύνολό της ότι συνιστά παράβαση του άρθρου 5, παράγραφος 2, στοιχείο γ', του κανονισμού 729/70, παραβίαση των αρχών της συνεργασίας και της εκτιμήσεως των ζημιών που έχει η ίδια διατυπώσει στην έκθεση Belle, καθώς και παράβαση της υποχρεώσεώς της αιτιολογήσεως.

147. Κατά την άποψη της Επιτροπής, οι περικοπές στις οποίες προέβη έγιναν νομότυπα. Οι διαπιστωθείσες από αυτήν ελλείψεις του βελγικού συστήματος ελέγχου δικαιολογούσαν κατ' αποκοπήν περικοπή. Ειδικότερα, δεν μπορεί να επικριθεί ο κατόπιν πιθανολογήσεως βάσει της στατιστικής μεθόδου των μεγάλων αριθμών καταλογισμός των ανεπαρκειών στο όλο σύστημα. Οι πραγματοποιηθείσες από αυτήν επαληθεύσεις ήταν στο σύνολό τους αντιπροσωπευτικές. Στον τομέα του βοείου κρέατος ελέγχθηκαν επιχειρήσεις που έλαβαν το 22,8 % της προκαταβολής το 1993. Επίσης, κατά την επιλογή των τελωνείων επιλέχθηκαν αυτά τα οποία είχαν διεκπεραιώσει πλέον του 25 % των περιπτώσεων προκαταβολής. Επίσης, στον τομέα των σιτηρών οι έλεγχοι είχαν ως αντικείμενο το 32,3 % των δαπανών. Δεδομένου επιπλέον ότι οι ισχύουσες βελγικές διατάξεις εφαρμόζονται στο σύνολο του εθνικού εδάφους, ο κατόπιν πιθανολογήσεως βάσει της στατιστικής μεθόδου του μεγάλου αριθμού καταλογισμός ήταν και εδώ επίσης νομότυπος.

148. Λαβή προς επίκριση έδωσαν ομοίως ανεπαρκείς ειδικοί έλεγχοι στα εκάστοτε τελωνεία. Συνεπεία επίσης των δυνατοτήτων αντικαταστάσεως των εμπορευμάτων υπήρξε πραγματικός κίνδυνος προκλήσεως ζημίας. Εξάλλου, το Βέλγιο έπρεπε να ζητήσει την επιστροφή χρηματικών ποσών, δεδομένου ότι κατά τους ελέγχους βρέθηκε κρέας που δεν ήταν κατάλληλο προς βρώση.

149. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, ήταν δυνατή εν προκειμένω κατ' αποκοπήν περικοπή, δεδομένου ότι το βελγικό σύστημα ελέγχου δεν ανταποκρινόταν στις κοινοτικές επιταγές. Επιπλέον, το Βέλγιο δεν κατόρθωσε να αποδείξει ότι υφίσταντο οι προϋποθέσεις για την ανάληψη των δαπανών από το ΕΓΤΠΕ.

150. Ως προς αυτό το σημείο πρέπει να παρατηρηθεί ότι το ΕΓΤΠΕ, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, χρηματοδοτεί μόνον τις παρεμβάσεις που πραγματοποιούνται σύμφωνα με τις κοινοτικές διατάξεις στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των γεωργικών αγορών. Η Επιτροπή οφείλει εν προκειμένω να ελέγχει αν υφίσταται παράβαση των κανόνων της κοινής οργανώσεως των γεωργικών αγορών.

151. Η Επιτροπή ήταν σε θέση να αποδείξει εν προκειμένω την ύπαρξη πολλών τέτοιων παραβάσεων. Η Βελγική Κυβέρνηση, αντιθέτως, δεν κατόρθωσε να αποδείξει ότι οι διαπιστώσεις της Επιτροπής ήσαν ανακριβείς. Επομένως, παραμένουν σοβαρές αμφιβολίες ως προς το αν είχε θεσπιστεί ένα

κατάλληλο και αποτελεσματικό σύστημα μέτρων επιβλέψεως και ελέγχου.

