ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ CARL OTTO LENZ της 20ής Απριλίου 1993 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Α — Εισαγωγή

1. Ασκώντας την παρούσα προσφυγή, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών αμφισβητεί την απόφαση της Επιτροπής σχετικά με την εκκαθάριση των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ για το οικονομικό έτος 1988.

2. Με την απόφαση αυτή, η Επιτροπή είχε αφαιρέσει 708 540 ολλανδικά φιορίνια (HFL) από το ποσό, που το Ταμείο Εγγυήσεων είχε χορηγήσει στις Κάτω Χώρες. Επρόκειτο για τη διαφορά μεταξύ του ποσού που οι Κάτω Χώρες είχαν εισπράξει και καταβάλει, κατά τη διάρκεια της περιόδου εμπορίας των σιτηρών 1987/1988, ως εισφορά συνυπευθυνότητας στον τομέα των σιτηρών κατ' εφαρμογήν του άρθρου 4 του κανονισμού (ΕΟΚ) 2727/75 [1], όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1579/86 [2], και εκείνου το οποίο, κατά την άποψη της Επιτροπής, όφειλε να έχει εισπραχθεί και καταβληθεί. Η εισφορά αυτή αφορά ελλιπή ποσότητα 49 000 τόνων σιτηρών υποκειμένων στην εισφορά.

3. Η μεταξύ των διαδίκων διαφορά ανάγεται στη μέθοδο επί της οποίας η Επιτροπή στηρίχθηκε για την πραγματοποίηση της αφαιρέσεως και η οποία έχει στενή σχέση με τον ειδικό χαρακτήρα της εισφοράς συνυπευθυνότητας στο πλαίσιο των οργάνων ρυθμίσεως των αγορών της κοινής γεωργικής πολιτικής. Η εισφορά αυτή θεσπίστηκε διότι ο κοινοτικός νομοθέτης έκρινε αναγκαίο «να δοθεί στους παραγωγούς μια ένδειξη για την κατάσταση της αγοράς» λόγω της άνισης αναπτύξεως της παραγωγής και της καταναλώσεως σιτηρών [3]. Θεωρητικώς, η ένδειξη αυτή θα μπορούσε να έχει επίσης τη μορφή πτώσεως των τιμών παρεμβάσεως. Πάντως, ο κοινοτικός νομοθέτης επιθυμούσε επίσης να κάνει τους παραγωγούς να συμμετέχουν στη «χρηματοδότηση των δαπανών του τομέα των σιτηρών» [4]. Για τον λόγο αυτό θέσπισε, ως «μέρος των παρεμβάσεων που προορίζονται για τη ρύθμιση των γεωργικών αγορών», μία *εισφορά*, η οποία εισπράττεται από τους εθνικούς οργανισμούς και καταβάλλεται στο ΕΓΤΠΕ. Κατ' εφαρμογήν των συνδυασμένων διατάξεων του άρθρου 4, παράγραφος 4, του κανονισμού 2727/75, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1579/86, και του άρθρου 1, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 2040/86 [5], η εισφορά αυτή εισπράχθηκε, κατά τη διάρκεια της επίδικης περιόδου εμπορίας, για τα σιτηρά που μεταποιήθηκαν για πρώτη φορά, αναλήφθηκαν από τον οργανισμό παρεμβάσεως ή εξήχθησαν υπό τη μορφή σπόρων προς την Πορτογαλία ή τρίτες χώρες· εν τέλει, έπρεπε πάντως να καταβληθεί

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

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

2 — ΕΕ L 139 της 24ης Μαΐου 1986, σ. 29

3 — Πρώτη και δεύτερη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 1579/86.

4 — Άρθρο 4, παράγραφος 4, του κανονισμού 2727/75, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1579/86.

5 — Κανονισμός της Επιτροπής, της 30ής Ιουνίου 1986, για τις λεπτομέρειες εφαρμογής της εισφοράς συνυπευθυνότητας στον τομέα των σιτηρών (ΕΕ L 173, της 1ης Ιουλίου 1986, σ. 65).

από τον παραγωγό (άρθρο 4, παράγραφος 6, του κανονισμού 2727/75, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1579/86).

4. Ορισμένες ποσότητες σιτηρών απαλλάχθηκαν από την εισφορά, ιδίως στην περίπτωση πρώτης μεταποιήσεως πραγματοποιηθείσας από έναν παραγωγό εντός της εκμεταλλεύσεώς του, υπό τον όρον ότι το ληφθέν προϊόν χρησιμοποιήθηκε για τη διατροφή των ζώων στην ίδια αυτή εκμετάλλευση [6]. Εξάλλου, στη Γαλλία και την Ιταλία έχει επιτραπεί, δυνάμει του κανονισμού (ΕΟΚ) 2529/87 [7], να εισπράττεται η εισφορά συνυπευθυνότητας από τον παραγωγό επί των ποσοτήτων σιτηρών που έχουν διατεθεί στην αγορά.

5. Οι υποθέσεις C-385/89 [8] και C-56/91 [9] κατέστησαν ήδη γνωστή [10] στο Δικαστήριο, ως προς τα ουσιώδη χαρακτηριστικά της, τη μέθοδο υπολογισμού των ελλιπών ποσοτήτων την οποία χρησιμοποίησε η Επιτροπή: βάσει στατιστικών στοιχείων που οι Κάτω Χώρες είχαν παράσχει στη Στατιστική Υπηρεσία των Κοινοτήτων (Eurostat), των στατιστικών της FEFAC (Fédération Européenne des fabricants d'aliments composés pour animaux — Ευρωπαϊκή Ένωση των παρασκευαστών συνθέτων ζωοτροφών) και ορισμένων άλλων στοιχείων προερχομένων από εθνικούς οργανισμούς, η Επιτροπή υπολόγισε τις ποσότητες σιτηρών επί των οποίων η εισφορά συνυπευθυνότητας έπρεπε να έχει εισπραχθεί και καταβληθεί. Από αυτές αφαίρεσε εκείνες, για τις οποίες πράγματι εισπράχθηκε και καταβλήθηκε η εισφορά από τις Κάτω Χώρες.

6. Το προσφεύγον κράτος μέλος θεωρεί ότι η μέθοδος αυτή της Επιτροπής είναι παράνομη. Κατ' αυτό, η εν λόγω μέθοδος αποτελεί πράγματι παράβαση, αφενός, των σχετικών με την εκκαθάριση των λογαριασμών κανόνων και συνιστά υπέρβαση εξουσίας. Αφετέρου, παραβιάζει την αρχή της επιμελείας ή οποιαδήποτε άλλη γενική αρχή του δικαίου αναγνωριζομένη από την κοινοτική έννομη τάξη.

7. Το προσφεύγον κράτος ζητεί από το Δικαστήριο:

— να ακυρώσει την απόφαση C (90) 2337 της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, της 30ής Νοεμβρίου 1990 [11], καθόσον με την απόφαση αυτή δεν γίνεται δεκτό, στο πλαίσιο των υποβληθέντων από τις Κάτω Χώρες λογαριασμών για το οικονομικό έτος 1988, να αναλάβει το ΕΓΤΠΕ τη χρηματοδότηση ποσού 708 540 HFL λόγω φερομένης μη εισπράξεως και καταβολής της εισφοράς συνυπευθυνότητας στον τομέα των σιτηρών·

— να καταδικάσει την καθής στα δικαστικά έξοδα.

8. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη·

— να καταδικάσει το προσφεύγον στα δικαστικά έξοδα.

6 — Βλ., ειδικότερα, το άρθρο 1, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 2040/86, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 2572/86 (ΕΕ L 229, της 25ης Αυγούστου 1986, σ. 25).

7 — Κανονισμός της Επιτροπής, της 21ης Αυγούστου 1987, για τη θέσπιση ειδικών λεπτομερειών εφαρμογής της εισφοράς συνυπευθυνότητας στον τομέα των σιτηρών για την περίοδο εμπορίας 1987/1988 (ΕΕ L 240, της 22ας Αυγούστου 1987, σ. 13).

8 — Απόφαση της 20ής Μαΐου 1992, Ελλάδα κατά Επιτροπής (Συλλογή 1992, σ. I-3225· βλ., ειδικότερα, τις σκέψεις 9 έως 15 της αποφάσεως αυτής).

9 — Στην υπόθεση αυτή δεν έχει ακόμη εκδοθεί απόφαση· βλ. τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Jacobs, της 15ης Δεκεμβρίου 1992, ιδίως τις παραγράφους 25 έως 29.

10 — Στο πλαίσιο των υποθέσεων αυτών, η μέθοδος της Επιτροπής πάντως δεν είχε σχολιασθεί.

11 — Δημοσιευθείσα ως απόφαση 90/644/ΕΟΚ (ΕΕ L 350, της 14ης Δεκεμβρίου 1990, σ. 82).

9. Η Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο παρενέβησαν προς υποστήριξη των αιτημάτων των Κάτω Χωρών.

Β — Η γνώμη μου επί της υποθέσεως

10. Ι. Επιτρέψτε μου, προτού εξετάσω λεπτομερώς την παρούσα διαφορά, να εκθέσω εν τάχει αυτό που αποτελεί την ουσία των δύο προβληθέντων από το προσφεύγον λόγων.

11. Με τον πρώτο λόγο, το προσφεύγον σχολιάζει μία *παράβαση των σχετικών με την εκκαθάριση των λογαριασμών διατάξεων* υπό δύο επόψεις, εκ των οποίων η μία αφορά την *ουσία* και η άλλη τον *τύπο*.

