ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ WALTER VAN GERVEN

της 24ης Ιανουαρίου 1990 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Στην υπό κρίση υπόθεση, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας (στο εξής: προσφεύγουσα) ζητεί τη μερική ακύρωση της αποφάσεως 87/541/ΕΟΚ της Επιτροπής (στο εξής: καθής), της 21ης Οκτωβρίου 1987, για την τροποποίηση των αποφάσεων 87/468/ΕΟΚ και 87/469/ΕΟΚ σχετικά με την εκκαθάριση των λογαριασμών των κρατών μελών όσον αφορά τις δαπάνες που χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων, τμήμα « Εγγυήσεων » (στο εξής: ΕΓΤΠΕ) για τα οικονομικά έτη 1984 και 1985 [1]. Με το προσβαλλόμενο μέρος της εν λόγω αποφάσεως η Επιτροπή αρνήθηκε να χρηματοδοτήσει ορισμένες δαπάνες στις οποίες υποβλήθηκε η προσφεύγουσα στο πλαίσιο του κανονισμού (ΕΟΚ) 1244/82 της Επιτροπής, της 19ης Μαΐου 1982, περί των λεπτομερειών εφαρμογής του καθεστώτος πριμοδοτήσεως προς διατήρηση των αγελών θηλαζουσών αγελάδων [2] και του κανονισμού (ΕΟΚ) 3007/84 της Επιτροπής, της 26ης Οκτωβρίου 1984, περί λεπτομερειών εφαρμογής της πριμοδοτήσεως προς όφελος των παραγωγών προβείου κρέατος [3]· οι δαπάνες των οποίων η Επιτροπή αρνήθηκε τη χρηματοδότηση ανήλθαν σε 1 904 356,86 γερμανικά μάρκα (DM) για το 1984 και σε 1 779 570,95 DM για το έτος 1985.

2. Όσον αφορά το οικονομικό έτος 1984, στο ποσό του 1 904 356,86 DM που δεν αναγνώρισε η Επιτροπή περιλαμβάνονταν, αφενός, 1 681 980,64 DM για πριμοδοτήσεις υπέρ των παραγωγών προβείου κρέατος της περιοχής που καλύπτεται από το Landwirtschaftskammer Rheinland (στο εξής: Γεωργικό Επιμελητήριο Ρηνανίας) στο ομόσπονδο κράτος της Ρηνανίας-Βεστφαλίας και, αφετέρου, 222 376,22 DM για πριμοδοτήσεις για τη διατήρηση αγελών θηλαζουσών αγελάδων που είχαν καταβληθεί από την προσφεύγουσα ή τα όργανά της στις περιοχές που καλύπτονται από το Γεωργικό Επιμελητήριο Ρηνανίας (100 434,60 DM), το ελεύθερο κράτος της Βαυαρίας (79 355,74 DM) και το Regierungspräsidium της Στουτγάρδης στο ομόσπονδο κράτος της Βάδης-Βυρτεμβέργης (42 585,88 DM). Στο ποσό του 1 779 570,95 DM που δεν αναγνωρίστηκε για το 1985 περιλαμβάνονταν 1 596 934,47 DM, για πριμοδοτήσεις στους παραγωγούς προβείου κρέατος στην περιοχή που υπάγεται στο Γεωργικό Επιμελητήριο Ρηνανίας και, εξάλλου, πριμοδοτήσεις για τη διατήρηση αγελών θηλαζουσών αγελάδων, ποσό 99 882,52 DM στην ίδια περιοχή καθώς και ποσό 82 753,96 DM στη Βαυαρία.

Το αντικείμενο της διαφοράς

3. Δεν είναι η πρώτη φορά που ζητείται από το Δικαστήριο η μερική ακύρωση αποφάσεως της Επιτροπής σχετικά με την εκκαθάριση λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ. Ωστόσο, η υπό κρίση υπόθεση παρουσιάζει ορισμένες ιδιαιτερότητες που τη διακρίνουν από πολλές άλλες παλαιότερες υποθέσεις. Η διαφορά όχι μόνο επικεντρώνεται επί ορισμένων λίαν συγκεκριμένων άρθρων των γεωργικών κανονισμών που εφαρμόζονται ανά τομέα (άρθρα σχετικά με τις ουσιαστικές και τυπικές προϋποθέσεις για τη χορήγηση πριμοδοτήσεων και τον έλεγχο όσον αφορά την τήρηση των προϋποθέσεων αυτών) αλλά και, κατά τρόπο περισσότερο ρητό απ' ό,τι αλλού, επί των άρθρων 8 και 9 σχετικά με τον έλεγχο και την

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ολλανδική.

1 — ΕΕ 1987, L 324, σ. 32.

2 — ΕΕ 1982, L 143, σ. 20.

3 — ΕΕ 1984, L 283, σ. 28.

εξακρίβωση που περιέχονται στον βασικό κανονισμό για την κοινή γεωργική πολιτική, τον κανονισμό (ΕΟΚ) 729/70 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970[4]. Η ιδιαιτερότητα της υπό κρίση υποθέσεως έγκειται στο γεγονός ότι η διαφορά δεν έχει σχέση τόσο με τα συμπεράσματα που η Επιτροπή συνήγαγε από την ανάλυση των ατομικών φακέλων, αλλά μάλλον με τις συνέπειες που έκρινε η Επιτροπή ότι συνεπάγεται η εκτίμησή της για τη διοικητική οργάνωση, στο πλαίσιο της εφαρμογής της κοινής γεωργικής πολιτικής, σε ορισμένες περιοχές του ενδιαφερομένου κράτους μέλους.

Οι λόγοι που αμφισβητεί η προσφεύγουσα και επί των οποίων στηρίχθηκε η καθής προκειμένου να αρνηθεί την κοινοτική χρηματοδότηση των σχετικών δαπανών εκτίθενται στη συνοπτική έκθεση της 21ης Ιουλίου 1987 και στην πρώτη προσθήκη της εν λόγω εκθέσεως της 25ης Σεπτεμβρίου 1987 που περιλαμβάνεται στην παράγραφο 16 της εκθέσεως για την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

Εν ολίγοις, η καθής αρνήθηκε την εν λόγω χρηματοδότηση επικαλούμενη ένα λογικοφανές σύνολο περιστάσεων οι οποίες, αφενός, και κυρίως, έχουν σχέση με την έλλειψη αποτελεσματικής οργανώσεως και ελέγχου όσον αφορά τον τρόπο χορηγήσεως των πριμοδοτήσεων και, αφετέρου, δευτερευόντως, αφορούν μια σχετικώς μακρά, κατ' αυτήν, σειρά ατομικών αποφάσεων για τη χορήγηση των εν λόγω πριμοδοτήσεων των οποίων ο παράτυπος χαρακτήρας προκύπτει καταφανώς από την απλή ανάγνωση του σχετικού φακέλου και οι οποίες υπογραμμίζουν ακόμα περισσότερο τις ελλείψεις ως προς την οργάνωση και τον έλεγχο. Εξυπακούεται ότι η προσφεύγουσα δεν συμμερίζεται την άποψη αυτή της καθής. Στη γραπτή της επιχειρηματολογία, η Επιτροπή στήριξε την άρνησή της σε πέντε λόγους, τους οποίους προτίθεμαι να εκθέσω περιληπτικώς.

4. Ο πρώτος λόγος αρνήσεως είναι ότι τόσο η ομοσπονδιακή κυβέρνηση όσο και το Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft ούτε έδωσαν οδηγίες ούτε θέσπισαν σύστημα εποπτείας όσον αφορά τα δύο βαλλόμενα συστήματα πριμοδοτήσεων. Δεν μπόρεσαν, ούτε η μια ούτε το άλλο, να διαφωτίσουν την Επιτροπή όσον αφορά τον αριθμό των υποβληθεισών αιτήσεων, τον τρόπο εξετάσεώς τους, την προέλευση των διαπιστωθέντων σφαλμάτων και τον αριθμό των σχετικών περί ανακτήσεως καταβληθέντων ποσών αποφάσεων. Ο δεύτερος λόγος αρνήσεως συνίσταται στον ισχυρισμό ότι οι οδηγίες που δόθηκαν από τα ομόσπονδα κράτη στις εξαρτώμενες απ' αυτά διοικητικές υπηρεσίες που είχαν επιφορτιστεί με την εφαρμογή των εν λόγω συστημάτων ενισχύσεως, όσον αφορά τους διοικητικούς ελέγχους και τις εξακριβώσεις που έπρεπε να γίνονται επί τόπου, ήταν είτε ανεπαρκείς είτε ανύπαρκτες ή ανακριβείς. Ο τρίτος λόγος αρνήσεως έγκειται στην έλλειψη συγκεκριμένης εποπτείας των εκτελεστικών υπηρεσιών που εξαρτώνται από τις αρχές των ομοσπόνδων κρατών ή τις αρμόδιες περιοχές. Ως τέταρτο λόγο αρνήσεως, η Επιτροπή προβάλλει την έλλειψη διοικητικών ελέγχων και επιτοπίων εξακριβώσεων στις περιοχές όπου δεν έγινε χρηματοδότηση, εφόσον μια απλή επιτροχάδην εξέταση από τα όργανα της Επιτροπής αρκούσε για να καταφανούν οι παρατυπίες που υφίσταντο σ' έναν ασυνήθιστα μεγάλο αριθμό φακέλων. Ο πέμπτος λόγος αρνήσεως οφείλεται στην έλλειψη γραπτών εκθέσεων σχετικά με τη διενέργεια επιτοπίων ελέγχων εντός των γεωργικών εκμεταλλεύσεων.

Με εξαίρεση τον πρώτο λόγο αρνήσεως, ως προς τον οποίο θα ήθελα, καταρχάς, να διατυπώσω χωριστά τις απόψεις μου (στις παραγράφους 5 έως 7), δεν πρόκειται να προβώ παρά σε σφαιρική εξέταση των λόγων αυτών αρνήσεως καθώς και της αμφισβητήσεώς τους από την προσφεύγουσα, διακρίνοντας ανάλογα με τη σχετική πριμοδότηση.

Νομίζω ότι τα ακόλουθα ερωτήματα που θα εξετάσω στη συνέχεια των προτάσεών μου (αλλά όχι κατά την αναφερθείσα σειρά) απο-

4 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 93.

τελούν τα επίμαχα σημεία που είναι από δικαστική άποψη σημαντικά και δεκτικά δικαστικού διακανονισμού στους δυο τομείς πριμοδοτήσεων: πρώτον, κατά πόσον μπορούσε η Επιτροπή να συναγάγει από τις συνδυασμένες διατάξεις των ειδικών κοινοτικών κανονισμών και τον βασικό κανονισμό καθώς και από το άρθρο 5 της Συνθήκης έναν ελάχιστο κανόνα όσον αφορά ένα σύστημα διαχειρίσεως και κυρίως ελέγχου· δεύτερον, έστω και αν υποτεθεί ότι η Επιτροπή μπορούσε να πράξει κάτι τέτοιο, κατά πόσον χρησιμοποίησε εν προκειμένω έναν ορθό ελάχιστο κανόνα· τρίτον, σε ποιο βαθμό μπόρεσε η Επιτροπή ορθώς να εκτιμήσει ότι, όσον αφορά τις τρεις σχετικές περιοχές, η προσφεύγουσα δεν εκπλήρωσε τις ελάχιστες προϋποθέσεις που είχε επιβάλει η Επιτροπή· τέταρτον, είναι, γενικώς, δικαιολογημένη και θεμελιωμένη εν προκειμένω η « κύρωση » ή ακριβέστερα η συνέπεια, που μεταφράζεται, κατά παρέκταση, σε άρνηση χρηματοδοτήσεως κατά την εκκαθάριση των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ; Το τέταρτο αυτό ερώτημα, που αφορά κυρίως την κατανομή του βάρους αποδείξεως στις υποθέσεις του ΕΓΤΠΕ θυμίζει επίσης τη σχέση μεταξύ της εκκαθαρίσεως των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ, αφενός, και της δυνατότητας, αφετέρου, που έχει, εξάλλου, η Επιτροπή να κινεί τη διαδικασία του άρθρου 169 της Συνθήκης προκειμένου να αναγνωριστεί ότι ένα κράτος μέλος παρέβη ορισμένες υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη.

Η εκ μέρους των ομοσπονδιακών αρχών αδιαφορία

5. Δεδομένου ότι ένας λόγος αρνήσεως, διατυπωμένος κατά τρόπο λίαν ευρύ, θα ωθούσε την προσφεύγουσα να απαντήσει ότι αυτή υποχρεούται να σέβεται την ομοσπονδιακή της δομή, η καθής διατυπώνει τον πρώτο λόγο αρνήσεως ως εξής: δυνάμει του γερμανικού συντάγματος, οι ομοσπονδιακές αρχές μπορούσαν να έχουν δώσει σε ένα από τα όργανά τους συστάσεις ή γενικές κατευθυντήριες γραμμές ικανές να καταλήξουν σ' ένα διάλογο με τις αρμόδιες, συνταγματικώς υποκείμενες, αρχές. Μια τέτοια συνεργασία θα πληρούσε την προϋπόθεση που θέτει το κοινοτικό δίκαιο, ότι δηλαδή επιβάλλεται η διασφάλιση τόσο της ενιαίας εφαρμογής των κοινοτικών κανόνων όσο και ο αποτελεσματικός έλεγχος των συστημάτων αυτών. Ωστόσο, οι επιθεωρητές της καθής προσέκρουσαν, κατά την Επιτροπή, στην πλήρη αδιαφορία των ομοσπονδιακών αρχών, πράγμα που, αυτό καθαυτό, αποτελεί επαρκή ένδειξη εσφαλμένης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.

Η προσφεύγουσα παρατηρεί, στο υπόμνημά της απαντήσεως, ότι στην πραγματικότητα υπήρξε οργανωμένη και συστηματική συνεργασία των ομοσπονδιακών κρατών με τις αρμόδιες στον σχετικό τομέα διοικητικές αρχές. Σχετικώς, αναφέρει μια εκτελεστική ρύθμιση, ένα ενιαίο υπόδειγμα αιτήσεων, τη συνεργασία που καθιερώθηκε κατά την προπαρασκευή των « οδηγιών »[5] που εφαρμόζονται στο πλαίσιο των διαφόρων διοικητικών μονάδων. Εξάλλου, η προσφεύγουσα επισυνάπτει στο εν λόγω υπόμνημα τα πρακτικά τεσσάρων συζητήσεων που έγιναν μεταξύ εκπροσώπων της ομοσπονδιακής κυβερνήσεως και των ομοσπόνδων κρατών[6] και προσφέρεται να προσκομίσει την ογκώδη αλληλογραφία που αντηλλάγη σχετικώς.