152. Η Επιτροπή πραγματοποίησε ειδικότερα σε επαρχή βαθμό τους ελέγχους της και εξέτασε κάθε φορά έναν αντιπροσωπευτικό αριθμό των οικείων τελωνείων και επιχειρήσεων. Η Επιτροπή, βάσει των δειγματοληπτικών της ελέγχων, μπορούσε να συναγάγει εξ αντιδιαστολής συμπεράσματα ως προς το όλο σύστημα ελέγχου του Βελγίου. Αντικείμενο εξετάσεως ήταν το όλο σύστημα ελέγχου, η δε έκταση των πράξεων που ελέγχθηκαν από την Επιτροπή είναι καθαυτή αντιπροσωπευτική προκειμένου να καταστεί δυνατός ο κατόπιν πιθανολογήσεως βάσει της στατιστικής μεθόδου των μεγάλων αριθμών καταλογισμός στο σύνολο του συστήματος. Ως προς το ζήτημα αν οι δειγματοληψίες ήσαν αντιπροσωπευτικές, σημασία δεν έχει μόνον ο αριθμός των ελεγχθέντων τελωνείων, αλλ' αρκεί το αν οι επαληθευθείσες προκαταβολές είναι από την άποψη του ύψους του συντελεστή των ποσών τους ή του μεγέθους τους τόσο υψηλές ώστε να είναι δυνατή η συναγωγή αντιπροσωπευτικών εξ αντιδιαστολής συμπερασμάτων για τη συνολική κατάσταση. Δεδομένου ότι εν προκειμένω δεν διατυπώθηκαν επικρίσεις για συγκεκριμένες (μεμονωμένες) δηλώσεις πληρωμής ή διασαφήσεις εξαγωγής, πλην όμως το σύστημα ελέγχου του Βελγίου παρουσίαζε συνολικώς ελλείψεις, η Επιτροπή μπορούσε, χωρίς να υποπέσει σε πλάνη περί το δίκαιο, να μην αναγνωρίσει ένα γενικό ποσό δαπάνης που εκτίμησε κατόπιν αξιολογήσεως των συμπερασμάτων της βάσει της στατιστικής μεθόδου των μεγάλων αριθμών.

153. Εν προκειμένω, παρασχέθηκε στις βελγικές αρχές επαρκής δυνατότητα να λάβουν θέση. Η μέθοδος της Επιτροπής είναι επίσης βάσιμη και έναντι των κατευθυντηρίων γραμμών που διατυπώθηκαν στην έκθεση Belle. Η Επιτροπή ήταν σε θέση να αιτιολογήσει την εκτίμηση του κινδύνου προκλήσεως ζημίας βάσει της εξετάσεως των ελλείψεων που διαπιστώθηκαν. Δεν απαιτείται προς τούτο, σύμφωνα με τις ισχύουσες ρυθμίσεις και τη νομολογία του Δικαστηρίου, η συγκεκριμένη επέλευση ζημίας (βλ. σημεία 48 έως 54 ανωτέρω).

154. Επομένως, η κατ' αποκοπήν περικοπή των δαπανών που δηλώθηκαν είναι σύννομη.

155. Η Βελγική Κυβέρνηση προέβαλε επικουρικώς ότι η Επιτροπή δεν έπρεπε να εφαρμόσει την επίδικη διόρθωση σε όλους τους τομείς για τους οποίους καταβλήθηκαν επιστροφές στο πλαίσιο της προκαταβολής, αλλά μόνο σ' αυτούς που πράγματι ελέγχθηκαν.

156. Πρώτον, η κατ' αποκοπήν διόρθωση επεκτάθηκε και στις επιστροφές λόγω εξαγωγής μαλακού σίτου, μολονότι δεν είχαν υποβληθεί από τις ελεγχθείσες επιχειρήσεις αιτήσεις επιστροφών για τα έτη 1993 και 1994. Επομένως, δεν κατέστη εν προκειμένω δυνατό να διαπιστωθούν ελλείψεις ως προς τον έλεγχο. Αν η Επιτροπή επιθυμούσε να προβεί και εδώ σε περικοπές, θα έπρεπε να είχε ελέγξει άλλες επιχειρήσεις στον τομέα αυτόν.

157. Αυτό προκύπτει επίσης από την έκθεση Belle, κατά την οποία κατ' αποκοπήν διορθώσεις πρέπει να εφαρμόζονται μόνο στον τομέα των δαπανών που αφορούν την περιοχή ή τη διοικητική περιφέρεια στην οποία διαπιστώθηκαν ελλείψεις, εκτός αν αποδεικνύεται ότι μπορεί να διαπιστωθεί η ίδια έλλειψη και σε άλλες περιοχές ή στο σύνολο του εδάφους του κράτους μέλους. Στην παρούσα περίπτωση, οι διαπιστώσεις

που αφορούν άλλες θέσεις του προϋπολογισμού δεν έπρεπε να εφαρμοστούν κατ' επέκταση και στον τομέα του μαλακού σίτου. Οι προβαλλόμενες ελλείψεις δεν έχουν συστηματικό χαρακτήρα και δεν συνεπάγονται κίνδυνο προξενήσεως ζημιών σε βάρος του ΕΓΤΠΕ.