12. α) Ως προς την *ουσία* [12], θεωρεί ότι εξετέλεσε όλες τις υποχρεώσεις, από τις οποίες ο κανονισμός (ΕΟΚ) 729/70 [13] εξαρτά τη διάθεση πιστώσεων για τις παρεμβάσεις που αποσκοπούν στη ρύθμιση των γεωργικών αγορών. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται, ιδίως, να προβαίνουν στις πληρωμές σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες και τις εθνικές νομοθεσίες (άρθρο 4, παράγραφος 2, του προπαρατεθέντος κανονισμού). Εξάλλου, οφείλουν να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να εξασφαλίσουν την πραγματοποίηση και την κανονικότητα των χρηματοδοτουμένων πράξεων, προκειμένου να προλάβουν και καταστείλουν τις πλημμέλειες και προκειμένου να ανακτήσουν τα απωλεσθέντα εξ αιτίας πλημμελειών ή αμέλειας ποσά (άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70).

Τέλος, οι προπαρατεθείσες διατάξεις υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να θέτουν σε εφαρμογή σύστημα διοικήσεως και ελέγχου διασφαλίζον, επαρκώς, ότι η οφειλομένη εισφορά συνυπευθυνότητας εφαρμόσθηκε, εισπράχθηκε και καταβλήθηκε ορθώς.

13. Εξάλλου, οι Κάτω Χώρες υποστηρίζουν ότι θέσπισαν ένα σύστημα διοικήσεως και ελέγχου ανταποκρινόμενο στις απαιτήσεις αυτές· επιπλέον, σε ορισμένες ατομικές περιπτώσεις μερίμνησαν, ώστε η εισφορά πράγματι να εισπραχθεί. Η Επιτροπή, εξάλλου, ποτέ δεν διαπίστωσε παράβαση μιας των προπαρατεθεισών υποχρεώσεων. Αντιθέτως, σύμφωνα με την έκθεση συνθέσεώς της [14], βασιζόμενη στα στατιστικά στοιχεία στα οποία αναφέρεται, «θεώρησε ότι υπάρχει ανεπάρκεια του συστήματος συλλογής» η οποία ούτε αποδεικνύεται ούτε αιτιολογείται. Εντούτοις, δεν είχε το δικαίωμα να διορθώσει τους λογαριασμούς παρά μόνον αν είχε διαπιστώσει σε ατομικές περιπτώσεις — πράγμα το οποίο δεν συνέβη — ότι η εισφορά κακώς δεν είχε καταβληθεί.

14. Με το υπόμνημα απαντήσεώς του, το προσφεύγον, ακριβώς όπως και το Ηνωμένο Βασίλειο, επέμεινε ιδιαίτερα στο σύστημα διοικήσεως και ελέγχου. Κατά τη σύμφωνη γνώμη των διαδίκων, αυτό το σύστημα έχει ιδιαίτερη σπουδαιότητα στο πλαίσιο της ρυθμίσεως των αγορών μέσω εσόδων (εισφορών), δεδομένου ότι από τα λογιστικά βιβλία φαίνονται μόνον οι καταβληθείσες εισφορές και όχι εκείνες που υπεξαιρέθησαν. Το προσφεύγον θεωρεί συναφώς ότι η Επιτροπή όφειλε, ενδεχομένως, να ελέγξει αν το υφιστάμενο στις Κάτω Χώρες σύστημα ελέγχου παρουσίαζε αδυναμίες. Στην αντίθετη περίπτωση, η Επιτροπή δεν είχε το δικαίωμα να προβεί στη διόρθωση των υποβληθέντων λογαριασμών, εφόσον αυτό θα είχε ως αποτέλεσμα το κράτος μέλος να φέρει εξ ολοκλήρου, κακώς, τον κίνδυνο ενδεχομένης φοροαποφυγής. Το προσφεύγον αναφέρεται ως προς το σημείο

12 — Βλ., σε σχέση με τα όσα εκτίθενται στη συνέχεια, τα σημεία 17 έως 20 του δικογράφου της προσφυγής.

13 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970, περί χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 93).

14 — Έκθεση της 30.6.1990, έγγραφο VI/220/90, καθώς και το συμπλήρωμα της 31ης Ιουλίου 1990.

αυτό στο άρθρο 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 729/70.

15. β) Ως προς τον *τύπο,* ο λόγος αυτός [15] αφορά τα έγγραφα και τις διαπιστώσεις επί των οποίων η Επιτροπή μπορεί, σύμφωνα με τους κανονισμούς 729/70 και 1723/72 [16], να στηρίξει την εκκαθάριση των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ. Κατά τη γνώμη του προσφεύγοντος, η Επιτροπή, προκειμένου να εκκαθαρίσει τους λογαριασμούς, μπορεί να βασισθεί μόνο στα προβλεπόμενα από τους εν λόγω κανονισμούς έγγραφα και στα αποτέλεσματα των επιτοπίων ελέγχων. Αντιθέτως, οι στατιστικές δεν αποτελούν καθαυτές, έγκυρη βάση για τον σκοπό αυτό.

16. 2. Ο *δεύτερος* λόγος [17], με τον οποίο το προσφεύγον ισχυρίζεται ιδίως ότι παραβιάσθηκε η αρχή της επιμελείας, στηρίζεται στη μη ακρίβεια των στατιστικών στοιχείων. Το προσφεύγον εμφανίζει συναφώς τις παρατηρήσεις του επί ορισμένων από τις στατιστικές τις οποίες η Επιτροπή χρησιμοποίησε και συνάγει εξ αυτού ότι, λόγω των αβεβαιοτήτων που ενέχει, η χρησιμοποιηθείσα μέθοδος παραβιάζει την προπαρατεθείσα αρχή ή οποιαδήποτε άλλη γενική αρχή του δικαίου αναγνωριζομένη από την κοινοτική έννομη τάξη. Ο ισχυρισμός αυτός του προσφεύγοντος υποστηρίζεται, ιδίως, από τη Γαλλική Κυβέρνηση.

17. ΙΙ. Ενόψει όλης αυτής της κριτικής, επιτρέψτε μου εκ προοιμίου να διαπιστώσω ότι το πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου θέτει υπό αμφισβήτηση, σαφέστερα απ' ό,τι τα άλλα επιχειρήματα της προσφυγής, τις αρχές λειτουργίας της εκκαθαρίσεως των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ. Πράγματι, το προσφεύγον ισχυρίζεται συναφώς ότι συμπεριφέρθηκε *σύμφωνα προς το δίκαιο* και ότι, συνεπώς, η Επιτροπή δεν μπορούσε να του καταλογίσει την ενδεχομένως διαπιστωθείσα διαφορά. Εξετασθέν υπό το πρίσμα αυτό, το εν λόγω επιχείρημα θέτει το ερώτημα της κατανομής των κινδύνων μη πλήρους εισπράξεως της εισφοράς συνυπευθυνότητας μεταξύ των κρατών μελών, αφενός, και του Ταμείου, αφετέρου. Καταρχάς, θα κάνω ορισμένες γενικές παρατηρήσεις ως προς το ζήτημα αυτό, [18] για να τις μεταφέρω [19] στη συνέχεια στην υπόθεση που μας απασχολεί.

18. 1. α) Πρέπει να υπομνησθεί καταρχάς ότι, κατά το άρθρο 4, παράγραφος 4, του κανονισμού 2727/75, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1579/86, η εισφορά συνυπευθυνότητας πρέπει να θεωρείται ότι αποτελεί μέρος των «παρεμβάσεων που προορίζονται για τη ρύθμιση των γεωργικών αγορών». Κατ' εφαρμογήν του άρθρου 1, παράγραφος 2, στοιχείο β', του κανονισμού 729/70, οι παρεμβάσεις αυτές χρηματοδοτούνται από το τμήμα εγγυήσεων του ΕΓΤΠΕ. Όπως επίσης συμβαίνει για τις άλλες παρεμβάσεις αυτού του είδους, η εισφορά διέπεται — το σημείο αυτό, καταρχήν, δεν αμφισβητείται — ελλείψει αντιθέτων διατάξεων, από τις διατάξεις του προπαρατεθέντος κανονισμού. Αυτές ακριβώς οι διατάξεις καθορίζουν την κατανομή των κινδύνων μεταξύ του Ταμείου και του κράτους μέλους, εφόσον αυτό είναι το αποφασιστικό σημείο οσάκις υφίστανται αμφιβολίες ως προς την κανονικότητα της εφαρμογής του δικαίου της οργανώσεως των αγορών. Προς τούτο, ο κανονισμός θεσπίζει κανόνες σχετικά με την αρχή της χρηματοδοτήσεως (άρθρα 3 και 4), με τις συμπληρωματικές υποχρεώσεις των κρατών μελών (άρθρο 8) και με τον ασκούμενο από την Επιτροπή έλεγχο (άρθρο 9). Η Επιτροπή δεν διαθέτει

15 — Βλ., συναφώς, τα σημεία 21 έως 33 του δικογράφου της προσφυγής.

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

17 — Βλ. τα σημεία 34 έως 42 του δικογράφου της προσφυγής.

18 — Βλ., κατωτέρω, τις παραγράφους 18 επ.

19 — Βλ., κατωτέρω, τις παραγράφους 49 επ.

εξουσία εκτιμήσεως που να της επιτρέπει να παρεκκλίνει από τους κανόνες αυτούς [20].

