# ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
# L. A. GEELHOED
## της 6ης Μαρτίου 2001 [1]

### Τα πραγματικά περιστατικά

1. Στην παρούσα υπόθεση, η Ισπανική Κυβέρνηση ζητεί να ακυρωθεί η απόφαση της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων της 28ης Ιουλίου 1999, με την οποία αποκλείστηκαν ορισμένες δαπάνες των κρατών μελών από την κοινοτική χρηματοδότηση όσον αφορά τις επελθούσες κατά την υπό κρίση προσφυγή, έναντι του Βασιλείου της Ισπανίας, χρηματοοικονομικές διορθώσεις. Συγκεκριμένα, πρόκειται συναφώς για μια κατ' αποκοπή μείωση κατά 5 % ορισμένων ποσών, τα οποία οι ισπανικές αρχές δήλωσαν στο Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (στο εξής: ΕΓΤΠΕ) για δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν για τη δημόσια αποθεματοποίηση βοείου κρέατος. Η Επιτροπή ζητεί να απορριφθεί η προσφυγή.

### Το νομικό πλαίσιο

2. Η χρηματοδότηση της κοινής γεωργικής πολιτικής διέπεται από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 729/70 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970, περί χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής [2]. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, προβλέπει τη χρηματοδότηση ορισμένων μέτρων από το ΕΓΤΠΕ.

3. Το άρθρο 5, παράγραφος 2, του κανονισμού, όπως έχει τροποποιηθεί με τον κανονισμό (ΕΚ) 1287/95 του Συμβουλίου, της 22ας Μαΐου 1995 [3], έχει ως εξής:

«Η Επιτροπή, μετά από διαβουλεύσεις με την επιτροπή του Ταμείου:

[...]

γ) αποφασίζει την απόρριψη αιτήματος κοινοτικής χρηματοδότησης δαπανών βάσει των άρθρων 2 και 3, σε περίπτωση που διαπιστώσει ότι οι δαπάνες δεν πραγματοποιήθηκαν σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ολλανδική.

2 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 93, όπως έχει ήδη τροποποιηθεί με τον κανονισμό (ΕΚ) 1258/99 του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1999, περί χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΕΕ L 160, σ. 103).

3 — ΕΕ L 125, σ. 1, ήδη άρθρο 7, παράγραφος 4, του κανονισμού 1258/99.

Πριν από οποιαδήποτε απόφαση απόρριψης χρηματοδότησης, τα αποτελέσματα των εξακριβώσεων της Επιτροπής και οι απαντήσεις του κράτους μέλους κοινοποιούνται εκατέρωθεν γραπτώς, κατόπιν τούτου δε τα δύο μέρη επιχειρούν να έλθουν σε συμφωνία για τη συνέχεια που θα δοθεί.

Σε περίπτωση που δεν επιτευχθεί συμφωνία, το κράτος μέλος μπορεί να ζητήσει την έναρξη διαδικασίας για συμβιβασμό των αντίστοιχων θέσεών τους εντός τεσσάρων μηνών· τα αποτελέσματα της διαδικασίας αυτής ανακοινώνονται με έκθεση προς την Επιτροπή, η οποία εξετάζει πριν αποφασίσει απόρριψη της χρηματοδότησης.

Η Επιτροπή υπολογίζει τα προς απόρριψη ποσά λαμβάνοντας υπόψη, ιδίως, την έκταση της διαπιστωθείσας ασυμφωνίας. Η Επιτροπή εκτιμά εν προκειμένω το είδος και τη σοβαρότητα της παράβασης, καθώς και την οικονομική ζημία που υπέστη η Κοινότητα.»

4. Σημασία για την εφαρμογή αυτού του άρθρου έχει επίσης το άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70[4], που υποχρεώνει τα κράτη μέλη να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα προκειμένου να βεβαιώνονται για το υποστατό και την κανονικότητα των χρηματοδοτούμενων από το ΕΓΤΠΕ πράξεων.

5. Η υποχρέωση αυτή τέθηκε σε εφαρμογή με το άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΚ) 1663/95 της Επιτροπής, της 7ης Ιουλίου 1995, για τη θέσπιση λεπτομερειών εφαρμογής του κανονισμού 729/70 του Συμβουλίου, όσον αφορά τη διαδικασία για την εκκαθάριση των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων[5]:

«Σε περίπτωση που, ως συνέπεια οιασδήποτε έρευνας, η Επιτροπή θεωρεί ότι οι δαπάνες δεν πραγματοποιήθηκαν σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες, ανακοινώνει στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος τις διαπιστώσεις της και καθορίζει τα διορθωτικά μέτρα που πρέπει να ληφθούν ώστε να διασφαλιστεί η μελλοντική τήρηση των προαναφερθέντων κανόνων, καθώς και εκτίμηση των δαπανών που μπορεί να εξαιρεθούν με βάση το άρθρο 5, παράγραφος 2, στοιχείο γ', του κανονισμού (ΕΟΚ) 729/70.»

6. Η διαδικασία συμβιβασμού κατά το άρθρο 5 του κανονισμού 729/70 ρυθμίζεται περαιτέρω 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 Εγγυήσεως, ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων[6]. Με την απόφαση αυτή δημιουργήθηκε ένα συμβιβαστικό όργανο. Το άρθρο 2, παράγραφος 2, της αποφάσεως ορίζει περαιτέρω:

«Η αίτηση συμβιβασμού γίνεται δεκτή μόνον εφόσον, σύμφωνα με την υπό αμφισβήτηση

4 — Νυν άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 1258/99.

5 — ΕΕ L 158, σ. 6.

6 — ΕΕ L 182, σ. 45.

ανακοίνωση της Επιτροπής, η χρηματοοικονομική διόρθωση που προτείνεται για μια θέση του προϋπολογισμού αφορά ποσό το οποίο

— είτε υπερβαίνει το 0,5 εκατομμύριο ECU,

— είτε αντιπροσωπεύει ποσοστό άνω του 25 % των ετήσιων συνολικών δαπανών του κράτους μέλους για την εν λόγω θέση του προϋπολογισμού.

Εξάλλου, εφόσον το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, κατά τη διμερή συζήτηση που αναφέρεται στο άρθρο 1, παράγραφος 1, στοιχείο α', επικαλεστεί και αιτιολογήσει δεόντως το γεγονός ότι πρόκειται για θέμα αρχής σχετικό με την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων, ο πρόεδρος του συμβιβαστικού οργάνου μπορεί να κάνει δεκτή αίτηση συμβιβασμού.»

**Η πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία**

7. Βάσει των διαπιστώσεων των υπηρεσιών της κατά τον έλεγχο της τηρήσεως των κοινοτικών διατάξεων για τη δημόσια αποθεματοποίηση βοείου κρέατος, η Επιτροπή προέβη, στις 12 Ιουνίου 1998, σε ανακοίνωση προς τις ισπανικές αρχές βάσει του άρθρου 8 του κανονισμού 1663/95. Κατά τους ελέγχους αυτούς προέκυψε ότι οι απαιτούμενοι έλεγχοι όσον αφορά το βάρος, την παρουσίαση και τη θερμοκρασία στο πλαίσιο της επιθεωρήσεως ορισμένων τεταρτημορίων σφαγέντων βοειδών δεν είχαν πραγματοποιηθεί σύμφωνα με τις κοινοτικές διατάξεις. Η Επιτροπή γνωστοποίησε με την ανακοίνωσή της την πρόθεσή της να εφαρμόσει, κατά την εκκαθάριση των λογαριασμών για τα οικονομικά έτη 1996 και 1997, μια κατ' αποκοπήν διόρθωση 5 % επί των δηλωθέντων από το Βασίλειο της Ισπανίας ποσών στις θέσεις του προϋπολογισμού 2111 (δαπάνες τεχνικού χαρακτήρα), 2112 (χρηματοοικονομικές δαπάνες) και 2113 (λοιπές δαπάνες). Η διόρθωση αφορούσε «αγορές και αποθεματοποιήσεις» βοείου κρέατος. Περαιτέρω, η Επιτροπή κάλεσε τις ιταλικές αρχές να υποβάλουν αίτηση συμβιβασμού. Η Ισπανική Κυβέρνηση δεν έκανε χρήση αυτής της δυνατότητας.