161. Αντικείμενο των ερευνών ήσαν, επομένως, οι έλεγχοι που διενήργησαν τα τελωνεία. Όταν όμως όλο το σύστημα ελέγχου στον τομέα των σιτηρών παρουσιάζει ελλείψεις, αυτό μπορεί να συνεπάγεται διόρθωση και για τη θέση προϋπολογισμού που αφορά τον μαλακό σίτο.

158. Επιπλέον, θα μπορούσε να καταστεί σαφές, κατόπιν ερωτήματος της Επιτροπής, ότι στον τομέα αυτό (του μαλακού σίτου) υφίσταται ένα ιδιαίτερο σύστημα ελέγχου.

162. Ο ισχυρισμός του Βελγίου ότι ισχύουν ειδικές διατάξεις για τον έλεγχο της προκαταβολής για μαλακό σίτο πρέπει να απορριφθεί ως προταθείς καθυστερημένα, δεδομένου ότι προβάλλεται για πρώτη φορά με το υπόμνημα απαντήσεως.

159. Τέλος, οι δειγματοληπτικοί έλεγχοι της Επιτροπής θα έπρεπε να είναι αντιπροσωπευτικοί, πράγμα που εν προκειμένω δεν συνέβη, δεδομένου ότι ο τομέας του μαλακού σίτου αντιστοιχεί οπωσδήποτε στο 27 % των συνολικών δαπανών για τη χρηματοδότηση των δημητριακών.

163. Η επιχειρηματολογία της Βελγικής Κυβερνήσεως δεν είναι πειστική ούτε ως προς το σημείο αυτό. Αφενός, το εν λόγω χωρίο της εκθέσεως Belle αναφέρεται σε γεωγραφικούς και διοικητικούς τομείς και όχι σε διαφορετικές θέσεις προϋπολογισμού, οπότε δεν μπορεί από αυτό να συναχθεί ότι η Επιτροπή ενήργησε παρανόμως. Αφετέρου, οι έλεγχοι της Επιτροπής αφορούσαν τόσο τον τομέα των σιτηρών όσο και τον τομέα του βοείου κρέατος. Δεδομένου ότι εν προκειμένω διαπιστώθηκαν σημαντικές ελλείψεις, η Επιτροπή δικαιολογημένα, κατ' αρχήν, προέβη σε κατ' αποκοπήν περικοπές, ιδίως δε ακόμη και όταν δεν κατέστη δυνατό να διαπιστωθούν συγκεκριμένες απώλειες προς βλάβη του ΕΓΤΠΕ συνεπεία αδικαιολόγητων πληρωμών στο πλαίσιο των επιστροφών λόγω εξαγωγής.

160. Η Επιτροπή επισημαίνει κατ' αρχάς ότι η πραγματοποιηθείσα διόρθωση αφορά μόνον τις προπληρωμές στις οποίες προέβη το Βέλγιο στο πλαίσιο των προκαταβολών. Επίσης κατά την έκθεση Belle, η μέθοδος αυτή δικαιολογείται, διότι οι επιστροφές λόγω εξαγωγής αφορούσαν τους τομείς των δημητριακών και του βοείου κρέατος. Οι επαληθεύσεις της Επιτροπής δεν αφορούσαν μεμονωμένες επιχειρήσεις, αλλά σκοπούσαν στο να παρουσιαστεί με σαφήνεια ολόκληρο το σύστημα ελέγχου στους εν λόγω τομείς.

164. Κατά το χρονικό σημείο της εκδόσεως της συνθετικής εκθέσεως καθώς και της

προσβαλλομένης αποφάσεως, η Επιτροπή όφειλε, ελλείψει άλλων στοιχείων, να λάβει ως βάση ότι οι διαπιστωθείσες ελλείψεις του συστήματος ελέγχου αφορούσαν ολόκληρο τον τομέα των σιτηρών. Το ότι εν προκειμένω ισχύουν ενδεχομένως άλλες διατάξεις για τον μαλακό σίτο, η Βελγική Κυβέρνηση το προέβαλε μόλις με το υπόμνημά της απαντήσεως στο πλαίσιο της ένδικης διαδικασίας. Επομένως, ο ισχυρισμός αυτός πρέπει, κατά το άρθρο 42 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου [27], να απορριφθεί ως εκπρόθεσμος.

165. Επομένως, δεδομένου ότι οι επαληθεύσεις της Επιτροπής αφορούσαν συνολικώς τον τομέα των σιτηρών και διαπιστώθηκαν ελλείψεις στο σχετικό με τον τομέα αυτό σύστημα ελέγχου, διόρθωση σε σχέση με όλες τις δηλωθείσες δαπάνες ήταν δικαιολογημένη.