19. Εντούτοις, από το γράμμα των εν λόγω διατάξεων προκύπτει εν προκειμένω ότι μόνο δύσκολα μπορούν να εφαρμοστούν στις παρεμβάσεις που έχουν τη μορφή εισφορών εισπραττομένων από τους επιχειρηματίες. Αντιθέτως, έχουν διατυπωθεί, πράγμα που είναι ευδιάκριτο, για την περίπτωση παρεμβάσεων που πραγματοποιούνται με πληρωμές στους εν λόγω επιχειρηματίες. Έτσι, το άρθρο 1, παράγραφος 2, και το άρθρο 3, παράγραφος 1, ορίζουν ότι οι παρεμβάσεις «χρηματοδοτούνται» από το Ταμείο, ενώ το άρθρο 4, παράγραφος 2, αναφέρεται στη διάθεση των αναγκαίων πιστώσεων, προκειμένου οι οργανισμοί των κρατών μελών να μπορούν να προβαίνουν στις «πληρωμές σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες». Το άρθρο 8 αφορά μεταξύ άλλων την «ανάκτηση» των απωλεσθέντων ποσών.

20. Γι' αυτό τον λόγο, οι συναφείς με τους σκοπούς της παρούσας περιπτώσεως διατάξεις πρέπει να νοούνται υπό την έννοια η ενδεχόμενη «χρηματοδότηση» από το Ταμείο συνίσταται στο γεγονός ότι αυτό δεν απαιτεί την καταβολή κανενός νέου ποσού από το οικείο κράτος μέλος εκτός των ποσών που εκείνο εισέπραξε και κατέβαλε λόγω εισφοράς. Αυτό εξάλλου είναι σύμφωνο προς τους σκοπούς της εισφοράς, η οποία πρέπει να συμβάλλει όχι μόνο στη χρηματοδότηση των δαπανών στον τομέα των σιτηρών, αλλά να ασκεί επίσης πίεση προκειμένου να επιτευχθεί μετριασμός της παραγωγής.

21. Υπό το πρίσμα αυτό, όταν ανακύπτουν διαφορές μεταξύ του Ταμείου και ενός κράτους μέλους, πρέπει να εξετάζεται, με τη βοήθεια των διατάξεων του κανονισμού 729/70, αν υφίσταται επαρκής λόγος για να καταλογιστούν στο εν λόγω κράτος τα ποσά που δεν εισέπραξε προηγουμένως από τις φορολογούμενες επιχειρήσεις, δυνάμει των εφαρμοστέων διατάξεων, και τα οποία ίσως δεν θα λάβει ποτέ.

22. Συναφώς, από το σύστημα του κανονισμού 729/70 προκύπτει εν γένει ότι το Ταμείο αρνείται τη χρηματοδότηση οσάκις το κράτος μέλος παρέβη [21] τους εφαρμοστέους κοινοτικούς κανόνες, αλλά μόνο σ' αυτή την περίπτωση. Η αρχή αυτή διατυπώνεται καταρχάς στο άρθρο 3, παράγραφος 1, κατά το γράμμα του οποίου χρηματοδοτούνται από το Ταμείο «οι παρεμβάσεις που προορίζονται για τη ρύθμιση των γεωργικών αγορών και που επιχειρούνται *σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες*» [22]. Υπό την έννοια αυτή επίσης, στο άρθρο 4, παράγραφος 2, αναφέρεται ότι:

«Η Επιτροπή θέτει στη διάθεση των κρατών μελών τις αναγκαίες πιστώσεις, προκειμένου οι υπηρεσίες και οργανισμοί που έχουν υποδειχθεί να προβαίνουν, *σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες* [23] και τις εθνικές νομοθεσίες, στις πληρωμές τις προβλεπόμενες [24] στην παράγραφο 1.»

23. Το άρθρο 8, παράγραφος 2, θέτει σε εφαρμογή την αρχή αυτή στην περίπτωση κατά την οποία τα απωλεσθέντα ποσά λόγω ανωμαλιών ή αμελειών δεν ανακτώνται πλήρως. Στην περίπτωση αυτή,

20 — Απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1979 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 15/76 και 16/76, Γαλλία κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1979/1, σ. 141, σκέψη 28.

21 — Απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1979 στην υπόθεση 11/76, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1979/1, σ. 93, σκέψη 8-απόφαση της 24ης Μαρτίου 1988 στην υπόθεση 347/85, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής, Συλλογή 1988, σ. 1781.

22 — Η υπογράμμιση είναι δική μου.

23 — Η υπογράμμιση είναι δική μου.

24 — Δηλαδή τις πληρωμές των δαπανών «που προβλέπονται στα άρθρα 2 και 3».

«οι οικονομικές συνέπειες των ανωμαλιών ή αμελειών αναλαμβάνονται από την Κοινότητα, εκτός εκείνων που προκύπτουν από ανωμαλίες ή αμέλειες καταλογιστέες στα διοικητικά όργανα ή οργανισμούς των κρατών μελών.»

24. Το άρθρο 9, το οποίο εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να πραγματοποιεί όλους τους ελέγχους που αυτή θεωρεί σκόπιμο να διεξαχθούν, παρέχει το λογικό συμπλήρωμα των διατάξεων αυτών. Κατά την παράγραφο 2, στοιχείο α', του ιδίου άρθρου, η Επιτροπή ελέγχει ιδίως «το σύμφωνο της διοικητικής πρακτικής [του οικείου κράτους μέλους] προς τους κοινοτικούς κανόνες».

25. Στο πλαίσιο της παρούσας δίκης, η Επιτροπή υποστήριξε ότι το προπαρατεθέν άρθρο 9 δεν περιορίζει τα μέσα ελέγχου, ώστε αυτοί οι έλεγχοι μπορούν επίσης να πραγματοποιούνται με τη βοήθεια στατιστικών στοιχείων [25]. Στη φάση αυτή των σκέψεών μου, αρκεί να διαπιστωθεί συναφώς ότι η χρησιμοποιουμένη ευρεία διατύπωση, στο άρθρο 9, παράγραφος 1, ως προς τις μεθόδους ελέγχου δεν μπορεί ουδόλως να μεταβάλει το γεγονός ότι ο καταλογισμός ελλιπών ποσών εξαρτάται από τη νομιμότητα των πράξεων των κρατών μελών και όχι από εκείνη των ελέγχων της Επιτροπής.

26. β) Δύο διαφορετικές υποχρεώσεις έχουν σημασία για την εφαρμογή του ούτω ορισθέντος κριτηρίου (της νομιμότητας των πράξεων του οικείου κράτους μέλους).

27. Το κράτος μέλος οφείλει να πληροί, αφενός, τις τυπικές και ουσιαστικές διατάξεις της κανονιστικής ρυθμίσεως των αγορών, όπως αυτό πολύ σαφώς προκύπτει από το προπαρατεθέν άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70. Αφετέρου, υπόκειται στις συμπληρωματικές υποχρεώσεις του άρθρου 8, παράγραφος 1: οφείλει να

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

— προλαμβάνει και καταστέλλει ανωμαλίες,

— ανακτά τα απολεσθέντα εξαιτίας ανωμαλιών ή αμελειών ποσά.»

28. Το άρθρο 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 2040/86, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 2572/86, συμπληρώνει τη διάταξη αυτή για τους σκοπούς της εισφοράς συνυπευθυνότητας. Κατά το κείμενο αυτό,

«τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία συμπληρωματικά μέτρα για να εξασφαλίσουν την είσπραξη της εισφοράς συνυπευθυνότητας σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό, ιδίως δε τα μέτρα ελέγχου. Για τον σκοπό αυτό μπορούν να καταρτίσουν κατάλογο, όπου εμφαίνονται τα ονόματα των φορέων που αναφέρονται στο άρθρο 2, παράγραφος 1 [26]. Μπορούν επίσης να ζητήσουν από τους εμπορευόμενους να παρέχουν κάθε συμπληρωματική πληροφορία πέρα από αυτές που περιλαμβάνονται στη δήλωση που αναφέρεται στο άρθρο 2, παράγραφος 1.»

29. Προκειμένου να καταστεί δυνατός ο έλεγχος αυτός, οι οικείοι φορείς υποχρεούνται, δυνάμει του άρθρου 6 του κανονισμού 2040/86, να τηρούν λογιστικά βιβλία σχετικά

25 — Βλ. σημείο 24 του υπομνήματος αντικρούσεως.

26 — Η διάταξη αυτή ορίζει τους φορείς που υποχρεούνται στην καταβολή των εισφορών και επιβάλλει στους εν λόγω φορείς να αποστέλλουν στην αρμόδια αρχή, σε κάθε πληρωμή, γραπτή δήλωση περιέχουσα ορισμένες ενδείξεις.

με ορισμένα στοιχεία, τα οποία οι εθνικές αρχές μπορούν να συμβουλεύονται.

30. γ) Καθώς το δίκαιο περί της οργανώσεως των αγορών, ιδίως στον τομέα των ελέγχων, δεν ορίζει πάντοτε ρητώς και με όλες τις συγκεκριμένες λεπτομέρειες τις υποχρεώσεις των κρατών μελών, τίθεται το ερώτημα πώς πρέπει σ' αυτές τις περιπτώσεις, για τους σκοπούς της χρηματοδοτήσεως, να αποδεικνύεται αν το κράτος μέλος τήρησε ή όχι το κοινοτικό δίκαιο. Το ερώτημα αυτό μπορεί να έχει σημασία εν προκειμένω ενόψει του άρθρου 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70 και του άρθρου 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 2040/86.

31. Δύο αρχές έχουν συναφώς εφαρμογή, οι οποίες πρέπει να αποκαθιστούν μια λογική ισορροπία μεταξύ των συμφερόντων των κρατών μελών και εκείνων του Ταμείου.