8. Με απόφαση της 28ης Ιουλίου 1999, η Επιτροπή όρισε ότι σε ορισμένες δαπάνες πρέπει να εφαρμοστεί κατ' αποκοπήν διόρθωση 5 %. Συναφώς, επρόκειτο ιδίως για τις αφορώσες τις δαπάνες θέσεις του προϋπολογισμού που αναφέρονταν στην ανακοίνωση της 12ης Ιουνίου 1998.

**Οι ισχυρισμοί και τα επιχειρήματα των διαδίκων**

9. Η Ισπανική Κυβέρνηση στηρίζει την προσφυγή της σε δύο λόγους. Πρώτον, προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας και παραβίαση της αρχής της ασφαλείας δικαίου (οι δύο πρώτες αιτιάσεις). Δεύτερον, παραβίαση της αρχής της ισότητας (η τρίτη αιτίαση).

10. Συνοψιζόμενες στο σύνολό τους, οι αιτιάσεις του Βασιλείου της Ισπανίας αναφέρονται στα ακόλουθα.

1) Δεδομένου ότι στην ανακοίνωση δεν αναφέρεται το ποσό της χρηματοοικονομικής διορθώσεως και ότι η διόρθωση αυτή εξηρτάτο από την παροχή συμπληρωματικών διευκρινιστικών στοιχείων, το Βασίλειο της Ισπανίας δεν μπορούσε να γνωρίζει αν συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις που ορίζονται με την απόφαση 94/442 της Επιτροπής προκειμένου να ήταν δυνατή η παρέμβαση του συμβιβαστικού οργάνου. Η αναφορά στην απόφαση αυτή δεν αποτελεί, κατά την Ισπανική Κυβέρνηση, μια διατύπωση, αλλά σκοπεί στο να παρασχεθεί στο κράτος μέλος η δυνατότητα να προκαλέσει την παρέμβαση αυτού του οργάνου.

2) Στην ανακοίνωση διευκρινίζεται ότι, λόγω παραλείψεων κατά την εφαρμογή των διατάξεων περί της αποθεματοποιήσεως βοείου κρέατος, θα εξετάστηκε κατά την εκκαθάριση των λογαριασμών για τα οικονομικά έτη 1996-1997 χρηματοοικονομική διόρθωση 5 % επί των δαπανών που δήλωσε το Βασίλειο της Ισπανίας για τις θέσεις 2111, 2112 και 2113. Δεδομένου εντούτοις ότι οι δαπάνες που δηλώθηκαν στη θέση 2113 ήταν αρνητικές, οι ισπανικές αρχές θεώρησαν ότι οι υπηρεσίες της Επιτροπή δεν θα ελάμβαναν υπόψη τη θέση αυτή για τον υπολογισμό του συνολικού ποσού της χρηματοοικονομικής διορθώσεως. Οι υπηρεσίες της Επιτροπής προέβησαν απλώς σε διόρθωση για τις εμπίπτουσες στη θέση 2113 δαπάνες αγορών βοείου κρέατος και όχι για το σύνολο — αρνητικό — των δαπανών που δηλώθηκαν βάσει αυτής της θέσεως για ολόκληρο το οικονομικό έτος. Ως εκ τούτου, η προταθείσα διόρθωση ήταν πολύ μεγαλύτερη και αποκλίνει από το κείμενο της ανακοινώσεως.

3) Οι παραλείψεις κατά τους ελέγχους στην αποθεματοποίηση βοείου κρέατος που εκτίθενται στη συνθετική έκθεση της Επιτροπή είναι παρόμοιες με αυτές που διαπιστώθηκαν σε άλλα κράτη μέλη. Εντούτοις, ως προς αυτά τα κράτη μέλη, η χρηματοοικονομική διόρθωση ήταν μόνο 2 %, ενώ η Επιτροπή προέβη ως προς το Βασίλειο της Ισπανίας σε διόρθωση 5 %. Με το δικόγραφο της προσφυγής της, η Ισπανική Κυβέρνηση προβάλλει ότι η κατάσταση της Ισπανίας μπορεί να συγκριθεί με αυτή των άλλων κρατών μελών, δηλαδή του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας. Σε τελευταία ανάλυση, πρόκειται και στις τρεις περιπτώσεις για παραλείψεις στο πλαίσιο της εκ των προτέρων επιθεωρήσεως σφαγίων βοείων, ενώ και οι ίδιες, καθαυτές, οι παραλείψεις είναι παρόμοιες. Σε όλες τις περιπτώσεις, δεν υπήρξε ανεπαρκής εγγύηση για την ανεξαρτησία των επιφορτισμένων με τους εν λόγω ελέγχους.

11. Η Ισπανική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί τα περιστατικά που είχαν ως συνέπεια τη χρηματοοικονομική διόρθωση.

12. Αντικρούοντας την πρώτη αιτίαση, η Επιτροπή τονίζει ότι οι υπηρεσίες της δεν ήταν σε θέση, κατά το χρονικό σημείο της ανακοινώσεως της 12ης Ιουνίου 1998, να υπολογίσουν ακριβώς τη χρηματοοικονομική διόρθωση, διότι είχαν ανάγκη πληροφοριών εκ μέρους των ισπανικών αρχών ως προς το βάρος και την αξία του κρέατος. Πάντως, η ανακοίνωση της 12ης Ιουνίου

1998 περιείχε πράγματι ακριβή περιγραφή των δαπανών στις οποίες αναφερόταν η διόρθωση. Οι ισπανικές αρχές θα μπορούσαν με έναν απλό υπολογισμό να καθορίσουν το ποσό της χρηματοοικονομικής διορθώσεως, κατά την έννοια της ανακοινώσεως της 12ης Ιουνίου 1998. Η έλλειψη, κατ' αυτό το στάδιο της διαδικασίας, ακριβούς ποσοτικού προσδιορισμού βρίσκεται σε αντιστοιχία με το άρθρο 8 του κανονισμού 1663/95 και με την παγιωμένη πρακτική. Ουδόλως αποτελεί εμπόδιο για την παρέμβαση του συμβιβαστικού οργάνου. Η Επιτροπή, με την ανακοίνωσή της της 12ης Ιουνίου 1998, κάλεσε ρητώς το Βασίλειο της Ισπανίας να ζητήσει αυτή την παρέμβαση. Η Επιτροπή επισημαίνει ακόμα εν προκειμένω ότι η αίτηση για συμβιβασμό είναι απαράδεκτη μόνον όταν αφορά ποσό κάτω του 0,5 εκατομμυρίων ευρώ. Εν προκειμένω, το ποσό είναι κατά πολύ υψηλότερο. Επιπροσθέτως, το όριο των 0,5 εκατομμυρίων ευρώ δεν εφαρμόζεται αυστηρώς.