166. Δεύτερον, το Βέλγιο βάλλει (επικουρικώς) κατά της διορθώσεως που αφορά τον τομέα του βοείου κρέατος. Η Επιτροπή επισήμανε ελλείψεις μόνον όσον αφορά τους ελέγχους που αφορούν το σύστημα των ειδικών επιστροφών που προβλέπονται από τους κανονισμούς 32/82 και 1964/82 — βλ. συναφώς το σημείο 34. Στον τομέα όμως αυτό υφίστανται ειδικές προϋποθέσεις ελέγχου. Από τις ελλείψεις που διαπιστώθηκαν στον τομέα αυτό δεν μπορούν εντούτοις να συναχθούν άνευ ετέρου ελλείψεις που αφορούν τον έλεγχο σε άλλα πεδία του τομέα του βοείου κρέατος, οπότε μια δημοσιονομική διόρθωση θα απαιτούσε χωριστή εξέταση και αιτιολόγηση. Συγκεκριμένα, οι έλεγχοι ειδικότερα για τις επιστροφές λόγω εξαγωγής βοείου κρέατος θηλυκών ζώων είναι κατ' αρχήν διαφορετική από αυτούς που πρέπει να πραγματοποιούνται στο πλαίσιο των ειδικών επιστροφών.

167. Κατά την Επιτροπή, ούτε εδώ διαπιστώνεται νομικό σφάλμα. Οι επαληθεύσεις της αφορούσαν το σύνολο του συστήματος ελέγχου στον τομέα του βοείου κρέατος. Οι αναφανείσες, ιδίως, ανεπάρκειες των επιτόπιων ελέγχων, όπως ελλιπής επάνδρωση των τελωνείων και έλλειψη υλικού (για τους ελέγχους), είναι ανεξάρτητες από τη φύση του συστήματος επιστροφών. Οι ελλείψεις αυτές ήταν εμφανείς σε κάθε έλεγχο, ανεξαρτήτως καταστάσεως. Στα ελεγχθέντα τελωνεία είχαν προβεί σε σχετικές με τις δραστηριότητές τους ενέργειες και άλλοι εξαγωγείς, οπότε οι διαπιστωθείσες ελλείψεις είχαν συνέπειες και γι' αυτούς. Οι επαληθεύσεις της Επιτροπής είχαν επίσης ως αντικείμενο την τήρηση των διατάξεων του κανονισμού 565/80, ο οποίος αφορά την προκαταβολή για κρέας θηλυκών βοοειδών και εμπροσθίων τεταρτημορίων αρσενικών βοοειδών.

168. Ως προς την αιτίαση αυτή πρέπει να λεχθεί ότι — δεδομένου ότι οι επαληθεύσεις της Επιτροπής αφορούσαν ολόκληρο τον τομέα του βοείου κρέατος και για τον λόγο αυτό μπορούν να θεωρηθούν ως αντι-

27 — Η διάταξη αυτή έχει ως εξής:
«§ 1 Οι διάδικοι μπορούν προς υποστήριξη της επιχειρηματολογίας τους να προτείνουν με τα υπομνήματα απαντήσεως και ανταπαντήσεως αποδεικτικά μέσα. Οι διάδικοι αιτιολογούν την καθυστερημένη πρόταση των αποδεικτικών μέσων.
§ 2 Κατά τη διάρκεια της δίκης απαγορεύεται η προβολή νέων ισχυρισμών, εκτός αν στηρίζονται σε νομικά και πραγματικά στοιχεία που ανέκυψαν κατά τη διαδικασία.
(...)»

προσωπευτικές — ορθώς η δημοσιονομική διόρθωση πραγματοποιήθηκε για το σύνολο του τομέα. Επιπλέον, διαπιστώθηκαν ελλείψεις στο σύστημα ελέγχου οι οποίες πρέπει να είχαν αρνητικές συνέπειες για κάθε διαδικασία ελέγχου. Ελλείψεις προσωπικού και υλικού δημιουργούν σημαντικές αμφιβολίες ως προς το αν μπορούσαν να πραγματοποιηθούν αποτελεσματικοί έλεγχοι. Τις αμφιβολίες αυτές δεν μπόρεσαν να διαλύσουν οι ισχυρισμοί της Βελγικής Κυβερνήσεως, οπότε φαίνεται δικαιολογημένη δημοσιονομική διόρθωση για τον ελεγχθέντα τομέα του βοείου κρέατος.

