ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)
της 1ης Οκτωβρίου 1998 *

Στην υπόθεση C-238/96,

Ιρλανδία, εκπροσωπούμενη από τον M. A. Buckley, Chief State Solicitor, επικουρούμενο από την M. Finlay, SC, και τον D. Barniville, barrister, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την Πρεσβεία της Ιρλανδίας, 28, route d'Arlon,

προσφεύγουσα,

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπουμένης από τον X. Lewis, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον C. Gómez de la Cruz, μέλος της ίδιας υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

καθής,

που έχει ως αντικείμενο τη μερική ακύρωση της αποφάσεως 96/311/ΕΚ της Επιτροπής, της 10ης Απριλίου 1996, σχετικά με την εκκαθάριση των λογαριασμών των κρατών μελών στο πλαίσιο των δαπανών που χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ), τμήμα Εγγυήσεων, για το οικονομικό έτος 1992, καθώς και για ορισμένες δαπάνες για το οικονομικό έτος 1993 (ΕΕ L 117, σ. 19),

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους C. Gulmann, πρόεδρο τμήματος, M. Wathelet (εισηγητή), J. C. Moitinho de Almeida, J.-P. Puissochet και L. Sevón, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: S. Alber
γραμματέας: L. Hewlett, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 4ης Φεβρουαρίου 1998,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 24ης Μαρτίου 1998,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 10 Ιουλίου 1996, η Ιρλανδία ζήτησε, δυνάμει του άρθρου 173, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ, τη μερική ακύρωση της αποφάσεως 96/311/ΕΚ της Επιτροπής, της 10ης Απριλίου 1996, σχετικά με την εκκαθάριση των λογαριασμών των κρατών μελών στο πλαίσιο των δαπανών που χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ), τμήμα Εγγυήσεων, για το οικονομικό έτος 1992, καθώς και για ορισμένες δαπάνες για το οικονομικό έτος 1993 (ΕΕ L 117, σ. 19, στο εξής: προσβαλλομένη απόφαση), κατά το μέρος που η απόφαση αυτή την αφορά.

2 Με την προσφυγή ζητείται η ακύρωση της ως άνω αποφάσεως καθόσον η Επιτροπή κήρυξε μη καταλογιστέα στο ΕΓΤΠΕ τα ακόλουθα ποσά:

— ποσό 26 222 656,22 ιρλανδικών λιρών (IR£) το οποίο αντιπροσωπεύει το 10 % των δαπανών που δήλωσε η Ιρλανδία για τη δημόσια αποθεματοποίηση βοείου κρέατος κατά το οικονομικό έτος 1990, λόγω παραβάσεως του άρθρου 8 του κανονισμού (ΕΟΚ) 729/70 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970, περί χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 93)·

— ποσό 24 020 455,26 IR£, το οποίο αντιπροσωπεύει το 5 % των δαπανών που δήλωσε η Ιρλανδία για τη δημόσια αποθεματοποίηση βοείου κρέατος κατά το οικονομικό έτος 1991, λόγω παραβάσεως του άρθρου 8 του κανονισμού 729/70·

— ποσό 9 613 206,00 IR£, ήτοι το 2 % των δαπανών που δήλωσε η Ιρλανδία για τη δημόσια αποθεματοποίηση βοείου κρέατος κατά το οικονομικό έτος 1991, λόγω μη σύννομης διαδικασίας δημοπρασίας για το βόειο κρέας·

— ποσό 8 862 144,00 IR£, ήτοι το 2 % των δαπανών που δήλωσε η Ιρλανδία για τη δημόσια αποθεματοποίηση βοείου κρέατος κατά το οικονομικό έτος 1992, λόγω μη σύννομης διαδικασίας δημοπρασίας για το βόειο κρέας.

Επί των διορθώσεων στον τομέα της δημόσιας αποθεματοποιήσεως βοείου κρέατος

3 Η εφαρμοστέα στον τομέα των αγορών από τους οργανισμούς παρεμβάσεως κανονιστική ρύθμιση ορίζει ότι, για να επιτρέπεται να αγορασθεί από τους οργανισμούς παρεμβάσεως, το κρέας πρέπει να είναι ορισμένης ποιότητας, εξοστεϊσμένο και συσκευασμένο σύμφωνα με ορισμένους κανόνες. Εξάλλου, οι εθνικές αρχές οφείλουν, διενεργώντας ελέγχους, να μεριμνούν για την τήρηση των διατάξεων που επιτάσσουν την επίτευξη συγκεκριμένου αποτελέσματος.

4 Συναφώς, τα άρθρα 2 και 3 του κανονισμού 729/70 προβλέπουν ότι χρηματοδοτούνται οι επιστροφές κατά την εξαγωγή προς τρίτες χώρες που χορηγούνται σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες και οι παρεμβάσεις που προορίζονται για τη ρύθμιση των γεωργικών αγορών, καθόσον επιχειρούνται σύμφωνα με τους κανόνες αυτούς.

5 Το άρθρο 5 του κανονισμού 729/70 ορίζει ότι τα κράτη μέλη πρέπει να διαβιβάζουν περιοδικά στην Επιτροπή ορισμένα έγγραφα.

6 Εξάλλου, το άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70 επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να διασφαλίζουν το σύννομο και την πραγματοποίηση των χρηματοδοτουμένων από το ΕΓΤΠΕ πράξεων, να προλαμβάνουν και να πατάσσουν τις πλημμέλειες και να ανακτούν τα απολεσθέντα εξ αιτίας πλημμελειών ή αμελειών ποσά. Το άρθρο 8, παράγραφος 2, του ίδιου κανονισμού ορίζει ότι δεν επιρρίπτονται στην Κοινότητα οι οικονομικές συνέπειες των πλημμελειών ή αμελειών που είναι καταλογιστέες στις διοικητικές αρχές ή τους οργανισμούς των κρατών μελών.

7 Τέλος, πρέπει να ληφθεί υπόψη η έκθεση Belle της Επιτροπής, η οποία καθορίζει τις κατευθυντήριες γραμμές που πρέπει να ακολουθούνται οσάκις πρέπει να εφαρμοσθούν χρηματοοικονομικές διορθώσεις εις βάρος κράτους μέλους.

8 Εκτός από τρεις κύριες τεχνικές υπολογισμού, ως προς τις οποίες η Επιτροπή και η Ιρλανδική Κυβέρνηση συμφωνούν ότι δεν έχουν εφαρμογή, η έκθεση Belle προβλέπει, για τις δύσκολες περιπτώσεις, τη μέθοδο του κατ' αποκοπήν ποσοστού:

«Καθώς η πρακτική ελέγχου των συστημάτων απέκτησε ευρεία εφαρμογή, το ΕΓΤΠΕ προσέφυγε όλο και περισσότερο σε μια αξιολόγηση του κινδύνου που παρουσιάζουν οι ελλείψεις των συστημάτων. Από την ίδια τη φύση του εκ των υστέρων ελέγχου, σπανίως μπορεί να διαπιστωθεί κατά τον χρόνο του λογιστικού ελέγχου αν μια απαίτηση ήταν νόμιμη κατά τον χρόνο της πληρωμής. Ο αριθμός των ελαιοδένδρων μπορεί να διαπιστωθεί οποτεδήποτε μετέπειτα,

λόγω του ότι κανονικά δεν μεταβάλλεται, αλλά ο αριθμός των προβάτων ή η ποιότητα του εξαγομένου τυριού δεν μπορεί να επαληθευθεί αργότερα. Ως εκ τούτου, η ζημία εις βάρος των κοινοτικών κεφαλαίων πρέπει να καθορισθεί με αξιολόγηση του κινδύνου στον οποίο εκτίθενται τα κεφάλαια αυτά από τις ανεπάρκειες του ελέγχου, οι οποίες μπορούν να αφορούν τόσο τη φύση ή την ποιότητα των διεξαγομένων ελέγχων όσο και την ποσότητα αυτών. Η προσέγγιση αυτή ουδόλως εισάγει την αρχή της αναλογικότητας στην εκκαθάριση των λογαριασμών, αλλά δημιουργεί ένα σύνδεσμο μεταξύ αιτίας και αποτελέσματος.

Κατά τον καθορισμό του αν πρέπει να εφαρμοσθεί χρηματοοικονομική διόρθωση και, εφόσον εφαρμοσθεί, σε ποιο ποσοστό πρέπει να ανέρχεται, προέχει η εκτίμηση του βαθμού του κινδύνου ζημίας εις βάρος των κοινοτικών κεφαλαίων λόγω της ανεπάρκειας του ελέγχου. Τα εξής ειδικά στοιχεία πρέπει να λαμβάνονται υπόψη:

"1.Εάν η ανεπάρκεια αφορά την αποτελεσματικότητα του συστήματος ελέγχου γενικά, την αποτελεσματικότητα ενός συγκεκριμένου στοιχείου του συστήματος ή τη διεξαγωγή ενός ή περισσοτέρων ελέγχων βάσει του συστήματος.

2. Η σπουδαιότητα της ανεπαρκείας εντός του συνόλου των προβλεπομένων διοικητικών φυσικών και άλλων ελέγχων.

3. Κατά πόσον τα μέτρα αφήνουν περιθώρια απάτης, λαμβανομένων υπόψη ιδίως των οικονομικών κινήτρων."»

9 Η έκθεση Belle προτείνει τρεις κατηγορίες κατ' αποκοπήν διορθώσεων:

«Α. 2 % της δαπάνης, όταν η ανεπάρκεια περιορίζεται σε ήσσονος σημασίας τμήματα του συστήματος ελέγχου ή στη διενέργεια ελέγχων που δεν είναι βασικοί για τη διασφάλιση του συννόμου της δαπάνης, οπότε μπορεί εύλογα να συναχθεί το συμπέρασμα ότι ο κίνδυνος ζημίας εις βάρος του ΕΓΤΠΕ ήταν ασήμαντος.

Β. 5 % της δαπάνης, όταν η ανεπάρκεια αφορά σημαντικά στοιχεία του συστήματος ελέγχου ή τη διενέργεια ελέγχων οι οποίοι παίζουν σημαντικό ρόλο στη διασφάλιση του συννόμου της δαπάνης, οπότε μπορεί εύλογα να συναχθεί το συμπέρασμα ότι ο κίνδυνος ζημίας εις βάρος του ΕΓΤΠΕ ήταν σημαντικός.

Γ. 10 % της δαπάνης, όταν η ανεπάρκεια αφορά το σύνολο των στοιχείων ή βασικά στοιχεία του συστήματος ελέγχου ή τη διενέργεια ελέγχων που είναι βασικοί για τη διασφάλιση του συννόμου της δαπάνης, οπότε μπορεί εύλογα να συναχθεί το συμπέρασμα ότι υπήρξε κίνδυνος μεγάλης εκτάσεως ζημίας εις βάρος του ΕΓΤΠΕ.»