Στο υπόμνημά της ανταπαντήσεως, η καθής ισχυρίζεται ότι, δυνάμει του άρθρου 42, παράγραφος 1, του κανονισμού διαδικασίας, τα κατατεθέντα πρακτικά αποτελούν αποδεικτικά μέσα που προσκομίστηκαν εκπρόθεσμα, εφόσον αυτό έπρεπε να είχε γίνει ήδη από το στάδιο της καταθέσεως του δικογράφου της προσφυγής ή, ακόμα νωρίτερα, ήδη από τη φάση του διαλόγου μεταξύ Επιτροπής και

5 — Ο όρος « οδηγίες » τίθεται εδώ εντός εισαγωγικών διότι οι σχετικοί κανόνες της γερμανικής έννομης τάξης δεν έχουν σχέση με την έννοια του κοινοτικού δικαίου που ορίζεται στο άρθρο 189, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΟΚ.

6 — Συνοπτικά πρακτικά των συνεδριάσεων των « εκπροσώπων των ομοσπόνδων κρατών στον τομέα ζώων και κρέατος » που κρατήθηκαν από το Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

κρατών μελών που προηγείται της αποφάσεως περί εκκαθαρίσεως των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ. Εξάλλου, η καθής ισχυρίζεται ότι τα κατατεθέντα πρακτικά δεν αποδεικνύουν ότι κατά τις εν λόγω συνεδριάσεις τηρήθηκαν οι υποχρεώσεις αναφορικά με τον έλεγχο των σχετικών συστημάτων πριμοδοτήσεων.

6. Η εκτίμησή μου όσον αφορά το επίμαχο αυτό σημείο είναι η εξής. Ορθώς οι διάδικοι δεν αμφισβητούν ότι, καταρχήν, η εσωτερική συνταγματική τάξη των κρατών μελών δεν επηρεάζεται άμεσα από το κοινοτικό δίκαιο, αλλά ότι, εξάλλου, η τάξη αυτή ούτε πρέπει ούτε μπορεί να παρέχει πρόσχημα για μια λιγότερο αυστηρή εκπλήρωση των κοινοτικών υποχρεώσεων, συμπεριλαμβανομένων των υποχρεώσεων που απορρέουν από το άρθρο 5 της Συνθήκης. Ωστόσο, μένει τότε να διευκρινιστεί το ζήτημα αν η καθής μπορούσε να στηρίξει, έστω και εν μέρει, μια αρνητική απόφαση επί του γεγονότος ότι, κατά τη διάρκεια μιας επιθεωρήσεως που διενήργησαν οι υπάλληλοί της, οι τελευταίοι δεν ανεύρον ούτε απόδειξη ούτε ένδειξη διαλόγου ή συντονισμού που να έχει οργανωθεί επί ομοσπονδιακού επιπέδου από το κράτος μέλος ή κατόπιν συνεννοήσεως των ομοσπόνδων κρατών προκειμένου να τεθεί σε εφαρμογή το σχετικό κοινοτικό δίκαιο. Αυτή ακριβώς είναι η κατάσταση που μπορεί να χαρακτηρισθεί συνοπτικώς με τη λέξη « αδιαφορία ».

Ανεξαρτήτως θεωρήσεων διαδικαστικής τεχνικής, τα εκ των υστέρων κατατεθέντα πρακτικά δεν είναι οπωσδήποτε ικανά να μεταβάλουν την κατάσταση που υφίστατο κατά το ασκούν επιρροή χρονικό σημείο, δηλαδή κατά το χρονικό σημείο της εκκαθαρίσεως των λογαριασμών [7].

7. Ωστόσο, από τα επιχειρήματα που αντηλλάγησαν μεταξύ των διαδίκων τόσο γραπτώς όσο και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση προκύπτει ότι και για την Επιτροπή η « αδιαφορία που εκδηλώθηκε επί ομοσπονδιακού επιπέδου ή μεταξύ των ομοσπόνδων κρατών » δεν μπορούσε να αποτελέσει *χωριστό* λόγο αρνήσεως χρηματοδοτήσεως. Κατά το μέτρο που ο λόγος αρνήσεως θεωρείται βάσιμος, απολήγει στους άλλους λόγους που προαναφέρθηκαν, ιδίως, στο ανεπαρκές των κανόνων ελέγχου που θεσπίστηκαν από, και σε συνεννόηση με, τα αρμόδια ομόσπονδα κράτη στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία και στο ανεπαρκές της εποπτείας των επιφορτισμένων με την εφαρμογή και τον έλεγχο τοπικών υπαλλήλων.

Εξάλλου φρονώ ότι, σε έναν τομέα, όπως ο προκείμενος, εντός του οποίου οι ομοσπονδιακές αρχές, κατά τους ισχυρισμούς τους, δεν διαθέτουν πραγματική εξουσία, ούτε λήψεως αποφάσεων ούτε εκτελεστική, οι εν λόγω αρχές όντως μπορούσαν να αρκεστούν στη λήψη ορισμένων περιορισμένων μέτρων συντονισμού όπως αυτά που η προσφεύγουσα ανέφερε στο υπόμνημά της απαντήσεως και τα οποία μνημόνευσα προηγουμένως (στην παράγραφο 5).

Δεδομένου ότι είναι δυσχερής η χωριστή εξέταση των διαφόρων λόγων αρνήσεως της Επιτροπής καθώς και της αμφισβητήσεώς τους από την προσφεύγουσα, θα προχωρήσω στο εξής εξετάζοντας κάθε πριμοδότηση χωριστά. Επομένως, θα προβώ στην ανάλυση, καταρχάς, της πριμοδοτήσεως για τις προβατίνες, η οποία έχει σχέση και με τα σημαντικότερα ποσά, και, στη συνέχεια, της πριμοδοτήσεως για τις θηλάζουσες αγελάδες. Η πρώτη πριμοδότηση αποκλείστηκε από την κοινοτική χρηματοδότηση μόνον όσον αφορά την περιοχή που καλύπτεται από το Γεωργικό Επιμελητήριο της Ρηνανίας, ενώ, όσον αφορά τη δεύτερη πριμοδότηση, εμπλέκονται και οι τρεις προαναφερθείσες στην παράγραφο 2 περιοχές.

Η πριμοδότηση για το πρόβειο κρέας

8. Η Επιτροπή λαμβάνει ως βάση τις ουσιαστικές και τυπικές προϋποθέσεις που απαιτούνται για την καταβολή της πριμοδοτήσεως στους παραγωγούς προβείου κρέατος. Κατά τον ασκούντα εν προκειμένω επιρροή χρόνο,

7 — Απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1979, Γαλλία κατά Επιτροπής (15/76 και 16/76, Rec. 1979, σ. 321, σκέψεις 7 και 8).

δυνάμει του κανονισμού (ΕΟΚ) 1837/80 του Συμβουλίου[8], του κανονισμού (ΕΟΚ) 872/84, του Συμβουλίου επίσης[9], και του κανονισμού 3007/84 της Επιτροπής[10], οι ουσιαστικές προϋποθέσεις για τη χορήγηση της πριμοδοτήσεως ήταν οι ακόλουθες (βλέπε, επίσης, την παράγραφο 6 της εκθέσεως για την επ' ακροατηρίου συζήτηση):

— από την 1η Απριλίου 1984, δηλαδή από την περίοδο εμπορίας 1984[11], ο αιτών έπρεπε να διαθέτει τουλάχιστον δέκα προβατίνες[12]· για την περίοδο από 1ης Ιανουαρίου μέχρι 31 Μαρτίου 1984, ο ελάχιστος αριθμός προβατίνων μπορούσε να καθορίζεται από τα κράτη μέλη[13]·

— για την περίοδο 1985, ο αιτών έπρεπε να είχε διατηρήσει στην εκμετάλλευσή του προβατίνες για εκατό τουλάχιστον ημέρες από την 30ή Απριλίου κάθε έτους[14]. Ωστόσο, όσον αφορά την περίοδο εμπορίας 1984, η υποχρέωση αυτή σχετικά με μια ελάχιστη περίοδο δεν υφίστατο[15].

8 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 1837/80 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1980, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του προβείου και αιγείου κρέατος (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/029, σ. 150).

9 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 872/84 του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 1984, για τη θέσπιση γενικών κανόνων σχετικά με τη χορήγηση πριμοδότησης υπέρ των παραγωγών προβείου κρέατος και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2643/80 (ΕΕ L 90, σ. 40).

10 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 3007/84 της Επιτροπής, της 26ης Οκτωβρίου 1984, περί λεπτομερειών εφαρμογής της πριμοδοτήσεως προς όφελος των παραγωγών προβείου κρέατος (ΕΕ L 283, σ. 28).

11 — Το άρθρο 3, παράγραφος 5, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1837/80 προβλέπει ότι η περίοδος εμπορίας αρχίζει την πρώτη Δευτέρα του Απριλίου.

12 — Άρθρο 1, παράγραφος 1, στοιχείο α), του κανονισμού (ΕΟΚ) 872/84.

13 — Άρθρο 1, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) 2643/80 του Συμβουλίου, της 14ης Οκτωβρίου 1980, περί θεσπίσεως των γενικών κανόνων σχετικά με τη χορήγηση της πριμοδοτήσεως υπέρ των παραγωγών προβείου κρέατος (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/031, σ. 59), ο οποίος καταργήθηκε, από την έναρξη της περιόδου εμπορίας που αρχίζει το 1984, από τον προαναφερθέντα κανονισμό (ΕΟΚ) 872/84.

14 — Άρθρα 2 και 3, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) 3007/84.

15 — Πράγματι, όσον αφορά την περίοδο εμπορίας 1984, ο αναφερθείς στην προηγούμενη σημείωση κανονισμός (ΕΟΚ) 3007/84 δεν είχε ακόμα τεθεί σε εφαρμογή· ο προηγούμενός του κανονισμός (ΕΟΚ) 2660/80, της 17ης Οκτωβρίου 1980 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/031, σ. 80), δεν προέβλεπε περίοδο κατά την οποία οι προβατίνες έπρεπε να διατηρούνται στην εκμετάλλευση.

Από τυπική άποψη, οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση της πριμοδοτήσεως στους παραγωγούς προβείου κρέατος ήταν οι ακόλουθες (βλέπε και την παράγραφο 7 της εκθέσεως για την επ' ακροατηρίου συζήτηση):

— εκτός από τις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι ειδικές προϋποθέσεις του άρθρου 2, δεύτερο εδάφιο (η περίπτωση των κρατών μελών που εφαρμόζουν ένα σταθερό σύστημα καταγραφής της κινήσεως των προβάτων), ή του άρθρου 3, παράγραφος 2, δεύτερη φράση (τα κράτη μέλη μπορούν να καθορίζουν βραχύτερο διάστημα για την κατάθεση των αιτήσεων εντός της περιόδου που αρχίζει την 1η Δεκεμβρίου και τελειώνει στις 30 Απριλίου) του κανονισμού 3007/84, η αίτηση για πριμοδοτήσεις έπρεπε να κατατίθεται στην οριζόμενη από το κράτος μέλος αρμόδια αρχή μεταξύ της 1ης Δεκεμβρίου και της 30ής Απριλίου του επομένου έτους· ωστόσο, τα κράτη μέλη μπορούσαν να ορίσουν νωρίτερα την καταληκτική ημερομηνία της 30ής Απριλίου[16]·

— για την περίοδο 1985, ο αιτών όφειλε να αναλάβει την υποχρέωση να τηρήσει την αναφερθείσα ανωτέρω ως τελευταία ουσιαστική προϋπόθεση προθεσμία των εκατό ημερών όσον αφορά τον αναγραφόμενο στην αίτησή του αριθμό προβατίνων[17].

9. Εκτός από τις τυπικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις από τις οποίες εξαρτάται η καταβολή των πριμοδοτήσεων, το άρθρο 5 του προαναφερθέντος κανονισμού 3007/84 ασκεί επίσης επιρροή όσον αφορά τις υποχρεώσεις σχετικά με τον έλεγχο που υπείχαν τα κράτη μέλη όσον αφορά το έτος 1985:

«(πρώτο εδάφιο) Πριν από τη λήξη της περιόδου των εκατό ημερών που καθορίζεται

16 — Άρθρο 3, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) 3007/84.

17 — Άρθρο 2, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 3007/84.

σύμφωνα με το άρθρο 2, οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών προβαίνουν σε διοικητικούς ελέγχους που συμπληρώνονται με συστηματικές ή δειγματοληπτικές επιτόπιες επιθεωρήσεις του αριθμού των επιλέξιμων προβατίνων που δηλώθηκαν όταν ζητήθηκε η πριμοδότηση.

(τρίτο εδάφιο) Εντούτοις, τα κράτη μέλη που έχουν εφαρμόσει σύστημα ελέγχου της κινήσεως των προβάτων μπορούν να πραγματοποιούν τους ελέγχους σε άλλη περίοδο του έτους κατά τη διάρκεια του οποίου γίνονται οι αιτήσεις. »

Εξάλλου, η Επιτροπή στηρίχθηκε, τόσο για το 1984 όσο και για το 1985, στο κείμενο του άρθρου 8, παράγραφος 1, του βασικού κανονισμού 729/70, κατά το οποίο:

« 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 »,

καθώς και στο άρθρο 9, παράγραφος 1, του ίδιου βασικού κανονισμού, κατά το οποίο:

« Τα κράτη μέλη θέτουν στη διάθεση της Επιτροπής κάθε πληροφορία αναγκαία για την καλή λειτουργία του Ταμείου και λαμβάνουν κάθε μέτρο που δύναται να διευκολύνει τους ελέγχους τους οποίους η Επιτροπή θεωρεί χρήσιμο να διενεργήσει στο πλαίσιο της διαχειρίσεως της κοινοτικής χρηματοδοτήσεως, συμπεριλαμβανομένων των επιτοπίων ελέγχων ».

10. Στηριζόμενη στις ουσιαστικές και τυπικές προϋποθέσεις χορηγήσεως που προανέφερα καθώς και στο άρθρο 8, παράγραφος 1, του βασικού κανονισμού [18], η καθής ισχυρίζεται ότι στο σύστημα ελέγχου που εφαρμοζόταν στην καλυπτόμενη από το Γεωργικό Επιμελητήριο της Ρηνανίας περιοχή, τόσο το 1984 όσο και το 1985, δεν τηρούνταν οι ακόλουθες ελάχιστες προϋποθέσεις: *πρώτον*, η ύπαρξη κανόνων όσον αφορά τη μέθοδο υπολογισμού, από τους επιφορτισμένους με τον έλεγχο υπαλλήλους, του αριθμού των υφισταμένων σε μια εκμετάλλευση προβατίνων και, *δεύτερον*, η ύπαρξη γραπτής εκθέσεως σχετικά με τα αποτελέσματα των επιτοπίων επιθεωρήσεων [19].