169. Τρίτον, η Βελγική Κυβέρνηση προβάλλει με το δικόγραφο της προσφυγής (επικουρικώς) ότι είχε ήδη επισημάνει στο πλαίσιο της διαδικασίας συμβιβασμού ότι μια διόρθωση στον τομέα των σιτηρών δεν έπρεπε να αφορά δαπάνες που δεν μπορούσαν να καταλογιστούν στο σύστημα της προκαταβολής των επιστροφών λόγω εξαγωγής. Δεδομένου ότι οι επαληθεύσεις της Επιτροπής αφορούσαν μόνον αυτή την προκαταβολή, δεν έπρεπε να συμπεριληφθούν στη διόρθωση άλλοι τομείς. Στο υπόμνημα απαντήσεως εκτίθεται περαιτέρω ότι οι επαληθεύσεις αφορούσαν μόνον την προκαταβολή για μεταποίηση. Για τον λόγο αυτό, το Βέλγιο απέκλεισε τους πίνακες τιμολογίων που αφορούν μη προοριζόμενα για μεταποίηση δημητριακά. Τα ποσά αυτά που αφορούν την προκαταβολή για αποθεματοποίηση εκ πλάνης δεν αναφέρθηκαν από το Βέλγιο στο πλαίσιο της διαδικασίας συμβιβασμού. Τα στοιχεία αυτά ήσαν όμως προσιτά στην Επιτροπή κατά τη διάρκεια της διαδικασίας συμβιβασμού, όπως δείχνει ένα έγγραφο της BBIR της 25ης Σεπτεμβρίου 1996.

170. Η Επιτροπή εκθέτει συναφώς ότι η εφαρμοσθείσα διόρθωση πραγματοποιήθηκε σε σχέση με το σύστημα της προκαταβολής. Εν προκειμένω, έλαβε ως γνώμονα τα στοιχεία και έγγραφα που έθεσαν στη διάθεσή της οι βελγικές αρχές. Οι επαληθεύσεις αφορούσαν τόσο το σύστημα προκαταβολής για μεταποίηση όσο και το σύστημα προκαταβολής για αποθεματοποίηση. Ελέγχθηκαν τόσο η επιχείρηση Boortmalt, που έκανε χρήση της δεύτερης αυτής διαδικασίας, όσο και η τελωνειακή αποθήκη Sobelgra, η οποία ανήκει στο τελωνείο της Αμβέρσας. Το επιχείρημα του Βελγίου ότι δεν έπρεπε να ληφθεί υπόψη και το σύστημα της προκαταβολής για αποταμίευση διατυπώθηκε, με τη μορφή αυτή, για πρώτη φορά με το υπόμνημα απαντήσεως και, επομένως, πρέπει να απορριφθεί ως εκπρόθεσμο.

171. Πρέπει τελικά να γίνουν δεκτοί οι ισχυρισμοί της Επιτροπής. Βάσει των εγγράφων που προσκομίστηκαν στη δικογραφία, πραγματοποιήθηκαν επαληθεύσεις στους εν λόγω τομείς προκαταβολών. Η διόρθωση μπορούσε επομένως να αφορά και τα δύο συστήματα. Οι περαιτέρω ισχυρισμοί της Βελγικής Κυβερνήσεως, σύμφωνα με τους οποίους δεν πρέπει να ληφθεί υπόψη το σύστημα της προκαταβολής για αποταμίευση, πρέπει να απορριφθούν ως εκπρόθεσμοι, διότι διατυπώθηκαν για πρώτη φορά με το υπόμνημα απαντήσεως στο πλαίσιο της ένδικης διαδικασίας και, επομένως, ούτε κατά την έκδοση της αναφερόμενης αποφάσεως ούτε κατά την έκδοση της δικαστικής αποφάσεως μπορούσαν ή μπορούν να ληφθούν υπόψη σύμφωνα με το άρθρο 42, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας.

172. Κατά τα λοιπά, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να θέτουν στη διάθεση της Επιτροπής τα απαραίτητα στοιχεία, οπότε η Επιτροπή δεν όφειλε εν προκειμένω να έχει γνώση των εγγράφων της BBIR.

173. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι και τα τρία σημεία που προβάλλει επικουρικώς η Βελγική Κυβέρνηση πρέπει να απορριφθούν. Επομένως, η Επιτροπή προέβη συννόμως σε κατ' αποκοπήν διόρθωση.

3. *Τρίτος λόγος ακυρώσεως: παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου, της νομικής αρχής patere legem quam ipse fecisti, καθώς και παράβαση της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως*

174. Με τον λόγο αυτό, η Βελγική Κυβέρνηση παραπονείται κατ' ουσίαν ότι η Επιτροπή, τόσο στη συνθετική έκθεση όσο και στην προσβαλλομένη απόφαση, υπερέβη τις καθορισθείσες από την ίδια στην έκθεση Belle κατευθυντήριες γραμμές — βλ. τα σημεία 44 έως 47 ανωτέρω — χωρίς να το αιτιολογήσει επαρκώς. Η Επιτροπή υπέπεσε επομένως σε πλάνη περί το δίκαιο, καταλήγοντας ότι έπρεπε να εφαρμοστεί 10 % κατ' αποκοπήν περικοπή στους τομείς των σιτηρών και του βοείου κρέατος.