13. Η δεύτερη αιτίαση είναι, κατά την Επιτροπή, ανακριβής από απόψεως πραγματικών περιστατικών. Ισχυρίζεται ότι οι διαπιστωθείσες παραλείψεις επήλθαν κατά την αγορά και την αποθεματοποίηση βοείου κρέατος. Η διόρθωση εφαρμόστηκε μόνο στις σχετικές με αυτές δαπάνες. Για να μπορέσει να εκτιμήσει τα πραγματικά περιστατικά στα οποία αναφέρεται ο ισχυρισμός αυτός, το Δικαστήριο ζήτησε από την Επιτροπή να διευκρινίσει, για κάθε θέση του προϋπολογισμού, τις δαπάνες που πράγματι ελήφθησαν υπόψη. Με έγγραφο της 15ης Ιανουαρίου 2001, η Επιτροπή εξέθεσε και πάλι λεπτομερώς τον υπολογισμό της χρηματοοικονομικής διορθώσεως. Η Επιτροπή υπογραμμίζει συναφώς και πάλι ότι οι ελλείψεις διαπιστώθηκαν κατά την αγορά και την αποθεματοποίηση και όχι κατά την πώληση του αποθεματοποιημένου βοείου κρέατος. Κατά το χρονικό σημείο της επιθεωρήσεως, δεν είχε ακόμα πραγματοποιηθεί καμία πώληση. Επομένως, ουδεμία τιμή πωλήσεως ελήφθη υπόψη κατά τον καθορισμό της διορθώσεως. Η Επιτροπή επεξηγεί επιπλέον γιατί θα ήταν εσφαλμένο — σε περίπτωση επιβολής κυρώσεως που έχει σχέση με την αγορά και την αποθεματοποίηση — να ληφθεί υπόψη η τιμή πωλήσεως. Πάντως, η Επιτροπή προσθέτει ότι κατά τη διόρθωση που αφορά τη θέση 2111 έλαβε πράγματι υπόψη την πώληση. Το αποτέλεσμα που προέκυψε είναι αμελητέο (περίπου 350 ευρώ). Η Επιτροπή είναι διατεθειμένη, αν το Δικαστήριο το θεωρήσει αναγκαίο, να προβεί επί του σημείου αυτού σε νέο υπολογισμού του ποσού της διορθώσεως. Η Επιτροπή επισύναψε μια σειρά παραρτημάτων από τα οποία προκύπτει ότι κατόπιν των αντιδράσεων της Ισπανικής Κυβερνήσεως το αρχικώς προταθέν ποσό των διορθώσεων υπέστη κάποια προσαρμογή.

14. Απαντώντας στην τρίτη αιτίαση, η Επιτροπή αμφισβητεί ότι οι παραλείψεις που διαπιστώθηκαν κατά τον έλεγχο και προσάπτονται στο Βασίλειο της Ισπανίας είναι παρόμοιες με αυτές των άλλων αναφερθέντων κρατών μελών, στις οποίες εφαρμόστηκε κατ' αποκοπήν μείωση 2 %. Συναφώς, αναφέρεται στην καταρτισθείσα από αυτή συνθετική έκθεση. Η Επιτροπή εφάρμοσε τα κριτήρια που περιέχει το από 23ης Δεκεμβρίου 1997 έγγραφό της, VI/5330/97, το οποίο παρέχει κατευθυντήριες γραμμές για τον υπολογισμό των ενδεχομένων οικονομικών συνεπειών από τις παραλείψεις για το ΕΓΤΠΕ. Προσθέτει συναφώς ότι ένα κράτος μέλος έχει πάντοτε τη δυνατότητα να αποδείξει ότι ο κίνδυνος πραγματικής απώλειας για το ΕΓΤΠΕ είναι μικρότερος από το ποσό της προτεινόμενης διορθώσεως. Το Βασίλειο της Ισπανίας θα έπρεπε εντούτοις να αμφισβητήσει την έκταση και τις συνέπειες των παραλείψεων που διαπίστωσε η Επιτροπή και όχι το επίπεδο της διορθώσεως. Σε αντίθεση προς τις Κυβερνήσεις του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, η

Ισπανική Κυβέρνηση δεν προέβαλε κανένα πειστικό επιχείρημα από το οποίο να δεικνύεται ότι οι κίνδυνοι πραγματικών απωλειών για το ΕΓΤΠΕ είναι μικρότεροι από αυτόν που προκύπτει από το εφαρμοσθέν ποσοστό μειώσεως. Τέλος, η Επιτροπή προβάλλει ότι το αποτέλεσμα της μειώσεως δεν διαφέρει τόσο στην Ισπανία από τη Γερμανία δεδομένου ότι η μείωση 2 % στη Γερμανία υπολογίστηκε επί όλων των δαπανών για την αποθεματοποίηση βοείου κρέατος, ενώ η μείωση 5 % στην Ισπανία αφορά μόνον ορισμένες θέσεις του προϋπολογισμού.

15. Με το υπόμνημά της απαντήσεως, η Ισπανική Κυβέρνηση προσάπτει στην Επιτροπή ότι δεν θεώρησε αναγκαίο να αντικρούσει τα στοιχεία που παρέσχε η Ισπανία και ότι περιορίστηκε σε γενικότητες. Περαιτέρω, η Ισπανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι δεν ενημερώθηκε για την ερμηνεία που υποστήριξε η Επιτροπή όσον αφορά την παρέμβαση του συμβιβαστικού οργάνου. Στο υπόμνημα απαντήσεως θίγεται επίσης το ζήτημα (του υπολογισμού) των θέσεων του προϋπολογισμού στις οποίες εφαρμόστηκε η διόρθωση.

16. Στο υπόμνημά της ανταπαντήσεως, η Επιτροπή συνοψίζει και πάλι τη μέθοδο. Η Επιτροπή πρέπει να αποδείξει παραβίαση του κοινοτικού δικαίου. Αν αποδεικνύεται η παραβίαση αυτή, η Επιτροπή διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια για τον καθορισμό του ποσοστού μειώσεως βάσει της εκτιμήσεώς της ως προς τη σοβαρότητα της παραβάσεως. Η Επιτροπή δεν διαθέτει τα μέσα για να διαπιστώσει την πραγματική ζημία που επήλθε στους κοινοτικούς πόρους. Το κράτος μέλος μπορεί να αμφισβητήσει το ύψος του ποσοστού μειώσεως. Προς τούτο, το κράτος μέλος οφείλει όχι μόνο να διατυπώσει αντιρρήσεις για τον χαρακτηρισμό της σοβαρότητας της παραβάσεως, αλλά και να αποδείξει ότι η έκταση της ενδεχόμενης ζημίας δεν αντιστοιχεί προς το εφαρμοσθέν ποσοστό μειώσεως.

## Η πολιτική της Επιτροπής

17. Η Επιτροπή ακολουθεί στο πλαίσιο της εφαρμογής των χρηματοδοτικών διορθώσεων μια πολιτική η οποία καθορίστηκε για πρώτη φορά με το έγγραφο εργασίας της 1ης Ιουνίου 1993, που αποκαλείται έκθεση Belle [7]. Το έγγραφο αυτό έχει ήδη τύχει κατ' επανάληψη επικλήσεως ενώπιον του Δικαστηρίου. Στις προτάσεις του στην υπόθεση Ελλάδα κατά Επιτροπής [8], ο γενικός εισαγγελέας Fennelly εξετάζει το ιστορικό της καταρτίσεως και τη φύση αυτού του εγγράφου. Το 1992, η Επιτροπή δημιούργησε μια εσωτερική ομάδα μελέτης η οποία επιφορτίστηκε με την επεξεργασία μιας μεθόδου για την επιβολή κυρώσεων στα κράτη μέλη τα οποία εφαρμόζουν εσφαλμένως το κοινοτικό δίκαιο. Οι διαμορφωθέντες από την ομάδα μελέτης κανόνες εγκρίθηκαν από την Επιτροπή και από τους αντιπροσώπους των κρατών μελών στην επιτροπή ΕΓΤΠΕ. Οι εν λόγω κανόνες δεν θεωρούνται ότι συνιστούν δεσμευτικές διατάξεις. Η επιλογή του ποσοστού μειώσεως πρέπει να πραγματοποιείται με βάση τον υπολογισμό των κινδύνων για τις κοινοτικές δαπάνες που απορρέουν από παραβάσεις στο πλαίσιο του εκ μέρους των κρατών μελών ελέγχου. Η ομάδα μελέτης καθόρισε τρία επίπεδα για κατ' αποκοπή μείωση της επιστροφής: 2 %, 5 % και 10 %. Εν τω μεταξύ, η εν λόγω έκθεση Belle αντικαταστάθηκε από ένα έγγραφο εργασίας της Επιτροπής της 23ης Δεκεμβρίου 1997,

7 — Έγγραφο VI/216/93, της 1ης Ιουνίου 1993.