Όταν η καθής υπογραμμίζει ότι δεν αναφέρει παρά τις ελάχιστες επιβαλλόμενες προϋποθέσεις, με αυτό υπονοεί ότι, κατά τη γνώμη μου, ελλείψει ειδικών υποχρεώσεων οι οποίες να προβλέπονται, όσον αφορά τους ελέγχους, από τους κοινοτικούς κανονισμούς, το εν λόγω κοινοτικό όργανο ούτε μπορεί ούτε επιθυμεί να επιβάλει εξ ολοκλήρου το περιεχόμενο των προδιαγραφών και πρακτικών που θεωρεί

18 — Για την περίοδο 1984, η μόνη ουσιαστική προϋπόθεση χορηγήσεως, εκτός από τις διατάξεις του άρθρου 8 του βασικού κανονισμού, αφορούσε τον αριθμό ζώων. Το γεγονός ότι μετά το 1985 [λόγω της θέσεως σε ισχύ του κανονισμού (ΕΟΚ) 3007/84] επιβλήθηκε στα κράτη μέλη, κατά τρόπο πλέον ρητό, η υποχρέωση να προβαίνουν σε επιτόπιες επιθεωρήσεις (ενόψει, ιδίως, της υποχρεώσεως διατηρήσεως προβατίνων για ορισμένη περίοδο που τέθηκε με την ίδια ευκαιρία) δεν σημαίνει βέβαια ότι τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνταν προηγουμένως να ασκούν κάποιο έλεγχο σχετικά με την τήρηση της σχετικής με τον αριθμό των προβατίνων προϋποθέσεως: βλέπε, σχετικώς, το άρθρο 4 του αναφερθέντος ανωτέρω στην υποσημείωση 15 κανονισμού (ΕΟΚ) 2660/80, στον οποίο η έκφραση « αν χρειάζεται » προηγείται, είναι αλήθεια, της μνείας των επιτοπίων επιθεωρήσεων, αλλά του οποίου, άλλωστε, το άρθρο 5 επαναλαμβάνει τον γενικό κανόνα ότι τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για την εξασφάλιση της εισπράξεως των αδικαιολογήτως καταβληθεισών πριμοδοτήσεων. Εξάλλου, όσον αφορά την προϋπόθεση σχετικά με τον αριθμό των προβατίνων, τη μόνη προϋπόθεση που ίσχυε το 1984, δυσχερώς μπορεί να γίνει σαφής διάκριση μεταξύ της οργανώσεως διοικητικού ελέγχου και της οργανώσεως επιτοπίου ελέγχου, δυσχερώς δε γίνεται αντιληπτό πως ένας τέτοιος έλεγχος μπορεί να οργανωθεί κατ' άλλον τρόπο εκτός από επιτόπου διενεργούμενους, τουλάχιστον δειγματοληπτικώς, ελέγχους. Βλέπε δύο σημειώσεις κατωτέρω.

19 — Στην αρχή της έγγραφης διαδικασίας, φαινόταν ότι η καθής απαιτούσε και την καθιέρωση ενός αξιόπιστου συστήματος εξατομικεύσεως κάθε προβατίνας. Ωστόσο, στο υπόμνημά της ανταπαντήσεως, η καθής παραδέχθηκε ότι η εξατομίκευση μέσω της επιθέσεως κάποιου σήματος στο αυτί ήταν σχεδόν αδύνατη για τις προβατίνες. Το γεγονός αυτό αυξάνει, όπως είναι φυσικό, το ενδιαφέρον για επιτοπίους ελέγχους.

αναγκαίες όσον αφορά τους ελέγχους, αλλά ότι αναμένει, στην πραγματικότητα, από τα κράτη μέλη ή τις λοιπές, μικρότερης τοπικής εμβέλειας, υπηρεσίες τους να θεσπίσουν τα ελάχιστα μέτρα ελέγχου που *λογικώς* επιβάλλεται να θεωρούνται ως αναγκαία.

Θα ήθελα να διασαφηνίσω τη θέση αυτή, επικαλούμενος την υποχρέωση, που μόλις προανέφερα ως πρώτη προϋπόθεση, σχετικά με τον προσδιορισμό του αριθμού των προβατίνων. Συναφώς, η Επιτροπή θεωρεί ότι οι υπερκείμενες αρχές όφειλαν να έχουν προσδιορίσει, χάριν των επιφορτισμένων με τους ελέγχους υπαλλήλων, το ποσοστό των εκμεταλλεύσεων που είχαν υποβάλει αίτηση και έπρεπε να αποτελέσουν το αντικείμενο επιτόπιου ελέγχου (δειγματοληπτικώς στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία) καθώς και τη συχνότητα του εν λόγω ελέγχου (σχετικά με τον οποίο έπρεπε να προβλέπεται, σε ορισμένες περιπτώσεις, δεύτερη επιτόπια επιθεώρηση). Εξάλλου, οι εν λόγω αρχές έπρεπε να έχουν γνωστοποιήσει στους εν λόγω υπαλλήλους, σε ποιες ύποπτες ενδείξεις (π.χ. σημαντικές μεταβολές του αριθμού των ζώων σε σχέση με το προηγούμενο έτος) έπρεπε να δίδουν όλως ιδιαίτερη προσοχή[20]. Επομένως, αυτό που έχει σημασία είναι *ότι*, όσον αφορά τις υποχρεώσεις αυτές, και υφίστανται και εφαρμόζονται κανόνες και ότι οι κανόνες αυτοί μεταφράζονται σε ένα *λογικό* επίπεδο ελέγχου, λαμβανομένου υπόψη του κοινοτικού χαρακτήρα της χρηματοδοτήσεως. Με άλλα λόγια, δεν απαιτείται μέγιστος έλεγχος, π.χ. περισσότεροι του ενός επιτόπιοι έλεγχοι σε κάθε εκμετάλλευση.

11. Αναφορικά με την τήρηση των ελαχίστων αυτών προϋποθέσεων στην καλυπτόμενη από το Γεωργικό Επιμελητήριο της Ρηνανίας περιοχή, η καθής είναι κατηγορηματική: κατά τη διάρκεια επιθεωρήσεως που διενήργησαν υπάλληλοι της Επιτροπής στη Βόννη, επιθεώρηση που είχε αναγγελθεί πριν από τρεις εβδομάδες, οι εκεί αρμόδιοι δεν ήταν κατα-

20 — Πρέπει εδώ να παρατηρηθεί ότι, στην περίπτωση μιας προϋποθέσεως όπως αυτή που εξετάζεται εν προκειμένω, δυσχερώς μπορεί να γίνει διάκριση μεταξύ διοικητικών και επιτόπιων ελέγχων (βλέπε, ανωτέρω, σημείωση 18).

φανώς σε θέση να παράσχουν την παραμικρή πληροφορία όσον αφορά τον τρόπο εργασίας των επιφορτισμένων με την εξέταση των αιτήσεων υπαλλήλων, τον αριθμό των τυχόν επιτοπίων ελέγχων, το ζήτημα αν υφίστατο, ενδεχομένως, γραπτή έκθεση σχετικά με τους εν λόγω ελέγχους, όπως, άλλωστε, ούτε ήταν σε θέση να παράσχουν στοιχεία όσον αφορά ενδεχόμενες ανταλλαγές πληροφοριών μεταξύ προϊσταμένων και υφισταμένων υπαλλήλων. Ακόμα και μεταγενέστερα, οι εν λόγω αρμόδιοι δεν παρέσχον τέτοια στοιχεία ούτε όσον αφορά ενδεχόμενο σύστημα υφισταμένου διοικητικού ελέγχου ούτε όσον αφορά ενδεχομένους και επιτοπίως διενεργουμένους ελέγχους. Συνεπώς, κατά την Επιτροπή, ήταν αδύνατο να διαπιστωθεί σε ποιο βαθμό οι πραγματοποιηθείσες στην περιοχή αυτή καταβολές ήταν νομότυπες οπότε, έστω και μόνο για τον λόγο αυτό, η άρνηση κοινοτικής χρηματοδοτήσεως ήταν δικαιολογημένη.

12. Η προσφεύγουσα, χωρίς να αμφισβητεί τους πραγματικούς ισχυρισμούς, αρκείται στο να υποστηρίζει ότι η αναγγελία της επιθεωρήσεως των υπαλλήλων της Επιτροπής έφθασε πολύ αργά στην αρμόδια υπηρεσία, δηλαδή δεν υπήρχε εσωτερική οργάνωση, πράγμα που ένας προσφεύγων δεν μπορεί, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, να επικαλεσθεί ως δικαιολογία και που δεν εξηγεί άλλωστε τους λόγους για τους οποίους τα ζητηθέντα από την Επιτροπή στοιχεία δεν κατέστη δυνατό να αποσταλούν μεταγενέστερα. Ούτε, άλλωστε, αμφισβητεί η προσφεύγουσα το γεγονός ότι τα κράτη μέλη φέρουν τη γενική υποχρέωση, κατόπιν παρεμβάσεως, δυνάμει της συνταγματικής τους τάξεως, των αρμοδίων αρχών, να επιτάσσουν και να εφαρμόζουν μέσω των εκτελεστικών υπηρεσιών τους κανόνες και τις πρακτικές όσον αφορά ελέγχους που ρητώς προβλέπονται από τις κοινοτικές διατάξεις. Ωστόσο, σχετικά με την πριμοδότηση για τις προβατίνες που εξετάζεται εδώ, δεν υφίσταντο τέτοιες ρητές επιταγές προς τις οποίες οι αρμόδιες αρχές αμέλησαν να συμμορφωθούν εντός της οικείας περιοχής.

13. Νομίζω ότι τα μνημονευθέντα στις δύο ανωτέρω παραγράφους γεγονότα όσον αφορά

την πριμοδότηση για προβατίνες στη Ρηνανία είναι τέτοιας σπουδαιότητας ώστε το άρθρο 9 (που ανέφερα στην ανωτέρω παράγραφο 9) του βασικού κανονισμού 729/70 (η υποχρέωση παροχής στην Επιτροπή της δυνατότητας διενεργείας ελέγχων) να δικαιολογεί από μόνο του την άρνηση χρηματοδοτήσεως για τα έτη 1984 και 1985. Συναφώς, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να αντλήσουν επιχείρημα από την έλλειψη ειδικών διατάξεων του σχετικού με ελέγχους κοινοτικού δικαίου. Το γράμμα του άρθρου 9 του βασικού κανονισμού είναι αρκούντως σαφές, η δε παράβασή του είναι προφανής εφόσον η παντελής έλλειψη στοιχείων σχετικά με τον τρόπο εργασίας των υπηρεσιών της οικείας περιοχής καθιστά αδύνατο οποιοδήποτε έλεγχο (ή ακόμα «οποιαδήποτε εκτίμηση, έστω και κατά προσέγγιση»[21]) από την Επιτροπή ως προς την τήρηση των κοινοτικών προϋποθέσεων χορηγήσεως όσον αφορά τις διενεργηθείσες δαπάνες. Στο πλαίσιο ενός τέτοιου ενδεχομένου, η νομολογία του Δικαστηρίου επιτάσσει, χάριν της δίκαιης κατανομής των βαρών που απορρέουν από την κοινή πολιτική που εφαρμόζεται από ένα κράτος μέλος, τον αποκλεισμό από την κοινοτική χρηματοδότηση του συνόλου των διενεργηθεισών δαπανών[22][23]. Θα επανέλθω αργότερα στο ζήτημα αυτό (βλέπε, κατωτέρω, παραγράφους 28 επ.).

Στο πλαίσιο της εξετάσεως της πριμοδοτήσεως για θηλάζουσες αγελάδες, σχετικά με την οποία η πραγματική κατάσταση δεν είναι εξίσου σαφής, θα έχω την ευκαιρία να εξετάσω το πρόβλημα που θίγεται στην προηγούμενη παράγραφο και συνίσταται στο ζήτημα μήπως υφίστανται, επίσης, ορισμένες υποχρεώσεις εποπτείας σε βάρος των κρατών μελών οι οποίες δεν αναφέρονται ρητώς στους κοινοτικούς κανονισμούς, υποχρεώσεις των οποίων η μη τήρηση μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την άρνηση χρηματοδοτήσεως από το ΕΓΤΠΕ.

Η πριμοδότηση για θηλάζουσες αγελάδες

14. Κατά την κρίσιμη περίοδο, η πριμοδότηση για τη διατήρηση αγελών θηλαζουσών αγελάδων υπέκειτο, δυνάμει του κανονισμού (ΕΟΚ) 1357/80 όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1417/81[24], στις ακόλουθες προϋποθέσεις (βλέπε παράγραφο 2 της εκθέσεως για την επ' ακροατηρίου συζήτηση):

— από ουσιαστική άποψη, ο αιτών έπρεπε να εκμεταλλεύεται ατομικώς και κατά κύριο επάγγελμα γεωργική εκμετάλλευση υπό την έννοια ότι το μέρος του προερχομένου από τη γεωργική του εκμετάλλευση εισοδήματος πρέπει να είναι ίσο ή ανώτερο του 50 % του εισοδήματός του[25]·

— ο δικαιούχος αναλαμβάνει την υποχρέωση να μην πωλεί ούτε γάλα ούτε γαλακτοκομικά προϊόντα επί δώδεκα μήνες από την ημέρα καταθέσεως της αιτήσεώς του[26]·

— οι θηλάζουσες αγελάδες για τις οποίες ζητείται πριμοδότηση πρέπει να ανήκουν σε γένος ζώων προοριζόμενο για την παραγωγή κρέατος ή να είναι αγελάδες προερχόμενες από διασταύρωση με ένα από τα γένη αυτά, ληφθέντος υπόψη ότι τα αποκλειόμενα γένη αναφέρονται στο παράρτημα του κοινοτικού κανονισμού[27]·

21 — Βλέπε σχετικώς τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Capotorti της 5ης Δεκεμβρίου 1978 στις υποθέσεις 11/76, 15/76 και 16/76, και 18/76 (Rec. 1979, σ. 286, ιδίως σ. 319).

22 — Απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1979, Γαλλία κατά Επιτροπής (15/76 και 16/76, Rec. 1979, σ. 321, σκέψεις 28, 32 και 35).