175. Κατά τη Βελγική Κυβέρνηση, ήδη από τους ισχυρισμούς που διατύπωσε σε σχέση με τους δύο πρώτους λόγους ακυρώσεως προκύπτει ότι διόρθωση κατά 10 % δεν μπορεί να είναι δικαιολογημένη. Συγκεκριμένα, δεν αποδείχθηκαν ούτε ελλείψεις σε σχέση με το όλο σύστημα ελέγχου ή με σημαντικά στοιχεία του ούτε ο κίνδυνος προκλήσεως πολύ μεγάλων απωλειών προς βλάβη του ΕΓΤΠΕ. Η Επιτροπή δεν έλαβε επίσης υπόψη στο πλαίσιο των εκτιμήσεών της ότι το Βέλγιο προσπάθησε να λάβει αποτελεσματικά μέτρα για την εξάλειψη των ανεπαρκειών που του προσάπτονται. Συγκεκριμένα, εφαρμόστηκε ένα βελτιωμένο σύστημα εκθέσεων ελέγχου. Καταβλήθηκε προσπάθεια να βελτιωθεί ο τρόπος εργασίας των ελεγκτών. Όσον αφορά τους φυσικούς ελέγχους και την εφαρμογή του κανόνα της ισοδυναμίας, θεσπίστηκαν πρόσθετες διατάξεις, για δε τον τομέα του κρέατος προσαρμόστηκαν οι εκάστοτε υπηρεσιακές οδηγίες προς τα σημερινά δεδομένα. Επιπλέον, κατά την ερμηνεία των κοινοτικών διατάξεων, όπως εκτίθεται με τους ισχυρισμούς που διατυπώθηκαν στο πλαίσιο του πρώτου και του δεύτερου λόγου ακυρώσεως (κανόνας ισοδυναμίας, φυσικοί έλεγχοι), ανέκυψαν προβλήματα, δεδομένου ότι το γράμμα τους είναι εν μέρει ασαφές και υφίσταντο διάφορες δυνατότητες ερμηνείας.

176. Τέλος, η δημοσιονομική διόρθωση έπρεπε να περιοριστεί στους ελεγχθέντες τομείς και δεν έπρεπε να αφορά το σύνολο της βελγικής επικράτειας.

177. Η Επιτροπή τονίζει ότι δεν προέβη στην ανώτατη δυνατή διόρθωση, δεδομένου ότι μπορεί ενδεχομένως να αρνηθεί να αναλάβει

όλες τις δαπάνες. Εξάλλου, περικοπή 10 % στον τομέα των σιτηρών αποφασίστηκε για τη Γερμανία, τη Γαλλία, την Ιταλία και τις Κάτω Χώρες. Μόνο στον τομέα του βοείου κρέατος η περικοπή είναι μικρότερη για τα άλλα εν προκειμένω κράτη μέλη.

178. Ως προς το Βέλγιο διαπιστώθηκε ότι οι ελλείψεις αφορούσαν εξ ολοκλήρου το σύστημα ελέγχου ή σημαντικά στοιχεία του. Συνεπεία της ελλείψεως ελέγχων ή της υπάρξεως ανεπαρκειών κατά τους ελέγχους δεν ήταν δυνατό να εξασφαλιστεί ότι οι δαπάνες είναι δικαιολογημένες.

179. Ως προς τον τομέα του βοείου κρέατος, υφίστατο σημαντικός κίνδυνος αντικαταστάσεως των εμπορευμάτων με τη συνέπεια ότι μπορούσαν να εξαχθούν εμπορεύματα σε μικρότερη ποσότητα και βάρος από αυτά που είχαν διασαφηθεί.

180. Στον τομέα των σιτηρών υφίστατο παρόμοιος κίνδυνος, όπου επιβαρυντικό επιπλέον στοιχείο αποτελεί το ότι τα εκάστοτε τελωνεία δεν ήσαν πληροφορημένα για τις πράγματι αποθεματοποιημένες ποσότητες.

181. Οι κύριες αιτιάσεις εκτίθενται στη συνθετική έκθεση προς θεμελίωση της πραγματοποιηθείσας διορθώσεως.