10 Οι κατευθυντήριες γραμμές της εν λόγω εκθέσεως προβλέπουν επίσης ότι, οσάκις υπάρχει αμφιβολία ως προς την εφαρμοστέα διόρθωση, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα ακόλουθα στοιχεία ως ελαφρυντικές περιστάσεις:

«— εάν οι εθνικές αρχές έλαβαν αποτελεσματικά μέτρα για τη θεραπεία των ανεπαρκειών αμέσως μόλις αποκαλύφθηκαν·

— εάν οι ανεπάρκειες προέκυψαν από δυσκολίες στην ερμηνεία των κοινοτικών νομοθετημάτων.»

11 Στις 2 Απριλίου 1990 η ΓΔ VI της Επιτροπής ανέλαβε την πρωτοβουλία να διατάξει έρευνα ως προς τη δημόσια αποθεματοποίηση βοείου κρέατος στην Ιρλανδία δυνάμει του άρθρου 9, παράγραφος 2, του κανονισμού 729/70, το οποίο απονέμει στους εντεταλμένους υπαλλήλους της Επιτροπής την εξουσία να ελέγχουν αν οι διοικητικές πρακτικές συνάδουν προς τους κοινοτικούς κανόνες, αν υπάρχουν δικαιολογητικά έγγραφα καθώς και υπό ποιους όρους διενεργούνται και ελέγχονται οι χρηματοδοτούμενες από το ΕΓΤΠΕ πράξεις. Από την έρευνα αυτή προέκυψε ότι, σε ποσοστό άνω του 10 % των δειγμάτων, δεν είχε επιτευχθεί το απαιτούμενο αποτέλεσμα. Αποκαλύφθηκαν επίσης διάφορες παράτυπες αγορές. Οι αδυναμίες του ιρλανδικού συστήματος ελέγχου

αφορούσαν την ποιότητα του προσφερομένου για αγορά κρέατος σε ορισμένες περιπτώσεις, την εναπομένουσα ποσότητα κρέατος μετά την αφαίρεση των οστών σε άλλα δείγματα και τη συσκευασία σε άλλες περιπτώσεις.

12 Οι ελλείψεις αυτές γνωστοποιήθηκαν στις ιρλανδικές αρχές με το από 11 Οκτωβρίου 1991 έγγραφο του Legras, γενικού διευθυντή της ΓΔ VI.

13 Υπάλληλοι της Επιτροπής διενήργησαν άλλες επιθεωρήσεις στην Ιρλανδία τον Δεκέμβριο του 1991. Μια παρτίδα ιρλανδικού εξοστεϊσμένου βοείου κρέατος επιθεωρήθηκε στην Ιταλία τον Μάρτιο και τον Ιούλιο του 1992, ενώ ιρλανδικό βόειο κρέας με οστά που είχε αποθηκευθεί στις Κάτω Χώρες επιθεωρήθηκε τον Ιούλιο και τον Αύγουστο του 1993.

14 Με έγγραφο το οποίο απηύθυνε ο Legras στις 3 Μαΐου 1995 στον γενικό γραμματέα του ιρλανδικού Υπουργείου Γεωργίας, Επισιτισμού και Δασών, γνωστοποιήθηκε επισήμως στις ιρλανδικές αρχές το συμπέρασμα της ΓΔ VI ότι οι χρηματοοικονομικές διορθώσεις για τα οικονομικά έτη 1990 και 1991 έπρεπε να ανέλθουν σε 74 263 567,90 IR£, ποσό το οποίο αντιστοιχεί σε κατ' αποκοπήν ποσοστό 10 % για κάθε οικονομικό έτος.

15 Προκειμένου να επιτύχουν την αναγνώριση των απορριφθεισών δαπανών, οι ιρλανδικές αρχές προσέφυγαν στο όργανο συμβιβασμού σύμφωνα με τη διαδικασία που θεσπίστηκε με την απόφαση 94/442/ΕΚ της Επιτροπής, της 1ης Ιουλίου 1994, σχετικά με τη θέσπιση διαδικασίας συμβιβασμού στο πλαίσιο της εκκαθάρισης των λογαριασμών του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων, ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων (ΕΕ L 182, σ. 45).

16 Στις 22 Νοεμβρίου 1995 το όργανο συμβιβασμού υπέβαλε την τελική του έκθεση, στην οποία έκρινε ότι ήταν «δυσχερές να δικαιολογηθούν γενικευμένες διορθώσεις ποσού τόσο υψηλού όσο το προταθέν εν προκειμένω». Το όργανο αυτό συνέστηκε επίσης τη διαφοροποίηση των συντελεστών διορθώσεως,

λαμβάνοντας υπόψη τα έτη κατά τα οποία επήλθαν βελτιώσεις στις διαδικασίες ελέγχου, και κάλεσε τα μέρη να συζητήσουν σχετικά με το πρόσφορο ποσοστό χρηματοοικονομικής διορθώσεως.

17 Στη συνοπτική της έκθεση για το 1992 η Επιτροπή καθόρισε τις διορθώσεις σε ποσοστό 10 % για το 1990 και 5 % για το 1991 για τους ακολούθους λόγους:

«Δεδομένου ότι οι ιρλανδικές αρχές δεν εκπλήρωσαν, κατά την περίοδο 1990-1991, τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από το άρθρο 8 του κανονισμού (ΕΟΚ) 729/70, επιβάλλεται δημοσιονομική διόρθωση. Οι αδυναμίες του συστήματος ελέγχου αφορούσαν στοιχεία που κρίθηκαν ουσιώδη από τις υπηρεσίες της Επιτροπής. Από την άλλη πλευρά, ήδη για το οικονομικό έτος 1991 είχαν επισημανθεί ανωμαλίες με τη συνοπτική έκθεση VI/320/94. Οι ανωμαλίες αυτές είχαν ως αποτέλεσμα πολύ σημαντικά ποσά να βαρύνουν αδικαιολόγητα το ταμείο.

Επειδή η ζημία που υπέστη το ΕΓΤΠΕ δεν μπορεί να μετρηθεί με βεβαιότητα, φαίνεται αναγκαίο να γίνει κατ' αποκοπήν αξιολόγηση η οποία, λαμβανομένων υπόψη των προσπαθειών που κατέβαλαν οι ιρλανδικές αρχές για τη βελτίωση του οικείου συστήματος ελέγχου, αντιστοιχεί σε διόρθωση 10 % του συνόλου των δαπανών που βάρυναν τον κοινοτικό προϋπολογισμό για τα έτη 1990-1991 όσον αφορά τη δημόσια αποθεματοποίηση βοείου κρέατος.

Μετά από προσεκτική εξέταση της έκθεσης του οργάνου συμβιβασμού, της 21ης Νοεμβρίου 1995, για την υπόθεση 95/IR/013, η Επιτροπή εκτίμησε ότι η προταθείσα διόρθωση για το έτος 1990 πρέπει να παραμείνει, δεδομένης της βαρύτητας των διαπιστωθεισών αδυναμιών κατά τους ελέγχους, και ότι για το έτος 1991 θα πρέπει να προσδιορισθεί στο ύψος του 5 %, λαμβάνοντας υπόψη τα ληφθέντα μέτρα κατά τη διάρκεια του έτους αυτού για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της πιστότητας των ελέγχων και την εντεύθεν μείωση του κινδύνου ατασθαλιών.»

18 Στο τμήμα αυτό της προσφυγής ακυρώσεως, η Ιρλανδία δεν αμφισβητεί την ορθότητα του συμπεράσματος της Επιτροπής ότι παρέβη το άρθρο 8 του κανονισμού 729/70 το 1990 και το 1991. Συγκεκριμένα, η Ιρλανδία αναγνωρίζει ότι το σύστημα της διαρκούς παρουσίας εμφάνιζε αδυναμίες το 1990 και, κατά πολύ λιγότερο, το 1991. Ωστόσο, η Ιρλανδία αντικρούει ορισμένους άλλους λόγους τους οποίους επικαλείται η Επιτροπή για να υποστηρίξει την ορθότητα της προσβαλλομένης αποφάσεως.

19 Υπό τις συνθήκες αυτές, η Ιρλανδία προβάλλει πέντε λόγους ακυρώσεως, αντλούμενους αντιστοίχως από την έλλειψη αιτιολογίας, από την έλλειψη αξιολογήσεως των κινδύνων που διέτρεξε το ΕΓΤΠΕ, από την εσφαλμένη εκτίμηση των ζημιών τις οποίες φέρεται ότι υπέστη το ΕΓΤΠΕ, από την παραβίαση των κατευθυντηρίων γραμμών της εκθέσεως Belle και από την έλλειψη νόμιμης βάσης.

Επί της ελλείψεως αιτιολογίας

20 Με τον πρώτο λόγο ακυρώσεως, η Ιρλανδία προσάπτει στην Επιτροπή ότι δεν εξέθεσε κανένα λόγο προς δικαιολόγηση του συμπεράσματός της ότι το ΕΓΤΠΕ είχε επιβαρυνθεί εκ λάθους με πολύ σημαντικά ποσά.

21 Κατά παγία νομολογία, η έκταση της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως εξαρτάται από τη φύση της οικείας πράξεως και από το πλαίσιο στο οποίο θεσπίστηκε η πράξη αυτή (βλ. αποφάσεις της 25ης Φεβρουαρίου 1988, 327/85, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, Συλλογή 1988, σ. 1065, σκέψη 13, και της 22ας Ιουνίου 1993, C-54/91, Γερμανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1993, σ. I-3399, σκέψη 10).

22 Συναφώς, αρκεί να υπομνησθεί ότι στις αποφάσεις περί εκκαθαρίσεως λογαριασμών δεν απαιτείται λεπτομερής αιτιολογία, καθόσον οι αποφάσεις αυτές λαμβάνονται βάσει της συνοπτικής εκθέσεως ή των συνοπτικών εκθέσεων και όλων των εγγράφων που αντάλλαξε το κράτος μέλος με την Επιτροπή, πράγμα το οποίο συνεπάγεται ότι η ενδιαφερόμενη κυβέρνηση συνεργάστηκε στενά κατά τη διαδικασία καταρτίσεως της αποφάσεως και, επομένως, γνώριζε τον λόγο

για τον οποίο η Επιτροπή έκρινε ότι δεν πρέπει να επιβαρυνθεί το ΕΓΤΠΕ με τα επίμαχα ποσά (απόφαση της 24ης Μαρτίου 1988, 347/85, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής, Συλλογή 1988, σ. 1749, σκέψη 60).