23 — Επομένως, το γεγονός ότι οι διοικητικοί κανόνες της Ρηνανίας-Βόρειας Βεστφαλίας δεν απαίτησαν παρά τον Αύγουστο του 1985 και όχι κατά τον Απρίλιο του 1984 — όπως το απαιτούσε η τροποποίηση του κανονισμού του Συμβουλίου που εξετάστηκε στις υποσημειώσεις 11 και 12 — την παρουσία δέκα αντί επτά προβατίνων, πράγμα που αποτελεί έναν πρόσθετο λόγο για την απόφαση της Επιτροπής να αρνηθεί τη χρηματοδότηση, δεν πρέπει να εξεταστεί χωριστά.

24 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 1417/81 του Συμβουλίου, της 19ης Μαΐου 1981, περί τροποποιήσεως του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1357/80 περί θεσπίσεως καθεστώτος πριμοδοτήσεως για τη διατήρηση των αγελών θηλαζουσών αγελάδων (ΕΕ L 142, σ. 4).

25 — Άρθρα 1 και 5, παράγραφος 1, στοιχείο α), του προαναφερθέντος κανονισμού (ΕΟΚ) 1357/80, και άρθρο 3 της οδηγίας 72/159/ΕΟΚ (ΙΟ L 96, σ. 1).

26 — Άρθρο 2, παράγραφοι 1 και 2, του προαναφερθέντος κανονισμού (ΕΟΚ) 1357/80.

27 — Άρθρο 5, παράγραφος 4, του προαναφερθέντος κανονισμού (ΕΟΚ) 1357/80, όπως έχει τροποποιηθεί από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1417/81.

— ο δικαιούχος οφείλει να διατηρεί στην εκμετάλλευσή του, το λιγότερο επί έξι μήνες από την ημέρα καταθέσεως της αιτήσεώς του, αριθμό θηλαζουσών αγελάδων ίσο τουλάχιστον προς τον αναφερόμενο στην αίτηση [28].

Από τυπική άποψη, όσον αφορά την πριμοδότηση για θηλάζουσες αγελάδες, ίσχυαν οι εξής προϋποθέσεις (βλέπε την παράγραφο 3 της εκθέσεως για την επ' ακροατηρίου συζήτηση):

— οι αιτήσεις για πριμοδοτήσεις έπρεπε να κατατίθενται στις οριζόμενες από κάθε κράτος μέλος αρμόδιες αρχές πριν από τις 31 Οκτωβρίου 1983 [29] ή στις 31 Δεκεμβρίου 1984 [30] όσον αφορά τις υφιστάμενες κατά την ημερομηνία εκείνη θηλάζουσες αγελάδες·

— στην αίτηση έπρεπε να περιλαμβάνεται η ανάληψη της υποχρεώσεως του άρθρου 2, παράγραφος 2, του κανονισμού 1357/80 (περί μη πωλήσεως γάλακτος ούτε διατηρήσεως επί έξι μήνες) καθώς και δήλωση του παραγωγού με την οποία αυτός αναλαμβάνει την υποχρέωση τηρήσεως του αναφερθέντος κανονισμού καθώς και του κανονισμού 1244/82 και των εκτελεστικών διατάξεων που έχουν θεσπιστεί από το οικείο κράτος μέλος [31]·

— η αίτηση πριμοδοτήσεως έπρεπε να συνοδεύεται και από τις δηλώσεις που μνημονεύονται στο άρθρο 1, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 1244/82 και αντιστοιχούν, κατ' ουσίαν, στις προαναφερθείσες ουσιαστικές προϋποθέσεις.

15. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού 1244/82 ασκεί επίσης επιρροή από πλευράς των υποχρεώσεων ελέγχου που εμπίπτουν στα κράτη μέλη:

« Οι αρμόδιες αρχές που ορίζονται από κάθε κράτος μέλος προβαίνουν στο διοικητικό έλεγχο, ο οποίος συμπληρώνεται από επιτόπου επιθεωρήσεις με δειγματοληψία ή, εάν παραστεί ανάγκη, κατά συστηματικό τρόπο:

α) του αριθμού των θηλαζουσών αγελάδων της εκμεταλλεύσεως που διαχειρίζεται ο δικαιούχος,

β) της τηρήσεως των υποχρεώσεων που προβλέπονται από το άρθρο 2, παράγραφος 2, του κανονισμού 1357/80,

γ) της ακρίβειας των δηλώσεων που προβλέπονται στο άρθρο 1, παράγραφος 2 . »

16. Στηριζόμενη στις συνδυασμένες διατάξεις των προϋποθέσεων αυτών χορηγήσεως (βλέπε, ανωτέρω, παράγραφο 14) και της επιταγής αυτής όσον αφορά τον έλεγχο (βλέπε, ανωτέρω, παράγραφο 15) καθώς και των άρθρων 8 και 9 του βασικού κανονισμού 729/70, η καθής ισχυρίζεται ότι το σύστημα ελέγχου που εφαρμόζεται στα κράτη μέλη πρέπει να πληροί τις εξής ελάχιστες απαιτήσεις:

1. Πρώτον, πρέπει κατ' αυτήν να υφίστανται ακριβή στοιχεία, προς χρήση των εκτελεστικών υπηρεσιών, σχετικά με τα γένη ζώων που λαμβάνονται υπόψη για τη χορήγηση πριμοδοτήσεων για θηλάζουσες αγελάδες κατά την έννοια του παραρτήματος του κανονισμού 1357/80 όπως ισχύει μετά τον κανονισμό 1417/81 καθώς και, όσον αφορά τους επιφορ-

28 — Άρθρο 2, παράγραφος 2, του προαναφερθέντος κανονισμού (ΕΟΚ) 1357/80.

29 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 2795/83 της Επιτροπής, της 6ης Οκτωβρίου 1983, περί παρεκκλίσεως από τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 1244/82 όσον αφορά την ημερομηνία υποβολής των αιτήσεων πριμοδοτήσεως για τη διατήρηση του πληθυσμού των θηλαζουσών αγελάδων για την περίοδο 1983/84 (ΕΕ L 274, σ. 20).

30 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 3442/84 της Επιτροπής της 6ης Δεκεμβρίου 1984 περί παρεκκλίσεως από τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 1244/82 όσον αφορά την ημερομηνία υποβολής των αιτήσεων πριμοδοτήσεως για τη διατήρηση του πληθυσμού των θηλαζουσών αγελάδων, για την περίοδο 1984/85 (ΕΕ L 318, σ. 30).

31 — Άρθρο 1, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1244/82.

τισμένους με επιτόπιους ελέγχους υπαλλήλους, στοιχεία σχετικά με τον τρόπο προσδιορισμού, σε περίπτωση αμφιβολιών, του αν μια θηλάζουσα αγελάδα ανήκει στο τάδε ή δείνα γένος. Εν προκειμένω, η υποχρέωση αυτή δεν τηρήθηκε στις τρεις σχετικές περιοχές [32].

Η προσφεύγουσα απαντά στην αιτίαση αυτή ότι δεν ήταν ανάγκη να επαναλάβει το παράρτημα ενός κοινοτικού κανονισμού, για μια ακόμα φορά, στις οδηγίες προς τους επιφορτισμένους με επιτοπίους ελέγχους υπαλλήλους οι οποίοι, εξάλλου, είναι ειδικευμένοι στον τομέα αυτόν. Στην εναντίωση αυτή η καθής απαντά εκ νέου ότι, από τις εγκυκλίους του Γεωργικού Επιμελητηρίου της Ρηνανίας που έχουν επισυναφθεί από την προσφεύγουσα στο υπόμνημά της απαντήσεως, αποδεικνύεται ότι όντως υφίστατο σύγχυση, και μάλιστα αντιφάσεις, όσον αφορά τον ακριβή προσδιορισμό των γενών ζώων που παρείχαν ή όχι δικαίωμα για τη σχετική πριμοδότηση.

Ωστόσο, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο εκπρόσωπος της καθής δήλωσε ότι δεν εμμένει στον ισχυρισμό αυτό σχετικά με την ανεπαρκή ένδειξη των γενών ζώων, θεωρώντας προφανώς έτσι ικανοποιητικά τα παραρτήματα του υπομνήματος απαντήσεως.

17. *2.* Η δεύτερη ελάχιστη απαίτηση της καθής σχετικά με το σύστημα των ομοσπόνδων κρατών είναι η καθιέρωση ενός αξιόπιστου συστήματος εξατομικεύσεως των θηλαζουσών αγελάδων, μέσω π.χ. επιθέσεως σήματος στο αυτί ή άλλων σημαδιών με τα οποία να εμποδίζεται η υποκατάσταση· ωστόσο, ένα τέτοιο σύστημα υφίστατο όσον αφορά τις θηλάζουσες αγελάδες στη Βάδη-Βυρτεμβέργη, ομόσπονδο κράτος στο οποίο ανήκει το Regierungspräsidium της Στουτγάρδης [33].

Η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι, κατά το μέτρο που υφίσταται ένα τέτοιο σύστημα προσδιορισμού της ταυτότητας, π.χ. μέσω σφραγίσεως με ορισμένο αριθμό του αυτιού των θηλαζουσών αγελάδων και συνεπώς μνημονεύεται ο σχετικός αριθμός στην αίτηση, εδώ πρόκειται για υποχρέωση που επιβάλλεται από τη γερμανική κανονιστική ρύθμιση και υπερβαίνει τις απαιτήσεις των κοινοτικών κανόνων. Ωστόσο, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η προσφεύγουσα αναγνώρισε ότι η εξατομίκευση αποτελεί συμπληρωματικό στοιχείο (παράλληλα με το βιβλίο καταγραφής του ζωικού κεφαλαίου), το οποίο επιτρέπει τον υπολογισμό του αριθμού των ζώων και, επομένως, τον έλεγχο της τηρήσεως της σχετικής με την κοινοτική χρηματοδότηση προϋποθέσεως.

Η καθής διατείνεται ότι, εν πάση περιπτώσει, από τη συγκεκριμένη εφαρμογή των κανόνων, οι οποίοι είναι, αυτοί καθαυτοί, οι ενδεδειγμένοι, δεν εξασφαλίζεται ο *βέβαιος* προσδιορισμός της ταυτότητας στις διάφορες περιφέρειες και ιδίως στην περιφέρεια που ανήκει στο Γεωργικό Επιμελητήριο της Ρηνανίας στη Βόννη. Έτσι, καίτοι οι διοικητικές οδηγίες της Ρηνανίας-Βόρειας Βεστφαλίας απαιτούν « εξατομίκευση κατά τρόπο μη επιτρέποντα υποκατάσταση », δεν υφίστανται ωστόσο κανόνες σε περίπτωση επιθέσεως του ίδιου αριθμού σε δύο ζώα της ίδιας εκμεταλλεύσεως: στο πλαίσιο τέτοιων καταστάσεων, κακώς — κατά την καθής — δεν προβλέφθηκε ούτε η καθιέρωση άλλων χαρακτηριστικών που να επιτρέπουν τη διάκριση των ζώων ούτε δόθηκε εντολή όπως τα άλλα αυτά χαρακτηριστικά αναγράφονται υποχρεωτικώς στην αίτηση.

Μερικοί από τους ατομικούς φακέλους που η καθής έχει επισυνάψει στο υπόμνημά της αντικρούσεως αποκαλύπτουν ότι στην περιφέρεια που καλύπτεται από το Γεωργικό Επιμελητήριο της Ρηνανίας ο ίδιος αριθμός αυτιού εμφανίζεται δύο ή τρεις φορές χωρίς να έχει αυτό εκπλήξει τις αρμόδιες αρχές. Σχετικά με τις ατομικές αυτές περιπτώσεις, η προσφεύ-

32 — Η εκτίμηση είναι λιγότερο αρνητική όσον αφορά τη Βάδη-Βυρτεμβέργη, δεδομένου ότι στο ομόσπονδο αυτό κράτος είχε γίνει κάποια πληροφόρηση με τις διοικητικές οδηγίες.

33 — Με το τελευταίο αυτό στοιχείο, που προβλήθηκε από την Επιτροπή, αποδεικνύεται ήδη, κατά τη γνώμη μου, ότι το εν λόγω κοινοτικό όργανο επικαλέστηκε κατά επιπόλαιο τρόπο την απαίτηση αυτή όσον αφορά το Regierungspräsidium της Στουτγάρδης.

γουσα απαντά ότι, στην πραγματικότητα, οι εν λόγω αριθμοί ανήκαν σε διαφορετικές αγελάδες οι οποίες μπορούσαν να προσδιοριστούν μέσω άλλων χαρακτηριστικών. Εντούτοις, με την απάντηση αυτή δεν αντικρούεται στην πραγματικότητα η αιτίαση της καθής, εφόσον με αυτή δεν αποδεικνύεται ότι ο αρμόδιος υπάλληλος όντως όφειλε να εξετάσει άλλα χαρακτηριστικά, τα οποία και όντως εξέτασε, ούτε, ακόμα λιγότερο, αποδεικνύεται ότι υφίστατο για τον υποβάλλοντα αίτηση γεωργό ειδική υποχρέωση να αναφέρει άλλα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά στην περίπτωση που ένας αριθμός είχε χρησιμοποιηθεί περισσότερες από μία φορές.

Εντούτοις, η γνώμη μου είναι ότι τα αποδεικτικά αυτά στοιχεία που διαθέτει εν προκειμένω η καθής δεν είναι αρκούντως ισχυρά: πρώτ' απ' όλα, υποχρέωση εξατομικεύσεως που να μην επιδέχεται καμιά επίκριση δεν απορρέει και τόσο σαφώς από τις προϋποθέσεις χορηγήσεως κατά τις οποίες δεν απαιτείται, πράγματι, όπως τα ίδια ζώα διατηρούνται κατά την περίοδο των έξι μηνών, εφόσον βεβαίως διατηρείται ο ίδιος αριθμός· δεύτερον, κι αυτό είναι περισσότερο σημαντικό, από τις εξετασθείσες ατομικές περιπτώσεις, μπορεί, καθώς φαίνεται, να συναχθεί ότι δεν υφίσταντο παρά λίγες περιπτώσεις διπλής μνείας ενός και του αυτού αριθμού και ότι η ένδειξη του γένους ή της διασταυρώσεως του οικείου βοοειδούς επέτρεπε οπωσδήποτε να γίνει διάκριση και, επομένως, εξατομίκευση εντός του φακέλου.