182. Στο πλαίσιο των προκαταβολών επρόκειτο το 1993 για συνολικές δαπάνες 1 600 εκατομμυρίων ECU, πράγμα που αντιστοιχεί στο 15,8 % των συνολικών δαπανών για επιστροφές λόγω εξαγωγής. Το Βέλγιο ήταν ένα από τα έξι κράτη μέλη στα οποία αντιστοιχεί το μεγαλύτερο μέρος των δαπανών αυτών. Όταν επομένως διαπιστώνονται σημαντικές ελλείψεις, αυτό εγκυμονεί τον κίνδυνο πολύ μεγάλων ζημιών. Δεδομένου ότι δεν υφίστατο καμία αμφιβολία ως προς τη διόρθωση σε ποσοστο 10 %, δεν ελήφθησαν υπόψη κανενός είδους ελαφρυντικές περιστάσεις. Εξάλλου, τέτοιες ελαφρυντικές περιστάσεις δεν υφίσταντο. Ήδη στις συνθετικές εκθέσεις των προηγουμένων ετών (1987, 1988, 1989, 1990 και 1992) προσάφθηκαν οι ίδιες ελλείψεις με αυτές που διαπιστώθηκαν κατά τις επαληθεύσεις του 1994.

183. Εξάλλου, οι αναφερθείσες από το Βέλγιο βελτιώσεις δεν είχαν, εν πάση περιπτώσει, ακόμη αισθητά αποτελέσματα τον Νοέμβριο του 1994. Ούτε ερμηνευτικές δυσχέρειες είχαν υπάρξει, δεδομένου ότι η Επιτροπή είχε ήδη κατά τα προηγούμενα έτη υποδείξει, στο πλαίσιο των συνθετικών της εκθέσεων και εγκυκλίων, την ερμηνεία και τον τρόπο εφαρμογής των σχετικών διατάξεων.

184. Όπως ήδη εκτέθηκε στο σημείο 49, αποτελεί πάγια νομολογία του Δικαστηρίου ότι το ΕΓΤΠΕ αναλαμβάνει μόνον τις πραγματοποιούμενες σύμφωνα με τις κοινοτικές διατάξεις παρεμβάσεις στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των γεωργικών αγορών. Δεδομένου ότι το εκάστοτε κράτος μέλος είναι καλύτερα σε θέση να παρέχει και ελέγχει τα απαραίτητα για την εκκαθάριση των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ στοιχεία, αυτό οφείλει να αποδεικνύει λεπτομερώς και πλήρως την ορθότητα των αριθμητικών του στοιχείων και, επομένως, ενδεχομένως να προβάλλει το εσφαλμένο των υπολογισμών της Επιτροπής.

185. Όσον αφορά το ύψος της δημοσιονομικής διορθώσεως, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει σαφώς ότι η Επιτροπή μπορεί μάλιστα να αρνηθεί την πληρωμή του συνόλου των δαπανών που προέκυψαν όταν διαπιστώσει ότι δεν υφίστανται επαρκείς μηχανισμοί ελέγχου.

186. Εξάλλου, το κράτος μέλος οφείλει να αποδείξει ότι είναι αυθαίρετα και άνισα τα κριτήρια τα οποία η Επιτροπή εφάρμοσε προς διαφοροποίηση της αντιμετωπίσεως των περιπτώσεων παρατυπιών, ανάλογα με την έκταση ελλείψεως ελέγχων και με τον βαθμό του κινδύνου που προέκυψε για το ΕΓΤΠΕ. Η Βελγική Κυβέρνηση όμως δεν μπόρεσε να προσκομίσει τέτοια απόδειξη.

187. Οι διαπιστωθείσες από την Επιτροπή ελλείψεις αφορούσαν τουλάχιστον σημαντικά στοιχεία του συστήματος ελέγχου και τη διενέργεια των ελέγχων που έχουν μεγάλη σημασία για τη διασφάλιση της νομιμότητας των δαπανών.

188. Η Επιτροπή κατόρθωσε επίσης να αποδείξει τον κίνδυνο αντιστοίχως μεγάλων απωλειών προς βλάβη του ΕΓΤΠΕ. Ενόψει των υψηλών ποσών δαπανών στον τομέα των προκαταβολών και των ελλείψεων που διαπιστώθηκαν, η Επιτροπή ορθώς έλαβε ως βάση την ύπαρξη σημαντικού κινδύνου.

189. Κατά συνέπεια, ήταν δικαιολογημένη κατ' αποκοπήν μείωση ύψους 10 %. Οι σχετικοί ισχυρισμοί της Βελγικής Κυβερνήσεως πρέπει να απορριφθούν.

4. Τέταρτος λόγος ακυρώσεως: παραβίαση της αρχής της ισότητας και παράβαση της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως

190. Η Επιτροπή προέβη στον τομέα του βοείου κρέατος σε περικοπή 10 % για το Βέλγιο, εντούτοις όμως για τη Γερμανία, τη Γαλλία, την Ιταλία και τις Κάτω Χώρες μόνο σε 5 %.

191. Η Βελγική Κυβέρνηση θεωρεί ότι αυτό αποτελεί αδικαιολόγητη άνιση μεταχείριση. Ο κατάλογος των κύριων αιτιάσεων που στρέφονται κατά του Βελγίου είναι μεν μακρύτερος από αυτόν των άλλων κρατών μελών, πλην όμως, δεδομένου ότι στηρίζεται σε εσφαλμένες διαπιστώσεις ως προς τα πραγματικά περιστατικά, είναι νομικώς εσφαλμένος.

192. Ως προς τις Κάτω Χώρες διαπιστώθηκαν παρόμοιες ελλείψεις, πλην όμως ο συντελεστής διορθώσεως είναι χαμηλότερος. Η κατάσταση των δύο αυτών κρατών μελών είναι παρόμοια, πλην όμως είχε ως αποτέλεσμα διαφορετική εκτίμηση. Και στα άλλα επίσης κράτη μέλη επρόκειτο για παρόμοιες ελλείψεις, εντούτοις όμως οι κυρώσεις που επιβλήθηκαν στο Βέλγιο ήσαν μεγαλύτερες.

193. Κατά την άποψη της Επιτροπής, αρκεί απλώς μια ματιά στον κατάλογο των παραλείψεων, ο οποίος ως προς το Βέλγιο είναι μακρύτερος απ' ό,τι ως προς τα άλλα κράτη μέλη, για να γίνει αντιληπτό ότι εν προκειμένω υπήρξε, σε ακόμη σοβαρότερη έκταση, παράβαση των κοινοτικών διατάξεων.

194. Συγκεκριμένα, εκτός από ελλείψεις στη διενέργεια των ελέγχων διαπιστώθηκαν ιδίως ανεπάρκειες στην επάνδρωση και στον εξοπλισμό. Στα άλλα κράτη μέλη δεν διαπιστώθηκε η ύπαρξη των προβλημάτων αυτών.

195. Ειδικότερα, όσον αφορά τους ελέγχους στο πλαίσιο των κανονισμών 32/82 και 1964/82, αυτοί ήσαν ουσιωδώς αποτελεσματικότεροι στα λοιπά ελεγχθέντα κράτη μέλη. Στα κράτη αυτά ήσαν παρόντες ελεγκτές κατά την αποστέωση, οι οποίοι σφράγιζαν τα τεμάχια κρέατος, επιτηρούσαν την εξαγωγή, διαπίστωναν το βάρος και προέβαιναν στη σφράγιση με μόλυβδο. Τέτοιος βαθμός ελέγχου δεν διαπιστώθηκε στο Βέλγιο.

196. Συναφώς, πρέπει να παρατηρηθεί ότι απαγορευόμενη άνιση μεταχείριση μπορεί να υφίσταται μόνον όταν όμοιες καταστάσεις τυγχάνουν διαφορετικής μεταχειρίσεως χωρίς αυτό να δικαιολογείται αντικειμενικώς. Αυτό όμως δεν συμβαίνει στην παρούσα περίπτωση. Όπως η ίδια η Βελγική Κυβέρνηση παραδέχθηκε, ο κατάλογος παραλείψεων που αφορά αυτό το κράτος μέλος είναι μακρύτερος από αυτόν των λοιπών ελεγχθέντων κρατών μελών. Επιπλέον, προέκυψε ότι οι παραλείψεις ή ανεπάρκειες υφίστανται σε μεγαλύτερη έκταση στο βελγικό σύστημα ελέγχου απ' ό,τι στα λοιπά κράτη μέλη που αφορά η προσβαλλομένη απόφαση. Επομένως, δεδομένου ότι δεν υφίστανται παρόμοιες καταστάσεις, δεν μπορεί να υπάρχει παραβίαση της αρχής της ισότητας.

197. Ομοίως, δεν υφίσταται ούτε παραβίαση της αρχής της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως, δεδομένου ότι οι βελγικές αρχές είχαν από νωρίς γνώση των αιτιάσεων της Επιτροπής, τους παρασχέθηκε δε η δυνατότητα να λάβουν σχετικώς θέση.

198. Επομένως, από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η προσφυγή της Βελγικής Κυβερνήσεως πρέπει να απορριφθεί εξ ολοκλήρου ως αβάσιμη.

Δικαστικά έξοδα

199. Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Επιτροπή το ζήτησε, το Βασίλειο του Βελγίου, το οποίο ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

ΣΤ — Πρόταση

200. Για τους ανωτέρω λόγους, προτείνω στο Δικαστήριο να:

1) απορρίψει την προσφυγή·

2) καταδικάσει το Βασίλειο του Βελγίου στα δικαστικά έξοδα.