32. Πρόκειται, αφενός, για την υποχρέωση ειλικρινούς συνεργασίας μεταξύ των κοινοτικών αρχών και των εθνικών αρχών που διατυπώνεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης. Επομένως, οι εθνικές αρχές οφείλουν να μεριμνούν για την επίτευξη του επιδιωκομένου από την κοινοτική νομοθεσία σκοπού [27]. Συνεπώς, αν ένα κράτος μέλος αμέλησε να λάβει ορισμένα μέτρα ελέγχου, τα οποία απορρέουν σιωπηρώς αλλά κατά τρόπο επαρκώς σαφή από τις εφαρμοστέες διατάξεις και τους σκοπούς τους, δεν μπορεί να αποφύγει τις οικονομικές συνέπειες της συμπεριφοράς του επικαλούμενο τη μη ύπαρξη ρητών διατάξεων [28].

33. Αφετέρου, η αρχή αυτή οριοθετείται και συμπληρώνεται από την επιταγή της βεβαιότητας και του προβλεπτού, η οποία ιδίως ισχύει οσάκις πρόκειται για την εφαρμογή διατάξεων που έχουν οικονομικές επιπτώσεις [29]. Η επιταγή αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία για τις οικονομικές σχέσεις μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών στο πλαίσιο της εκκαθαρίσεως των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ [30]. Στην υπόθεση C-10/88 (πρμοδοτήσεις για τις γεννήσεις μόσχων) [31], το Δικαστήριο συνήγαγε από την αρχή αυτή ότι, ακόμη και αν η Επιτροπή μπορεί, για την εξέταση των αιτήσεων, να καθορίζει ακριβή προθεσμία, η οποία να λαμβάνει υπόψη τον σκοπό της ρυθμίσεως και η οποία να είναι εύλογη, δεν μπορεί να αντιτάσσει την προθεσμία αυτή στο οικείο κράτος μέλος για την εκκαθάριση των λογαριασμών παρά μόνον αν αυτή προηγουμένως και εγκαίρως το ενημέρωσε σχετικώς.

34. Το ίδιο πρέπει επίσης να ισχύει στον τομέα των ελέγχων, για παράδειγμα, οσάκις η Επιτροπή επιθυμεί να πραγματοποιήσει επιτοπίους ελέγχους για σαφώς ορισμένο ποσοστό περιπτώσεων εφαρμογής μιας κανονιστικής ρυθμίσεως [32].

35. δ) Εξάλλου, από την επιταγή της βεβαιότητας και του προβλεπτού προκύπτει ότι η Επιτροπή έχει την υποχρέωση να ενημερώνει κατά τρόπο επαρκώς σαφή το κράτος μέλος ως προς τη φύση της παραβάσεως του δικαίου της οργανώσεως των αγορών, την οποία φέρεται να έχει διαπράξει.

27 — Απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 1989 στην υπόθεση 14/88, Ιταλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1989, σ. 3677, σκέψη 20· απόφαση της 27ης Μαρτίου 1990 στην υπόθεση c-10/88, Ιταλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1990, σ.I-1229 (συνοπτική δημοσίευση)· βλ. την σκέψη 11 του πλήρους κειμένου).

28 — Απόφαση της 12ης Ιουνίου 1990 στην υπόθεση C-8/88, Γερμανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1990, σ. I-2321, σκέψεις 20 έως 22· απόφαση της 19ης Οκτωβρίου 1989 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 258/87, 337/87 και 338/87, Ιταλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1989, σ. 3359, σκέψεις 15 έως 18.

29 — Απόφαση της 13ης Μαρτίου 1990 στην υπόθεση C-30/89, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 1990, σ. I-691, σκέψη 23.

30 — Απόφαση της 11ης Οκτωβρίου 1990 στην υπόθεση C-34/89, Ιταλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1990, σ. I-3603.

31 — Βλ. υποσημείωση 27.

32 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Van Gerven, της 24ης Ιανουαρίου 1990, στην υπόθεση C-8/88, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. I-2334, παράγραφοι 20 έως 22).

36. Σε μία περίπτωση, όπου επρόκειτο για την ανάκτηση των πληρωθέντων κατ' εφαρμογή του άρθρου 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 729/70 [33] ποσών, το Δικαστήριο διαπίστωσε κατ' αρχάς ότι οι εθνικές αρχές «δεν ενήργησαν με την δέουσα επιμέλεια», αναμένοντας τέσσερα έως δέκα έτη μέχρι να κινήσουν τις διαδικασίες ανακτήσεως των αχρεωστήτως καταβληθέντων [34].

37. Στη συνέχεια, το Δικαστήριο, αναφερόμενο στην επιταγή που μόλις ανέφερα είπε τα εξής:

«Αν η Επιτροπή θέλει να προσδώσει χρηματοοικονομικά αποτελέσματα στην αδράνεια ή την παράλειψη των εθνικών αρχών κατά την εκτέλεση των κοινοτικών τους υποχρεώσεων, όπως επιβάλλονται με το άρθρο 8 του κανονισμού 729/70, η βεβαιότητα και το προβλεπτό των χρηματοοικονομικών σχέσεων απαιτούν από την Επιτροπή να αναφέρει σαφώς αυτό που τους προσάπτει και να συναγάγει τις χρηματοοικονομικές συνέπειες της παραβάσεως μόνο μετά πάροδο εύλογης προθεσμίας.»

38. Επομένως, η Επιτροπή οφείλει να στηρίζει την απόφασή της σε ακριβή αιτίαση επίσης οσάκις πρόκειται για απαιτήσεις σε θέματα συμπεριφοράς των κρατών μελών, που απορρέουν σιωπηρώς — και χωρίς η Επιτροπή να το διευκρινίζει προηγουμένως — από τη ρύθμιση. Στον τομέα των ελέγχων, το Δικαστήριο διαπίστωσε συναφώς [35] «ότι η Επιτροπή υποχρεούται πάντοτε να δικαιολογεί την απόφασή της, με την οποία διαπιστώνει την έλλειψη ή το ανεπαρκές των θεσπισμένων από τα οικεία κράτη μέλη ελέγχων.»

39. ε) Για την εφαρμογή του κριτηρίου της νομιμότητας [36], το ζήτημα *της κατανομής του βάρους της αποδείξεως και της εκθέσεως του ιστορικού*, σε τελευταία ανάλυση, έχει επίσης μεγάλη σημασία. Λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες της εισφοράς συνυπευθυνότητας ως οργάνου παρεμβάσεως, οι συναφώς ισχύουσες αρχές μπορούν να συνοψισθούν ως ακολούθως.

40. Ως προς την *απόδειξη της τηρήσεως ή της μη τηρήσεως του κοινοτικού δικαίου*, αναμφίβολα η Επιτροπή είναι εκείνη που οφείλει να κάνει το πρώτο βήμα. Αυτό απορρέει ήδη από την προπαρατεθείσα σκέψη, σύμφωνα με την οποία η Επιτροπή, προκειμένου να λάβει μία απόφαση επιβαρύνουσα το οικείο κράτος μέλος με τα μειονεκτήματα που απορρέουν από πλημμέλειες, πρέπει να του αναφέρει αυτό που του προσάπτει [37]. Πάντως, θα ήταν αντίθετο προς την αρχή της ειλικρινούς συνεργασίας [38] και προς την προβλεπομένη στο άρθρο 9 του κανονισμού 729/70 δυνατότητα διεξαγωγής των ελέγχων να μπορεί η Επιτροπή να αρνείται τη χρηματοδότηση βάσει ισχυρισμών που δεν στηρίζονται σε απτές ενδείξεις. Αυτή η θέση υπό αμφισβήτηση του κράτους μέλους πρέπει, αντιθέτως, να στηρίζεται σε συγκεκριμένες διαπιστώσεις, δυνάμενες να δημιουργήσουν σοβαρές αμφι-

33 — Απόφαση της 11ης Οκτωβρίου 1990 στην υπόθεση C-34/89, Ιταλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. I-3603).

34 — Σκέψη 13 της αποφάσεως.

35 — Απόφαση της 12ης Ιουνίου 1990 στην υπόθεση C-8/88 (υποσημείωση 28), σκέψη 23.

36 — Βλ., ανωτέρω, παράγραφοι 22 επ.

37 — Βλ., ανωτέρω, παράγραφοι 35 έως 38.

38 — Βλ., ανωτέρω, παράγραφος 32.

βολίες ως προς την τήρηση του κοινοτικού δικαίου [39] εκ μέρους του εν λόγω κράτους.