18. *3.* Τρίτον, από τις διατάξεις των σχετικών με τις προϋποθέσεις χορηγήσεως πριμοδοτήσεων κανονισμών η καθής συνάγει ότι στο σύστημα οδηγιών των ομοσπόνδων κρατών έπρεπε να προβλέπονται κανόνες όσον αφορά τον τρόπο επιτοπίου υπολογισμού του αριθμού των διατηρουμένων σε μια εκμετάλλευση θηλαζουσών αγελάδων· συγκεκριμένα, δεν έπρεπε να καθορίζεται μόνον η ένταση των απαιτουμένων ελέγχων (ποσοστό των εκμεταλλεύσεων που πρέπει να ελέγχονται, κριτήρια όσον αφορά την επιλογή των προς επιθεώρηση εκμεταλλεύσεων και συχνότητα των σχετικών επιθεωρήσεων), αλλά, επίσης, να προβλέπεται ότι ο αριθμός των ζώων πρέπει να συγκρίνεται με αυτόν του προηγουμένου έτους, εφόσον ουσιώδης μείωση του αριθμού των ζώων δημιουργεί την υποψία ότι δεν τηρήθηκαν οι ελάχιστες περίοδοι που προβλέπονται για τη διατήρησή τους, και να αναφέρεται τουλάχιστον κάτι όσον αφορά τις περιόδους κατά τις οποίες έπρεπε να διενεργούνται οι επιτόπιοι έλεγχοι. Σχετικά με το τελευταίο αυτό σημείο, η καθής ισχυρίζεται ότι, υπό ορισμένες περιστάσεις, οι οδηγίες πρέπει να προβλέπουν δεύτερη επιθεώρηση προκειμένου να διασφαλίζεται η αποτελεσματική τήρηση της περιόδου των έξι μηνών καθώς θα εμπνέεται κάποιος « φόβος καταλήψεως εξαπίνης ».

Η προσφεύγουσα απορρίπτει τα συμπεράσματα αυτά της καθής διατεινόμενη ότι οι σχετικοί κανονισμοί δεν περιλαμβάνουν καμιά ειδική υποχρέωση αναφορικά με τη συχνότητα ή την ένταση των επιτοπίων ελέγχων. Όλως επικουρικώς, η προσφεύγουσα υποστηρίζει, σχετικά με την υποχρέωση διενεργείας δευτέρου ελέγχου στις εκμεταλλεύσεις που έχουν αποτελέσει το αντικείμενο επιτοπίας επιθεωρήσεως, ότι τέτοια αυστηρότητα των κανονισμών υπονομεύει την αποτελεσματικότητα των ελέγχων, η οποία στηρίζεται ακριβώς στον αιφνιδιαστικό τους χαρακτήρα.

Η καθής παρατηρεί γενικώς ότι δεν επιδιώκει να επιβάλει στα κράτη μέλη λεπτομερείς και αυστηρές οδηγίες ή συστάσεις αλλά αρκείται στο να αναφέρει έναν ορισμένο αριθμό θεμάτων σχετικά με τα οποία τα κράτη μέλη ή τα αρμόδια εντός αυτών όργανα πρέπει τα ίδια να θεσπίζουν συγκεκριμένους κανόνες οι οποίοι να επιτρέπουν στις εκτελεστικές υπηρεσίες να γνωρίζουν τι πρέπει να πράττουν, ώστε οι διευθύνοντες υπάλληλοι να έχουν γνώση του τι επιβάλλεται να ελέγχουν και να μπορούν ενδεχομένως να προτείνουν ορισμένες προσαρμογές ανάλογα με την κτηθείσα πείρα, η δε Επιτροπή να μπορεί να πληροφορείται

σχετικά με το σύστημα ελέγχου, να είναι σε θέση να αντιλαμβάνεται το αν αυτό είναι ή όχι επαρκές και να επωφελείται της πείρας αυτής για άλλα συστήματα. Ειδικότερα, η καθής υπογραμμίζει ότι, σε περιοχές όπως αυτή της Βάδης-Βυρτεμβέργης όπου ο επιτόπιος έλεγχος διενεργείται αποκλειστικά στην αρχή της περιόδου των έξι μηνών, πρέπει να αντιμετωπιστεί το ενδεχόμενο και μιας δεύτερης επιθεωρήσεως σε ορισμένες επιχειρήσεις, ώστε να ελέγχεται, πράγματι, η τήρηση της υποχρεώσεως των έξι μηνών.

Κατά συνέπεια, αυτό που χρειάζεται είναι μια συνεπής και λογική πολιτική ελέγχων, στο πλαίσιο της οποίας να θεσπίζεται ένας ελάχιστος αριθμός συγκεκριμένων κανόνων ικανών να χρησιμεύουν ως βασικός οδηγός στις εκτελεστικές υπηρεσίες. Σύμφωνα με μη αμφισβητηθέντα ισχυρισμό της καθής, στη Βαυαρία και στη Ρηνανία-Βόρεια Βεστφαλία δεν υφίστατο ίχνος τέτοιας πολιτικής.

Όσον αφορά το Regierungspräsidium της Στουτγάρδης, η αρνητική εκτίμηση της καθής στηρίζεται στο εξής γεγονός: οι υπολογισμοί βεβαίως του αριθμού των ζώων είχαν γίνει επ' ευκαιρία επιθεωρήσεων ελέγχου διενεργηθεισών — στις περιπτώσεις όπου δεν πέρασε ένας υπάλληλος για να λάβει το έντυπο αιτήσεως — λίγο χρόνο μετά την κατάθεση της αιτήσεως, αλλά δεν είχε γίνει ο παραμικρός έλεγχος για το αν όντως διατηρήθηκε ο αριθμός των δηλωθέντων ζώων κατά το υπόλοιπο διάστημα της επιβαλλομένης περιόδου των έξι μηνών.

19. Κατά τη γνώμη μου, από τα προηγούμενα καταδεικνύεται ότι δικαιολογημένα η καθής συνήγαγε την έλλειψη, στις τρεις σχετικές περιοχές, μιας πολιτικής επαρκούς ελέγχου όσον αφορά την υποχρέωση διατηρήσεως επί έξι μήνες του ίδιου αριθμού ζώων. Ωστόσο, δύο άλλα, πλέον ουσιώδη, ερωτήματα παραμένουν αναπάντητα: πρώτον, μπορεί η καθής, κατά τρόπο γενικό, να χρησιμοποιεί την έλλειψη πολιτικής ελέγχου σε συγκεκριμένη περιοχή ως λόγο αρνήσεως χρηματοδοτήσεως από το ΕΓΤΠΕ δαπανών διενεργηθεισών στην περιοχή αυτή και, δεύτερον, υφίσταται *εν προκειμένω* « αιτιώδης συνάφεια » ή επαρκής σύνδεσμος μεταξύ της ελλείψεως πολιτικής ελέγχου, αν υποτεθεί ότι μπορεί αυτή να χρησιμοποιηθεί ως λόγος αρνήσεως, και των δαπανών που αποκλείονται από την κοινοτική χρηματοδότηση; Θα απαντήσω κατωτέρω στο δεύτερο ερώτημα, το οποίο είναι πλέον συγκεκριμένο, χωριστά κατά περιοχή, αλλά λαμβάνοντας μερικώς υπόψη τις έξι εξετασθείσες απαιτήσεις ελέγχου (βλέπε, κατωτέρω, την παράγραφο 30). Θα επιθυμούσα να ασχοληθώ ήδη από τώρα με το πρώτο ερώτημα το οποίο είναι περισσότερο γενικό. Αυτό με κάνει να αναρωτηθώ μήπως, με την επιβαλλόμενη υποχρέωση, η Επιτροπή « παρατραβάει το σχοινί » — « συνάγοντας ορισμένες υποχρεώσεις ελέγχου περιεχόμενες σιωπηρώς στους κανονισμούς και στο πλαίσιό τους » — προς την κατεύθυνση μιας « μονομερούς επιβολής στα κράτη μέλη (ή εναρμονίσεως) λεπτομερών κανόνων ελέγχου ». Συναφώς, πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στο ζήτημα των ελαχίστων ποσοστών επιτοπίων ελέγχων.

20. Στο υπόμνημά της ανταπαντήσεως, η καθής υποστηρίζει ότι η ισότητα, όχι μόνο μεταξύ των κρατών μελών, αλλά και μεταξύ των διαφόρων υποδιαιρέσεων του εδάφους ενός ομοσπονδιακού κράτους όπως η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, απαιτούσε όπως κάποιο ελάχιστο ποσοστό περιπτώσεων καλύπτεται από επιτοπίους ελέγχους. Στη συνέχεια, η καθής, αφού ανέφερε το ποσοστό του 100 % στην Ιρλανδία, του 25 % στο Ηνωμένο Βασίλειο και του 5 % στην Ιταλία και στις Κάτω Χώρες, συνεδύασε το αντλούμενο από την ισότητα επιχείρημα που μόλις προανέφερα με την απαίτηση μιας ελάχιστης αποτελεσματικότητας των ελέγχων, προ-

βάλλοντας το 5 % ως το απόλυτα ελάχιστο ποσοστό [34].

Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η προσφεύγουσα στήριξε τον ισχυρισμό της ότι η Επιτροπή δεν μπορούσε να εμφανίσει το ποσοστό αυτό ως *σιωπηρά* επιταγή, διατεινόμενη ότι η ίδια η Επιτροπή μπορούσε να επαναλάβει *ρητώς* τέτοιες απαιτήσεις στον εκτελεστικό της κανονισμό και, εξάλλου, ότι είχε επίσης, πράγματι, κάνει χρήση της ευχέρειας αυτής στην απόφαση της 7ης Ιουλίου 1989 (που δεν δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα). Στην απόφαση αυτή οριζόταν ποσοστό δειγματοληψιών 10 %. Κατά την προσφεύγουσα, από την απόφαση αυτή προκύπτει, a contrario, ότι, κατά την προγενέστερη περίοδο (εν προκειμένω τις περιόδους εμπορίας 1984 και 1985) και όσον αφορά τις υποχρεώσεις ελέγχου που αυτή δεν προβλέπει (π.χ., δεύτερο έλεγχο σε ορισμένες συγκεκριμένες περιπτώσεις), τα κράτη μέλη δεν υπείχαν τέτοια αυστηρή υποχρέωση ελέγχου.

21. Ισχυριζόμενη αυτό, η προσφεύγουσα στηρίζεται στην προστασία που τυγχάνουν τα κράτη μέλη στις σχέσεις τους με τις Κοινότητες δυνάμει της ασφάλειας του δικαίου, αρχής η οποία απαγορεύει, εν προκειμένω, την «αναδρομική» επιβολή απαιτήσεων ελέγχου. Καίτοι δεν είναι στις προθέσεις μου να αρνηθώ ότι η ασφάλεια του δικαίου διαδραματίζει επίσης κάποιο ρόλο μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής [35], θα ήθελα, ωστόσο, να διευκρινίσω ότι η αμοιβαία τους σχέση στηρίζεται στην υποχρέωση ειλικρινούς συνεργασίας που επιβάλλει το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΟΚ [36]. Η γενική αυτή υποχρέωση συνεπάγεται, σε σχέση με τον έλεγχο της εφαρμογής της γεωργικής πολιτικής που ρυθμίζεται από τον βασικό κανονισμό 729/70 και τους ισχύοντες στον οικείο τομέα ειδικούς κανονισμούς, ορισμένες ειδικές υποχρεώσεις τόσο για τα κράτη μέλη όσο και για την Επιτροπή. Κοινό έργο της Επιτροπής και των κρατών μελών είναι η ορθή και προσήκουσα χρησιμοποίηση των κοινοτικών πόρων, πλαίσιο δε για την εκπλήρωση της αποστολής αυτής είναι αυτό της εκκαθαρίσεως των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ, διαδικασία η οποία προβλέπει τη συμμετοχή των κρατών μελών διά διμερών επαφών καθώς και μέσω της επιτροπής διαχειρίσεως [37].

Είναι σαφές, στην αλληλουχία αυτή, όσον αφορά τις σχέσεις μεταξύ Επιτροπής και κράτους μέλους, ότι η ασφάλεια του δικαίου δεν διαδραματίζει τον ίδιο ρόλο με αυτόν που διαδραματίζει στις σχέσεις μεταξύ των διοικητικών αρχών, αφενός, και του διοικουμένου ή φορολογουμένου, αφετέρου [38].

Ενόψει της κοινής ευθύνης που υπέχουν η Επιτροπή και τα κράτη μέλη όσον αφορά την ύπαρξη αποτελεσματικού συστήματος ελέγχων, δεν είναι ακριβής ο ισχυρισμός ότι μόνον οι ρητώς αναφερόμενοι στις κοινοτικές

34 — Η καθής αναφέρει και άλλους κοινοτικούς κανονισμούς όπου ρητώς επιτάσσεται ένα ελάχιστο ποσοστό ελέγχων 5 %. Εν προκειμένω, πρόκειται για το άρθρο 5 του κανονισμού (ΕΟΚ) 2835/77 της Επιτροπής, της 19ης Δεκεμβρίου 1977, περί των λεπτομερειών ενισχύσεως για τον σκληρό σίτο (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/019, σ. 206) και το άρθρο 4, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) 3061/84 της Επιτροπής, της 31ης Οκτωβρίου 1984, για λεπτομέρειες εφαρμογής του καθεστώτος ενίσχυσης στην παραγωγή ελαιολάδου (ΕΕ L 288, σ. 52). Σύμφωνα με ανακοίνωση στον τύπο (πρακτορείο «Europe», Παρασκευή 15 Δεκεμβρίου 1989, αριθ. 5154), το Συμβούλιο των Υπουργών Γεωργίας αποδέχθηκε πρόταση για τον καθορισμό εντός ελαχίστου ποσοστού ελέγχων 5 % για τα τελωνεία όσον αφορά τις επιστροφές κατά την εξαγωγή, λίαν σημαντικές από δημοσιονομική άποψη.

35 — Βλέπε τις προτάσεις μου της 4ης Ιουλίου 1989 στην υπόθεση 14/88, παράγραφος 15, και την απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 1989 στην ίδια υπόθεση, συγκεκριμένα σκέψη 19, Συλλογή 1989, σ. 3677, ιδίως σ. 3689.

36 — Οι ίδιες προτάσεις, παράγραφοι 11 έως 13, και απόφαση, σκέψη 20.

37 — Βλέπε τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Capotorti της 5ης Δεκεμβρίου 1978 στις υποθέσεις 11/76, 15/76 και 16/76, και 18/76, Rec. 1979, σ. 286, ιδίως σσ. 294 και 295.

38 — Βλέπε, ιδίως, τις προτάσεις μου στην υπόθεση 262/87, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, παράγραφος 12, Συλλογή 1989, σ. 225. Για τον λόγο αυτό, η σύγκριση που έγινε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση με τη σχέση που υφίσταται μεταξύ μιας αρχής που συντάσσει έκθεση για κάποιο παράπτωμα και ενός ιδιώτη που έχει κακώς σταθμεύσει το όχημά του είναι εκτός θέματος.