8 — Απόφαση της 4ης Ιουλίου 1996, C-50/94 (Συλλογή 1996, σ. I-3331).

VI/5330/97, που παρέχει νέες κατευθυντήριες γραμμές για τον υπολογισμό των χρηματοοικονομικών επιπτώσεων. Το νέο αυτό έγγραφο δεν επιφέρει σημαντικές τροποποιήσεις στα κριτήρια της εκθέσεως Belle, αλλά προσθέτει μια νέα κατηγορία: ποσοστό μειώσεως 25 % σε σοβαρές περιπτώσεις. Η επίδικη απόφαση της Επιτροπής στηρίχθηκε στις κατευθυντήριες γραμμές που διατυπώνονται στο τελευταίο αυτό έγγραφο εργασίας.

18. Η έκθεση Belle και το παρατεθέν έγγραφο εργασίας περιέχουν επομένως κατευθυντήριες γραμμές για τις περιπτώσεις στις οποίες πρέπει να εφαρμοστούν χρηματοοικονομικές διορθώσεις έναντι κράτους μέλους. Για τις δύσκολες περιπτώσεις προβλέπουν τη μέθοδο ενός κατ' αποκοπήν ποσοστού [9]:

«Δεδομένου ότι η εφαρμογή του ελέγχου των συστημάτων έχει καταστεί ευρέως διαδεδομένη, το ΕΓΤΠΕ προβαίνει όλο και περισσότερο σε εκτίμηση του κινδύνου που παρουσιάζουν οι πλημμέλειες των συστημάτων. Από την ίδια τη φύση ενός εκ των υστέρων ελέγχου σπανίως μπορεί να αποδειχθεί κατά το χρονικό σημείο της επαληθεύσεως αν μια αίτηση ήταν έγκυρη κατά το χρονικό σημείο της πληρωμής [...]. Η απώλεια για τους κοινοτικούς πόρους πρέπει επομένως να καθορίζεται με εκτίμηση του κινδύνου που υφίσταται για τους πόρους αυτούς συνεπεία του πλημμελούς ελέγχου, ο οποίος μπορεί να αφορά τόσο τη φύση και την ποιότητα των πραγματοποιουμένων ελέγχων όσο και τον αριθμό τους [...]».

9 — Το χωρίο λαμβάνεται από την έκθεση Belle.

Η έκθεση προτείνει τρεις κατ' αποκοπή συντελεστές διορθώσεως:

«α) 2 % των δαπανών, όταν η πλημμέλεια περιορίζεται σε ορισμένα στοιχεία του συστήματος ελέγχου μικρής σημασίας ή στην εκτέλεση ελέγχων που δεν είναι ουσιώδεις για τη διασφάλιση της κανονικότητας της δαπάνης, ώστε ευλόγως μπορεί να συναχθεί ότι ο κίνδυνος απωλειών για το ΕΓΤΠΕ είναι ελάχιστος·

β) 5 % της δαπάνης, αν η πλημμέλεια αφορά σημαντικά στοιχεία του συστήματος ελέγχου ή την εκτέλεση ελέγχων που έχουν μεγάλη σημασία για τον καθορισμό της κανονικότητας της δαπάνης, ώστε ευλόγως μπορεί να συναχθεί ότι ο κίνδυνος απωλειών για το ΕΓΤΠΕ είναι σημαντικός·

γ) 10 % της δαπάνης, όταν η πλημμέλεια αφορά το σύνολο ή τα θεμελιώδη στοιχεία του συστήματος ελέγχου ή ακόμα τη διεξαγωγή ουσιωδών ελέγχων που σκοπούν στη διασφάλιση της κανονικότητας της δαπάνης, ώστε ευλόγως να μπορεί να συναχθεί ότι υφίστατο σοβαρός κίνδυνος γενικευμένων ζημιών για το ΕΓΤΠΕ [...]».

19. Στη συνέχεια, η έκθεση προβλέπει ότι σε περίπτωση αμφιβολίας ως προς την επιλογή

της κατηγορίας μπορούν να λαμβάνονται υπόψη ως παράγοντες σταθμίσεως τα ακόλουθα σημεία:

«— Έλαβαν οι εθνικές αρχές αποτελεσματικά μέτρα για τη θεραπεία των πλημμελειών αμέσως μόλις αυτές διαπιστώθηκαν;

— Ήταν οι πλημμέλειες αποτέλεσμα δυσχερειών κατά την ερμηνεία των κοινοτικών διατάξεων;»

20. Η έκθεση Belle αποτελεί την αποκρυστάλλωση μιας ήδη επί μακρόν υφιστάμενης πολιτικής της Επιτροπής για την εφαρμογή κατ' αποκοπήν διορθώσεων κατά την επιστροφή σε κράτη μέλη δαπανών που πραγματοποίησαν κατ' εφαρμογή της κοινής γεωργικής πολιτικής. Κατά την Επιτροπή, τα κριτήρια της εκθέσεως Belle αποτελούν «μια κοινής αποδοχής βάση, υπό την έννοια ότι, σε περίπτωση αδυναμίας επακριβούς προσδιορισμού του ποσού των διορθώσεων, επιλέγεται η μέση οδός της παρακρατήσεως ενός κατ' αποκοπήν ποσού, πράγμα που διασφαλίζει τόσο την τήρηση του κοινοτικού δικαίου και τη χρηστή διαχείριση των κοινοτικών πόρων όσο και την ικανοποίηση της εύλογης επιθυμίας των κρατών μελών για αποφυγή υπέρογκων και δυσανάλογων διορθώσεων» [10].

10 — Βλ. την προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 8 απόφαση της 4ης Ιουλίου 1996, Ελλάδα κατά Επιτροπής, σκέψη 24.

**Η σχετική με την πολιτική αυτή νομολογία του Δικαστηρίου**

21. Η πρακτική των κατ' αποκοπήν διορθώσεων και η αποτύπωσή της στην έκθεση Belle και το επακόλουθο έγγραφο εργασίας έχει επανειλημμένα εξεταστεί από το Δικαστήριο, πρόσφατα ήδη με την απόφαση Ελλάδα κατά Επιτροπής [11]. Από την απόφαση αυτή, αλλά ασφαλώς και από την απόφαση Ιταλία κατά Επιτροπής [12], μπορεί να συναχθεί ότι το Δικαστήριο δεν αμφισβητεί την ορθότητα των κριτηρίων της εκθέσεως Belle. Τα κριτήρια αυτά αποτελούν και για το Δικαστήριο το σημείο αφετηρίας για την κρίση του.

22. Το Δικαστήριο υιοθετεί εξάλλου την ακόλουθη προσέγγιση. Όπως, μεταξύ άλλων, προκύπτει από την απόφαση Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής [13], η Επιτροπή πρέπει να αποδείξει ότι το κράτος μέλος παρέβη τις διατάξεις της κοινής γεωργικής πολιτικής, π.χ. — όπως εν προκειμένω — επειδή δεν επέβλεψε επαρκώς τις δαπάνες. Αφού η Επιτροπή προβεί σ' αυτή την απόδειξη, οφείλει να επέμβει. Πάντως, κατά την εφαρμογή των εφαρμοστέων κυρώσεων έχει ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως. Το οικείο κράτος μέλος πρέπει να αποδείξει ότι τα διαπιστευθέντα από την Επιτροπή περιστατικά είναι ανακριβή και ότι η Επιτροπή συνάγει από αυτά εσφαλμένα συμπεράσματα, π.χ. εφαρμόζοντας υπερβολικά υψηλή κατ' αποκοπήν διόρθωση. Στην ήδη προπαρατεθείσα απόφαση

11 — Απόφαση της 13ης Ιουλίου 2000, C-243/97 (Συλλογή 2000, σ. 5813).