41. Εφόσον οι προϋποθέσεις αυτές συντρέχουν, το βάρος της αποδείξεως φέρει εξ ολοκλήρου το κράτος μέλος. Επομένως, σ' αυτό εναπόκειται

«σε περίπτωση που η Επιτροπή αρνείται να επιβαρύνει το ΕΓΤΠΕ με ορισμένες δαπάνες, για τον λόγο ότι οι δαπάνες αυτές προκλήθηκαν από καταλογιστέες σε [αυτό το] κράτος μέλος παραβάσεις των κοινοτικών ρυθμίσεων, (...) να αποδείξει ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση της χρηματοδότησης που του αρνείται η Επιτροπή.» [40]

42. Όσον αφορά τον *αιτιώδη σύνδεσμο μεταξύ της παραβάσεως του δικαίου εκ μέρους του κράτους μέλους και των ενδεχομένων οικονομικών μειονεκτημάτων σε βάρος του Ταμείου*, το ζήτημα του βάρους της αποδείξεως και της εκθέσεως του ιστορικού τίθεται κάθε φορά που δεν είναι βέβαιον σε τι βαθμό οι ασυμβίβαστες προς το κοινοτικό δίκαιο πράξεις του κράτους μέλους είχαν αρνητικές επιπτώσεις στην οικεία θέση του προϋπολογισμού του Ταμείου. Σε περίπτωση που αποδεικνύεται ότι το κράτος μέλος παρέβη το κοινοτικό δίκαιο και η παράβαση αυτή μπορεί να προκαλέσει μια τέτοια δυσμενή συνέπεια, καταρχήν, εναπόκειται στο κράτος μέλος να άρει την αβεβαιότητα αυτή: οφείλει, αν υποτεθεί ότι αυτό είναι δυνατό [41], να καταδείξει και να αποδείξει ότι η συμπεριφορά του δεν είχε δυσμενείς συνέπειες ή ότι προκάλεσε μικρότερης εκτάσεως δυσμενή συνέπεια από εκείνη που η Επιτροπή έκρινε, σε βάρος του Ταμείου [42]. Το Δικαστήριο εφάρμοσε επίσης την αρχή αυτή σε μία περίπτωση, κατά την οποία η Επιτροπή αρνήθηκε τη χρηματοδότηση πριμοδοτήσεων που είχαν χορηγηθεί σε ορισμένες περιοχές κράτους μέλους για τον λόγο ότι στις περιοχές αυτές δεν υπήρχαν επαρκείς μηχανισμοί ελέγχου [43].

43. Συνεπώς, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι η σχέση μεταξύ κράτους μέλους και Κοινότητας, αφενός, και εκείνη που υφίσταται μεταξύ φορέα και κράτους μέλους, αφετέρου, δεν υπόκεινται κατ' ανάγκη στους ίδιους κανόνες. Ακριβέστερα, το Δικαστήριο δεν σχολίασε το γεγονός ότι κατ' αποκοπήν ποσά καταλογίζονται στο κράτος μέλος, διότι αυτό, παραβαίνοντας το κοινοτικό δίκαιο, δημιούργησε ή αύξησε τον *κίνδυνο* το Ταμείο να επιβαρυνθεί, κακώς, με ποσά που δεν προσδιορίζονται αριθμητικώς με ακρίβεια.

44. Εντούτοις, όλες αυτές οι περιπτώσεις έχουν κοινό χαρακτηριστικό το ότι υπήρχαν στοιχεία δυνάμενα να επαληθευθούν, αποδεικνύοντας την ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της αντίθετης προς τους κανόνες περί οργανώσεως των αγορών συμπεριφοράς του κράτους μέλους και του καταλογιζομένου ποσού. Πράγματι, το ποσό αυτό αντιστοιχούσε σε ορισμένη θέση, η οποία μπορούσε ακριβώς να αυξηθεί λόγω της διαπραχθείσας από το κράτος μέλος παραβάσεως. Αυτό συνέβη στην απόφαση

39 — Βλ. την απόφαση στην υπόθεση C-8/88 (υποσημείωση 28), σκέψεις 23 και 28. Το Δικαστήριο χρησιμοποίησε επίσης το κριτήριο αυτό, ή εν πάση περιπτώσει τις συνέπειές του, στην υπόθεση C-281/89 (απόφαση της 19ης Φεβρουαρίου 1991, Ιταλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1991, σ. I-347): βλ. τις σκέψεις 19 και 20 σε συνδυασμό με τις σκέψεις του γενικού εισαγγελέα Mischo (προτάσεις της 22ας Νοεμβρίου 1990, Συλλογή 1991, σ. I-354, παράγραφοι 18 και 19). Μου φαίνεται υπερβολικό να μεταβληθεί σε κανόνα ο συλλογισμός — ο οποίος εξάλλου δεν υποστηρίχθηκε από την παρατεθείσα ως αναφορά νομολογία — που περιλαμβάνεται στη σκέψη 19 της αποφάσεως, κατά τον οποίο στην Επιτροπή απόκειται να «αποδείξει» την ύπαρξη παραβάσεως των κανόνων της κοινής οργανώσεως των γεωργικών αγορών.

40 — Απόφαση της 24ης Μαρτίου 1988 στην υπόθεση 347/85, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής (Συλλογή 1988, σ. 1749, σκέψη 14).

41 — Για περίπτωση, όπου αυτή η απόδειξη δεν ήταν δυνατή, βλ. την απόφαση της 7ης Δεκεμβρίου 1979 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 15/76 και 16/76 (υποσημείωση 20).

42 — Απόφαση εκδοθείσα στην υπόθεση 347/85 (υποσημείωση 40), σκέψεις 15 και 16 σε συνδυασμό με τις σκέψεις 26, 29, 32 και 33· βλ., επίσης, την απόφαση της 10ης Ιουλίου 1990, C-334/87, Ελλάδα κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. I-2875: συνοπτική δημοσίευση· βλ. τη σκέψη 13 του πλήρους κειμένου).

43 — Απόφαση εκδοθείσα στην υπόθεση C-8/88 (υποσημείωση 28).

που εκδόθηκε στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 15/76 και 16/76: ένα κράτος μέλος είχε χορηγήσει μονομερώς ενίσχυση για την απόσταξη οίνων, ως συμπλήρωμα της κοινοτικής ενισχύσεως, δυναμένη να αυξήσει τις αποσταγμένες ποσότητες και, επομένως, να αυξήσει την αντίστοιχη θέση του ΕΓΤΠΕ [44]. Στην υπόθεση 347/85, τα πράγματα εξελίχθηκαν κατά τρόπο εντελώς ανάλογο με το σύστημα της διπλής τιμής που εφαρμόζεται για ορισμένα γαλακτοκομικά προϊόντα, πράγμα το οποίο είχε ως συνέπεια την άρνηση επιβαρύνσεως του ΕΓΤΠΕ με ορισμένα ποσά αντιστοιχούντα στις «θέσεις που είχαν επηρεαστεί από την εφαρμογή διαφορετικών τιμών» [45]. Στην υπόθεση C-8/88, οι καταλογισθείσες στο κράτος μέλος πριμοδοτήσεις, οι οποίες είχαν καταβληθεί στους παραγωγούς προβείου κρέατος και για τη διατήρηση αγελών θηλαζουσών αγελάδων, ήταν εκείνες ως προς τις οποίες το προσφεύγον κράτος μέλος δεν είχε, κατά την άποψη της Επιτροπής, εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του ελέγχου σε ορισμένες περιοχές· συνεπώς, το συνολικό ποσό των εν λόγω πριμοδοτήσεων ήταν στην περίπτωση αυτή, ενδεχομένως, υψηλότερο απ' ό,τι αν είχε θεσπισθεί ορθό σύστημα ελέγχου.

45. Όσον αφορά το βάρος της αποδείξεως και της εκθέσεως του ιστορικού, το Δικαστήριο ενεργεί εν προκειμένω όπως ενήργησε για να εξακριβώσει αν το κράτος μέλος παρέβη το δίκαιο της οργανώσεως των αγορών. Επομένως, στην Επιτροπή εναπόκειται να κάνει το πρώτο βήμα και να αναφέρει επαρκείς αντικειμενικές ενδείξεις αποδεικνύουσες ότι η θέση δαπανών, τις οποίες η Επιτροπή αρνήθηκε να αναλάβει, αυξήθηκε λόγω της συμπεριφοράς του κράτους μέλους. Μόνο στη συνέχεια μετατίθεται στο κράτος μέλος το βάρος της αποδείξεως σχετικά με τις οικονομικές συνέπειες της παραβάσεως. Ως προς το σημείο αυτό, το Δικαστήριο ανέφερε στην υπόθεση 347/85:

«Κατ' αυτόν τον τρόπο, δεδομένου ότι η Επιτροπή απέδειξε ότι το Ηνωμένο Βασίλειο, εφαρμόζοντας τις επίδικες διαφοροποιήσεις τιμών, διέπραξε παράβαση των κανόνων της κοινής οργάνωσης των γεωργικών αγορών *ικανή να προκαλέσει αύξηση ορισμένων δαπανών του ΕΓΤΠΕ*, πρέπει, στη συνέχεια, να ελεγχθεί αν, παρ' όλα αυτά, η Βρετανική Κυβέρνηση απέδειξε ότι οι εν λόγω παραβάσεις είχαν στην πραγματικότητα οικονομικές συνέπειες διαφορετικές από αυτές που υπολόγισε η Επιτροπή» [46].

46. Όσον αφορά την εισφορά συνυπευθυνότητας, διαπιστώνεται ότι μία σχέση μεταξύ των ελλείψεων της διοικήσεως και του ελέγχου της εισφοράς, αφενός, και των ποσών τα οποία ακόμα, κακώς, δεν εισπράχθηκαν, αφετέρου, μπορεί να αποδειχθεί άνευ δυσκολιών μόνον αν οι οικείοι φορείς είναι γνωστοί. Αυτό συμβαίνει, ιδίως, οσάκις η έλλειψη αυτή έγκειται εξ ολοκλήρου στην εσφαλμένη εφαρμογή των ουσιαστικών προϋποθέσεων της εισφοράς. Κατά τα λοιπά, ιδίως στην περίπτωση ανεπαρκούς ελέγχου, δεν φαίνεται απλή η αναγνώριση των μη εισπραχθέντων ποσών που αφορούν ορισμένες περιοχές, ορισμένες κατηγορίες παραγωγών ή αναλόγους αντικειμενικούς παράγοντες, ως προς τους οποίους η πράξη του κράτους μέλους μπορεί να σχολιασθεί.