διατάξεις κανόνες ελέγχου είναι έγκυροι[39]. Επομένως, από την απόφαση της 7ης Ιουλίου 1989 δεν μπορεί να συναχθεί, έτσι απλώς, ότι πριν από την ημερομηνία εκείνη, ελλείψει ρητών κοινοτικών διατάξεων, η Επιτροπή δεν μπορούσε να επιβάλει μια ελάχιστη απαίτηση ως προς τον αριθμό των ελέγχων που πρέπει να διενεργούνται επί τόπου. Αφενός, μπορούν πάντως να υφίσταντο λόγοι μη δικαιολογούντες, από την πρώτη στιγμή, την παροχή εξηγήσεων: ο εκπρόσωπος της Επιτροπής ανέφερε την έντονη ψυχολογική αντίσταση των εκπροσώπων των κρατών μελών στην επιτροπή διαχειρίσεως εναντίον αυτού που οι εν λόγω εκπρόσωποι είχαν ερμηνεύσει ως υπερβολικό πατερναλισμό έναντι των κρατών μελών και — θεωρώ το τελευταίο αυτό σημείο περισσότερο πειστικό — τον φόβο της Επιτροπής να ερμηνευθεί ο καθορισμός ενός ελαχίστου ποσοστού ως ενθάρρυνση προς χαλάρωση των ελέγχων από τα κράτη μέλη που εφαρμόζουν πολύ υψηλότερο ποσοστό. Αφετέρου, ελλείψει λεπτομερών ρητών κανόνων, επιβάλλεται η προσφυγή στις αρχές του άρθρου 5 και του βασικού κανονισμού 729/70 των οποίων οι διατάξεις, καίτοι αφήνουν, αφενός, μια πραγματική ευθύνη στα κράτη μέλη, αφετέρου, όμως, αναγνωρίζουν και στην Επιτροπή την πραγματική εξουσία διαχειρίσεως, λαμβανομένου υπόψη ότι οι δύο αρμοδιότητες πρέπει να ασκούνται προς το συμφέρον της Κοινότητας.

22. Όταν η Επιτροπή εφαρμόζει ένα σιωπηρό κανόνα σχετικά με ελέγχους κατά την εκκαθάριση των λογαριασμών, η σπουδαιότητα της αρχής της ασφάλειας του δικαίου, ως προστασίας των κρατών μελών, ποικίλλει ανάλογα με τον περισσότερο ή λιγότερο προφανή χαρακτήρα του κανόνα. Όταν η Επιτροπή στηρίζει την άρνηση χρηματοδοτήσεως στην παντελή έλλειψη συστήματος ελέγχου ή στην έλλειψη συστήματος επιτρέποντος την παροχή απαντήσεων στις ερωτήσεις που θέτει η Επιτροπή στο πλαίσιο του άρθρου 9, παράγραφος 1, του βασικού κανονισμού — πράγμα που συνέβη, κατά τη γνώμη μου, στην περίπτωση της αρνήσεως σχετικά με τις πριμοδοτήσεις για προβατίνες, αρνήσεως που εξέτασα ανωτέρω (παράγραφος 13) — ένα κράτος μέλος δεν μπορεί τότε να επικαλεστεί ως δικαιολογία την «αναδρομικότητα» ή το απροσδόκητο της αποφάσεως αυτής. Η κατάσταση είναι όλως διαφορετική όταν η Επιτροπή συμπληρώνει συγκεκριμένα μ' ένα μόνον αριθμητικό ψηφίο μεταξύ πολλών άλλων δυνατών μια απαίτηση ελέγχου όπως η «εύλογη προθεσμία» ή ο «εύλογος αριθμός επιτοπίων ελέγχων», απαίτηση η οποία, βεβαίως, είναι προφανής αυτή καθαυτή ως απορρέουσα σαφώς από τους σκοπούς της ρυθμίσεως και τις συγκεκριμένες της προϋποθέσεις χορηγήσεως. Σε τέτοιες περιπτώσεις, όπως στην υπόθεση C-10/88 και υπόθεση 14/88, Ιταλία κατά Επιτροπής[40], η εύλογη προθεσμία που είχε συγκεκριμένα ορισθεί δεν μπορούσε να εφαρμοστεί κατά τον χρόνο της εκκαθαρίσεως των λογαριασμών παρά μόνο αφού ανακοινώθηκε στα κράτη μέλη (και κατόπιν διαλόγου με αυτά).

Δεν προκύπτει αμέσως το αν ανήκει στο ένα ή στο άλλο από τα δύο αυτά ενδεχόμενα ή τεθείσα εν προκειμένω περίπτωση όσον αφορά τις πριμοδοτήσεις για θηλάζουσες αγελάδες. Αφενός, θα μπορούσε να θεωρηθεί ως περίπτωση κατά την οποία, προκειμένου περί μιας σημαντικής προϋποθέσεως χορηγήσεως, δεν υφίσταται ουδεμία μορφή οργανώσεως επιτοπίων ελέγχων στις δύο από τις τρεις οικείες περιοχές ενώ στην τρίτη (αυτήν του Regierungspräsidium της Στουτγάρδης) η τήρηση της προϋποθέσεως αυτής δεν ελέγχεται επιτοπίως παρά παρεπιμπτόντως και κατά τρόπο μη πλήρως πειστικό (διά της συγκεντρώσεως των αιτήσεων ή μιας επιθεωρήσεως πραγματοποιούμενης στις αρχές της πε-

39 — Βλέπε την απόφαση της 19ης Οκτωβρίου 1989 στις υποθέσεις 258/87, 337/87 και 338/87, Ιταλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1989, σ. 3359, ιδίως σ. 3384, σκέψη 18, όπου το Δικαστήριο απομακρύνεται από την παράγραφο 46 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Lenz της 7ης Ιουλίου 1989.

40 — Στην υπόθεση C-10/88, Ιταλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1990, σ. I-1229, σχετικά με τη χορήγηση πριμοδοτήσεων για γεννήσεις μόσχων, υποστήριξα με τις προτάσεις μου, στις 16 Ιανουαρίου 1990, ότι η Επιτροπή κακώς είχε αρνηθεί τη χρηματοδότηση δαπανών επικαλούμενη μια εύλογη προθεσμία καταβολής τηρηθείσα συγκεκριμένα απ' αυτήν, διότι δεν είχε ανακοινώσει την προθεσμία αυτή στα κράτη μέλη *παρά κατά τη λήξη* του έτους στο οποίο αναφέρονταν τα οικεία ποσά. Για την υπόθεση 14/88, παραπέμπω στην ανωτέρω υποσημείωση 35.

ριόδου). Και όλα αυτά καίτοι οι επιτόπιες επιθεωρήσεις επιτάσσονται ως συμπλήρωμα του διοικητικού ελέγχου στο άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού 1244/82 (βλέπε, ανωτέρω, την παράγραφο 15). Αφετέρου, η επίμαχη περίπτωση μπορεί να θεωρηθεί ως περίπτωση κατά την οποία η Επιτροπή, ως προϋπόθεση για τη χρηματοδότηση, προσδοκά όπως το κράτος μέλος έχει πραγματοποιήσει κατά το οικείο οικονομικό έτος ορισμένες επιτόπιες επιθεωρήσεις των οποίων τον αριθμό καθορίζει εκ των προτέρων.

Νομίζω ότι η αιτίαση της Επιτροπής, για δύο βεβαίως από τις τρεις σχετικές περιοχές, συγκεκριμένα τη Βαυαρία και τη Ρηνανία, αφορά μάλλον την έλλειψη οποιασδήποτε μορφής οργανώσεως επιτοπίων ελέγχων και ότι οι λόγοι στους οποίους στηρίχθηκε η απόφαση της Επιτροπής για τις εν λόγω περιοχές εξακολουθούν να ισχύουν, υπό την επιφύλαξη — και τότε, κυρίως όσον αφορά το Regierungspräsidium της Στουτγάρδης, διότι τα κενά στον έλεγχο και, επομένως, η σχέση αιτίου προς αιτιατό έχουν εκεί λιγότερο αποδειχθεί — του «ζητήματος της αιτιώδους συνάφειας» που θα εξετάσω στη συνέχεια (βλέπε, κατωτέρω, την παράγραφο 28).

23. *4.* Η τέταρτη απαίτηση ελέγχου που επιβάλλεται από την καθής αφορά την ύπαρξη γραπτής εκθέσεως σχετικά με το αποτέλεσμα των επιτοπίων επιθεωρήσεων. Η πρακτική αυτή επιτρέπει στους υπαλλήλους της Επιτροπής να καθορίζουν ευχερώς, κατά τη διάρκεια επισκέψεως στα ομόσπονδα κράτη, το ποσοστό των εκμεταλλεύσεων όπου διενεργήθησαν επιτόπιες επιθεωρήσεις, το διάστημα που μεσολάβησε μεταξύ των ελέγχων που διενεργήθηκαν ενδεχομένως στην ίδια εκμετάλλευση, κλπ.

Κατά την προσφεύγουσα, δεν είναι ανάγκη να υφίσταται γραπτή ένδειξη του επιτοπίου ελέγχου όταν ο έλεγχος αυτός δεν καταλήγει σε ανατροπή της αποφάσεως περί χορηγήσεως πριμοδοτήσεως· εξάλλου, σε περίπτωση αμφιβολιών της Επιτροπής ως προς το υποστατό των επιτοπίως διενεργηθέντων ελέγχων, η απόδειξη ανευρίσκεται στα προσωπικά σημειωματάρια και στις σημειώσεις περί εξόδων των υπαλλήλων.

Θεωρώ ότι αυτή η απαίτηση ελέγχου ορθώς εφαρμόστηκε από την καθής: δυσχερώς μπορώ να αντιληφθώ πώς είναι δυνατό, όσον αφορά τον έλεγχο του προορισμού των δικών του οικονομικών πόρων, ένα κράτος μέλος να μην επιβάλλει την παραμικρή υποχρέωση συντάξεως εκθέσεως στους επιφορτισμένους με επιτόπιους ελέγχους υπαλλήλους, με μόνη εξαίρεση την περίπτωση όπου αυτοί διαπιστώνουν παρατυπίες. Έστω και αν κάτι τέτοιο συνέβαινε, παρόμοια διοικητική οργάνωση είναι ανεπίτρεπτη για τον έλεγχο του προορισμού των κοινοτικών πόρων. Όσον αφορά την κύρωση που πρέπει να επιβάλλεται στα πρόσωπα που παραβαίνουν το κοινοτικό δίκαιο, πράγμα συγγενές προς τον τωρινό προβληματισμό, το Δικαστήριο ορθώς έχει αφήσει να νοηθεί ότι η απαίτηση κυρώσεως «ανάλογης» προς αυτήν που εφαρμόζεται στις καθαρά εθνικές παραβάσεις αποτελεί μια ελάχιστη απαίτηση η οποία πρέπει να τηρείται όταν η υποχρέωση της πραγματικής εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου δεν επιβάλλει *αυστηρότερη* κύρωση[41]. Ενόψει της ανάγκης παροχής στην Επιτροπή όλων των πληροφοριών που αυτή έχει ανάγκη για να μπορεί να εξασφαλίζει την εύρυθμη λειτουργία της κοινοτικής χρηματοδοτήσεως, νομίζω ότι η αντικρουσθείσα απαίτηση ελέγχου δικαίως και ορθώς εφαρμόστηκε εν προκειμένω.

41 — Η ερμηνεία αυτή προκύπτει από την απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 1989, Επιτροπή κατά Ελλάδας (68/88, Συλλογή 1989, σ. 2965), και, ειδικότερα, από τη φράση «εν πάση περιπτώσει» που χρησιμοποιείται στη σκέψη 24 της απόφασης. Ομοίως, βλέπε την παράγραφο 10 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Darmon της 29ης Νοεμβρίου 1988 στην υπόθεση 94/87, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1989, σ. 175), και τη σκέψη 12 της απόφασης της 2ας Φεβρουαρίου 1989 στην ίδια υπόθεση.

Επομένως, η Επιτροπή δικαιολογημένα κατέληξε στο συμπέρασμα ότι δεν είχε τηρηθεί η απαίτηση αυτή, η οποία συνδέεται στενώς με την προηγούμενη, στις τρεις οικείες περιοχές.

24. *5.* Κατά την καθής, έπρεπε επίσης να έχουν θεσπιστεί κανόνες σε επίπεδο ομοσπόνδων κρατών όσον αφορά τον έλεγχο της τηρήσεως της υποχρεώσεως να μην πωλούνται ούτε γάλα ούτε γαλακτοκομικά προϊόντα από ένα γαλακτοκομείο για περίοδο δώδεκα μηνών. Σ' αυτό, η προσφεύγουσα απάντησε ότι τέτοιος κανόνας ρητού ελέγχου δεν απορρέει κατά τρόπο επιτακτικό από τους κανονισμούς, δεδομένου ότι οι διενεργούμενοι από τους υπαλλήλους επιτόπιοι έλεγχοι επιτρέπουν να προσδιορίζεται ευχερώς, παραδείγματος χάρη από την έλλειψη μηχανών αρμέγματος ή ψυκτικών εγκαταστάσεων, ότι μια εκμετάλλευση που τυγχάνει πριμοδοτήσεων για θηλάζουσες αγελάδες δεν πωλεί γάλα κατά την κρίσιμη περίοδο. Η καθής εμμένει στην άποψη ότι θα έπρεπε να προβλέπεται, παραδείγματος χάρη, η εξέταση των καταλόγων των προμηθευτών των γειτονικών γαλακτοκομείων ώστε να συλλαμβάνονται οι ενδεχόμενοι παραβάτες. Πριν διατυπώσω την κρίση μου όσον αφορά την πέμπτη αυτή απαίτηση (κατωτέρω παράγραφος 26), θα εξετάσω την έκτη και τελευταία απαίτηση, που στενώς συνδέεται με την προηγούμενη, από άποψη ελέγχου.

25. *6.* Η καθής ισχυρίζεται ότι πρέπει να υπάρχουν κανόνες σχετικοί με τον έλεγχο της υποχρεώσεως μιας γεωργικής εκμεταλλεύσεως να αντλεί το μεγαλύτερο μέρος των εισοδημάτων της από γεωργικές δραστηριότητες: συναφώς, η καθής υπέδειξε να συλλέγονται προφορικές πληροφορίες από τους γείτονες ή τις οικείες κοινότητες και να γίνεται προσφυγή σε άλλες « τρίτες » πηγές, δηλαδή σε άλλες, εκτός της δηλώσεως του ίδιου του αιτούντος, πηγές.