12 — Απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 1998, C-242/96 (Συλλογή 1998, σ. I-5863).

13 — Απόφαση της 24ης Μαρτίου 1988, 347/85 (Συλλογή 1988, σ. 1749, σκέψη 16). Η απόφαση αυτή εξετάζει διεξοδικά το ζήτημα του βάρους της αποδείξεως. Βλ. επίσης την προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 11 απόφαση Ιταλία κατά Επιτροπής, σκέψη 58.

Ελλάδα κατά Επιτροπής [14] εκτίθενται τα εξής:

«26 Πρέπει κατ' αρχάς να υπομνηστεί ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου [...] σε περίπτωση που δεν καθίσταται δυνατό να διαπιστωθεί με βεβαιότητα ο βαθμός στον οποίο ένα εθνικό μέτρο, ασυμβίβαστο με το κοινοτικό δίκαιο, προκάλεσε αύξηση των δαπανών μιας θέσεως του προϋπολογισμού του ΕΓΤΠΕ, η Επιτροπή δεν έχει άλλη επιλογή από το να αρνηθεί τη χρηματοδότηση του συνόλου των εν λόγω δαπανών.

27 Στη συνέχεια, πρέπει να τονιστεί ότι, οσάκις η Επιτροπή αρνείται να καταλογίσει στο ΕΓΤΠΕ ορισμένες δαπάνες, για τον λόγο ότι οι δαπάνες αυτές προκλήθηκαν από καταλογιστέες σε κράτος μέλος παραβάσεις των κοινοτικών ρυθμίσεων, σ' αυτό το κράτος μέλος εναπόκειται να αποδείξει ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση της χρηματοδοτήσεως που του αρνείται η Επιτροπή [...].

28 Αν λοιπόν, στο πλαίσιο της αποστολής της περί εκκαθαρίσεως των λογαριασμών, η Επιτροπή, αντί να αρνηθεί τη χρηματοδότηση του συνόλου των δαπανών, προσπαθεί να θεσπίσει κανόνες που σκοπούν να επιφέρουν διαφοροποιήσεις ανάλογα με τον βαθμό κινδύνου που συνιστούν για το ΕΓΤΠΕ οι διάφορες διαβαθμίσεις ελλείψεων του ελέγχου, το κράτος μέλος οφείλει να αποδείξει ότι τα κριτήρια αυτά είναι αυθαίρετα και άδικα [...]».

23. Αναφέρομαι επίσης στην απόφαση Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής [15], η οποία διευκρινίζει την κατανομή του βάρους αποδείξεως μεταξύ της Επιτροπής και του οικείου κράτους μέλους. Στη σκέψη 17 το Δικαστήριο εκθέτει τα εξής: «Πράγματι, η Επιτροπή δεν υποχρεούται να αποδείξει κατά τρόπο εξαντλητικό τον πλημμελή χαρακτήρα [...], αλλά να προσκομίσει αποδεικτικό στοιχείο της σοβαρής και εύλογης αμφιβολίας [...]. Ο εν λόγω μετριασμός της απαιτήσεως για την εκ μέρους της Επιτροπής απόδειξη εξηγείται από το γεγονός ότι [...] το κράτος είναι αυτό που μπορεί καλύτερα να συλλέξει και επαληθεύσει τα αναγκαία στοιχεία για την εκκαθάριση των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ και στο οποίο εναπόκειται, συνεπώς, να προσκομίσει την πλέον λεπτομερή και πλήρη απόδειξη του αληθούς των στοιχείων του και, ενδεχομένως, της ανακρίβειας των υπολογισμών της Επιτροπής». Το Δικαστήριο επανέλαβε τη διατύπωση αυτή σε διάφορες μεταγενέστερες αποφάσεις [16].

24. Όπως έχω ήδη πει, από τη νομολογία του Δικαστηρίου μπορεί να συναχθεί ότι η Επιτροπή διαθέτει μεγάλο περιθώριο εκτιμήσεως κατά την εφαρμογή κυρώσεων, όταν ένα κράτος μέλος δεν έχει ελέγξει με επαρκή αποτελεσματικότητα τις δαπάνες του στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής. Η Επιτροπή μπορεί να αρνηθεί πλήρως την απόδοση των οικείων δαπανών, μπορεί όμως επίσης να εφαρμόσει ένα ποσοστό μειώσεως, όπως συνέβη στην παρούσα περίπτωση. Είναι αυτονόητο ότι τα ποσοστά μειώσεως

14 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 8 απόφαση της 4ης Ιουλίου 1996, σημεία 26 επ.

15 — Απόφαση της 10ης Νοεμβρίου 1993, C-48/91 (Συλλογή 1993, σ. I-5611).

16 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 18ης Μαΐου 2000, C-242/97, Βέλγιο κατά Επιτροπής (Συλλογή 2000, σ. I-3421, σκέψη 104).

στα οποία αναφέρεται η έκθεση Belle, δηλαδή 2 %, 5 % και 10 %, αποτελούν μια σημαντικά ηπιότερη κύρωση από την πλήρη άρνηση αποδόσεως των δαπανών.

25. Επί του ζητήματος του βάρους αποδείξεως, μπορούν να παρατηρηθούν τα ακόλουθα. Το κράτος μέλος που αμφισβητεί την ορθότητα της επιβληθείσας σ' αυτό κυρώσεως έχει το βάρος αποδείξεως όσον αφορά ορισμένα σημεία, όπως προκύπτει, μεταξύ άλλων, από την απόφαση Ελλάδα κατά Επιτροπής [17]:

α) το δικαίωμα αποδόσεως εκ μέρους του ΕΓΤΠΕ των δαπανών στις οποίες προέβη το κράτος μέλος·

β) την ορθότητα των στοιχείων στα οποία στηρίχθηκε η Επιτροπή·

γ) την ορθότητα των κριτηρίων που εφάρμοσε η Επιτροπή κατά την επιβολή της μειώσεως. Όταν εφαρμόζονται τα κριτήρια της εκθέσεως Belle [18], υπάρχει τεκμήριο ότι τα κριτήρια είναι ορθά. Βεβαίως, κατά τη γνώμη μου, δεδομένου ότι δεν πρόκειται για δεσμευτικούς κανόνες, το κράτος μέλος μπορεί να αποδείξει ότι τα κριτήρια της εκθέσεως Belle είναι στη συγκεκριμένη περίπτωση αυθαίρετα ή άδικα·

δ) τον τρόπο εφαρμογής αυτών των κριτηρίων.

**Η εκτίμηση της διαφοράς**

*Το βασικό στοιχείο του συστήματος*

26. Η χρηματοδότηση από το ΕΓΤΠΕ της εφαρμογής της κοινής γεωργικής πολιτικής από τα κράτη μέλη έχει ήδη αποτελέσει αφορμή για πλούσια νομολογία του Δικαστηρίου. Η εξέταση μιας διαφοράς όπως της παρούσας μπορεί επομένως να πραγματοποιηθεί σε σημαντικό βαθμό βάσει της υφιστάμενης — συχνά παγίας — νομολογίας του Δικαστηρίου.