47. Με το υπόμνημα ανταπαντήσεώς της [47], η Επιτροπή απάντησε ως προς το σημείο αυτό ότι μία εκ μέρους της επιθεώρηση του εθνικού συστήματος διοικήσεως και ελέγχου δεν θα αποφέρει καμία πληροφορία σχετικά με το ποια επιμέρους ποσά δεν εισπράχθηκαν. Πάντως, δεν ανέφερε αν υφίστανται

44 — Βλ. υποσημείωση 20.

45 — Βλ., υποσημείωση 40, σκέψη 4 της αποφάσεως· εν προκειμένω, η Επιτροπή δεν διεκδίκησε καν το σύνολο των αντιστοιχούντων στη θέση αυτή ποσών, αλλά προσπάθησε να επιτύχει ίση κατανομή.

46 — Σκέψη 33 της αποφάσεως· η υπογράμμιση είναι δική μου.

47 — Σημείο 19· ομοίως κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση: σ. 24 και επ. των πρακτικών της επ' ακροατηρίου συζητήσεως.

άλλες δυνατότητες αποδείξεως αυτής της σχέσεως μεταξύ των διαπιστώσεων ενδεχομένων ελλείψεων του εν λόγω συστήματος και των ποσών που μπορούν να συσχετισθούν αντικειμενικώς με τις εν λόγω ελλείψεις, έστω και με ορισμένο περιθώριο σφάλματος.

48. Όπως κι αν έχουν τα πράγματα, δεν είναι δυνατό να μη ληφθεί υπόψη η προϋπόθεση αυτής της αιτιώδους σχέσεως, ελλείψει διατάξεως που να καθιστά δυνατή την ευθύνη των κρατών μελών ανεξαρτήτως της νομιμότητας των πράξεών τους, σε περίπτωση απωλειών εσόδων του Ταμείου στον τομέα της εισφοράς συνυπευθυνότητας. Ενδεχόμενες δυσχέρειες της Επιτροπής ως προς το σημείο αυτό μπορούσαν να έχουν οδηγήσει τον κοινοτικό νομοθέτη στη λήψη μέτρων, προκειμένου ο κίνδυνος στον τομέα της εισφοράς συνυπευθυνότητας να μετατίθεται σε μεγαλύτερο βαθμό στα κράτη μέλη. Ελλείψει αυτών των ειδικών διατάξεων, πρέπει — υπό την επιφύλαξη των ανατεθεισών στην Επιτροπή εξουσιών κατ' εφαρμογή του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ — να εξακολουθήσει η εφαρμογή των αρχών οι οποίες, για την εκκαθάριση των λογαριασμών, απορρέουν από τις συνδυασμένες διατάξεις του κανονισμού 729/70 και του κανονισμού 2040/86.

49. 2. Ας εξετάσουμε τώρα την παρούσα υπόθεση υπό το φως των εν λόγω αρχών.

50. α) Καταλογίζοντας στο προσφεύγον το ποσό που φέρεται ως ελλίπον, η Επιτροπή στηρίχθηκε μόνον, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας εκκαθαρίσεως των λογαριασμών, στο γεγονός ότι μια διαφορά μεταξύ των ποσοτήτων, που προκύπτουν από τα (κατ' ουσίαν στατιστικά) στοιχεία που χρησιμοποίησε, και των ποσοτήτων, που το κράτος μέλος υπέβαλε στην εισφορά συνυπευθυνότητας, έπρεπε να επιβαρύνει το εν λόγω κράτος μέλος. Αναμφισβήτητα, η Επιτροπή ουδέποτε υπέβαλε το σύστημα διοικήσεως και ελέγχου των Κάτω Χωρών σε έλεγχο, στο πλαίσιο των σκοπών της εν προκειμένω επίδικης περιόδου εμπορίας. Αντιθέτως, στηρίχθηκε στην προπαρατεθείσα διαφορά, προκειμένου να στηρίξει την άποψή της «ότι υπάρχει ανεπάρκεια του συστήματος συλλογής». Αν το κράτος μέλος δεν προσκομίζει την απόδειξη περί σφαλμάτων στις στατιστικές, η Επιτροπή συνάγει τις οικονομικές συνέπειες της αμέλειας που αποδεικνύεται με τον τρόπο αυτόν [48]. Όσον αφορά το προπαρατεθέν σημείο, πρέπει να παρατηρηθεί ακόμη ότι η παρασχθείσα στις Κάτω Χώρες δυνατότητα να προβεί σε διορθώσεις περιοριζόταν στα στατιστικά στοιχεία που χρησιμοποίησε η Επιτροπή. Η Επιτροπή απέρριψε ως στερουμένης σημασίας την προ της ασκήσεως της προσφυγής επιχειρηματολογία του προσφεύγοντος, που επεδίωκε να αποδείξει ότι το σύστημά του διοικήσεως και ελέγχου ήταν ορθό [49].

51. Η επιχειρηματολογία της καθής μπορεί να γίνει δεκτή μόνον

— αν τα χρησιμοποιηθέντα από την Επιτροπή στοιχεία για την πραγματοποίηση της συγκρίσεως αντανακλούν κατά τρόπο αξιόπιστο τις ποσότητες ως προς τις οποίες έπρεπε να έχει καταβληθεί η εισφορά συνυπευθυνότητας

και

— αν η διαπίστωση αυτή επιτρέπει τη δημιουργία σοβαρών αμφιβολιών ως προς την κανονικότητα του ολλανδικού συστήματος διοικήσεως και ελέγχου.

52. Αν είχαν συντρέξει οι δύο αυτές προϋποθέσεις, η Επιτροπή θα είχε ανταποκριθεί στο βάρος της αποδείξεως και της εκθέσεως του ιστορικού, και όσον αφορά την παράβαση εκ μέρους του κράτους μέλους του

48 — Σημείο 4.2.2.2.3. του συμπληρώματος 1 της εκθέσεως συνθέσεως.

49 — Βλ. το παράρτημα 2 του δικογράφου της προσφυγής και το σημείο 23 του υπομνήματος απαντήσεως.

κοινοτικού δικαίου [50], και όσον αφορά τον αιτιώδη σύνδεσμο που υφίσταται μεταξύ της παραβάσεως αυτής και μιας μειώσεως των εσόδων του Ταμείου [51].

53. αα) Ήδη ως προς το σημείο που αναφέρεται στην πρώτη παύλα συμμερίζομαι τις αμφιβολίες του προσφεύγοντος. Ο αριθμός που αφορά την συνολική εσωτερική κατανάλωση που συνιστά το σημείο εκκινήσεως των υπολογισμών της Επιτροπής [52] περιέχει πράγματι δύο ουσιώδη στοιχεία ως προς τα οποία αποδεικνύεται ότι στηρίζονται σε στατιστικές που δεν βασίζονται σε στοιχεία της διοικήσεως και οι οποίες, επίσης, δεν μπορούν να επαληθευθούν χωρίς υπερβολικές δαπάνες. Συνεπώς, συνεπάγονται κατ' ανάγκην κάποιο περιθώριο σφάλματος. Πρόκειται για στοιχεία σχετικά με τις ποσότητες σιτηρών που χρησιμοποιήθηκαν για την *παραγωγή ζωοτροφών* και για την *ανθρώπινη κατανάλωση*. Ίσως πρέπει να γίνει μία διευκρίνιση όσον αφορά τον πρώτο αριθμό, ο οποίος καταλαμβάνει μεγάλο χώρο στις σκέψεις της Επιτροπής. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Επιτροπής, η θέση αυτή αποτελείται από δύο στοιχεία, την υποδιαίρεση θέσεως «μεταποιηθέντα σιτηρά από τη βιομηχανία ζωοτροφών» (η οποία συνιστά, κατά πολύ, το μεγαλύτερο μέρος των ποσοτήτων που χρησιμοποιήθηκαν για την παραγωγή ζωοτροφών και η οποία υπόκειται στην εισφορά συνυπευθυνότητας) και την υποδιαίρεση θέσεως «σιτηρά φυλασσόμενα από τον παραγωγό για τη διατροφή των δικών του ζώων» (η οποία απαλλάσσεται της εισφοράς συνυπευθυνότητας). Η Επιτροπή δεν αμφισβήτησε ότι ο αριθμός που αφορά την πρώτη ως άνω παρατεθείσα υποδιαίρεση θέσεως στηρίζεται στα στοιχεία της FEFAC, η οποία τα λαμβάνει εν μέρει από τους ισολογισμούς των σιτηρών — οι οποίοι αναμφισβήτητα δεν είναι αξιόπιστοι — [53] και εν μέρει από εκτιμήσεις των αντίστοιχων εθνικών ενώσεων. Σύμφωνα με τα όσα η ίδια η Επιτροπή ανέφερε, η θέση «σιτηρά φυλασσόμενα από τον παραγωγό για τη διατροφή των δικών του ζώων» δεν μπορεί να προσδιορισθεί με αξιόπιστες στατιστικές, μπορεί μόνο να εκτιμηθεί αδρά, όπως το προσφεύγον επισημαίνει από την πλευρά του [54]. Για τον λόγο αυτό, η Επιτροπή την εμφάνισε ως υπόλοιπο μεταξύ της συνολικής θέσεως «ζωοτροφές» και της υποδιαιρέσεως θέσεως «μεταποιηθέντα σιτηρά από τη βιομηχανία ζωοτροφών». Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, εξήγησε ως προς το θέμα αυτό ότι ο συνολικός αριθμός που αφορά τις «ζωοτροφές» προέρχεται από στοιχεία που οι Κάτω Χώρες διαβίβασαν στο Eurostat. Αντιθέτως, δεν κατέστη σαφές πώς οι Κάτω Χώρες μπόρεσαν να καθορίσουν κατά τρόπο ασφαλή τον αριθμό που αφορά το τμήμα «σιτηρά φυλασσόμενα από τον παραγωγό για τη διατροφή των δικών του ζώων». Επομένως, σε καμία περίπτωση δεν φαίνεται να αποκλείεται — και η υπόθεση αυτή είναι εξίσου αληθοφανής με την αντίθετη υπόθεση — ότι η εκ μέρους του παραγωγού διατροφή των ζώων του αφορούσε σημαντικότερες ποσότητες απ' ό,τι είχε υποτεθεί, όπως οι Κάτω Χώρες είχαν ισχυρισθεί στη διάρκεια της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας [55], αυτό δε σε βάρος άλλων ποσοτήτων που υπόκεινται στην εισφορά συνυπευθυνότητας. Τέλος, κατά τη διάρκεια της παρούσας διαδικασίας φάνηκε ότι οι στατιστικές του εξωτερικού εμπορίου των Κάτω Χωρών, που χρησιμοποιήθηκαν από την Επιτροπή, δεν παρέχουν αξιόπιστες πληροφορίες περί του οικονομικού έτους εισαγωγής ή εξαγωγής: οι στατιστικές αυτές είναι ανακριβείς όσον αφορά τα σχετικά με κάθε πράξη στοιχεία, διότι οι ολλανδικές υπηρεσίες τις εγγράφουν με καθυστέρηση. Η ίδια η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι το γεγονός αυτό θα μπορούσε να εξηγήσει πλήρως ή μερικώς την επίδικη ελλείπουσα ποσότητα.

50 — Βλ., ανωτέρω, παράγραφοι 40, 41.

51 — Βλ., ανωτέρω, παράγραφοι 42 έως 48.

52 — Σημείο 9 του υπομνήματος αντικρούσεως.

53 — Σημείο 6 του υπομνήματος ανταπαντήσεως.

54 — Σημείο 31 του υπομνήματος απαντήσεως.

55 — 65 000 τόνοι αντί 13 000 τόνων.

54. ββ) Ακόμη και αν ληφθεί κατ' αρχήν ως βάση ότι υφίστανται επαρκείς ενδείξεις για να γίνει δεκτό ότι κακώς η εισφορά συνυπευθυνότητας δεν εισπράχθηκε επί 49 000 τόνων σιτηρών, αυτό δεν δικαιολογεί ακόμη την ύπαρξη σοβαρών αμφιβολιών ως προς την κανονικότητα του ολλανδικού συστήματος διοικήσεως και ελέγχου.

55. Αντίθετα προς αυτά που φαίνεται να σκέπτεται η Επιτροπή [56], οι υποχρεώσεις σύμφωνα με το άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70 και το άρθρο 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 2040/86 δεν είναι *υποχρεώσεις αποτελέσματος* αλλά *υποχρεώσεις επιμελείας*. Ως προς το άρθρο 8, παράγραφος 1 [57], το Δικαστήριο το έχει ήδη ρητώς κρίνει. Η διαφορετική ερμηνεία του άρθρου 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 2040/86 θα σήμαινε τη μη αναγνώριση του ότι οι παντός είδους εισφορές οδηγούσαν ανέκαθεν σε απάτη. Συγκεκριμένα, προκειμένου να αποκλεισθεί οποιαδήποτε απάτη, θα πρέπει να υφίσταται, επί μονίμου βάσεως, προσωπικό επιτηρήσεως σε όλες τις επιχειρήσεις που θα μπορούσαν να έχουν σημαντική δραστηριότητα σε σχέση με την εισφορά συνυπευθυνότητας, πράγμα το οποίο θα ήταν εντελώς δυσανάλογο ως προς τον σκοπό της εισφοράς. Εξάλλου, όταν η Επιτροπή αναφέρει ότι προτίθεται να αποδείξει, με τη βοήθεια της μεθόδου της, σε τί βαθμό τα οφειλόμενα ως εισφορά συνυπευθυνότητας ποσά δεν καταβλήθηκαν λόγω πλημμελειών, συγχέει την κανονικότητα της συμπεριφοράς των φορέων με εκείνη της πράξεως των κρατών μελών. Ο γενικός εισαγγελέας Capotorti παρατήρησε ήδη τη σπουδαιότητα της διακρίσεως αυτής στην υπόθεση 11/76 επ' ευκαιρία του άρθρου 8 του κανονισμού 729/70 [58].

56. Τέλος, ακόμη και αν μία ελλείπουσα ποσότητα μπορεί να δημιουργήσει αμφιβολίες ως προς την κανονικότητα του συστήματος, τα ακριβή σημεία ως προς τα οποία το κράτος μέλος δεν εκπλήρωσε τις υποχρεώσεις του θα παραμείνουν, εντούτοις, εντελώς ασαφή. Ως προς το σημείο αυτό, θεωρώ ότι η δήλωση του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά την επαλήθευση του συστήματος της εισφοράς συνυπευθυνότητας — ακόμη και αν η επαλήθευση αυτή δεν πραγματοποιήθηκε για τους ειδικούς σκοπούς των εκκαθαρίσεων λογαριασμών — έχει σχέση με την υπόθεση που μας απασχολεί:

«Η εκκαθάριση για τα έτη 1986 και 1987 περιέλαβε και τη διασταύρωση των ποσοτήτων που δηλώθηκαν για εισφορά με τις υποκείμενες σε εισφορά ποσότητες όπως παρουσιάζονταν από τις διαθέσιμες επίσημες στατιστικές. Μολονότι μια τέτοια συνολική διαταύρωση αποτελεί πολύτιμη προκαταρκτική εργασία για την επισήμανση των προβληματικών τομέων, δεν επαρκεί, από μόνη της, για τον εντοπισμό των υποκρυπτομένων αιτίων των διαφορών που εμφανίζονται» [59].

57. Η Επιτροπή ρητώς αναγνώρισε την ακρίβεια της διαπιστώσεως αυτής [60]. Η αμφιβολία την οποία δημιουργεί η διαπίστωση αυτή δικαιολογείται ακόμη περισσότερο εν προκειμένω, καθόσον η φερομένη ελλείπουσα ποσότητα των 49 000 τόνων δεν αντιπροσωπεύει ούτε καν το 1 % των συνολικών ποσοτήτων επί των οποίων, σύμφωνα με τους υπολογισμούς της Επιτροπής, επιβλήθηκε η εισφορά συνυπευθυνότητας στις Κάτω Χώρες κατά τη διάρκεια της επίδικης περιόδου εμπορίας (6 929 000 τόνοι).

56 — Βλ. το σημείο 30 του υπομνήματος αντικρούσεως και το σημείο 19 του υπομνήματος ανταπαντήσεως.

57 — Απόφαση της 11ης Οκτωβρίου 1990 στην υπόθεση C-34/89. Ιταλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. I-3603, σκέψη 12).

58 — Προτάσεις της 5ης Δεκεμβρίου 1978. Συλλογή τόμος 1979/Ι, σ. 104, 110, αριστερή στήλη.

59 — Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 1989, συνοδευόμενη από τις απαντήσεις των οργάνων, ΕΕ C 313 της 12.12.1990· το παρατεθέν κείμενο βρίσκεται στη σελίδα 86, στο σημείο 4.3.54 της εκθέσεως.

60 — Σημείο 20, δεύτερη παράγραφος, του υπομνήματος αντικρούσεως.

58. β) Συνεπώς, παρ' όλον ότι οι παρασχεθέντες από την Επιτροπή αριθμοί δεν μπορούσαν να δημιουργήσουν σοβαρές αμφιβολίες ως προς την κανονικότητα των πράξεων του προσφεύγοντος, πρέπει ακόμη να εξετάσουμε εν τάχει την επιχειρηματολογία της Επιτροπής, με την οποία αυτή — για πρώτη φορά με το υπόμνημά της αντικρούσεως — σχολιάζει, ως προς τα επιμέρους σημεία [61], το ίδιο το ισχύον στις Κάτω Χώρες σύστημα διοικήσεως και ελέγχου.

59. αα) Πρέπει καταρχάς να υπομνησθεί ότι η επιχειρηματολογία αυτή, ήδη λόγω των κατ' αρχήν εκτιμήσεων, δεν μπορεί να γίνει δεκτή. Όπως ήδη εξήγησα πιο πάνω [62], η Επιτροπή, λόγω της επιταγής περί βεβαιότητας και δυνατότητας προβλέψεως των οικονομικών σχέσεων κατά τη διάρκεια της διαδικασίας εκκαθαρίσεως, οφείλει να αναφέρει σαφώς στο κράτος μέλος αυτό που του προσάπτει. Όπως είδαμε, τα στοιχεία που έλαβε το κράτος μέλος στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής δεν ανταποκρίνονται στις κατά τον τρόπο αυτό οριζόμενες απαιτήσεις. Επιπλέον, δεν έχουν κανένα σύνδεσμο με τα ακριβή σημεία που η Επιτροπή ανέφερε — καθυστερημένα — στο πλαίσιο της διαδικασίας ενώπιον του Δικαστηρίου. Επειδή η προσβαλλομένη απόφαση δεν στηρίζεται σε επαρκείς αμφιβολίες ως προς τη νομιμότητα της πράξεως του κράτους και, όπως ελέγχθη, η ασκηθείσα κριτική, στο πλαίσιο της ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασίας, δεν μπορεί πλέον να λαμβάνεται υπόψη, η προσφυγή πρέπει να γίνει δεκτή.

60. ββ) Το αποτέλεσμα αυτό, εξάλλου, ουδόλως θα αλλάξει αν, παρά τις προπαρατεθείσες επιφυλάξεις, εξετάζαμε λεπτομερώς την επιχειρηματολογία της Επιτροπής.

61 — Σημεία 29 και 30 του υπομνήματος αντικρούσεως.

62 — Βλ., ανωτέρω, σημεία 35 έως 38.

61. Η επιχειρηματολογία αυτή στηρίζεται κατ' ουσίαν σε παρατηρήσεις σχετικά με το σύστημα διοικήσεως και ελέγχου των Κάτω Χωρών, στις οποίες προέβη το Ελεγκτικό Συνέδριο με την προπαρατεθείσα έκθεση, αφορά δε τρία σημεία.

62. Όσον αφορά τους *επιτοπίους ελέγχους*, η Επιτροπή αναφέρεται, αφενός, στο ακόλουθο χωρίο της εκθέσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου:

«Στις Κάτω Χώρες, η αρμόδια υπηρεσία ελέγχου χρειάστηκε περισσότερο από ένα χρόνο για να καθορίσει το πρόγραμμα των επιτόπου επισκέψεων για το νέο καθεστώς εισφοράς (...)» [63].

63. Όπως προκύπτει από αυτό το ίδιο το κείμενο και όπως, επίσης, το προσφεύγον δήλωσε χωρίς να διαψευσθεί [64], η κριτική αυτή αφορά την περίοδο εμπορίας 1986/1987 και όχι την εν προκειμένω λυσιτελή περίοδο εμπορίας 1987/1988.

64. Αφετέρου, η Επιτροπή λαμβάνει θέση επί των στοιχείων του προσφεύγοντος, σύμφωνα με τα οποία από μία έκθεση της υπηρεσίας ελέγχου των λογαριασμών του Υπουργείου Γεωργίας [65] προκύπτει ότι το σύστημά του διοικήσεως και ελέγχου ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις. Σε 90 % των επιχειρήσεων που έχουν εγγραφεί στον κατ' εφαρμογήν του άρθρου 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 2040/86 κατάλογο είχαν πραγματοποιηθεί επιτόπιοι έλεγχοι [66]. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η έκθεση αυτή στηρίζεται μόνο σε έναν έλεγχο των λογιστικών εγγράφων του Hoofproduktschap voor Akkerbouwprodukten, δηλαδή του αρμοδίου οργα-

63 — Σημείο 4.3.23 της εκθέσεως.

64 — Σημείο 49 του υπομνήματος απαντήσεως.

65 — Παράρτημα 3 του δικογράφου της προσφυγής.

66 — Σημείο 47 του υπομνήματος απαντήσεως.

νισμού στον τομέα της εισφοράς συνυπευθυνότητας και ότι, συνεπώς, δεν αποδεικνύει την κανονικότητα του συστήματος ελέγχου. Τα έγγραφα αυτά, ιδίως, δεν ομιλούν για επιτοπίους ελέγχους.

65. Κατά τη γνώμη μου, η Επιτροπή δεν ανταποκρίθηκε εν προκειμένω στο βάρος της αποδείξεως και της εκθέσεως του ιστορικού. Πράγματι, δεν προσεκόμισε κανένα στοιχείο δυνάμενο να δημιουργήσει σοβαρές αμφιβολίες ως προς την κανονικότητα της πράξεως της ολλανδικής διοικήσεως [67].

66. Η Επιτροπή στηρίζει τη δεύτερη αμφισβήτησή της στην ακόλουθη παρατήρηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου:

«Σε μερικές από τις επιχειρήσεις είσπραξης όπου πραγματοποιήθηκε επίσκεψη *αντιμετωπίστηκαν δυσκολίες κατά τη [διασταύρωση των δηλωθεισών ποσοτήτων] για τον υπολογισμό της εισφοράς και [των βιβλίων] της επιχείρησης* (...)» [68].

67. Ως προς το σημείο αυτό πρέπει να αναφερθώ καταρχάς στους λόγους των δυσκολιών αυτών που αναφέρει το Ελεγκτικό Συνέδριο. Αυτές

«οφείλονται εν μέρει στη μη τυποποίηση των τηρουμένων βιβλίων αλλά και στο γεγονός ότι, σε μια περίπτωση, τα βασικά δικαιολογητικά, δηλαδή τα δελτία εργαστηριακών αναλύσεων, είχαν καταστραφεί πριν από την επίσκεψη.»

68. Το τελευταίο αυτό περιστατικό δεν μπορεί προφανώς να καταλογισθεί στο προσφεύγον κράτος μέλος. Ως προς το πρώτο περιστατικό (απουσία εναρμονίσεως των εγγράφων), πρέπει να διαπιστωθεί ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο ομιλεί μόνο για δυσκολίες και όχι για την αδυναμία πραγματοποιήσεως της επιθυμητής διασταυρώσεως των εγγράφων. Αν η Επιτροπή είχε θελήσει να απαιτήσει από τα κράτη, για τους σκοπούς της εκκαθαρίσεως των λογαριασμών, να επιβάλλουν στους φορείς όχι μόνο την τήρηση του άρθρου 6 του κανονισμού 2040/86 αλλά, επίσης, την εναρμόνιση των απαιτουμένων από τον εν λόγω κανονισμό εγγράφων, αυτή έπρεπε να έχει διευκρινίσει προηγουμένως την απαίτηση αυτή [69]. Ως προς το σημείο αυτό, παραπέμπω επίσης στη διατυπωθείσα από το Ελεγκτικό Συνέδριο κριτική σχετικά με τον λίαν ασαφή χαρακτήρα των κοινοτικών διατάξεων που αφορούν τη διοίκηση και τον έλεγχο της εισφοράς συνυπευθυνότητας [70].

69. Το τελευταίο σημείο που ανέφερε η Επιτροπή αφορά τη *διασταύρωση* με άλλα έγγραφα και αποδεικτικά των σημαντικών για την εισφορά συνυπευθυνότητας *ενδείξεων* που προσκόμισαν *οι μικροί παραγωγοί*, οι οποίοι έλαβαν, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 4, του κανονισμού 2727/75, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1900/87 [71], ενίσχυση υπό τη μορφή συμψηφισμού της οφειλομένης από τους παραγωγούς αυτούς εισφοράς στις Κάτω Χώρες κατά τη διάρκεια της περιόδου εμπορίας 1987/1988 [72].

70. Το Ελεγκτικό Συνέδριο είχε αναφέρει συναφώς [73]:

«Ωστόσο, στις Κάτω Χώρες, όπου θα μπορούσαν να είχαν πραγματοποιηθεί τέτοιοι έλεγχοι για μικρούς παραγωγούς, δεν διενεργήθηκαν».

67 — Βλ., πιο πάνω, σημεία 40 και 41.

68 — Σημείο 4.3.23 (β') της εκθέσεως· η υπογράμμιση είναι δική μου.

69 — Βλ., πιο πάνω, παράγραφοι 35 έως 38.

70 — Σημείο 4.3.50 (α') της εκθέσεως.

71 — ΕΕ L 182 της 3.7.1987, σ. 40.

72 — Υπόμνημα απαντήσεως, σημείο 49.

73 — Σημείο 4.3.14, τελευταία φράση, της εκθέσεως.

71. Αρκεί να διαπιστωθεί συναφώς ότι η Επιτροπή δεν αμφισβήτησε το επιχείρημα του προσφεύγοντος, κατά το οποίο αυτό διασφάλισε με επιτόπιες επαληθεύσεις εντατικό έλεγχο, ισοδύναμο με τον έλεγχο που πραγματοποιείται με τη διασταύρωση των δικαιολογητικών εγγράφων· εξάλλου, η Επιτροπή δεν ανέφερε κανένα στοιχείο αποδεικνύον την ύπαρξη συνδέσμου μεταξύ ενδεχομένης ελλείψεως του ελέγχου ως προς το προπαρατεθέν σημείο και της εν προκειμένω επίδικης ποσότητας [74].

72. Συνεπώς, η πραγματοποιηθείσα από την Επιτροπή αφαίρεση αποδεικνύεται παράνομη· το συμπέρασμα δε αυτό δεν επηρεάζεται από το επιχείρημα που αυτή επικαλείται, σύμφωνα με το οποίο η χρησιμοποιηθείσα μέθοδος δικαιολογείται, ελλείψει επαρκών μέσων ελέγχου των συστημάτων διοικήσεως και ελέγχου όλων των κρατών μελών, λόγω της επιθυμίας τηρήσεως της αρχής της ίσης μεταχειρήσεως μεταξύ των εν λόγω κρατών. Πράγματι, δεν είναι δυνατή η επίκληση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως προκειμένου να υποστηριχθεί παράνομη πράξη [75].

Γ — Πρόταση

73. Για όλους αυτούς τους λόγους προτείνω στο Δικαστήριο

— να ακυρώσει την προσβαλλομένη απόφαση στην έκταση που ζητείται·

— να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, εκτός αυτών των παρεμβαινουσών, τα οποία θα φέρουν οι ίδιες δυνάμει της παραγράφου 4 του εν λόγω άρθρου.

74 — Η ποσότητα που είχε ως αποτέλεσμα επιστροφή στους μικρούς παραγωγούς είναι εξάλλου, σύμφωνα με τις ίδιες τις ενδείξεις της Επιτροπής, αισθητά μικρότερη από την επίδικη ποσότητα των 49 000 τόνων, εφόσον δεν είναι παρά μόνον 13 000 τόνων.

75 — Απόφαση της 24ης Μαρτίου 1993, εκδοθείσα στην υπόθεση C-313/90, CIRFS κατά Επιτροπής, που δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί στη Συλλογή, σκέψη 45.