Η πρώτη αντίδραση της προσφεύγουσας ήταν να απαντήσει, με αρκετή οξύτητα, ότι το φορολογικό απόρρητο καθιστά αδύνατον τον έλεγχο των κατ' αυτό τον τρόπο πραγματοποιούμενων εισοδημάτων και ότι οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου για την προστασία του πολίτη εμποδίζουν, επίσης, τη διενέργεια άλλων ερευνών σε « τρίτους ». Σ' αυτό η καθής απαντά ότι οι προβαλλόμενες γερμανικές διατάξεις δεν εφαρμόζονται εν προκειμένω, δεδομένου ότι η προστασία των φορολογικού χαρακτήρα στοιχείων ισχύει μόνον όσον αφορά τη μεταβίβαση σε πρόσωπα « μη εξουσιοδοτημένα », και ότι η διάταξη αυτή δεν εφαρμόζεται σε μία σειρά δημόσιων δραστηριοτήτων των οποίων η άσκηση εξαρτάται, επίσης, από πληροφορίες σχετικά με τα εισοδήματα και, επομένως, δεν μπορεί, κατά μείζονα λόγο, να προβάλλεται ο ισχυρισμός αυτός όσον αφορά τον έλεγχο του προορισμού των κοινοτικών κεφαλαίων. Επί του συγκεκριμένου αυτού σημείου του φορολογικού απορρήτου η γνώμη μου είναι ότι η καθής έχει δίκαιο: βεβαίως, με την απόφαση της 10ης Ιανουαρίου 1980, Επιτροπή κατά Ιταλίας (267/78)[42], στις απαιτήσεις της Επιτροπής όσον αφορά τον τομέα των ελέγχων είχε προβληθεί ένας εθνικός κανόνας περί αρμοδιοτήτων, αλλά επρόκειτο, στην περίπτωση εκείνη, για το απόρρητο της προανακρίσεως, πράγμα που οφείλεται στη διάκριση των εξουσιών εντός του κράτους μέλους, διάκριση που ισχύει, γενικώς, επί των δημοσίων υπαλλήλων. Κατά το μέτρο που, στο πλαίσιο της εσωτερικής έννομης τάξης της καθής, ορισμένοι υπάλληλοι επιφορτισμένοι με τον έλεγχο ή τη χορήγηση εθνικών παροχών μπορούν να εξετάζουν στοιχεία φορολογικού χαρακτήρα, τα εν λόγω στοιχεία μπορούν και πρέπει επίσης να χρησιμοποιούνται κατά τον έλεγχο του προορισμού κοινοτικών κεφαλαίων.

Η προσφεύγουσα έκανε επίσης μνεία, όσον αφορά τα σχετικά με άλλα εισοδήματα στοιχεία, των « φακέλων εκμεταλλεύσεων » που καταρτίζονται για κάθε παραγωγό. Εξάλλου, η καθής θεωρεί ότι εδώ πρόκειται για ανεπαρκή πηγή πληροφοριών, δεδομένου ακριβώς ότι σημαντική αιτία για τη μη τήρηση των σχετικών με το εισόδημα προϋποθέσεων αποτελεί

42 — Rec. 1980, σ. 31.

η άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας εκτός της του γεωργού, πληροφορία περί της οποίας δεν γίνεται μνεία στον « φάκελο εκμεταλλεύσεων » που καταρτίζεται για μια γεωργική εκμετάλλευση.

26. Έχω τη γνώμη ότι, όσον αφορά το Γεωργικό Επιμελητήριο της Ρηνανίας στη Βόννη και το ελεύθερο κράτος της Βαυαρίας, η καθής ορθώς έκρινε ότι δεν συνέτρεχαν οι δύο τελευταίες απαιτήσεις όσον αφορά ελέγχους (ανωτέρω, παράγραφοι 24 και 25). Πράγματι, στην πρώτη περιφέρεια, δεν υφίστατο η παραμικρή ένδειξη σχετικά με τον τρόπο ελέγχου της τηρήσεως των σχετικών με το εισόδημα επιταγών και της μη πωλήσεως γάλακτος, όπως, εξάλλου, δεν υφίστατο η παραμικρή ένδειξη σχετικά με ενδεχόμενες επιτόπιες επιθεωρήσεις που μπορούσαν να έχουν ως αποτέλεσμα κάποια αποκάλυψη και ορισμένη αποτρεπτική επίδραση. Ούτε, άλλωστε, στους ανοιχθέντες από τους υπαλλήλους της Επιτροπής φακέλους ανευρέθησαν ενδείξεις τέτοιου είδους[43]. Στη Βαυαρία, η κατάσταση ήταν η ίδια.

Αντιθέτως, όσον αφορά την περιοχή του Regierungspräsidium της Στουτγάρδης, νομίζω ότι η εκτίμησή μου πρέπει να είναι διαφορετική: συγκεκριμένα, εκεί προβλεπόταν ότι οι υπάλληλοι έπρεπε να μεταβαίνουν για την παραλαβή των αιτήσεων στην εκμετάλλευση των αιτούντων, πράγμα που αμέσως συνεπάγεται ένα πρώτο επιφανειακό επιτόπιο έλεγχο· είναι τότε δυνατό να αποκαλυφθεί η ύπαρξη εισοδημάτων παραδόξως υψηλών, η απουσία του παραγωγού οφειλόμενη στην άσκηση σημαντικών δευτερευόντων επαγγελμάτων ή η παρουσία εγκαταστάσεων που είναι αναγκαίες για τις πωλήσεις γαλακτοκομικών προϊόντων. Δεν είναι επομένως δυνατό να προβληθεί ο ισχυρισμός, όσον αφορά τις δύο αυτές απαιτήσεις που ως εκ της φύσεώς τους δεν είναι ευχερώς ελέγξιμες, ότι η προσφεύγουσα παρέβη τις σχετικές με έλεγχο υποχρεώσεις της στην περιοχή του Regierungspräsidium Στουτγάρδης κατά τρόπο εξίσου καταφανή με αυτόν που διαπιστώθηκε στις δύο άλλες περιοχές.

27. Ας συνοψίσω τώρα την εξέταση των σχετικών με τον έλεγχο απαιτήσεων όσον αφορά τις πριμοδοτήσεις για θηλάζουσες αγελάδες (παράγραφοι 16 έως 26). Αναφορικά με την πρώτη απαίτηση ως προς τους ελέγχους, σχετικά με την εκτίμηση του αν θηλάζουσες αγελάδες ανήκουν σε δεδομένο γένος, η ίδια η Επιτροπή εγκατέλειψε το επιχείρημα αυτό (ανωτέρω παράγραφος 16). Όσον αφορά τη δεύτερη απαίτηση ως προς τους ελέγχους, σχετικά με το σύστημα προσδιορισμού της ταυτότητας των θηλαζουσών αγελάδων, έχω καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η Επιτροπή δεν μπόρεσε να αποδείξει την ύπαρξή της. Η τρίτη απαίτηση, κατά την οποία έπρεπε να διενεργούνται επιτόπιοι έλεγχοι για την εξασφάλιση της διατηρήσεως, επί έξι μήνες, του ίδιου αριθμού ζώων, ορθώς, κατά τη γνώμη μου, εφαρμόστηκε από την Επιτροπή καίτοι υφίστανται αμφιβολίες όσον αφορά το ζήτημα αν, στην περίπτωση του Regierungspräsidium της Στουτγάρδης, η απαίτηση αυτή αγνοήθηκε σε σημείο που να είναι δυνατό να ανακύψουν οικονομικές συνέπειες (παράγραφοι 17 έως 22). Η τέταρτη απαίτηση, κατά την οποία πρέπει να υφίσταται γραπτή έκθεση των διενεργηθεισών επιτοπίων επιθεωρήσεων, ορθώς μπορούσε να προβληθεί κατά των τριών οικείων περιοχών (παράγραφος 23). Όσον αφορά την πέμπτη και έκτη απαίτηση, οι οποίες αφορούν τον έλεγχο της υποχρεώσεως σχετικά με την υπεροχή του γεωργικού εισοδήματος, δικαιολογημένα η Επιτροπή θεωρεί ότι αυτές δεν ικανοποιήθηκαν όσον αφορά τη Ρηνανία και τη Βαυαρία, ενώ, όσον αφορά το Regierungspräsidium της Στουτγάρδης η παράβαση — όπως ακριβώς συνέβη και με την τρίτη απαίτηση — δεν ήταν εξίσου ξεκάθαρη (παράγραφοι 24 έως 26).

43 — Ακόμα πιο σοβαρό, σε μια από τις περιπτώσεις αυτές, καίτοι στο ίδιο το έντυπο της αιτήσεως αναγραφόταν η ένδειξη ότι ο αιτών ήταν « γεωργός και υπάλληλος », εντούτοις ο ενδιαφερόμενος ελάμβανε αχρεωστήτως επί έτη καταβολές. Απλώς σε ένα τυχαίο γεγονός οφείλεται (ένα λάθος στο τηλέφωνο) η αποκάλυψη του ότι πλέον του ημίσεος των εισοδημάτων του προερχόταν από τις έμμισθες δραστηριότητές του. Όμως ακόμα και οι συνέπειες του γεγονότος αυτού επήλθαν καθυστερημένα.

Η άρνηση χρηματοδοτήσεως από το ΕΓΤΠΕ ως όπλο στα χέρια της Επιτροπής

28. Φθάνω έτσι σε ένα ζήτημα που είχα θεωρήσει λελυμένο από τη νομολογία όσον αφορά την πριμοδότηση για προβατίνες (ανωτέρω, σκέψη 13): *σε ποια έκταση* μπορεί η Επιτροπή να προσδώσει στη μη τήρηση ελάχιστων απαιτήσεων αναφορικά με τον έλεγχο του προορισμού κοινοτικών κεφαλαίων — απαιτήσεων που περιέχονται σιωπηρώς στους ειδικούς κανονισμούς και συνάγονται από την κατανομή των ρόλων στη διαδικασία της εκκαθαρίσεως των λογαριασμών (που έχει θεσπιστεί από τον βασικό κανονισμό) — οικονομικές συνέπειες προσλαμβάνουσες τη μορφή της αρνήσεως χρηματοδοτήσεως; Το ζήτημα αυτό, που αποκάλεσα ανωτέρω «ζήτημα αιτιώδους συνάφειας», αφορά τον σύνδεσμο μεταξύ των κενών που διαπιστώθηκαν από την Επιτροπή στο σύστημα εποπτείας και δαπανών που αυτή απέκλεισε από τη χρηματοδότηση. Στην ουσία πρόκειται για ζήτημα σχετικό με τον τρόπο εκτιμήσεως των αποδείξεων, πιο συγκεκριμένα για ζήτημα κατανομής του βάρους αποδείξεως.

Με τις πρώτες του αποφάσεις σε υποθέσεις του τομέα αυτού, το Δικαστήριο έδωσε όλως ιδιαίτερη προσοχή επί των μη επιλυθέντων προβλημάτων όσον αφορά την ακριβή λειτουργία της εκκαθαρίσεως των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ[44] και υιοθέτησε την ακόλουθη αυστηρή άποψη, την οποία συνήγαγε από τη θεσμική διάρθρωση — θέσπιση και εφαρμογή από τις εθνικές αρχές μέτρων χρηματοδοτούμενων από την Επιτροπή —: οι κατά παράβαση του κοινοτικού δικαίου διενεργηθείσες δαπάνες δεν επιβαρύνουν την Επιτροπή παρά μόνο σε περίπτωση που η εσφαλμένη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου μπορεί να καταλογιστεί σε όργανο της Κοινότητας[45]. Στις προτάσεις του ο γενικός εισαγγελέας Capotorti στήριξε άμεσα την αυστηρή αυτή γνώμη σε δύο «λογικές» επιταγές: αφενός, στην ισότητα μεταξύ κρατών μελών και επιχειρηματιών η οποία στηρίζεται στη διανεμητική δικαιοσύνη και, αφετέρου, στο προτρεπτικό για τα κράτη μέλη αποτέλεσμα του οικονομικού κινδύνου, κατά το μέτρο που «η Κοινότητα δεν έχει τη δυνατότητα *άμεσης* παρέμβασης στις εσωτερικές διοικητικές αρχές για την ανάκληση των εντολών ή οδηγιών τους»[46]. Εξ αυτού, το Δικαστήριο κατέληξε αβίαστα στο συμπέρασμα ότι, στο πλαίσιο των προσφυγών ακυρώσεως του άρθρου 173 κατά των αποφάσεων περί αρνήσεως χρηματοδοτήσεως από το ΕΓΤΠΕ, το βάρος αποδείξεως φέρει, καταρχήν, το προσφεύγον κράτος μέλος[47]. Σε μία μόνο περίπτωση, το Δικαστήριο, επικαλούμενο τις «περιστάσεις της υποθέσεως», φάνηκε διατεθειμένο να δεχθεί ότι το προσφεύγον κράτος μέλος, το οποίο προσκομίζει, κατά τρόπο μάλλον ικανοποιητικό, μια αρχή αποδείξεως ή τουλάχιστον αναλαμβάνει την υποχρέωση να εκθέσει τους

44 — Αποφάσεις της 7ης Φεβρουαρίου 1979, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, σκέψη 12 (11/76, Rec. 1979, σ. 245), και Γερμανία κατά Επιτροπής, σκέψη 12 (18/76, Rec. 1979, σ. 343): «είναι εξάλλου δεδομένο ότι καμιά ειδική διαδικασία καταλογισμού δεν έχει μέχρι τώρα οριστεί από το κοινοτικό δίκαιο για τον διακανονισμό των αποκλίσεων που υφίστανται μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών· έτσι, η εκκαθάριση των λογαριασμών από την Επιτροπή συνεπάγεται κατ' ανάγκη τον καταλογισμό των επιβαρύνσεων είτε στην Επιτροπή είτε στο οικείο κράτος μέλος».

45 — Απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1979, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, σκέψη 25 (11/76, Rec. 1979, σ. 245). Ως παράδειγμα αρνήσεως χρηματοδοτήσεως λόγω μη τηρήσεως απλών διατυπώσεων περί αποδείξεως παραπέμπω στις αποφάσεις της 27ης Φεβρουαρίου 1985, Ιταλία κατά Επιτροπής, σκέψη 21 (55/83 και 56/83, Συλλογή 1985, σσ. 683 και 705). Το Δικαστήριο απέκλεισε την εκ των υστέρων ρύθμιση των διατυπώσεων περί αποδείξεων καθώς και την υποκατάσταση από άλλα των προβλεπομένων αποδεικτικών μέσων: αποφάσεις της 7ης Φεβρουαρίου 1979, Γαλλία κατά Επιτροπής, σκέψη 11 (15/76 και 16/76, Rec. 1979, σ. 321), και Γερμανία κατά Επιτροπής, σκέψεις 20 και 22 (18/76, Rec. 1979, σ. 343). Συναφώς, βλέπε τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Mischo της 1ης Οκτωβρίου 1987, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής, παράγραφος 46 (347/85, Συλλογή 1988, σ. 1749). Η δυνατότητα αποκλεισμού ορισμένων δαπανών από τη χρηματοδότηση, έστω και αν έχει αποδειχθεί ότι ουδεμία ουσιαστική παρατυπία διεπράχθη, επικυρώθηκε με την απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 1988, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής (327/85, Συλλογή 1988, σ. 1065).