27. Βασικό στοιχείο του συστήματος — και της νομολογίας του Δικαστηρίου — συνιστά, κατά τη γνώμη μου, το γεγονός ότι τα κράτη μέλη είναι αυτά που εφαρμόζουν στη συγκεκριμένη περίπτωση ένα σύστημα που χρηματοδοτεί η Κοινότητα. Επομένως, τα κράτη μέλη οφείλουν να φέρουν την σε όλες της τις λεπτομέρειες ευθύνη για τις δαπάνες που πραγματοποιούν σ' αυτό το πλαίσιο. Αυτά είναι επίσης που διαθέτουν όλα τα στοιχεία για τις πραγματικές δαπάνες. Η Επιτροπή δεν μπορεί να κάνει τίποτα περισσότερο από το να ασκεί (δειγματοληπτικό) έλεγχο, οπότε εξαρτάται, επομένως, σε σημαντικό βαθμό από τα στοιχεία που παρέχουν τα κράτη μέλη. Σε ένα τέτοιο — ευάλωτο — σύστημα είναι ενδεδειγμένη η ευρεία διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής για την επιβολή κυρώσεων, όταν διαπιστώνει παρατυπίες. Δεδομένου

17 — Απόφαση της 4ης Ιουλίου 1996, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 8.

18 — Εν προκειμένω, στο έγγραφο της 23ης Δεκεμβρίου 1997.

ότι η Επιτροπή δεν μπορεί να διαθέτει η ίδια όλα τα στοιχεία, οι κατ' αποκοπήν μειώσεις είναι απαραίτητες. Εξάλλου, πρέπει φυσικά να αποφεύγεται η αυθαιρεσία κατά την εφαρμογή του συστήματος αυτού από τις υπηρεσίες της Επιτροπής. Τόσο κατά τη διαπίστωση και τον χαρακτηρισμό των περιστατικών που μπορούν να αποτελέσουν την αφορμή για την εφαρμογή διορθώσεων όσο και κατά την επιβολή αυτών των ίδιων των διορθώσεων, η Επιτροπή οφείλει να ενεργεί με επιμέλεια.

28. Η Επιτροπή θα πρέπει ενδεχομένως, κατόπιν διενεργηθείσας από αυτήν επιθεωρήσεως, να αποδείξει ότι υπήρξε παρατυπία. Παράλληλα, πρέπει να εκθέσει σε τι συνίσταται η παρατυπία. Στη συνέχεια, μπορεί να προτείνει μια κύρωση. Συναφώς, θα πρέπει να πιθανολογήσει — όχι όμως και να αποδείξει — ότι η προτεινόμενη κύρωση βρίσκεται σε αντιστοιχία προς τη φύση, τη σοβαρότητα και το μέγεθος της διαπιστωθείσας παρατυπίας. Στο κράτος μέλος εναπόκειται στη συνέχεια να αποδείξει — βάσει στοιχείων που διαθέτει το κράτος μέλος και όχι η Επιτροπή — ότι η Επιτροπή εκτίμησε κακώς τα πραγματικά περιστατικά, ενδεχομένως δε ότι προέβη σε εσφαλμένο χαρακτηρισμό αυτών, και ότι η προτεινόμενη κύρωση δεν είναι η ενδεδειγμένη σε συνάρτηση με τη φύση, τη σοβαρότητα και το μέγεθος της διαπιστωθείσας παρατυπίας.

Εν όψει του ελάχιστα συγκεκριμένου χαρακτήρα των κριτηρίων που εφαρμόζει συναφώς η Επιτροπή, αποδίδω μεγάλη σημασία στη διαδικασία συμβιβασμού που προβλέπει αυτό το σύστημα. Η διαδικασία συμβιβασμού παρέχει στα μέρη τη δυνατότητα να προβούν σε πρόσφορη ανταλλαγή επιχειρημάτων και στοιχείων.

*Το εύρος της διαφοράς*

29. Στην παρούσα διαφορά προβάλλεται περαιτέρω ότι η Ισπανική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί ότι παρέβη εν προκειμένω τις διατάξεις της κοινής γεωργικής πολιτικής, καθόσον έλεγξε ανεπαρκώς τις δαπάνες στον τομέα της δημόσιας αποθεματοποιήσεως βοείου κρέατος. Επομένως, κατ' αυτοτελή θεώρηση, η Επιτροπή μπόρεσε να λάβει ένα μέτρο με το οποίο εφάρμοσε χρηματοοικονομική διόρθωση επί των δαπανών της Ισπανικής Κυβερνήσεως. Επομένως, το μόνο ζήτημα που αφορά η παρούσα διαφορά είναι το μέγεθος της εφαρμοσθείσας από την Επιτροπή μειώσεως.

30. Δεδομένου ότι δεν αμφισβητείται ότι η Ισπανική Κυβέρνηση εκπλήρωσε πλημμελώς τις υποχρεώσεις της ελέγχου ως προς τις δαπάνες της στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής, η Επιτροπή, όπως συνάγεται από τα προεκτεθέντα, έχει ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως κατά την εφαρμογή της κυρώσεως, το δε οικείο κράτος μέλος οφείλει να αντικρούσει τις διαπιστώσεις και τα συμπεράσματα της Επιτροπής. Καθόσον αφορά το βάρος αποδείξεως, αναφέρομαι στο ανωτέρω σημείο 25. Η διαφορά αυτή περιορίζεται στα ήδη εκτεθέντα στα στοιχεία β' και δ' του σημείου αυτού. Η Ισπανική Κυβέρνηση αμφισβητεί την ορθότητα των στοιχείων στα οποία στηρίχθηκε η Επιτροπή, ισχυριζόμενη ότι η διόρθωση που επήλθε ως προς τη θέση του προϋπολογισμού 2113 είναι εσφαλμένη. Στη συνέχεια, η Ισπανική Κυβέρνηση αμφισβητεί τον τρόπο εφαρμογής των κριτηρίων, που κακώς, κατά τη γνώμη της, είχε ως αποτέλεσμα την εφαρμογή για την Ισπανία ποσοστού μειώσεως 5 %, ενώ για τη Γερμανία και το Ηνωμένο Βασίλειο επιβλήθηκε μείωση μόνο 2 %.

*Ως προς την πρώτη αιτίαση*

31. Με την πρώτη της αιτίαση, η Ισπανική Κυβέρνηση προσάπτει στην επίσημη γραπτή ανακοίνωση της 12ης Ιουνίου 1998 ότι δεν αναφέρεται το μέγεθος της χρηματοδοτικής διορθώσεως. Συνεπεία αυτού του ελαττώματος, η Ισπανία δεν μπορούσε να ζητήσει την παρέμβαση του συμβιβαστικού οργάνου.

32. Η αιτίαση αυτή αφορά πρωτίστως το ζήτημα αν η Επιτροπή μπορούσε να απευθύνει ανακοίνωση στην οποία δεν περιέχεται ο επακριβής καθορισμός του ποσού το οποίο αφορά το ποσοστό μειώσεως.

33. Η Επιτροπή, με το υπόμνημά της αντικρούσεως, ορθώς αναφέρεται στο άρθρο 8 του κανονισμού 1663/95. Κατά το άρθρο αυτό, η Επιτροπή «ανακοινώνει στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος τις διαπιστώσεις της και καθορίζει τα διορθωτικά μέτρα που πρέπει να ληφθούν ώστε να διασφαλιστεί η μελλοντική τήρηση των [...] κανόνων, καθώς και εκτίμηση των δαπανών που μπορεί να εξαιρεθούν με βάση το άρθρο 5, παράγραφος 2, στοιχείο γ' του κανονισμού (ΕΟΚ) 729/70». Δεδομένου ότι το άρθρο αυτό αναφέρει «εκτίμηση» των δαπανών, δεν χρειάζεται, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, επακριβής καθορισμός.