23 Όπως προκύπτει από τα έγγραφα που αντάλλαξε η Επιτροπή με τις εθνικές αρχές (βλ. σκέψεις 12 και 14 της παρούσας αποφάσεως), η Επιτροπή τις πληροφόρησε σχετικά με τις αδυναμίες του συστήματος ελέγχου οι οποίες, εξάλλου, είχαν ήδη επισημανθεί στη συνοπτική έκθεση για το οικονομικό έτος 1991. Επιπλέον, στη συνοπτική έκθεση για το οικονομικό έτος 1992, η Επιτροπή έκρινε ότι οι αδυναμίες αυτές αφορούσαν ουσιώδη στοιχεία και, ενόψει του ότι ήταν αδύνατο να καθοριστεί με βεβαιότητα το ύψος της ζημίας που υπέστη το ΕΓΤΠΕ, επέβαλε, κατ' εφαρμογήν των κατευθυντηρίων γραμμών της εκθέσεως Belle, κατ' αποκοπήν διόρθωση ποσοστού 10 % για το οικονομικό έτος 1990 και 5 % για το οικονομικό έτος 1991, λαμβάνοντας υπόψη τις βελτιώσεις που επήλθαν και την εντεύθεν μείωση του κινδύνου για τον κοινοτικό προϋπολογισμό.

24 Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, ο πρώτος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί.

Επί της ελλείψεως αξιολογήσεως των κινδύνων που διέτρεξε το ΕΓΤΠΕ

25 Με τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως, η Ιρλανδική Κυβέρνηση προσάπτει στην Επιτροπή ότι παρέλειψε να δικαιολογήσει το συμπέρασμα ότι το ΕΓΤΠΕ είχε επιβαρυνθεί εκ λάθους με πολύ υψηλά ποσά κατά τα οικονομικά έτη 1990 και 1991, λόγω της προβαλλομένης πλημμελούς εκπληρώσεως των υποχρεώσεων που υπέχουν οι ιρλανδικές αρχές από το άρθρο 8 του κανονισμού 729/70.

26 Συγκεκριμένα, κατά την Ιρλανδική Κυβέρνηση, από τα άρθρα 5 και 8 του κανονισμού 729/70, από τη νομολογία του Δικαστηρίου, από την αρχή της ασφαλείας δικαίου και από τις κατευθυντήριες γραμμές που δημοσίευσε η Επιτροπή προκύπτει ότι, οσάκις η Επιτροπή αποφασίζει την εφαρμογή χρηματοοικονομικής διορθώσεως λόγω του ότι ένα κράτος μέλος παρέβη τις υποχρεώσεις που

υπέχει από το άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70, πρέπει πρώτα να εκτιμήσει την ενδεχόμενη έκταση των πλημμελειών που οφείλονται στις προβαλλόμενες ανεπάρκειες ελέγχου και να αξιολογήσει στη συνέχεια τις χρηματοοικονομικές επιπτώσεις των πλημμελειών αυτών. Συνεπώς, η Επιτροπή έπρεπε να εκτιμήσει τον αιτιώδη σύνδεσμο μεταξύ της ελλείψεως ελέγχου και του ύψους των ενδεχομένων ζημιών εις βάρος των κοινοτικών κεφαλαίων.

27 Συναφώς, υπενθυμίζεται καταρχάς ότι, κατά παγία νομολογία, τα άρθρα 2 και 3 του κανονισμού 729/70 επιτρέπουν στην Επιτροπή να επιβαρύνει το ΕΓΤΠΕ μόνο με τα ποσά που έχουν καταβληθεί σύμφωνα με τους κανόνες που έχουν θεσπιστεί στους διαφόρους τομείς των γεωργικών προϊόντων, αφήνοντας τα κράτη μέλη να φέρουν κάθε άλλη δαπάνη, ιδίως δε τα ποσά που οι εθνικές αρχές κακώς έκριναν ότι μπορούν να καταβάλουν στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των αγορών (αποφάσεις της 7ης Φεβρουαρίου 1979, 11/76, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1979/Ι, σ. 93, σκέψη 8, 18/76, Γερμανία κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1979/Ι, σ. 151, σκέψη 7, και της 10ης Νοεμβρίου 1993, C-48/91, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, Συλλογή 1993, σ. Ι-5611, σκέψη 14).

28 Επομένως, μολονότι στην Επιτροπή εναπόκειται να αποδείξει την ύπαρξη παραβιάσεως των κοινοτικών κανόνων, το κράτος μέλος οφείλει να αποδείξει, κατά περίπτωση, ότι η Επιτροπή έσφαλε ως προς τις χρηματοοικονομικές συνέπειες που πρέπει να συναχθούν (βλ., συναφώς, απόφαση της 12ης Ιουλίου 1984, 49/83, Λουξεμβούργο κατά Επιτροπής, Συλλογή 1984, σ. 2931, σκέψη 30).

29 Εξάλλου, η Επιτροπή δεν υποχρεούται να αποδείξει την ύπαρξη ζημίας, αλλά μπορεί να αρκεσθεί στην παροχή σοβαρών σχετικών ενδείξεων. Ο εν λόγω μετριασμός της περί αποδείξεως απαιτήσεως εξηγείται από την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ Κοινότητας και κρατών μελών στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής (βλ., συναφώς, απόφαση της 10ης Νοεμβρίου 1993, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, προπαρατεθείσα, σκέψη 17).

30 Συγκεκριμένα, η διαχείριση της χρηματοδοτήσεως από το ΕΓΠΤΕ γίνεται κυρίως από τις εθνικές διοικητικές αρχές, οι οποίες οφείλουν να επαγρυπνούν για την αυστηρή τήρηση των κοινοτικών κανόνων. Το σύστημα αυτό, το οποίο

βασίζεται στην αρχή της εμπιστοσύνης μεταξύ εθνικών και κοινοτικών αρχών, δεν προβλέπει κανένα συστηματικό έλεγχο εκ μέρους της Επιτροπής, πράγμα που θα ήταν, άλλωστε, ουσιαστικώς αδύνατο για την τελευταία. Μόνον το κράτος μέλος είναι σε θέση να γνωρίζει και να καθορίζει με ακρίβεια τα αναγκαία για την επεξεργασία των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ στοιχεία, ενώ η Επιτροπή δεν βρίσκεται τόσο κοντά όσο απαιτείται για να λαμβάνει τις πληροφορίες που χρειάζεται από τους επιχειρηματίες (βλ. απόφαση της 10ης Νοεμβρίου 1993, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, προπαρατεθείσα, σκέψη 11).

31 Η περιορισμένη έκταση της υποχρεώσεως προσκομίσεως αποδεικτικών στοιχείων την οποία υπέχει η Επιτροπή επιβεβαιώνεται από τις κατευθυντήριες γραμμές της εκθέσεως Belle κατά τις οποίες, για τις δυσχερείς περιπτώσεις στις οποίες το ύψος της προκληθείσας ζημίας δεν μπορεί να υπολογισθεί με ακρίβεια, «η ζημία εις βάρος των κοινοτικών κεφαλαίων πρέπει να καθορισθεί με αξιολόγηση του κινδύνου στον οποίο εκτίθενται τα κεφάλαια αυτά από τις ανεπάρκειες του ελέγχου».

32 Όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 23 της παρούσας αποφάσεως, η Επιτροπή αξιολόγησε προσηκόντως αυτή την αιτιώδη συνάφεια.

33 Υπό τις συνθήκες αυτές, ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί.

Επί της εσφαλμένης εκτιμήσεως των ζημιών που φέρεται ότι υπέστη το ΕΓΤΠΕ

34 Με τον τρίτο λόγο ακυρώσεως, η Ιρλανδική Κυβέρνηση προσάπτει στην Επιτροπή ότι εκτίμησε εσφαλμένως το ύψος των ζημιών τις οποίες φέρεται ότι υπέστη το ΕΓΤΠΕ.

35 Κατά την Ιρλανδική Κυβέρνηση, ο κίνδυνος ζημίας για το ΕΓΤΠΕ κατά το οικονομικό έτος 1991 περιοριζόταν στο 1 % της τιμής πωλήσεως της ποσότητας βοείου κρέατος που αγοράστηκε από τους οργανισμούς παρεμβάσεως, πράγμα το οποίο αντιστοιχεί στη διαφορά μεταξύ της εναπομένουσας ποσότητας κρέατος μετά την αφαίρεση των οστών στην Ιρλανδία και αυτής στα λοιπά κράτη μέλη.

36 Υπενθυμίζεται κατ' αρχάς ότι, κατά παγία νομολογία (απόφαση Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής, προπαρατεθείσα, σκέψη 13), σε περίπτωση που δεν καθίσταται δυνατό να διαπιστωθεί με βεβαιότητα η έκταση της αύξησης των δαπανών μιας θέσης του προϋπολογισμού του ΕΓΤΠΕ, που προκλήθηκε από ασυμβίβαστο με το κοινοτικό δίκαιο εθνικό μέτρο, η Επιτροπή δεν έχει άλλη επιλογή από το να αρνηθεί τη χρηματοδότηση του συνόλου των εν λόγω δαπανών.

37 Στη συνέχεια, επισημαίνεται ότι, οσάκις η Επιτροπή, αντί να απορρίψει το σύνολο των κατά παράβαση των σχετικών κανόνων πραγματοποιηθεισών δαπανών, προσπάθησε να διαπιστώσει τις οικονομικές επιπτώσεις της παράνομης ενέργειας μέσω υπολογισμών βασιζόμενων σε εκτίμηση της κατάστασης που θα είχε προκύψει στην οικεία αγορά αν δεν είχε διαπραχθεί η παράβαση, εναπόκειται στο κράτος μέλος να αποδείξει το εσφαλμένο των υπολογισμών αυτών (απόφαση Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής, προπαρατεθείσα, σκέψη 15).

38 Συναφώς, επισημαίνεται, πρώτον, ότι, λαμβανομένων υπόψη των επιχειρημάτων που ανέπτυξε η Επιτροπή με το υπόμνημά της ανταπαντήσεως, η Ιρλανδία δέχθηκε ότι η διαφορά μεταξύ της εναπομένουσας ποσότητας κρέατος μετά την αφαίρεση των οστών στην Ιρλανδία και της ποσότητας αυτής στα άλλα κράτη μέλη ανερχόταν σε 1,96 %. Εντεύθεν συνάγεται ότι, βάσει των στοιχείων που επικαλείται η Ιρλανδία και μόνο, δικαιολογείται ήδη διόρθωση ποσοστού 2 %.

39 Δεύτερον, η Επιτροπή απέδειξε άλλες ανεπάρκειες ελέγχου. Επισήμανε ιδίως ότι η ποσότητα κρέατος μετά την αφαίρεση των οστών ουδόλως ελεγχόταν. Εξάλλου, η Επιτροπή διαπίστωσε κατά τους ελέγχους αυτούς ότι πλέον του 10 % του εξετασθέντος κρέατος δεν πληρούσε τις απαιτήσεις ποιότητας, λίπους και τεμαχισμού.

40 Υπό τις συνθήκες αυτές, το ύψος της μειώσεως στην οποία προέβη η Επιτροπή δεν φαίνεται αδικαιολόγητο.

41 Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, ο τρίτος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί.

Επί της παραβιάσεως των κατευθυντηρίων γραμμών της εκθέσεως Belle

42 Με τον τέταρτο λόγο ακυρώσεως, η Ιρλανδία ισχυρίζεται ότι η Επιτροπή έπρεπε να λάβει υπόψη της, κατά τον καθορισμό του ποσοστού διορθώσεως, ως ελαφρυντική περίσταση, το γεγονός ότι οι εθνικές αρχές έλαβαν αποτελεσματικά μέτρα για τη θεραπεία των ανεπαρκειών αμέσως μετά την εμφάνισή τους.

43 Συναφώς, αρκεί η διαπίστωση ότι η Επιτροπή έλαβε δεόντως υπόψη την προβληθείσα από την Ιρλανδία ελαφρυντική περίσταση, δεδομένου ότι η διόρθωση για το οικονομικό έτος 1991 μειώθηκε από 10 σε 5 % (βλ. σκέψεις 16 και 17 της παρούσας αποφάσεως).

44 Επομένως, ο τέταρτος λόγος ακυρώσεως πρέπει επίσης να απορριφθεί.

Επί της ελλείψεως νόμιμης βάσης

45 Με τον πέμπτο λόγο ακυρώσεως, η Ιρλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η Επιτροπή σκοπεύει να προβεί, δυνάμει των άρθρων 2 και 3 του κανονισμού 729/70, σε μειώσεις επί απολύτως νομίμων δαπανών στις οποίες υποβλήθηκε η Ιρλανδία το 1992 και με τις οποίες μπορεί, επομένως, να επιβαρυνθεί το ΕΓΤΠΕ. Η Επιτροπή, αρνούμενη να επιβαρύνει το ταμείο αυτό με κάθε ποσό που υπερβαίνει τις εις βάρος του ζημίες, οι οποίες ενδεχομένως οφείλονται σε αδυναμίες στις διαδικασίες ελέγχου της Ιρλανδίας, επιβάλλει κατ' ουσίαν στην Ιρλανδία κύρωση την οποία ούτε η Συνθήκη ούτε κανένας σχετικός κανονισμός τής απονέμουν δικαίωμα να επιβάλλει.

46 Συναφώς, αρκεί η υπόμνηση ότι, σε περίπτωση που δεν καθίσταται δυνατό να διαπιστωθεί με βεβαιότητα η έκταση της αύξησης των δαπανών μιας θέσης του προϋπολογισμού του ΕΓΤΠΕ, που προκλήθηκε από ασυμβίβαστο με το κοινοτικό δίκαιο εθνικό μέτρο, η Επιτροπή έχει την ευχέρεια να αρνηθεί τη χρηματοδότηση του συνόλου των εν λόγω δαπανών (βλ. απόφαση Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής, προπαρατεθείσα, σκέψη 13).

47 Εξάλλου, επισημαίνεται ότι, για τους λόγους που εκτίθενται στις σκέψεις 23, 38, 39 και 43 της παρούσας αποφάσεως, από τίποτε δεν προκύπτει ότι οι εφαρμοσθείσες διορθώσεις υπερβαίνουν τις ζημίες εις βάρος του κοινοτικού προϋπολογισμού.

48 Επομένως, δεδομένου ότι ο πέμπτος λόγος ακυρώσεως στηρίζεται σε εσφαλμένη υπόθεση, πρέπει να απορριφθεί.

Επί των χρηματοοικονομικών διορθώσεων που αφορούν τα μέτρα παρεμβάσεως στον τομέα του βοείου κρέατος

49 Οι θεμελιώδεις κανόνες της κοινής οργανώσεως των αγορών στον τομέα του βοείου κρέατος περιλαμβάνονται στον κανονισμό (ΕΟΚ) 805/68 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1968 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 72). Το άρθρο 6 του κανονισμού αυτού επιτρέπει στην Επιτροπή να λαμβάνει μέτρα για να διατηρεί σταθερές τις τιμές στις αγορές της Κοινότητας. Ο κανονισμός 805/68, όπως τροποποιήθηκε, μεταξύ άλλων, με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 571/89 του Συμβουλίου, της 2ας Μαρτίου 1989 (ΕΕ L 61, σ. 43, στο εξής: κανονισμός 805/68), έχει εφαρμογή στο χρονικό διάστημα που αφορά η παρούσα υπόθεση (οικονομικά έτη 1992 και 1993).

50 Μέχρι το 1989 ίσχυε σύστημα αυτόματης αγοράς από τους οργανισμούς παρεμβάσεως οσάκις οι τιμές ήσαν χαμηλότερες από ορισμένα όρια, πράγμα που είχε ως συνέπεια ότι οι οργανισμοί παρεμβάσεως αγόραζαν πολύ μεγάλες ποσότητες σε τιμές υψηλότερες από τις τιμές της ελεύθερης αγοράς.

51 Για να αντιμετωπισθεί η δυσλειτουργία αυτή, επήλθε μεταρρύθμιση το 1989. Διατηρήθηκε μεν σε ισχύ η αυτόματη αγορά σε περίπτωση πολύ μεγάλης πτώσεως των τιμών, αλλά συγχρόνως θεσπίστηκε σύστημα αγορών κατόπιν διαγωνισμών, ώστε οι αγοραζόμενες ποσότητες και τα καταβαλλόμενα τιμήματα να μην υπερβαίνουν τα όρια του αναγκαίου για την εύλογη στήριξη της αγοράς.

52 Έτσι, δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 2, του κανονισμού 805/68, το Συμβούλιο καθορίζει τιμή παρεμβάσεως μία φορά ετησίως. Οσάκις οι τιμές της ελεύθερης αγοράς εντός της Κοινότητας είναι κατώτερες ορισμένων ποσοστών της τιμής παρεμβάσεως, οι οργανισμοί παρεμβάσεως ενός ή περισσοτέρων κρατών μελών μπορούν, υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 6, να αγοράζουν ορισμένες κατηγορίες, ποιότητες ή ομάδες ποιοτήτων βοείου κρέατος κοινοτικής καταγωγής.

53 Οι αγορές πραγματοποιούνται με ανοικτούς διαγωνισμούς. Δεν μπορούν, δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 1, του κανονισμού 805/68, να υπερβούν ποσότητα 220 000 τόνων ετησίως για ολόκληρη την Κοινότητα.

54 Εντούτοις, κατά το άρθρο 6, παράγραφος 5, του εν λόγω κανονισμού, σε περίπτωση πολύ μεγάλης πτώσεως των τιμών, προβλέπεται διαδικασία κατά την οποία όλες οι προσφορές που είναι ίσες ή κατώτερες του 80 % της τιμής παρεμβάσεως γίνονται δεκτές και δεν καταλογίζονται στη μέγιστη ποσότητα του άρθρου 6, παράγραφος 1 (διαδικασία αποκαλούμενη «δίκτυ ασφαλείας»).

55 Δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 6, του κανονισμού 805/68, οι διαγωνισμοί πρέπει να εξασφαλίζουν την ισότητα προσβάσεως όλων των ενδιαφερομένων και προκηρύσσονται βάσει συγγραφής υποχρεώσεων.

56 Από το άρθρο 6, παράγραφος 7, του κανονισμού 805/68 προκύπτει ότι οι λεπτομέρειες εφαρμογής του συστήματος παρεμβάσεως θεσπίζονται από την Επιτροπή, η οποία αποφασίζει επίσης την προκήρυξη και την αναστολή των διαγωνισμών, αφού ακούσει την επιτροπή διαχειρίσεως. Κατά το χρονικό διάστημα που αφορά η παρούσα υπόθεση, οι εν λόγω λεπτομέρειες διέπονταν από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 859/89 της Επιτροπής, της 29ης Μαρτίου 1989, περί των λεπτομερειών εφαρμογής των μέτρων παρεμβάσεως στον τομέα του βοείου κρέατος (ΕΕ L 91, σ. 5).

57 Από το άρθρο 7 του κανονισμού 859/89 προκύπτει ότι η απόφαση για τις αγορές μέσω δημοπρασίας δημοσιεύεται στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* το Σάββατο ή την Τρίτη που προηγείται της ημερομηνίας λήξεως της πρώτης προθεσμίας υποβολής προσφορών. Κατά το άρθρο 8 του εν λόγω κανονισμού, κατά τον χρόνο ισχύος της προσκλήσεως για την υποβολή προσφορών, η προθεσμία για την υποβολή προσφορών λήγει κάθε δεύτερη και τέταρτη Τετάρτη του μήνα, ώρα 12.00 (ώρα Βρυξελλών).

58 Κατά το άρθρο 9 του κανονισμού 859/89, διάταξη που αποτελεί τον πυρήνα της υπό κρίση διαφοράς:

«1. Ο υποβάλλων προσφορά μπορεί να συμμετέχει στη δημοπρασία μόνο εάν αναλαμβάνει γραπτώς να τηρήσει τις διατάξεις σχετικά με τις εν λόγω αγορές.

2. Οι ενδιαφερόμενοι συμμετέχουν στη δημοπρασία του οργανισμού παρέμβασης των κρατών μελών όπου αυτή έχει αρχίσει, είτε με κατάθεση γραπτής προσφοράς έναντι αποδείξεως παραλαβής είτε με οποιοδήποτε μέσο γραπτής επικοινωνίας με απόδειξη παραλαβής αποδεκτό από τον οργανισμό παρέμβασης· οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να υποβάλουν μόνο μία προσφορά ανά κατηγορία και ανά δημοπρασία.

3. Η προσφορά αναφέρει:

α) το όνομα και τη διεύθυνση του υποβάλλοντος προσφορά·

β) την προσφερόμενη ποσότητα των προϊόντων της ή των κατηγοριών που αναφέρονται στην προκήρυξη της δημοπρασίας, εκφραζόμενη σε τόνους·

γ) την προτεινόμενη τιμή ανά 100 χιλιόγραμμα προϊόντων της ποιότητας R3 (...)·

δ) το ή τα κέντρα παρέμβασης στα οποία ο υποβάλλων προσφορά προτίθεται να παραδώσει το προϊόν.

(...)»

59 Κατά το άρθρο 9, παράγραφος 4, στοιχείο γ', του εν λόγω κανονισμού, ο υποβάλλων προσφορά πρέπει να αποδείξει ότι κατέθεσε εγγύηση δημοπρασίας πριν από τη λήξη της προθεσμίας για την υποβολή των προσφορών και, σύμφωνα με το άρθρο 9, παράγραφοι 5 και 6, η προσφορά δεν μπορεί να αποσυρθεί μετά τη λήξη της προθεσμίας υποβολής προσφορών και πρέπει να εξασφαλίζεται το απόρρητο των προσφορών.

60 Από το άρθρο 7 του κανονισμού 859/89 προκύπτει ότι, κατά την έναρξη της διαδικασίας δημοπρασίας, μπορεί να καθοριστεί μια ελάχιστη τιμή κάτω από την οποία οι προσφορές δεν μπορούν να γίνουν δεκτές και από το άρθρο 8 προκύπτει ότι οι οργανισμοί παρεμβάσεως διαβιβάζουν τις προσφορές στην Επιτροπή το αργότερο 24 ώρες μετά τη λήξη της προθεσμίας υποβολής προσφορών.

61 Το άρθρο 11, παράγραφος 1, του κανονισμού 859/89 ορίζει ότι, λαμβάνοντας υπόψη τις ληφθείσες προσφορές για κάθε δημοπρασία και αφού ακούσει την επιτροπή διαχειρίσεως, η Επιτροπή καθορίζει μέγιστη τιμή αγοράς· λόγω ειδικών συνθηκών είναι δυνατόν να καθορίζεται διαφορετική τιμή ανά κράτος μέλος ή περιοχή κράτους μέλους σε συνάρτηση με τις μέσες τιμές της αγοράς που έχουν διαπιστωθεί. Κατά την παράγραφο 2 της διατάξεως αυτής, μπορεί επίσης να αποφασισθεί να μη δοθεί συνέχεια στη δημοπρασία και, κατά την παράγραφο 3, εάν το σύνολο των προσφερομένων ποσοτήτων σε τιμή ίση ή κατώτερη της μέγιστης τιμής υπερβαίνει τις ποσότητες που μπορούν να αγορασθούν, οι ποσότητες που έχουν κατακυρωθεί μπορούν να μειωθούν με την εφαρμογή ενός συντελεστή μειώσεως.

62 Το άρθρο 12 του κανονισμού 859/89 ορίζει ότι η προσφορά απορρίπτεται εάν η προτεινόμενη τιμή είναι μεγαλύτερη από τη μέγιστη καθορισθείσα τιμή και το άρθρο 10, παράγραφος 2, ότι η εγγύηση επιστρέφεται ολόκληρη αν δεν γίνει δεκτή η προσφορά.

63 Από το άρθρο 13 του κανονισμού 859/89 προκύπτει ότι, σε περίπτωση αποδοχής της προσφοράς, η εγγύηση επιστρέφεται ολόκληρη αν η παραδοθείσα ποσότητα αντιπροσωπεύει το 95 % τουλάχιστον της προσφερθείσας ποσότητας. Αν η παραδοθείσα ποσότητα περιλαμβάνεται μεταξύ του 85 % και του 95 % της προσφερθείσας ποσότητας, η εγγύηση καταπίπτει υπέρ των οργανισμών

παρεμβάσεως κατ' αναλογίαν της ελλείπουσας ποσότητας, πλην των περιπτώσεων ανωτέρας βίας. Σε όλες τις λοιπές περιπτώσεις, η εγγύηση καταπίπτει στο σύνολό της υπέρ των οργανισμών παρεμβάσεως, υπό την επιφύλαξη της ανωτέρας βίας.

64 Η υποχρέωση καταθέσεως εγγυήσεως θεσπίστηκε για να παύσει η πρακτική των υπερτιμημένων προσφορών.

65 Εξάλλου, κατά το άρθρο 12, παράγραφος 2, του κανονισμού 859/89, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις που απορρέουν από τη δημοπρασία δεν μεταβιβάζονται. Επιπλέον, ο οργανισμός παρεμβάσεως πρέπει, κατά το άρθρο 15, να καταβάλει στον υπερθεματιστή την τιμή που αναγράφεται στην προσφορά του.

66 Μετά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της υπό κρίση υποθέσεως, ο κανονισμός 859/89 καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2456/93 της Επιτροπής, της 1ης Σεπτεμβρίου 1993, περί λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του κανονισμού 805/68 όσον αφορά τα γενικά και ειδικά μέτρα παρέμβασης στον τομέα του βοείου κρέατος (ΕΕ L 225, σ. 4). Το άρθρο 9 του κανονισμού 859/89 αντικαταστάθηκε από μια λεπτομερή διάταξη αφορώσα τα πρόσωπα που μπορούν να υποβάλλουν προσφορά, το άρθρο 11, κατά το οποίο:

«1. Μπορούν να υποβάλλουν προσφορές μόνο:

α) τα σφαγεία στον τομέα του βοείου κρέατος που έχουν εγκριθεί κατά την έννοια της οδηγίας 64/433/ΕΟΚ και για τα οποία δεν ισχύει παρέκκλιση δυνάμει του άρθρου 2 της οδηγίας 91/498/ΕΟΚ του Συμβουλίου, ανεξαρτήτως του νομικού καθεστώτος τους, καθώς και

β) οι έμποροι ζώων ή κρεάτων που αναθέτουν τη σφαγή στα εν λόγω σφαγεία για λογαριασμό τους και οι οποίοι είναι εγκεκριμένοι σε δημόσιο μητρώο με ατομικό αριθμό.

2. Οι ενδιαφερόμενοι συμμετέχουν στη δημοπρασία του οργανισμού παρέμβασης στο κράτος μέλος όπου αυτή έχει αρχίσει είτε με υποβολή γραπτής προσφοράς έναντι αποδείξεως παραλαβής, είτε με οποιοδήποτε μέσο γραπτής επικοινωνίας, αποδεκτό από τον οργανισμό παρέμβασης, έναντι αποδείξεως παραλαβής.

Οι προσφορές υποβάλλονται ξεχωριστά ανάλογα με τον τύπο της δημοπρασίας.

3. Οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να υποβάλουν μόνο μία προσφορά ανά κατηγορία και ανά δημοπρασία.

Κάθε κράτος μέλος διασφαλίζει ότι οι ενδιαφερόμενοι δεν συνδέονται μεταξύ τους από πλευράς διεύθυνσης, προσωπικού και λειτουργίας.

Εφόσον υπάρχουν σοβαρές ενδείξεις ότι αυτό δεν συμβαίνει ή όταν μια προσφορά δεν αντιστοιχεί στην οικονομική πραγματικότητα, η αποδοχή της εν λόγω προσφοράς προϋποθέτει προσκόμιση, από τον υποβάλλοντα την προσφορά, πρόσφορων αποδείξεων ως προς την τήρηση της διάταξης του δευτέρου εδαφίου.

Όταν αποδειχτεί ότι ένας ενδιαφερόμενος έχει υποβάλει περισσότερες από μία αιτήσεις, τότε δεν γίνεται δεκτή καμία από τις αιτήσεις του.

4. (...)»

67 Λόγω διαφόρων γεγονότων [ασθένεια των τρελών αγελάδων (ΣΕΒ), γερμανική ενοποίηση, πόλεμος του Κόλπου, εξέλιξη των σχέσεων με την Ανατολική Ευρώπη κ.λπ.], η κοινοτική αγορά βοείου κρέατος διήλθε από το 1990 έως το 1992 μια άνευ προηγουμένου κρίση η οποία προκάλεσε, από το οικονομικό έτος 1991, διαρκή αύξηση των εξόδων του προϋπολογισμού της Κοινότητας. Έτσι, οι εκ μέρους των οργανισμών παρεμβάσεως αγορές βοείου κρέατος της Κοινότητας αυξήθηκαν από 540 000 τόνους το 1987 σε 1 030 000 τόνους το 1991, δηλαδή κατά 90,7 % εντός τεσσάρων ετών.

68 Κατά την Επιτροπή, ορισμένες επιχειρήσεις υπέβαλαν τότε πλείονες προσφορές στον ίδιο διαγωνισμό. Στη συνοπτική έκθεσή της για το οικονομικό έτος 1991 η Επιτροπή ανέφερε τα εξής:

«Ιρλανδία

(...) Η ίδια ομάδα είχε υποβάλει μέχρι και 9 ξεχωριστές προσφορές σε τιμές οι οποίες απείχαν μεταξύ τους κατά ορισμένα μόνο κλάσματα νομισματικής μονάδας. Η ίδια κατάσταση διαπιστώθηκε για όλες τις διαδικασίες υποβολής προσφορών που υποβλήθηκαν σε εξέταση και πρέπει, επομένως, να θεωρηθεί ότι η πρακτική αυτή είναι ευρύτατα διαδεδομένη. Το ακόλουθο παράδειγμα αποτελεί την πιο εύγλωττη περιγραφή της κατάστασης που επικρατεί:

— 56η διαδικασία υποβολής προσφορών, ημερομηνία λήξεως προθεσμίας: 22 Οκτωβρίου 1991

* 68 προσφορές υποβλήθηκαν συνολικά σε τιμές οι οποίες κυμάνθηκαν μεταξύ των 256,75 και 255,50 ECU/100 κιλά.

* Μεταξύ αυτών 58 προσφορές έγιναν τελικά αποδεκτές σε τιμές οι οποίες κυμάνθηκαν μεταξύ των 255,80 και των 255,50 ECU/100 κιλά.

* Παραβάλλοντας τα ονόματα, τις διευθύνσεις, τους αριθμούς τηλεαντιγράφων και τηλετύπων, κ.λπ., η ομάδα που διενήργησε τον λογιστικό έλεγχο μπόρεσε να διαπιστώσει ότι οι 68 προσφορές είχαν προέλθει από 20 περίπου διαφορετικές πηγές μολονότι, βεβαίως, οι ονομασίες των επιχειρήσεων και οι αριθμοί μητρώου ήσαν διαφορετικοί και ότι, σε όλες σχεδόν τις περιπτώσεις, οι προσφορές είχαν υπογραφεί από διαφορετικά πρόσωπα. Διαπιστώθηκε επίσης ότι οι προσφορές που προέρχονταν από εταιρίες του ιδίου ομίλου είχαν υποβληθεί μέσω φωτοαντιγράφων στα οποία είχαν γίνει αλλαγές μόνον όσον αφορά τα ατομικά λεπτομερή στοιχεία κάθε επιχείρησης.

Το χαρακτηριστικό παράδειγμα διαπιστώθηκε στο πλαίσιο της 65ης διαδικασίας υποβολής προσφορών δυνάμει του κανονισμού 771/92 με λήξη της προθεσμίας για την υποβολή των προσφορών την 24η Μαρτίου 1992, όπου διαπιστώθηκε από το ΕΓΤΠΕ, σχετικά με έναν όμιλο επιχειρήσεων, ότι:

— και στις 9 προσφορές αναγράφονταν η ίδια διεύθυνση, οι ίδιοι αριθμοί τηλεφώνου, τηλετύπου, τηλεαντιγράφου και κέντρου παρέμβασης για την παράδοση και ότι ακόμα και η λέξη "διαχειριστής" είχε σαφώς φωτοτυπηθεί από ένα πρωτότυπο κείμενο σε κάθε περίπτωση·

— και οι 9 προσφορές έφεραν ως ημερομηνία και ώρα παραλαβής: στις 24 Μαρτίου 1992 ώρα 10.40·

— τα λεπτομερή στοιχεία όλων των τιμολογίων ήσαν παρόμοια, συμπεριλαμβανομένων των αριθμών τραπεζικών λογαριασμών, παρ' όλο που το όνομα της εταιρίας που είχε αρχικά τυπωθεί είχε αντικατασταθεί, ορισμένες φορές χονδροειδώς, από το όνομα της επιχείρησης που υπέβαλε την προσφορά. Και μάλιστα, τα τιμολόγια αυτά έφεραν επακόλουθους αριθμούς.

Κατά συνέπεια το ΕΓΤΠΕ συμπεραίνει ότι οι προσφορές αυτές ήσαν στενά συνδεδεμένες μεταξύ τους και προέρχονταν από την ίδια πηγή, και ότι αυτή η διασύνδεση πρέπει να ήταν προφανής για τις επιτροπές των διαγωνισμών στα οικεία κράτη μέλη. Ένα τέτοιο παράδειγμα, παρ' όλο που είναι ακραίο, είναι χαρακτηριστικό όσον αφορά τα στοιχεία που εξετάσθηκαν σχετικά με άλλες συνδεόμενες μεταξύ τους προσφορές. Οι έρευνες που επακολούθησαν στα γραφεία των εταιριών απεκάλυψαν ότι 6 από τις εταιρίες είχαν ιδρυθεί μεταξύ της

17ης και 30ής Μαΐου 1990 και ότι όλες οι πληρωμές κατά τη διάρκεια του 1991 είχαν καταχωρηθεί υπό τον ίδιο εμπορικό αριθμό αναφοράς του Υπουργείου Γεωργίας.»

69 Κατά την Επιτροπή, οι πρακτικές αυτές απαγορεύονταν ρητώς από την εφαρμοστέα στον σχετικό τομέα κοινοτική κανονιστική ρύθμιση και αντέβαιναν πλήρως στον σκοπό του συστήματος παρεμβάσεως. Στη συνοπτική έκθεσή της, η Επιτροπή δέχθηκε ότι είχε σημειωθεί παράβαση των άρθρων 9, παράγραφος 2 (υποβολή μιας μόνον προσφοράς ανά συμμετέχοντα ανά δημοπρασία), 12, παράγραφος 2 (απαγόρευση μεταβιβάσεως των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη δημοπρασία), 9, παράγραφος 4, στοιχείο γ' (κατάθεση της εγγυήσεως από τον ίδιο τον προσφέροντα), και 15, παράγραφος 1 (καταβολή του τιμήματος στον υπερθεματιστή), του κανονισμού 859/89.

70 Η Επιτροπή έκρινε ότι οι υποβαλόντες προσφορά υιοθέτησαν τις πρακτικές αυτές προκειμένου να πωλήσουν τη μεγαλύτερη δυνατή ποσότητα κρέατος προς τους οργανισμούς παρεμβάσεως σε τιμές όσο το δυνατόν υψηλότερες, μειώνοντας συγχρόνως σημαντικά τους κινδύνους απωλείας των εγγυήσεών τους δημοπρασίας. Κατά την Επιτροπή, σε περίπτωση παραδόσεως μικρότερης ποσότητας από την παραδοτέα, η κατανομή μιας προσφερομένης ποσότητας σε πλείονες υποβληθείσες προσφορές παρείχε, πράγματι, τη δυνατότητα παραδόσεως μέρους τουλάχιστον των προσφερθεισών ποσοτήτων και, συνεπώς, ανακτήσεως των σχετικών εγγυήσεων.

71 Στη συνοπτική έκθεσή της για το οικονομικό έτος 1992, η Επιτροπή, «λόγω του σοβαρού και συστηματικού χαρακτήρα των καταχρήσεων που διαπιστώθηκαν (...) στην Ιρλανδία», ενέμεινε στις αιτιάσεις αυτές και για το οικονομικό έτος 1992 (σ. 121).

72 Απαντώντας στην Επιτροπή, κατά την άποψη της οποίας οι αρμόδιες εθνικές αρχές όφειλαν να επέμβουν για να παύσουν οι πρακτικές αυτές, οι ιρλανδικές αρχές αντέτειναν ότι ο κανονισμός 859/89 δεν τους επέτρεπε να επέμβουν, δεδομένου ότι οι προσφορές προέρχονταν από αυτοτελή φυσικά ή νομικά πρόσωπα.

73 Η υπόθεση υποβλήθηκε στην κρίση του οργάνου συμβιβασμού που συστάθηκε κατόπιν πρωτοβουλίας της Επιτροπής με την απόφασή της 94/442.

74 Το όργανο συμβιβασμού έκρινε ότι δεν μπορούσε να αποφανθεί με βεβαιότητα ότι η διαδικασία δημοπρασίας την οποία ακολούθησαν τα κράτη μέλη αντέβαινε στον κανονισμό 859/89. Το όργανο αυτό επισήμανε ότι, εν πάση περιπτώσει, κρίθηκε εκ των υστέρων αναγκαίο να διευκρινισθούν οι περιλαμβανόμενοι στον κανονισμό 859/89 κανόνες. Το όργανο συμβιβασμού υπογράμμισε επίσης ότι η Επιτροπή δεν αντέδρασε πριν από το 1993 στην πρακτική των κρατών μελών.

75 Παρά τα συμπεράσματα του οργάνου συμβιβασμού, η Επιτροπή εξέδωσε την προσβαλλομένη απόφαση.

76 Προς στήριξη της προσφυγής της, η Ιρλανδία επικαλείται τρεις λόγους ακυρώσεως, αντλούμενους αντιστοίχως από τη νομιμότητα της πρακτικής που ακολούθησε το κράτος μέλος αυτό, από την έλλειψη ζημίας εις βάρος του ΕΓΤΠΕ και από την παραβίαση των αρχών της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της αναλογικότητας καθώς και από τη μη τήρηση των κριτηρίων της εκθέσεως Belle.

Επί της νομιμότητας της πρακτικής που ακολούθησε η Ιρλανδία

77 Με τον πρώτο λόγο ακυρώσεως, η Ιρλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η πρακτική κατά την οποία οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο μπορούσε να υποβάλει προσφορά κατά το επίμαχο χρονικό διάστημα ήταν νόμιμη. Συγκεκριμένα, το 1991 και το 1992 καμία νομική βάση δεν επέτρεπε στις εθνικές αρχές να απορρίψουν τις προσφορές που υποβλήθηκαν από αυτοτελή φυσικά ή νομικά πρόσωπα με την αιτιολογία ότι τα πρόσωπα αυτά δεν ήσαν ανεξάρτητα από άλλους προσφέροντες.

78 Μόνο με τον κανονισμό 2456/93, ο οποίος, μετά το επίμαχο στην παρούσα διαφορά χρονικό διάστημα, κατάργησε τον κανονισμό 859/89, ελήφθησαν υπόψη οι σχέσεις που μπορεί να συνδέουν τους υποβάλλοντες προσφορά. Πράγματι, το άρθρο 11, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 2456/93 είναι η πρώτη διάταξη η οποία επιτάσσει να μη συνδέονται μεταξύ τους οι υποβάλλοντες προσφορά.

79 Η Ιρλανδική Κυβέρνηση ισχυρίζεται επίσης ότι, αν ο κανονισμός 859/89 σκοπούσε στο να απαγορεύσει στις συνδεόμενες επιχειρήσεις να υποβάλλουν προσφορές, το άρθρο 9, παράγραφος 3, του κανονισμού αυτού, το οποίο διευκρινίζει ποια πληροφοριακά στοιχεία πρέπει να αναγράφονται στην προσφορά, θα απαιτούσε να αναγράφεται σε ποιον ανήκει η υποβάλλουσα προσφορά επιχείρηση ή αν ανήκει σε όμιλο. Άλλως, θα έπρεπε να υπάρχει αυτοτελής διάταξη είτε απαγορεύουσα στα κράτη μέλη να δέχονται προσφορές συνδεομένων μεταξύ τους επιχειρήσεων είτε επιβάλλουσα την τήρηση μητρώου των προσώπων που δικαιούνται να υποβάλλουν προσφορές, διευκρινίζοντας δεόντως τις σχετικές επιταγές, όπως το να μην ανήκουν οι επιχειρήσεις στον ίδιο εμπορικό όμιλο. Τέτοιες διατάξεις όμως δεν υπήρχαν εν προκειμένω.

80 Η Επιτροπή διακρίνει μεταξύ του όρου «υποβάλλων προσφορά» που χρησιμοποιείται στο άρθρο 9, παράγραφος 1, του κανονισμού 859/89 και του όρου «ενδιαφερόμενοι» που χρησιμοποιείται στην παράγραφο 2. Ενώ ο υποβάλλων προσφορά είναι απλώς το φυσικό ή νομικό πρόσωπο που υποβάλλει μια προσφορά, ο όρος «ενδιαφερόμενοι» καλύπτει μια ευρύτερη κατάσταση πραγμάτων. Κατ' αυτήν, η περιλαμβανόμενη στο άρθρο 9, παράγραφος 2, του εν λόγω κανονισμού απαγόρευση προς κάθε υποβάλλοντα προσφορά να υποβάλει άνω της μιας προσφοράς ανά δημοπρασία και ανά κατηγορία θα έπαυε να έχει οποιαδήποτε πρακτική αποτελεσματικότητα αν ο ίδιος ενδιαφερόμενος είχε τη δυνατότητα να υποβάλει πλείονες προσφορές μέσω νομικώς αυτοτελών μεν, αλλά συνδεομένων προς αυτόν, υποβαλλόντων προσφορά.

81 Πρέπει κατ' αρχάς να υπομνησθεί η επιταγή της ασφαλείας δικαίου, η οποία συνεπάγεται ότι μια ρύθμιση πρέπει να παρέχει στους ενδιαφερομένους τη δυνατότητα να γνωρίζουν με ακρίβεια την έκταση των υποχρεώσεων που τους επιβάλλει (βλ., συναφώς, απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1987, 348/85, Δανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1987, σ. 5225, σκέψη 19). Συνεπώς, η Επιτροπή δεν μπορεί να επιλέξει, κατά τον χρόνο της εκκαθαρίσεως των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ, ερμηνεία η οποία, εφόσον αφίσταται της συνήθους εννοίας των χρησιμοποιουμένων όρων, δεν επιβάλλεται (βλ., συναφώς, απόφαση της 27ης Ιανουαρίου 1988, 349/85, Δανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1988, σ. 169, σκέψεις 15 και 16).

82 Συναφώς, το άρθρο 9, παράγραφος 2, τελευταία περίοδος, του κανονισμού 859/89 προβλέπει μόνον ότι οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να υποβάλουν μία μόνον προσφορά ανά κατηγορία και ανά δημοπρασία. Συνεπώς, το γράμμα της διατάξεως αυτής δεν μπορεί να χρησιμεύσει προς στήριξη της προβαλλομένης από την Επιτροπή ερμηνείας κατά την οποία, λόγω της διαφορετικής εννοίας των όρων «ενδιαφερόμενοι» και «υποβάλλοντες προσφορά», οι τελευταίοι μπορούν να υποβάλουν μία μόνον προσφορά σε δημοπρασία εφόσον ανήκουν στον ίδιο όμιλο.

83 Μόλις από της θέσεως σε ισχύ του κανονισμού 2456/93 περιελήφθησαν στην κοινοτική ρύθμιση διατάξεις αφορώσες τις σχέσεις μεταξύ των υποβαλλόντων προσφορά. Η υιοθέτηση της ερμηνείας του άρθρου 9, παράγραφος 2, του κανονισμού 859/89 την οποία προτείνει η Επιτροπή ισοδυναμεί με αναδρομική εφαρμογή του άρθρου 11 του κανονισμού 2456/93.

84 Ωστόσο, ο λόγος ακυρώσεως που προβάλλει η Ιρλανδική Κυβέρνηση δεν είναι ικανός να προκαλέσει την ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως, δεδομένου ότι η απόφαση αυτή είναι αρκούντως αιτιολογημένη από άλλα πραγματικά και νομικά στοιχεία.

85 Συγκεκριμένα, στη συνοπτική έκθεση του ΕΓΤΠΕ για το οικονομικό έτος 1991 επισημαίνεται ότι πραγματοποιήθηκαν καταβολές σε εταιρίες διαφορετικές από τις υποβαλούσες προσφορές και ότι από τη συστηματική παραβολή των ονομάτων, των διευθύνσεων, των αριθμών τηλεαντιγράφων, τηλετύπων, τραπεζικών λογαριασμών και τιμολογίων κατέστη δυνατό να διαπιστωθεί ότι πολλές αυτοτελείς προσφορές προέρχονταν από την ίδια πηγή.

86 Τα στοιχεία αυτά μπορούσαν να κινήσουν σοβαρές υποψίες περί καταστρατηγήσεως της απαγορεύσεως προς τους υποβάλλοντες προσφορά να υποβάλουν άνω της μιας προσφοράς ανά δημοπρασία και ανά κατηγορία, μέσω της καταθέσεως από αχυρανθρώπους προσφορών προερχομένων στην πραγματικότητα από έναν και τον αυτό επιχειρηματία. Λαμβανομένης υπόψη της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής, οι ενδείξεις αυτές επέβαλλαν στα κράτη τη διενέργεια επιθεωρήσεων και ελέγχων.

87 Συγκεκριμένα, η διαχείριση της χρηματοδοτήσεως από το ΕΓΠΤΕ γίνεται κυρίως από τις εθνικές διοικητικές αρχές, οι οποίες οφείλουν να επαγρυπνούν για την αυστηρή τήρηση των κοινοτικών κανόνων. Το σύστημα αυτό, το οποίο βασίζεται στην αρχή της εμπιστοσύνης μεταξύ εθνικών και κοινοτικών αρχών, δεν προβλέπει κανένα συστηματικό έλεγχο εκ μέρους της Επιτροπής, πράγμα που θα ήταν, άλλωστε, ουσιαστικώς αδύνατο για την τελευταία. Μόνον οι οργανισμοί παρεμβάσεως είναι σε θέση να παρέχουν τα στοιχεία που είναι αναγκαία για τον καθορισμό της μέγιστης τιμής αγοράς και, ενδεχομένως, του συντελεστή μειώσεως, ενώ η Επιτροπή δεν βρίσκεται τόσο κοντά όσο απαιτείται για να λαμβάνει τις πληροφορίες που χρειάζεται από τους επιχειρηματίες (βλ., συναφώς, απόφαση της 10ης Νοεμβρίου 1993, C-48/91, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, προπαρατεθείσα, σκέψη 11).

88 Παραλείποντας να προβεί στις έρευνες αυτές, η Ιρλανδία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70 (βλ. απόφαση της 2ας Ιουνίου 1994, C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem, Συλλογή 1994, σ. I-2283, σκέψεις 16 έως 18).

89 Πράγματι, η διάταξη αυτή, η οποία αποτυπώνει, στον τομέα της γεωργικής πολιτικής, τις υποχρεώσεις που επιβάλλει στα κράτη μέλη το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΚ, ορίζει τις αρχές βάσει των οποίων η Κοινότητα και τα κράτη μέλη οφείλουν να ρυθμίζουν την εφαρμογή των κοινοτικών αποφάσεων περί των γεωργικών παρεμβάσεων που χρηματοδοτούνται από το ΕΓΤΠΕ και να λαμβάνουν μέτρα προς καταπολέμηση των απατών και των παρανομιών που διαπράττονται σε σχέση με τις ανωτέρω πράξεις (βλ. απόφαση της 6ης Μαΐου 1982, 146/81, 192/81 και 193/81, BayWa κ.λπ., Συλλογή 1982, σ. 1503, σκέψη 13). Συνεπώς, το άρθρο αυτό επιβάλλει στα κράτη μέλη τη γενική υποχρέωση λήψεως των αναγκαίων μέτρων για τη διασφάλιση της πραγματοποιήσεως και του συννόμου των χρηματοδοτουμένων από το ΕΓΤΠΕ πράξεων, ακόμη και αν η συγκεκριμένη κοινοτική νομική πράξη δεν προβλέπει ρητά τη θέσπιση του τάδε ή του δείνα μέτρου ελέγχου (βλ. απόφαση της 12ης Ιουνίου 1990, C-8/88, Γερμανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1990, σ. I-2321, σκέψεις 16 και 17).

90 Εξάλλου, το ΕΓΤΠΕ δεν δέχθηκε μόνον ότι είχε σημειωθεί παράβαση του άρθρου 9, παράγραφος 2, του κανονισμού 859/89. Ισχυρίστηκε επίσης ότι οι υπομνησθείσες στη σκέψη 85 της παρούσας αποφάσεως πρακτικές συνιστούσαν παραβίαση της απαγορεύσεως μεταβιβάσεως των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που απορρέουν από τη δημοπρασία (άρθρο 12, παράγραφος 2, του κανονισμού 859/89), της υποχρεώσεως κάθε υποβάλλοντος προσφορά να καταθέσει

εγγύηση (άρθρο 9, παράγραφος 4, στοιχείο γ') και της υποχρεώσεως προσωπικής εισπράξεως του τιμήματος (άρθρο 15) (σ. 103 και 104 της συνοπτικής εκθέσεως).

91 Με τις αιτιάσεις αυτές, το ΕΓΤΠΕ προσάπτει στους Ιρλανδούς υποβαλόντες προσφορά ότι παραβίασαν την αρχή της ανεξαρτησίας των προσφορών, ουσιώδη επιταγή για το σύννομο και την αποτελεσματικότητα κάθε διαδικασίας δημοπρασίας, η οποία απορρέει τόσο από τις προπαρατεθείσες διατάξεις του κανονισμού 859/89 όσο και από τα άρθρα 9, παράγραφος 6, του κανονισμού αυτού (απόρρητο των προσφορών) και 6, παράγραφος 6, του κανονισμού 805/68 (ισότητα προσβάσεως όλων των ενδιαφερομένων). Μολονότι η αρχή αυτή δεν εμποδίζει πλείονες εταιρίες του ιδίου ομίλου να μετέχουν συγχρόνως σε δημοπρασία, απαγορεύει όμως στις ίδιες αυτές εταιρίες να συνεννοούνται ως προς τους όρους και τις προϋποθέσεις των αντιστοίχων προσφορών που υποβάλλουν, διότι άλλως νοθεύεται η διεξαγωγή της διαδικασίας.

92 Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, ο πρώτος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί.

Επί της ελλείψεως ζημίας εις βάρος του ΕΓΤΠΕ, της παραβιάσεως των αρχών της αιτιολογημένης εμπιστοσύνης και της αναλογικότητας, καθώς και της μη τηρήσεως των κριτηρίων της εκθέσεως Belle

93 Με τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως, η Ιρλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει, επικουρικώς, ότι η εφαρμοσθείσα στην Ιρλανδία διαδικασία δημοπρασίας δεν είχε ως αποτέλεσμα την αγορά μεγαλυτέρων ποσοτήτων κρέατος σε υψηλότερες τιμές. Εξάλλου, κατά τις διαπραγματεύσεις, η Επιτροπή απέσυρε την αιτίαση αυτή η οποία περιλαμβανόταν στη συνοπτική έκθεση για το οικονομικό έτος 1991.

94 Η Ιρλανδική Κυβέρνηση αμφισβητεί επίσης ότι η πρακτική των πολλαπλών προσφορών μειώνει τον κίνδυνο απωλείας της εγγυήσεως. Συναφώς, παρατηρεί ότι το ποσό των απολεσθεισών εγγυήσεων στην Ιρλανδία το 1991 και το 1992

ήταν πολύ χαμηλό (18 268,44 IR£ το 1992 για συνολικό ποσό εγγυήσεων ανερχόμενο σε 86 696 135,57 IR£).

95 Εξάλλου, κατά το 1991 και το 1992, το 63 % της συνολικής ποσότητας βοείου κρέατος που αγοράστηκε από οργανισμούς παρεμβάσεως στην Ιρλανδία αγοράστηκε στο πλαίσιο της διαδικασίας που αποκαλείται «δίκτυ ασφαλείας». Δεδομένου ότι η διαδικασία αυτή συνεπάγεται την αποδοχή όλων των προσφορών, δεν υπήρχε καμία ανάγκη καταθέσεως κερδοσκοπικών προσφορών. Πολλαπλές προσφορές κατατέθηκαν και κατά τη διάρκεια των περιόδων αυτών, πράγμα το οποίο ωθεί στη σκέψη ότι, στην Ιρλανδία, η πρακτική αυτή δεν σκοπούσε στην ελαχιστοποίηση του κινδύνου απωλείας της εγγυήσεως.

96 Με τον τρίτο λόγο ακυρώσεως, η Ιρλανδική Κυβέρνηση ισχυρίζεται, επίσης επικουρικώς, πρώτον, ότι ο κεντρικός ρόλος της Επιτροπής στο πλαίσιο της διαδικασίας αποδοχής των προσφορών την υποχρεώνει, οσάκις γνωρίζει την ύπαρξη πρακτικής ως προς την οποία κρίνει ότι δεν συνάδει προς τους κοινοτικούς κανόνες, να ενημερώνει συναφώς το οικείο κράτος μέλος. Εφόσον παραλείψει να το πράξει και εξακολουθήσει να καταβάλλει στο κράτος αυτό προκαταβολές πληρωμών από τα κεφάλαια του ΕΓΤΠΕ και επιτρέπει στο εν λόγω κράτος να προβαίνει σε καταβολές από τα κεφάλαια αυτά, δεν μπορεί, στη συνέχεια, να αρνηθεί να καταλογίσει τα ανωτέρω ποσά στο ΕΓΤΠΕ.

97 Δεύτερον, η κράτηση ποσοστού 2 % των δαπανών που αντιστοιχούν στην αποθεματοποίηση του κρέατος στην Ιρλανδία θα πλούτιζε αδικαιολογήτως το ΕΓΤΠΕ. Συναφώς, η Ιρλανδία επικαλείται την περίπτωση στην οποία η Επιτροπή, αφού διαπίστωσε ότι κράτος μέλος παραβίασε τυπικώς έναν κοινοτικό κανόνα, αλλά ότι η εν λόγω παραβίαση δεν προκάλεσε, κατά πάσα πιθανότητα, σημαντική ζημία εις βάρος των κοινοτικών κεφαλαίων, επέβαλε κατ' αποκοπήν μείωση ποσοστού 0,25 % των εν λόγω δαπανών (απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 1990, C-22/89, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, Συλλογή 1990, σ. I-4799). Η αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων επιτάσσει να τύχει η Ιρλανδία τουλάχιστον παρεμφερούς μεταχειρίσεως.

98 Τρίτον, από την έκθεση Belle προκύπτει ότι, οσάκις η Επιτροπή προτείνει ποσοστό μειώσεως λόγω προβαλλομένης ανεπαρκείας των ελέγχων εκ μέρους κράτους μέλους, πρέπει να εκτιμά τον κίνδυνο που διέτρεξαν τα κοινοτικά κεφάλαια λόγω της εν λόγω ανεπαρκείας. Εν προκειμένω, η Επιτροπή αναγνώρισε

ότι οι επίμαχες πρακτικές δεν προκάλεσαν τον παραμικρό κίνδυνο για τα κοινοτικά κεφάλαια. Εξάλλου, η Επιτοπή δεν τήρησε τα κριτήρια της εκθέσεως Belle.

99 Τέταρτον, η Ιρλανδία ισχυρίζεται ότι η Επιτροπή παραβίασε τις κατευθυντήριες γραμμές της εκθέσεως Belle, καθόσον επέβαλε στις ίδιες δαπάνες τις οποίες δήλωσε η Ιρλανδία δύο διαφορετικές κατ' αποκοπήν μειώσεις κατά αυτοτελή ποσοστά (5 % και 2%), κατόπιν των πλημμελειών που διαπίστωσε στον τομέα του ελέγχου της αποθεματοποιήσεως του βοείου κρέατος, αφενός, και της παρεμβάσεως στην αγορά βοείου κρέατος, αφετέρου. Συγκεκριμένα, τα κριτήρια της εκθέσεως Belle συνεπάγονται σαφώς ότι η Επιτροπή μπορεί να προβεί σε μία μόνον αξιολόγηση του συνολικού κινδύνου που διέτρεξαν τα κοινοτικά κεφάλαια λόγω των προβαλλομένων ανεπαρκειών ελέγχου, για συγκεκριμένο τομέα και συγκεκριμένο έτος, και μπορεί να εφαρμόζει μία μόνον κατ' αποκοπήν μείωση.

100 Κατά παγία νομολογία, τα άρθρα 2 και 3 του κανονισμού 729/70 επιτρέπουν στην Επιτροπή να αναλαμβάνει για λογαριασμό του ΕΓΤΠΕ μόνον τα ποσά που έχουν καταβληθεί σύμφωνα με τους κανόνες που έχουν θεσπιστεί στους διαφόρους τομείς των γεωργικών προϊόντων, αφήνοντας τα κράτη μέλη να φέρουν κάθε άλλη δαπάνη, ιδίως δε τα ποσά που οι εθνικές αρχές κακώς έκριναν ότι μπορούν να καταβάλουν στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των αγορών (προπαρατεθείσες αποφάσεις της 7ης Φεβρουαρίου 1979, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, σκέψη 8, Γερμανία κατά Επιτροπής, σκέψη 7, και της 10ης Νοεμβρίου 1993, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, σκέψη 14).

101 Επομένως, μολονότι στην Επιτροπή εναπόκειται να αποδείξει την ύπαρξη παραβιάσεως των κοινοτικών κανόνων, το κράτος μέλος οφείλει να αποδείξει, κατά περίπτωση, ότι η Επιτροπή έσφαλε ως προς τις χρηματοοικονομικές συνέπειες που πρέπει να συναχθούν (βλ., συναφώς, προπαρατεθείσα απόφαση Λουξεμβούργο κατά Επιτροπής, σκέψη 30).

102 Εν προκειμένω, από τις σκέψεις 85 έως 90 της παρούσας αποφάσεως προκύπτει ότι η Επιτροπή απέδειξε ότι η Ιρλανδία παραβίασε πλείονες κοινοτικούς κανόνες του γεωργικού τομέα.

103 Εξάλλου, η Επιτροπή επισήμανε κατά ποιον τρόπο η παράνομη συμπεριφορά των Ιρλανδών υποβαλόντων προσφορά μπορούσε να προκαλέσει εσφαλμένη εκτίμηση της αγοράς από τις κοινοτικές αρχές, ικανή να έχει ως αποτέλεσμα την αγορά υπερβολικά μεγάλων ποσοτήτων βοείου κρέατος, ενδεχομένως σε υψηλότερες τιμές. Ενεργώντας κατά τον τρόπο αυτό, η Επιτροπή απέδειξε το ενδεχόμενο ζημίας εις βάρος του κοινοτικού προϋπολογισμού. Τίποτα περισσότερο δεν μπορεί να ζητηθεί από την Επιτροπή, καθόσον δεν μπορεί να προβεί σε συστηματικούς ελέγχους και η ανάλυση της υφισταμένης καταστάσεως σε δεδομένη αγορά εξαρτάται από τα πληροφοριακά στοιχεία που συλλέγουν τα κράτη μέλη (βλ. απόφαση της 10ης Νοεμβρίου 1993, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, προπαρατεθείσα, σκέψη 17).

104 Συναφώς, κανένα αποφασιστικό επιχείρημα δεν μπορεί να αντληθεί από το χαμηλό ποσό των εγγυήσεων που κατέπεσαν υπέρ των οργανισμών παρεμβάσεως, καθόσον πολλαπλές προσφορές όπως οι περιγραφόμενες στη συνοπτική έκθεση, η οποία παρατίθεται στη σκέψη 68 της παρούσας αποφάσεως, και οι οποίες καταλήγουν στην περιγραφείσα κερδοσκοπία δεν συνεπάγονται, εξ ορισμού, καμία απώλεια εγγυήσεως.

105 Η Ιρλανδική Κυβέρνηση δεν μπόρεσε να αποδείξει ότι η συμπεριφορά για την οποία ευθύνεται δεν προκάλεσε την αύξηση των δαπανών στο πλαίσιο του ΕΓΤΠΕ.

106 Εξάλλου, όπως προκύπτει από την αλληλογραφία που προσκόμισε η Επιτροπή, οι ιρλανδικές αρχές αναγνώρισαν δύο φορές, κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων με την Επιτροπή, ότι η υποβολή προσφορών από συνδεόμενες επιχειρήσεις με σκοπό τη μείωση του κινδύνου απωλείας της εγγυήσεως αποτελούσε ευρέως διαδεδομένη πρακτική (βλ. σημείο 90 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα).

107 Όσον αφορά το επιχείρημα το οποίο η Ιρλανδική Κυβέρνηση αντλεί από τη χρήση της διαδικασίας που αποκαλείται «δίκτυ ασφαλείας», αρκεί η επισήμανση ότι, ακόμη και κατά τον χρόνο εκείνο, άνω του ενός τρίτου του κρέατος εξακολούθησε να αγοράζεται κατά τη συνήθη διαδικασία, στο πλαίσιο της οποίας η κατάθεση συνδεομένων μεταξύ τους προσφορών παρουσίαζε πλεονέκτημα για τους επιχειρηματίες.

108 Όσον αφορά τον καθορισμό των δύο διορθώσεων για το οικονομικό έτος 1991, παρατηρείται ότι, η Επιτροπή, αφού εντόπισε αυτοτελείς κινδύνους που απέρρεαν από τις διάφορες ανεπάρκειες στο σύστημα ελέγχου, ήταν σε θέση να τους αξιολογήσει χωριστά. Εξάλλου, όπως προκύπτει από παγία νομολογία, η Επιτροπή, αντί να προσπαθήσει να διαπιστώσει τις οικονομικές επιπτώσεις των παραβάσεων εκ μέρους των ιρλανδικών αρχών ελέγχου, μπορούσε να απορρίψει το σύνολο των κατά παράβαση των σχετικών κανόνων πραγματοποιηθεισών δαπανών (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής, σκέψη 13).

109 Τέλος, ενόψει της σπουδαιότητας των μη τηρηθεισών διατάξεων και της πιθανότητας ζημιών ή ακόμα απάτης σε βάρος του κοινοτικού προϋπολογισμού, το μη αναγνωρισθέν από την Επιτροπή ποσό, που έχει περιορισθεί στο 2 % των σχετικών δαπανών, δεν μπορεί να θεωρηθεί υπερβολικό και δυσανάλογο (βλ. απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 1995, C-49/94, Ιρλανδία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1995, σ. I-2683, σκέψη 22).

110 Υπό τις συνθήκες αυτές, ο δεύτερος και ο τρίτος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθούν.

111 Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί στο σύνολό της.

Επί των δικαστικών εξόδων

112 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, πρώτη περίοδος, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Ιρλανδία ηττήθηκε, πρέπει να καταδικασθεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα)

αποφασίζει:

1) **Απορρίπτει την προσφυγή.**

2) **Καταδικάζει την Ιρλανδία στα δικαστικά έξοδα.**

Gulmann Wathelet Moitinho de Almeida

Puissochet Sevón

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο την 1η Οκτωβρίου 1998.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος του πέμπτου τμήματος

C. Gulmann