46 — Προτάσεις της 5ης Δεκεμβρίου 1978, Rec. 1979, σ. 286, ιδίως σ. 292. Η υπογράμμιση δική μου.

47 — Βλέπε, π.χ., την απόφαση της 25ης Νοεμβρίου 1980, Βέλγιο κατά Επιτροπής, σκέψη 15 (820/79, Rec. 1980, σ. 3537): «Ως εκ τούτου, το προσφεύγον δεν απέδειξε ότι η εσφαλμένη εφαρμογή από τις βελγικές αρχές των διατάξεων... έπρεπε να καταλογιστεί στην Επιτροπή». Βλέπε, επίσης, την απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 1989, Ελλάδα κατά Επιτροπής, σκέψη 19 (214/86, Συλλογή 1989, σ. 367).

λόγους του, ανταμείβεται με μετάθεση του βάρους αποδείξεως στην Επιτροπή [48]. Καίτοι η υπόθεση αυτή παρέμεινε μια μεμονωμένη περίπτωση, εντούτοις δείχνει ότι το Δικαστήριο δεν μένει απαθές ενώπιον του γεγονότος ότι η εφαρμογή της αυστηρής αρχής δεν ενδείκνυται σε ορισμένες περιστάσεις.

Είναι ενδιαφέρον, για λόγους συγκρίσεως, να εξεταστεί επί τροχάδην το εναλλακτικό όπλο, το οποίο είναι λιγότερο ευέλικτο και καταλήγει σε κυρώσεις, της προσφυγής βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ: ενώ σε μια τέτοια περίπτωση η Επιτροπή είναι αυτή η οποία, ως προσφεύγουσα, φέρει καταρχήν το βάρος αποδείξεως της παραβάσεως του νόμου [49], το Δικαστήριο δέχθηκε, με την απόφασή του της 22ας Σεπτεμβρίου 1988 στην υπόθεση 272/86, ότι η προσφεύγουσα είχε προσκομίσει αρκετά αποδεικτικά στοιχεία από τα οποία προέκυπταν παρατυπίες και ότι, υπό τις συνθήκες αυτές, το καθού κράτος μέλος όφειλε να αμφισβητήσει κατά τρόπο ουσιώδη και λεπτομερή τα προσκομισθέντα στοιχεία και τις εξ αυτών απορρέουσες συνέπειες [50]. Επομένως, και στη διαδικασία βάσει του άρθρου 169, είναι δυνατό να παρατηρηθεί κάποια ευελιξία όσον αφορά την κατανομή του βάρους αποδείξεως.

29. Μια ιδιάζουσας φύσης περίσταση όσον αφορά την υπό κρίση υπόθεση είναι το γεγονός ότι είναι « σιωπηροί » πάρα πολλοί από τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου που η Επιτροπή θεωρεί ότι έχουν παραβιαστεί (ανωτέρω, παράγραφοι 21 και 22). Μπορεί η Επιτροπή, σε παρόμοια περίπτωση, να προβεί σε μια τόσο προωθημένη επαγωγή λαμβάνοντας ως αφετηρία τις ελαττωματικές μεθόδους ελέγχου ή χορηγήσεως που εφαρμόζονταν και τον ουχί αμελητέο αριθμό των ατομικών φακέλων που ευρέθησαν ελαττωματικοί λόγω παραλείψεων, για να καταλήξει σε συμπεράσματα για ολόκληρη την περιοχή εντός της οποίας ακολουθούνταν η ελαττωματική μέθοδος; Ή τότε δεν μετριάζεται το βάρος αποδείξεως (ή το βάρος της εκθέσεως των σχετικών λόγων) επί του κράτους μέλους;

Η ίδια η αρχή της επαγωγής έχει ήδη αναγνωριστεί από το Δικαστήριο σε μερικές συγκεκριμένες καταστάσεις. Η πλέον ακραία παραλλαγή, που εφαρμόζεται σε έσχατη περίπτωση παρόμοια προς αυτή της πριμοδοτήσεως για προβατίνες στην περιοχή που καλύπτεται από το γεωργικό επιμελητήριο της Ρηνανίας, συνίσταται στην άρνηση οποιασδήποτε χρηματοδοτήσεως όταν είναι απολύτως αδύνατο στην Επιτροπή να διαπιστώσει αν οι κανόνες εφαρμόστηκαν ορθώς [51]. Μια λιγότερο ακραία εφαρμογή της επαγωγής έχει αναγνωριστεί από το Δικαστήριο με την πρόσφατη απόφασή του της 21ης Φεβρουαρίου 1989, Ελλάδα κατά Επιτροπής (214/86). Εν προκειμένω, το Δικαστήριο δεν είχε αντιρρήσεις όσον αφορά τη μέθοδο που είχε χρησιμοποιήσει η Επιτροπή και η οποία συνίστατο στην εφαρμογή του « αδύναμου » ποσοστού, που είχε αποκαλυφθεί από την ανάλυση δειγμάτων της ποιότητας του προϊόντος που μπορούσε να γίνει δεκτή στην παρέμβαση, στην παρτίδα των προσφερόμενων στην παρέμβαση συνολικών προϊόντων των οποίων το κράτος μέλος είχε προσκομίσει δείγματα, και στην άρνηση χρηματοδοτήσεως όλων των λοιπών δαπανών, συμπεριλαμβανομένων, επομένως, όλων των δαπανών που αφορούσαν τις παρτίδες από τις οποίες η Επιτροπή δεν είχε λάβει δείγματα [52].

Από τις δύο αυτές αποφάσεις προκύπτει σαφώς ότι η Επιτροπή, κατά την εκκαθάριση των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ, μπορεί να απορρίπτει δαπάνες περισσότερες από αυτές που αφορούν παρτίδες ή ατομικές περιπτώσεις ως προς τις οποίες η Επιτροπή γνωρίζει με βεβαιότητα ότι δεν παρέχουν δικαίωμα για

48 — Απόφαση της 12ης Ιουλίου 1984, Λουξεμβούργο κατά Επιτροπής, σκέψεις 29 έως 32 (49/83, Συλλογή 1984, σ. 2931), με την οποία το Δικαστήριο αποφάσισε αντίθετα προς τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Darmon ο οποίος στηρίχθηκε στην προγενέστερη νομολογία, Συλλογή 1984, σ. 2950.

49 — Βλέπε την απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1989, στην υπόθεση 290/87, σκέψεις 16 έως 20 και τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Lenz της 11ης Ιουλίου 1989, παράγραφος 40 (Συλλογή 1989, σσ. 3083 και 3091).

50 — Επιτροπή κατά Ελλάδας (Συλλογή 1988, σ. 4875). Αφού η ελληνική κυβέρνηση δεν είχε υποβάλει κανένα σχετικό στοιχείο, το Δικαστήριο έκρινε ότι τα προβληθέντα γεγονότα έπρεπε να θεωρηθούν ως αποδεχθέντα.

51 — Εν προκειμένω, παραπέμπω στην προαναφερθείσα, στην υποσημείωση 7, απόφαση Γαλλία κατά Επιτροπής.

52 — Σκέψη 19 της απόφασης και παράγραφοι 30 έως 33 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Lenz της 22ας Νοεμβρίου 1988.

κοινοτική χρηματοδότηση. Αυτή η κατάσταση πραγμάτων, που οφείλεται στην έλλειψη βέβαιης γνώσης ορισμένων ατομικών περιπτώσεων και στην αναγκαιότητα τηρήσεως μιας οικονομικής πειθαρχίας, καταλήγει αναπόφευκτα σε κάποια αποσύνδεση της σχέσεως επιχείρηση-κράτος μέλος από τη σχέση Επιτροπή-κράτος μέλος: π.χ., ένα κράτος μέλος δεν θα μπορεί, σε περίπτωση αρνήσεως χρηματοδοτήσεως λόγω ανεπαρκούς εποπτείας ή εσφαλμένης ερμηνείας που του καταλογίζονται, να αντισταθμίζει την έλλειψη επιστροφής των σχετικών ποσών με την ανάκτηση των δοθέντων στις επιχειρήσεις ποσών [53]. Επομένως, αυστηρότητα έναντι των κρατών μελών δεν σημαίνει, οπωσδήποτε, αυστηρότητα έναντι των υποκειμένων δικαίου.

30. Από τα ανωτέρω καταλήγω στο συμπέρασμα ότι η Επιτροπή μπορεί και οφείλει να αρνείται την κοινοτική χρηματοδότηση όχι μόνον όταν σε μια περιοχή δεν υφίσταται κανένα στοιχείο σχετικά με την ύπαρξη ενός ελαχίστου ελέγχου επί του προορισμού των χορηγουμένων επ' ονόματι της Κοινότητας ποσών — η περίπτωση των πριμοδοτήσεων για προβατίνες στην περιοχή που καλύπτεται από το Γεωργικό Επιμελητήριο Ρηνανίας — αλλά και όταν ορισμένες σημαντικές σχετικά με τον έλεγχο, υποχρεώσεις δεν τηρούνται σε μια περιοχή, πράγμα που μπορεί να προκύψει από ένα σημαντικό ποσοστό ανακριβών φακέλων. Στα κράτη μέλη εναπόκειται να δημιουργήσουν κάποια αμφιβολία ως προς την ορθότητα της κρίσεως της Επιτροπής — που στηρίζεται αναπόφευκτα σε υποθέσεις και επαγωγές — ισχυριζόμενα ότι η κρίση αυτή δεν ερείδεται επί συγκεκριμένων γεγονότων συνδεομένων με τη σχετική όσον αφορά τους ελέγχους κατάσταση. Επομένως, ένα κράτος μέλος οφείλει εν προκειμένω να επικαλείται ουσιώδη και λεπτομερή στοιχεία. Ενδεχομένως, ένα κράτος μέλος θα μπορούσε επίσης να ενισχύσει την άποψη της εφαρμογής, έναντι άλλων κρατών μελών ή περιοχών ενός πολύ λιγότερο αυστηρού κανόνα [54].

Εν προκειμένω, η προσφεύγουσα δεν μπόρεσε να δημιουργήσει την παραμικρή αμφιβολία όσον αφορά την ορθότητα της εκτιμήσεως της καθής για τις πριμοδοτήσεις για θηλάζουσες αγελάδες στο ελεύθερο κράτος της Βαυαρίας και στην εμπίπτουσα στο Γεωργικό Επιμελητήριο της Ρηνανίας περιοχή. Φαίνεται ότι, και στις δύο περιοχές, ουδείς έλεγχος διενεργήθηκε τόσο όσον αφορά τη διατήρηση του απαιτούμενου αριθμού βοοειδών κατά την καθορισμένη περίοδο όσο και όσον αφορά την τήρηση των προϋποθέσεων σχετικά με το εισόδημα και τη μη πώληση γαλακτοκομικών προϊόντων. Αντιθέτως, αναφορικά με το Regierungspräsidium της Στουτγκάρδης, φαίνεται πιθανό, σύμφωνα με την προαναφερθείσα απόφαση που εκδόθηκε στην υπόθεση 49/83 [55], να θεωρηθεί ότι, ενόψει των « περιστάσεων της υποθέσεως » και του γεγονότος ότι οι σχετικές με τον έλεγχο υποχρεώσεις έχουν τεθεί « σιωπηρώς », η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ των κενών του συστήματος εποπτείας που προσάπτει η Επιτροπή και των δαπανών που διενεργήθηκαν από τα κράτη μέλη δεν είναι αρκούντως βέβαιη. Πράγματι, στην περιοχή αυτή διενεργήθηκε κάποιο είδος επιτοπίου ελέγχου, έστω και ελαττωματικού, (ανωτέρω, παράγραφος 18), πράγμα που επιτρέπει ιδίως να θεωρηθεί ότι οι προϋποθέσεις σχετικά με το εισόδημα και τη μη πώληση γαλακτοκομικών προϊόντων αποτέλεσαν επίσης το αντικείμενο κάποιου ελέγχου, έστω και παρεμπίπτοντος (ανωτέρω, παράγραφος 26).

53 — Αυτό δεν σημαίνει, οπωσδήποτε, ότι η άρνηση χρηματοδοτήσεως αποτελεί « κύρωση » κατά κράτους μέλους. Αντίθετα με τη διαπίστωση από το Δικαστήριο της παραβάσεως κράτους μέλους σύμφωνα με το άρθρο 171 της Συνθήκης, απουσιάζει εν προκειμένω το ηθικό στοιχείο της αποδοκιμασίας. Κατά συνέπεια, η εκκαθάριση των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ δεν αποτελεί τίποτε περισσότερο από μια απόφαση σχετικά με τον καταλογισμό μεταξύ δύο αρχών μιας οικονομικής επιβαρύνσεως.

54 — Εν προκειμένω, η προσφεύγουσα δεν επικαλέστηκε τέτοιο επιχείρημα αντλούμενο από την αρχή της ισότητας. Αντιθέτως, η καθής προέβαλε ορισμένα στοιχεία που έδιναν την εντύπωση ότι και άλλες περιοχές του ίδιου κράτους μέλους είχαν βρεθεί αντιμέτωπες με τον ίδιο κανόνα και ότι το σύστημά τους είχε κριθεί ικανοποιητικό, ενώ για ορισμένα άλλα κράτη μέλη έπρεπε να προβληθεί άρνηση χρηματοδοτήσεως για τους ίδιους τομείς βάσει ανάλογης αιτιολογίας.

55 — Ανωτέρω, υποσημείωση 48.

Η απόφαση

31. Βάσει των όσων ανέπτυξα προηγουμένως, προτείνω στο Δικαστήριο να ακυρώσει την απόφαση 87/541/ΕΟΚ της Επιτροπής μέχρι του ποσού των 42 585,88 DM που αντιστοιχεί στην πριμοδότηση για τη διατήρηση αγελών θηλαζουσών αγελάδων στην περιοχή του Regierungspräsidium της Στουτγάρδης και να απορρίψει την προσφυγή κατά τα λοιπά.

Δεδομένου ότι αμφότεροι οι διάδικοι ηττήθηκαν μερικώς, προτείνω τα δικαστικά έξοδα να συμψηφιστούν δυνάμει του άρθρου 69, παράγραφος 3, του κανονισμού διαδικασίας.