34. Στη νομολογία επίσης του Δικαστηρίου ανευρίσκω στοιχεία υπέρ της απόψεώς μου ότι κατά το στάδιο της ανακοινώσεως δεν είναι αναγκαίος ο επακριβής καθορισμός της παρατυπίας. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο δέχθηκε με την απόφασή του Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής [19] ότι το ίδιο το κράτος μέλος είναι καλύτερα σε θέση να συλλέξει και να επαληθεύσει τα αναγκαία στοιχεία για την εκκαθάριση των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ. Κατόπιν, το Δικαστήριο επιβάλλει στο κράτος μέλος το βάρος αποδείξεως ως προς τα αριθμητικά στοιχεία. Ομοίως, θεωρώ σημαντικό ότι το Δικαστήριο δέχεται ότι η Επιτροπή εφαρμόζει κατ' αποκοπήν μείωση, όταν δεν έχει τη δυνατότητα να προσδιορίσει το μέγεθος της ζημίας που υπέστη το ΕΓΤΠΕ [20]. Αυτό καταδεικνύει ότι δεν απαιτείται ο εκ μέρους της Επιτροπής ακριβής καθορισμός της παρατυπίας. Επίσης, γενικότερα, το σύστημα, όπως έχει εξεταστεί από το Δικαστήριο, σημαίνει κατ' ουσίαν ότι η Επιτροπή οφείλει να πιθανολογήσει ότι δεν τηρήθηκαν οι διατάξεις της κοινής γεωργικής πολιτικής [21], τα λοιπά όμως στοιχεία πρέπει να παρασχεθούν από τα κράτη μέλη.

35. Οι εκτιμήσεις αυτές επιρρωννύονται από το γεγονός ότι η Επιτροπή ενήργησε εν προκειμένω ακολουθώντας μια σταθερή πρακτική, όπως εκτίθεται στο υπόμνημα αντικρούσεως της Επιτροπής. Αυτό φυσικά δεν αναιρεί το ότι η ανακοίνωση της Επιτροπής πρέπει να περιέχει τις δέουσες ενδείξεις ως προς τους τομείς του οποίους αφορά η διόρθωση. Κατά τη γνώμη μου, το έγγραφο της 12ης Ιουνίου 1998 είναι επαρκώς συγκεκριμένο, δεδομένου ότι αναφέρει τις οικείες θέσεις του προϋπολογισμού και επιπλέον εκθέτει σε ποια από τα αποθεματοποιηθέντα

19 — Προπαρατεθείσα απόφαση στην υποσημείωση 15.

20 — Βλ., μεταξύ άλλων, την προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 12 απόφαση Ιταλία κατά Επιτροπής.

21 — Με την προαναφερθείσα απόφαση Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, το Δικαστήριο έκρινε ότι αρκεί η απόδειξη εύλογης και σοβαρής αμφιβολίας. Βλ., με το ίδιο πνεύμα, την προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 16 απόφαση Βέλγιο κατά Επιτροπής.

μέρη (τεταρτημόρια) του βοοειδούς [22] αφορούν οι διορθώσεις. Η Ισπανική Κυβέρνηση μπορεί η ίδια, όπως προβάλλει η Επιτροπή, να υπολογίσει το ύψος του ποσού.

36. Το δεύτερο ζήτημα είναι ότι η ανακοίνωση συνιστά προσβολή του δικαιώματος της Ισπανικής Κυβερνήσεως για μια νομότυπη διαδικασία. Παρατηρώ ότι η Επιτροπή, με την ανακοίνωση της 12ης Ιουνίου 1998, αναφέρθηκε μετ' επιτάσεως στη δυνατότητα παρεμβάσεως του συμβιβαστικού οργάνου. Κατά τη γνώμη μου, υπό τις παρούσες περιστάσεις, την ευθύνη για το ότι δεν έκανε χρήση αυτής της δυνατότητας φέρει η ίδια η Ισπανική Κυβέρνηση. Πρώτον, η Ισπανική Κυβέρνηση θα μπορούσε, χάριν προλήψεως, και σε περίπτωση επίσης αμφιβολίας ως προς το παραδεκτό, να αποφασίσει την υποβολή αιτήσεως συμβιβασμού. Δεύτερον, η Ισπανική Κυβέρνηση θα μπορούσε να εξαλείψει κάθε αβεβαιότητα υπολογίζοντας η ίδια τα ποσά της θέσεως του προϋπολογισμού. Πράγματι, η Ισπανική Κυβέρνηση διέθετε τα αναγκαία στοιχεία για να μπορέσει να προβεί στον υπολογισμό αυτόν ή τουλάχιστον για να προβεί σε μια έγκυρη εκτίμηση. Τρίτον, φαίνεται ότι, όπως εκθέτει η Επιτροπή στο υπόμνημά της αντικρούσεως, το συμβιβαστικό όργανο δεν εφαρμόζει αυστηρά τα όρια του παραδεκτού. Είναι γεγονός ότι δεν είναι βέβαιο αν η Ισπανική Κυβέρνηση γνώριζε την πολιτική αυτή του συμβιβαστικού οργάνου. Ίσως και να μη χρειαζόταν να τη γνωρίζει. Παρά ταύτα, από το κείμενο του άρθρου 2, παράγραφος 2, της αποφάσεως της Επιτροπής της 1ης Ιουλίου 1994, με την οποία δημιουργήθηκε το συμβιβαστικό όργανο, πρέπει να συναχθεί ότι ο πρόεδρος αυτού του οργάνου έχει σαφή διακριτική ευχέρεια κατά την εκτίμηση του παραδεκτού. Μπορεί πράγματι, όταν τίθενται ζητήματα αρχής, να κηρύξει παραδεκτές και αιτήσεις συμβιβασμού που δεν πληρούν τα ποσοτικά κριτήρια της αποφάσεως.

37. Τέλος, η Ισπανική Κυβέρνηση προβάλλει ακόμα ότι παραβιάστηκε η αρχή της ασφάλειας δικαίου. Η αρχή αυτή συνεπάγεται στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου ότι μια ρύθμιση πρέπει να είναι γνωστή με βεβαιότητα και η εφαρμογή της να είναι προβλεπτή από τον ενδιαφερόμενο, εν προκειμένω από την Ισπανική Κυβέρνηση. «Αυτή η επιταγή της ασφάλειας δικαίου πρέπει να τηρείται με ιδιαίτερη αυστηρότητα, οσάκις πρόκειται για διατάξεις που μπορούν να έχουν οικονομικές επιπτώσεις ώστε να μπορούν οι ενδιαφερόμενοι να γνωρίζουν με ακρίβεια την έκταση των υποχρεώσεων που τους επιβάλλουν», όπως έκρινε το Δικαστήριο στην υπόθεση Δανία κατά Επιτροπής [23]. Ως προς τη φερόμενη παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου, μπορώ να είμαι σύντομος. Βάσει των σκέψεων που εξέθεσα ανωτέρω, εκτιμώ τελικά ότι η Ισπανική Κυβέρνηση μπορούσε κάλλιστα να γνωρίζει την έκταση των υποχρεώσεών της και των δικαιωμάτων της.

38. Το συμπέρασμά μου είναι ότι η πρώτη αιτίαση είναι απορριπτέα.

22 — Πρόκειται για τα δύο εμπρόσθια τεταρτημόρια, δεδομένου ότι τα οπίσθια τεταρτημόρια δεν μπορούν, όπως προκύπτει από το έγγραφο της Επιτροπής, να αποτελέσουν αντικείμενο παρεμβάσεως.

23 — Απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1987, 348/85 (Συλλογή 1985, σ. 5225, σκέψη 19). Το Δικαστήριο θεωρεί ότι η κρίση αυτή αποτελεί πάγια νομολογία.

*Ως προς τη δεύτερη αιτίαση*

39. Η αιτίαση αυτή συνδέεται στενά με την πρώτη. Και εδώ επίσης, η Ισπανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι πρόκειται για προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας και για παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου. Δεν θεωρώ αναγκαίο να επανέλθω στα ζητήματα αυτά στο πλαίσιο της παρούσας αιτιάσεως. Σε ένα μόνο σημαντικό σημείο, εντούτοις, διαφέρει η αιτίαση αυτή από την πρώτη. Ενώ με την πρώτη αιτίαση προβάλλεται το αόριστο της ανακοινώσεως της Επιτροπής της 12ης Ιουνίου 1998, εδώ πρόκειται για την ορθότητα της ανακοινώσεως και της αποφάσεως της Επιτροπής της 28ης Ιουνίου 1999.

40. Πρόκειται ιδίως για τη διόρθωση που επήλθε σε σχέση με τις δαπάνες που υπάγονται στη θέση 2113. Συναφώς, το Δικαστήριο ζήτησε από την Επιτροπή να παράσχει διευκρινίσεις. Έχω τη γνώμη ότι η Επιτροπή διευκρίνισε επαρκώς τον λόγο για τον οποίο η διόρθωση αφορούσε μόνον την αγορά και την αποθεματοποίηση βοείου κρέατος, και όχι την πώληση. Όπως ορθώς εκθέτει η Επιτροπή, δεν μπορούσε ακόμα, κατά το χρονικό σημείο της επιθεωρήσεως, να ληφθεί υπόψη η πώληση. Επιπλέον, συμφωνώ με την Επιτροπή ότι, σε περίπτωση επιβολής κυρώσεως που αφορά ελλείψεις των ελέγχων επί της αγοράς και της αποθεματοποιήσεως βοείου κρέατος, δεν χρειάζεται να λαμβάνεται υπόψη η τιμή πωλήσεως. Διαφορετική είναι η κατάσταση όπου προφανώς για τη θέση 2111 ελήφθη πράγματι υπόψη η πώληση. Δεδομένου ότι το σημείο αυτό δεν αποτελεί αντικείμενο της διαφοράς, περιορίζομαι σε μια ως εκ περισσού παρατήρηση. Κατά τη γνώμη μου, είναι φανερό ότι η Επιτροπή συμψηφίζει την — πράγματι περιορισμένη — διαφορά ως προς την Ισπανία, έστω και αν το Δικαστήριο δεν αναφερθεί στο σημείο αυτό.

41. Καταλήγω στο συμπέρασμα ότι η δεύτερη αιτίαση είναι απορριπτέα.

*Ως προς την τρίτη αιτίαση*

42. Με την τρίτη της αιτίαση, η Ισπανική Κυβέρνηση προσάπτει στην Επιτροπή άνιση μεταχείριση μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών, συνεπεία της οποίας παραβιάστηκε η αρχή της ισότητας. Πράγματι, στη Γερμανία και το Ηνωμένο Βασίλειο, όπου διαπιστώθηκαν παρόμοιες ελλείψεις, εφαρμόστηκε ποσοστό μειώσεως 2 % και όχι 5 %.

43. Λαμβάνω ως προϋπόθεση ότι το ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως που διαθέτει η Επιτροπή κατά την εφαρμογή ποσοστών μειώσεως δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι σημαίνει ότι παρόμοιες περιπτώσεις αντιμετωπίζονται διαφορετικά.

44. Με την απόφαση Βέλγιο κατά Επιτροπής [24], το Δικαστήριο προέβη στην ακόλουθη παρατήρηση ως προς την αρχή της ισότητας:

«Πρέπει να τονισθεί συναφώς, κατ' αρχάς, ότι κάθε περίπτωση πρέπει κατ' αρχήν να εκτιμάται χωριστά προκειμένου να διαπιστωθεί αν το οικείο κράτος μέλος τήρησε ή όχι, κατά την πραγματοποίηση των χρηματοδοτουμένων από το ΕΓΤΠΕ πράξεων, τις απορρέουσες από το κοινοτικό δίκαιο απαιτήσεις και, αν όχι, σε τι βαθμό [...]. Αυτό δεν σημαίνει ότι ένα κράτος μέλος δεν δικαιούται να επικαλεστεί την παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως. Πάντως, μπορεί να το πράξει μόνο στο μέτρο που οι περιπτώσεις τις οποίες επικαλείται είναι τουλάχιστον συγκρίσιμες, ενόψει του συνόλου των στοιχείων που τις χαρακτηρίζουν, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται ιδίως η περίοδος κατά τη διάρκεια της οποίας πραγματοποιήθηκαν οι δαπάνες, οι οικείοι τομείς και η φύση των προσαπτομένων πλημμελειών [...]. Πρέπει στη συνέχεια να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία, απαγορευομένη δυσμενής διάκριση μπορεί να υπάρχει μόνο στην περίπτωση κατά την οποία αντιμετωπίζονται κατά διαφορετικό τρόπο συγκρίσιμες καταστάσεις, εκτός αν μια τέτοια αντιμετώπιση δικαιολογείται αντικειμενικώς (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 18ης Μαΐου 1994, C-309/89, Cordoniu κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1994, σ. I-1853, σκέψη 26)».

45. Εν προκειμένω, η εφαρμογή αυτών των κριτηρίων επιβάλλει, κατά τη γνώμη μου, τη σύγκριση των παρατυπιών που διαπιστώθηκαν στην Ισπανία και αυτές που διαπιστώθηκαν στο Ηνωμένο Βασίλειο και στη Γερμανία, προτού γίνει σύγκριση των κυρώσεων που επιβλήθηκαν.

46. Κατά τη γνώμη μου, από τη συνθετική έκθεση προκύπτει αναντιρρήτως ότι η σύγκριση με το Ηνωμένο Βασίλειο δεν ευσταθεί. Πράγματι, στο Ηνωμένο Βασίλειο προσάπτεται απλώς μια έλλειψη ως προς μία μόνον πτυχή του ελέγχου, ενώ η μομφή που απευθύνεται στο Βασίλειο της Ισπανίας αφορά πολλές πτυχές (το βάρος, την κατάταξη, την παρουσίαση και τη θερμοκρασία).

47. Όσον αφορά τη σύγκριση με τη Γερμανία, επισημαίνω τα ακόλουθα. Η Επιτροπή πρότεινε κατά το στάδιο της επίσημης ανακοινώσεως στη Γερμανία το ίδιο ποσοστό μειώσεως όπως και για το Βασίλειο της Ισπανίας, δηλαδή 5 %. Στη συνέχεια, οι γερμανικές αρχές — σε αντίθεση προς τις ισπανικές — ζήτησαν την παρέμβαση του συμβιβαστικού οργάνου. Βάσει των διαπιστώσεων αυτού του οργάνου, καθορίστηκε τελικά ποσοστό μειώσεως 2 %. Θεωρώ εν προκειμένω ότι έχει καθοριστική σημασία, όπως προκύπτει από τις διαπιστώσεις του συμβιβαστικού οργάνου, το ότι η Γερμανική Κυβέρνηση παρέθεσε επιχειρήματα που μπορούσαν εύλογα να έχουν ως αποτέλεσμα τον περιορισμό του ποσοστού μειώσεως. Βάσει αυτών των επιχειρημάτων, θεωρήθηκε ότι το σύστημα επιθεωρήσεως στη Γερμανία είναι γενικώς από

24 — Απόφαση προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 16, σκέψη 129 επ.

ποιοτικής απόψεως επαρκώς οργανωμένο. Η Ισπανική Κυβέρνηση, αντιθέτως, δεν παρέθεσε παρόμοια επιχειρήματα, ούτε καν κατά την ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία. Ως εκ περισσού, επισημαίνω ακόμα ότι τα αποτελέσματα της μειώσεως δεν διαφέρουν, όπως προκύπτει από τις παρατηρήσεις της Επιτροπής, στην Ισπανία από τη Γερμανία, δεδομένου ότι η μείωση κατά 2 % στη Γερμανία υπολογίστηκε επί όλων των δαπανών του τομέα, ενώ η μείωση κατά 5 % στην Ισπανία αφορά απλώς ορισμένες θέσεις του προϋπολογισμού.

48. Καταλήγω στο συμπέρασμα ότι και η τρίτη αιτίαση είναι απορριπτέα.

## Πρόταση

49. Για τους ανωτέρω λόγους, προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή και να καταδικάσει το Βασίλειο της Ισπανίας στα δικαστικά έξοδα, σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας.