

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)
της 13ης Ιουνίου 2002 *

Στην υπόθεση C-158/00,

Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, εκπροσωπούμενο από τον F. Hoffstetter,
επικουρούμενο από τον R. Nothar, avocat,

προσφεύγον,

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους P. Oliver και
G. Berscheid, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθής,

που έχει ως αντικείμενο την εν μέρει ακύρωση της απόφασης 2000/216/ΕΚ της Επιτροπής, της 1ης Μαρτίου 2000, για τον αποκλεισμό από την κοινοτική χρηματοδότηση ορισμένων δαπανών που πραγματοποιήθηκαν από τα κράτη μέλη στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ), τμήμα Εγγυήσεων (ΕΕ L 67, σ. 37), καθόσον αποκλείει για τα οικονομικά έτη 1996 έως 1998, δαπάνες ύψους 56 106 800 φράγκων Λουξεμβούργου (LUF) που πραγματοποίησε το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου στον τομέα των αροτραίων καλλιεργιών,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους P. Jann, πρόεδρο τμήματος, S. von Bahr (εισηγητή), D. A. O. Edward, A. La Pergola και M. Wathelet, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: A. Tizzano
γραμματέας: R. Grass

έχοντας υπόψη την έκθεση του εισηγητή δικαστή,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 21ης Φεβρουαρίου 2002,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 27 Απριλίου 2000, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου ζήτησε, δυνάμει του άρθρου 230, πρώτο εδάφιο, ΕΚ, την εν μέρει ακύρωση της αποφάσεως 2000/216/ΕΚ της Επιτροπής, της 1ης Μαρτίου 2000, για τον αποκλεισμό από την κοινοτική χρηματοδότηση ορισμένων δαπανών που πραγματοποιήθηκαν από τα κράτη μέλη στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ), τμήμα Εγγυήσεων (ΕΕ L 67, σ. 37), καθόσον αποκλείει για τα οικονομικά έτη 1996 έως 1998, δαπάνες ύψους 56 106 800 φράγκων Λουξεμβούργου (LUF) που πραγματοποίησε το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου στον τομέα των αροτραίων καλλιιεργειών.

Το νομικό πλαίσιο

- 2 Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 729/70 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970, περί χρηματοδότησεως της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΕΕ ειδ. εκδ. 03/005, σ. 93), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 1287/95 του Συμβουλίου, της 22ας Μαΐου 1995 (ΕΕ L 125, σ. 1, στο εξής: κανονισμός 729/70), ορίζει στο άρθρο 5, παράγραφοι 2, στοιχείο γ', και 3:

«2. 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.

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 7 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.

Η απόρριψη χρηματοδότησης δεν μπορεί να αφορά δαπάνες προγενέστερες του τελευταίου 24μήνου πριν από τη γραπτή ανακοίνωση της Επιτροπής στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος των αποτελεσμάτων αυτών των εξακριβώσεων.
[...]

3. Οι λεπτομέρειες εφαρμογής του παρόντος άρθρου αποφασίζονται με τη διαδικασία του άρθρου 13. Οι λεπτομέρειες αυτές αφορούν, ιδίως, τη βεβαίωση λογαριασμών που αναφέρεται στην παράγραφο 1, καθώς και τις διαδικασίες των αποφάσεων που αναφέρονται στην παράγραφο 2.»

- 3 Ο κανονισμός (ΕΚ) 1663/95 της Επιτροπής, της 7ης Ιουλίου 1995, για τη θέσπιση λεπτομερειών εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) 729/70 του Συμβουλίου όσον αφορά τη διαδικασία για την εκκαθάριση των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων (ΕΕ L 158, σ. 6), ορίζει στο άρθρο 8, παράγραφοι 1 και 2:

«1. 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. Η ανακοίνωση περιέχει παραπομπή στον παρόντα κανονισμό. Το κράτος μέλος απαντά εντός δύο μηνών και η Επιτροπή μπορεί να τροποποιήσει αναλόγως την θέση της. Σε δικαιολογημένες περιπτώσεις η Επιτροπή μπορεί να χορηγήσει παράταση της περιόδου για απάντηση.

Μετά το πέρας της προθεσμίας για απάντηση, η Επιτροπή οργανώνει διμερή διάλογο και τα δύο μέρη προσπαθούν να καταλήξουν σε συμφωνία σχετικά με τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν. Στη συνέχεια η Επιτροπή ανακοινώνει τα συμπεράσματά της στο κράτος μέλος κάνοντας αναφορά στην απόφαση 94/442/ΕΚ της Επιτροπής [...].

2. Οι αποφάσεις που προβλέπονται στο άρθρο 5, παράγραφος 2, στοιχείο γ', του κανονισμού (ΕΟΚ) 729/70 λαμβάνονται μετά την εξέταση οποιασδήποτε έκθεσης του οργάνου συμβιβασμού σύμφωνα με την απόφαση 94/442/ΕΚ.»

4 Η 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 (ΕΓΓΤΠΕ), τμήμα Εγγυήσεων (ΕΕ L 182, σ. 45), δημιούργησε ένα συμβιβαστικό όργανο που μεσολαβεί στο πλαίσιο εκκαθάρισεως των λογαριασμών του ΕΓΓΤΠΕ. Σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α', της αποφάσεως αυτής, «η θέση την οποία λαμβάνει το συμβιβαστικό όργανο δεν προδικάζει την οριστική απόφαση της Επιτροπής σχετικά με την εκκαθάριση των λογαριασμών».

5 Οι προσανατολισμοί της Επιτροπής σε θέματα κατ' αποκοπήν διορθώσεων καθορίστηκαν στο έγγραφο VI/5330/97, της 23ης Δεκεμβρίου 1997 (στο εξής: έγγραφο VI/5330/97).

6 Η Επιτροπή διακρίνει συναφώς δύο είδη ελέγχων:

«— Βασικοί έλεγχοι είναι οι επιτόπιοι και διοικητικοί έλεγχοι που απαιτούνται για τον έλεγχο των στοιχείων επί της ουσίας, συγκεκριμένα του υποστατού του αντικειμένου της αιτήσεως, της ποσότητας και των ποιοτικών προϋποθέσεων,

στις οποίες περιλαμβάνονται η τήρηση των προθεσμών, οι απαιτήσεις της εσοδείας, οι προθεσμίες υποχρεωτικής κατοχής, κ.λπ. Πραγματοποιούνται επιτοπίως και μέσω αντιπαραβολής με ανεξάρτητα πληροφοριακά στοιχεία, όπως τα μητρώα του κτηματολογίου.

- Δευτερεύοντες έλεγχοι είναι οι διοικητικές ενέργειες που είναι απαραίτητες για να διεκπεραιωθούν ορθώς οι αιτήσεις, όπως η εξακρίβωση της τηρήσεως των προθεσμών υποβολής προσφορών, ο προσδιορισμός των διπλών αιτήσεων με το ίδιο αντικείμενο, η ανάλυση του κινδύνου, η επιβολή κυρώσεων και η κατάλληλη εποπτεία των διαδικασιών.»

- 7 Σύμφωνα με το έγγραφο VI/5330/97, η Επιτροπή εφαρμόζει τα ακόλουθα κατ' αποκοπή ποσοστά:

«Όταν ένας ή περισσότεροι βασικοί έλεγχοι δεν έχουν πραγματοποιηθεί ή έχουν πραγματοποιηθεί τόσο κακώς ή τόσο σπανίως ώστε είναι αναποτελεσματικοί για να καθοριστεί το επιλέξιμο μιας αιτήσεως ή να αποφευχθούν οι παρατυπίες, πρέπει να γίνει διόρθωση ύψους 10 %, διότι ευλόγως μπορεί να γίνει δεκτό ότι υφίσταται υψηλός κίνδυνος σημαντικών ζημιών σε βάρος του ΕΓΤΠΕ.

Όταν έχουν πραγματοποιηθεί όλοι οι έλεγχοι, χωρίς όμως να τηρηθεί ο αριθμός, η συχνότητα ή η αυστηρότητα που προβλέπουν οι κανονισμοί, πρέπει να γίνει διόρθωση ύψους 5 %, διότι ευλόγως μπορεί να συναχθεί ότι οι έλεγχοι αυτοί δεν προσφέρουν το αναμενόμενο επίπεδο εγγυήσεως κανονικότητας των αιτήσεων και είναι ενδεικτικός ο κίνδυνος ζημιών σε βάρος του ΕΓΤΠΕ.

Όταν ένα κράτος μέλος πραγματοποιεί ορθώς τους βασικούς ελέγχους αλλά παραλείπει εντελώς να πραγματοποιήσει έναν ή περισσότερους δευτερεύοντες ελέγχους, πρέπει να γίνει διόρθωση ύψους 2 % λαμβανομένου υπόψη του μικρότερου κινδύνου ζημιών για το ΕΓΤΠΕ και της μικρότερης σοβαρότητας της παραβάσεως.»

Η εν λόγω διαδικασία εκκαθάρισεως

- 8 Από τις 5 έως τις 7 Δεκεμβρίου 1995, οι υπηρεσίες της Επιτροπής πραγματοποίησαν στο Λουξεμβούργο αποστολή ελέγχου των πληρωμών σχετικά με το καθεστώς στηρίξεως των παραγωγών ορισμένων αροτραίων καλλιεργειών. Ο έλεγχος αυτός αφορούσε τις περιόδους εμπορίας 1993/94 και 1994/95.
- 9 Με αλληλογραφία της 13ης Φεβρουαρίου 1996 (στο εξής: έγγραφο της 13ης Φεβρουαρίου 1996), η Επιτροπή κοινοποίησε στις λουξεμβουργιανές αρχές τα αποτελέσματα των ελέγχων και τους ζήτησε να αποστείλουν ενδεχομένως τις απαντήσεις και τα σχόλιά τους εντός προθεσμίας έξι εβδομάδων.
- 10 Νέα αποστολή ελέγχου πραγματοποιήθηκε από τις υπηρεσίες της Επιτροπής από τις 24 έως τις 26 Ιουνίου 1997. Η αποστολή αυτή είχε ως αντικείμενο την εξέταση των πληρωμών που πραγματοποιήθηκαν βάσει του καθεστώτος των αροτραίων καλλιεργειών για τις περιόδους εμπορίας 1995/96 και 1996/97.
- 11 Με αλληλογραφία της 26ης Μαΐου 1998 (στο εξής: έγγραφο της 26ης Μαΐου 1998), η Επιτροπή κοινοποίησε στις λουξεμβουργιανές αρχές το αποτέλεσμα του εν λόγω ελέγχου μνημονεύοντας ρητώς τον κανονισμό 1663/95 και ζητώντας από τις αρχές αυτές να της απαντήσουν εντός προθεσμίας δύο μηνών.
- 12 Με έγγραφο της 3ης Αυγούστου 1999, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου ζήτησε την κίνηση της προβλεπόμενης στην απόφαση 94/442 διαδικασίας συμβιβασμού, που οδήγησε στη λήψη θέσεως του συμβιβαστικού οργάνου στις 12 Ιανουαρίου 2000. Το συμβιβαστικό αυτό όργανο ανέφερε ότι οι ελλείψεις του λουξεμβουργιανού συστήματος ελέγχου, τις οποίες διαπίστωσαν οι υπηρεσίες της

Επιτροπής, ήσαν προφανείς. Εν τούτοις, το συμβιβαστικό όργανο επισήμανε ότι είχε πραγματοποιηθεί πρόοδος από την πρώτη αποστολή ελέγχου του 1995 και η Επιτροπή καλούνταν να εξακριβώσει αν το κατ' αποκοπήν ποσοστό κατά 5 %, που είχε προτείνει η ίδια, έπρεπε να τύχει εφαρμογής στο σύνολο της χρονικής περιόδου.

- 13 Την 1η Μαρτίου 2000, η Επιτροπή εξέδωσε την απόφαση 2000/216, που αποτελεί το αντικείμενο της παρούσας προσφυγής. Με την απόφαση αυτή, η Επιτροπή επιβεβαίωσε την εφαρμογή κατ' αποκοπήν διορθώσεως 5 % στο σύνολο των υπό εξέταση δαπανών.

Επί του πρώτου λόγου ακυρώσεως, που αντλείται από την παράβαση του κανονισμού 729/70

- 14 Με τον πρώτο λόγο ακυρώσεως που προβάλλεται προς στήριξη της αιτήσεως για την εν μέρει ακύρωση της αποφάσεως 2000/216, η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου ισχυρίζεται ότι η άρνηση χρηματοδότησεως των πραγματοποιηθεισών πριν από τις 26 Μαΐου 1996 δαπανών, με άλλα λόγια πλέον των είκοσι τεσσάρων μηνών πριν από το έγγραφο της 26ης Μαΐου 1998, αντίκειται στις διατάξεις του άρθρου 5, παράγραφος 2, στοιχείο γ', του κανονισμού 729/70. Το ύψος των δαπανών, οι οποίες, βάσει αυτού, δεν έπρεπε να απορριφθούν, ανέρχεται σε 17 939 235 LUF.
- 15 Η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου ισχυρίζεται ότι το έγγραφο της 26ης Μαΐου 1998 αποτελεί το σημείο ενάρξεως της προθεσμίας των είκοσι τεσσάρων μηνών της εν λόγω διατάξεως, διότι μόνο το έγγραφο αυτό κάνει μνεία του κανονισμού 1663/95 σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 8 του κανονισμού αυτού.
- 16 Η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου υποστηρίζει ότι το έγγραφο της 13ης Φεβρουαρίου 1996 όχι μόνο δεν περιέχει καμία μνεία του κανονισμού 1663/95, αλλά και δεν προβαίνει σε καμία εκτίμηση των δαπανών τις οποίες η Επιτροπή προετίθετο να

αποκλείσει της χρηματοδότησεως, και χορηγεί μόνον έξι εβδομάδες στις λουξεμβουργιανές αρχές για να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους. Συνεπώς, το έγγραφο αυτό δεν συνιστά έγγραφο βάσει του άρθρου 8 του κανονισμού 1663/95. Μη λαμβάνοντας υπόψη τις προβλεπόμενες με τον κανονισμό αυτό διαδικαστικές λεπτομέρειες, η Επιτροπή αγνόησε ορισμένες ουσιώδεις διατυπώσεις και προσέβαλε τα δικαιώματα άμυνας.

- 17 Η Επιτροπή αμφισβητεί τον πρώτο λόγο ακυρώσεως που προβάλλει η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου. Αναγνωρίζει ότι στο έγγραφο της 13ης Φεβρουαρίου 1996 δεν γίνεται ρητώς μνεία του κανονισμού 1663/95, αλλά υποστηρίζει ότι το έγγραφο αυτό, όπως και το έγγραφο της 26ης Μαΐου 1998, απεστάλη βάσει του άρθρου 8 του κανονισμού 1663/95 και συνεπώς δεν παρέβη τον κανόνα σχετικά με την προθεσμία των είκοσι τεσσάρων μηνών που προβλέπεται στο εν λόγω άρθρο.
- 18 Το γεγονός ότι μια τέτοια ανακοίνωση μνημονεύει ρητά τον κανονισμό 1663/95 δεν συνιστά ουσιώδη εγγύηση για το κράτος μέλος παραλήπτη και δεν έχει συνεπώς τον χαρακτήρα ουσιώδους διατυπώσεως.
- 19 Η Επιτροπή ισχυρίζεται επίσης ότι η φύση της επίδικης διαδικασίας αναφέρεται σαφώς ως αντικείμενο του εγγράφου της 13ης Φεβρουαρίου 1996 και η συναπτόμενη ως παράρτημα του εγγράφου αυτού έκθεση περιέχει ακριβή περιγραφή των διαπιστωθεισών από τις υπηρεσίες της Επιτροπής ελλείψεων όσον αφορά τους ελέγχους που πραγματοποιήθηκαν στο Λουξεμβούργο κατά τη διάρκεια της εν λόγω περιόδου. Επομένως, σύμφωνα με την Επιτροπή, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου δεν μπορεί να μην είχε αντιληφθεί την ακολουθητέα διαδικασία. Η Επιτροπή προσθέτει ότι από τη διεξαγωγή της διαδικασίας αυτής προκύπτει ότι το κράτος μέλος είχε σαφώς αντιληφθεί τις συνέπειές της και δεν υπήρξε προσβολή των δικαιωμάτων του άμυνας.
- 20 Όσον αφορά το γεγονός ότι, στο έγγραφο της 13ης Φεβρουαρίου 1996, δεν υπάρχει ακριβής εκτίμηση των υπό εξέταση δαπανών, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι ο κανονισμός 1663/95 δεν απαιτεί αριθμητικές ενδείξεις· μια πολύ ακριβής δε εκτίμηση είναι

όχι μόνον δυσχερής από τεχνικής απόψεως, αλλά και άτοπη σ' αυτό το στάδιο της διαδικασίας. Εξάλλου, η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου μπορούσε η ίδια να εκτιμήσει, κατά την ανάγνωση της εκθέσεως του ελέγχου, τις εν λόγω δαπάνες και τον κίνδυνο που διέτρεχε, εφόσον όφειλε να γνωρίζει τα εφαρμοστέα ποσοστά διορθώσεως.

- 21 Όσον αφορά την προθεσμία των έξι εβδομάδων που χορηγήθηκε για απάντηση στο έγγραφο αυτό, αντί για την προθεσμία των δύο μηνών του άρθρου 8 του κανονισμού 1663/95, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι πρόκειται για απλό διοικητικό σφάλμα βάσει του οποίου δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι το έγγραφο αυτό δεν εμπίπτει στο εν λόγω άρθρο. Εξάλλου, η προθεσμία αυτή δεν μπορεί να έβλαψε την Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου αφού είχε στη διάθεσή της, εν τοις πράγμασι, δύο μήνες για να απαντήσει.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

- 22 Υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 5, παράγραφος 2, στοιχείο γ', πέμπτο εδάφιο, του κανονισμού 729/90 προβλέπει ότι η απόρριψη χρηματοδοτήσεως δεν μπορεί να αφορά δαπάνες προγενέστερες του τελευταίου 24μήνου πριν από τη γραπτή ανακοίνωση της Επιτροπής στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος των αποτελεσμάτων των εξακριβώσεων στις οποίες προέβη.
- 23 Οι λεπτομέρειες εφαρμογής του κανονισμού 729/90, και συγκεκριμένα οι διαδικασίες σχετικά με την απόρριψη χρηματοδοτήσεως του άρθρου 5, παράγραφος 2, στοιχείο γ', θεσπίζονται με τον κανονισμό 1663/95. Το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι το άρθρο 8, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1663/95 διευκρινίζει το περιεχόμενο της γραπτής αυτής ανακοινώσεως, με την οποία η Επιτροπή κοινοποιεί το αποτέλεσμα των εξακριβώσεών της στα κράτη μέλη (βλ. απόφαση της 24ης Ιανουαρίου 2002, C-170/00, Φινλανδία κατά Επιτροπής, Συλλογή 2002, σ. I-1007, σκέψη 26). Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, η εν λόγω ανακοίνωση αναφέρει τα διορθωτικά μέτρα

που πρέπει να ληφθούν ώστε να διασφαλιστεί η μελλοντική τήρηση των οικείων κανόνων, περιλαμβάνει μια εκτίμηση των δαπανών που η Επιτροπή προτίθεται να αποκλείσει και παραπέμπει στον κανονισμό 1663/95. Το κράτος μέλος πρέπει να διαθέτει δύο μήνες για να απαντήσει συναφώς.

- 24 Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, η Επιτροπή υποχρεούται, στο πλαίσιο των σχέσεων με τα κράτη μέλη, να τηρεί τις προϋποθέσεις που επέβαλε στον εαυτό της με τους κανονισμούς εφαρμογής (βλ. την προαναφερθείσα απόφαση Φινλανδία κατά Επιτροπής, σκέψη 34). Πράγματι, η μη τήρηση των προϋποθέσεων αυτών μπορεί, ανάλογα με τη σοβαρότητά τους, να καταστήσει άνευ αντικειμένου τη διαδικαστική εγγύηση που χορηγείται στα κράτη μέλη με το άρθρο 5, παράγραφος 2, στοιχείο γ', του κανονισμού 729/70, η οποία περιορίζει χρονικά τις δαπάνες που μπορεί να αποτελέσουν αντικείμενο απορρίψεως χρηματοδοτήσεως του ΕΓΤΠΕ.
- 25 Συνεπώς, πρέπει να εξακριβωθεί κατά πόσον το έγγραφο της 13ης Φεβρουαρίου 1996 πληροί τις θεσπιζόμενες στο άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 1663/95.
- 26 Από τον φάκελο της υποθέσεως προκύπτει ότι το έγγραφο της 13ης Φεβρουαρίου 1996 δεν πληροί τρεις από τις προϋποθέσεις του άρθρου 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 1663/95, δηλαδή την παραπομπή στον εν λόγω κανονισμό, την εκτίμηση των δαπανών που πρόκειται να αποκλειστούν από την κοινοτική χρηματοδότηση και τη χορήγηση προθεσμίας δύο μηνών προς απάντηση. Πράγματι, το έγγραφο αυτό δεν περιέχει καμία παραπομπή στον εν λόγω κανονισμό, δεν περιλαμβάνει καμία εκτίμηση των δαπανών που μπορεί να αποτελέσουν το αντικείμενο απορρίψεως χρηματοδοτήσεως και προβλέπει προθεσμία απαντήσεως έξι εβδομάδων.
- 27 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, με τις τρεις αυτές παρατυπίες, η Επιτροπή παραβίασε ουσιωδώς τους κανόνες του άρθρου 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 1663/95 και έθιξε τη διαδικαστική εγγύηση που χορηγείται στα κράτη μέλη με το άρθρο 5, παράγραφος 2, στοιχείο γ', πέμπτο εδάφιο, του κανονισμού 729/70. Συνεπώς, το

έγγραφο της 13ης Φεβρουαρίου 1996 δεν μπορεί να συνιστά έγγραφο βάσει του εν λόγω άρθρου 8 και να αποτελεί σημείο αφετηρίας της προθεσμίας των είκοσι τεσσάρων μηνών του κανονισμού 729/70.

- 28 Συνεπώς, ο πρώτος λόγος ακυρώσεως που προβάλλει η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου πρέπει να γίνει δεκτός.

Επί του δευτέρου λόγου ακυρώσεως, που αντλείται από εσφαλμένη αιτιολογία και από πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως

- 29 Με τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως, η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου υποστηρίζει ότι η αιτιολογία της αποφάσεως 2000/216 είναι εσφαλμένη καθόσον δεν λαμβάνει υπόψη τα αποδεικτικά στοιχεία που προέβαλε η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου για να εκτιμήσει, στις σωστές διαστάσεις τους, τις οικονομικές συνέπειες των διαπιστωθεισών παρατυπιών. Έτσι, η Επιτροπή υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως. Συγκεκριμένα, η κυβέρνηση αυτή απορρίπτει τα συμπεράσματα που άντλησε η Επιτροπή από τις διάφορες διαπιστώσεις σχετικά με παρατυπίες διαπραχθείσες από τις λουξεμβουργιανές αρχές κατά τους διοικητικούς ελέγχους των φακέλων και τις επιτόπιες εξακριβώσεις.
- 30 Όσον αφορά τους διοικητικούς ελέγχους, η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου δέχεται ότι διαπράχθηκαν σφάλματα σε δύο φακέλους. Αναγνωρίζει επίσης ότι, για την περίοδο εμπορίας 1995/96, δεν διέθετε, στην αρχή, τα μέσα πληροφορικής που είναι αναγκαία για να πραγματοποιήσει τους απαιτούμενους από την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση διασταυρούμενους ελέγχους και ότι υπήρξαν προβλήματα και στις επόμενες περιόδους εμπορίας. Εξάλλου, η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου δέχεται ότι ανταλλάσσει πληροφορίες με τις όμορες χώρες από το 1998 και επιβάλλει κυρώσεις με αναδρομικό αποτέλεσμα από το 1999. Η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου ισχυρίζεται, παρ' όλ' αυτά, ότι οι ελλείψεις αυτές δεν είχαν ουσιώδεις οικονομικές συνέπειες και απορρίπτει το συμπέρασμα στο οποίο καταλήγει η Επιτροπή, δηλαδή ότι οι διοικητικοί έλεγχοι δεν είναι πάντοτε αξιόπιστοι.

- 31 Ως προς τους επιτόπιους ελέγχους, η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου ισχυρίζεται ότι, αντίθετα προς τους ισχυρισμούς της Επιτροπής, οι αρμόδιες εθνικές αρχές προβαίνουν σε ανάλυση των κινδύνων για να επιλέξουν τις καλλιέργειες που πρέπει να αποτελέσουν το αντικείμενο ελέγχων. Η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου αναγνωρίζει ότι ορισμένες επιτόπιες επισκέψεις παρουσίασαν ελλείψεις, ισχυρίζεται όμως ότι οι περισσότερες από τις επισκέψεις αυτές, ήτοι πλέον του 95 %, διεξήχθησαν ορθώς. Η Επιτροπή στηρίζεται σε δύο αποστολές ελέγχου, πραγματοποιηθείσες το 1995 και το 1997, που αφορούσαν μόνον δύο από τα τέσσερα περιφερειακά γραφεία που λειτουργούν στο Μεγάλο Δουκάτο.
- 32 Εξάλλου, η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου υποστηρίζει ότι ο αριθμός των επιτοπίων ελέγχων αυξήθηκε, όπως έπρεπε. Η προβαλλομένη ασάφεια των εκθέσεων του ελέγχου δεν έθεσε στην πράξη πρόβλημα, διότι οι εντεταλμένοι με τον διοικητικό έλεγχο υπάλληλοι είχαν τη διακριτική ευχέρεια να ζητήσουν διευκρινίσεις από τους υπαλλήλους που πραγματοποιούν τις εξακριβώσεις επιτόπου.
- 33 Η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου υποστηρίζει εξάλλου ότι ήσαν ολιγάριθμες οι περιπτώσεις που δεν έγινε επιτόπιος έλεγχος και ότι, μόνον σε δύο περιπτώσεις, οι έλεγχοι αυτοί αφορούσαν λιγότερο του 30 % των αγροτεμαχίων.
- 34 Γενικώς, η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου αναφέρει τις πραγματοποιηθείσες προόδους στην ποιότητα των ελέγχων της και τις συνεχιζόμενες προσπάθειες των αρμοδίων αρχών.
- 35 Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι από την επιχειρηματολογία της Κυβερνήσεως του Λουξεμβούργου προκύπτει ότι η κυβέρνηση αυτή ουδόλως αμφισβητεί τα περισσότερα από τα γεγονότα που της προσάπτει. Η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου προσπαθεί κατ' ουσίαν να ελαχιστοποιήσει τη σημασία των επικρίσεων που της απευθύνθηκαν.

- 36 Όσον αφορά τους διοικητικούς ελέγχους, η Επιτροπή σημειώνει ότι οι έλεγχοι αυτοί παρουσίασαν ελλείψεις, οφειλόμενες σε προβλήματα πληροφορικής, κατά την περίοδο εμπορίας 1995/96 και, παρά ορισμένες βελτιώσεις, κατά την περίοδο εμπορίας 1997/98 δεν είχαν εξαλειφθεί όλες οι παρατυπίες.
- 37 Όσον αφορά τους επιτόπιους ελέγχους, η Επιτροπή υποστηρίζει, αναφέροντας το σύστημα της κατ' αποκοπήν διορθώσεως του εγγράφου VI/5330/97, ότι πρόκειται για βασικούς ελέγχους, η ανεπάρκεια των οποίων αρκεί, καθαυτή, για να δικαιολογήσει την εφαρμογή του ποσοστού διορθώσεως κατά 5 %.
- 38 Η Επιτροπή αμφισβητεί τον ισχυρισμό της Κυβερνήσεως του Λουξεμβούργου ότι οι αρμόδιες αρχές προέβησαν σε πρόσφορη ανάλυση των κινδύνων προκειμένου να καθορίσουν τα προς έλεγχο αγροτεμάχια. Ως προς την ποιότητα των επιτοπίων ελέγχων, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η αποστολή ελέγχου του 1995 αποκάλυψε αδυναμίες του λουξεμβουργιανού συστήματος ελέγχου και οι αποκαλυφθείσες ελλείψεις διαπιστώθηκαν επίσης κατά την αποστολή ελέγχου του 1997. Η Επιτροπή θεωρεί ότι το σύνολο των διαπιστώσεων αυτών αντικρούει το επιχείρημα της Κυβερνήσεως του Λουξεμβούργου ότι το μείζον μέρος των ελέγχων αυτών, ήτοι πλέον του 95 %, πραγματοποιήθηκε ορθώς.
- 39 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, κατά παράβαση του άρθρου 6, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΟΚ) 3887/92 της Επιτροπής, της 23ης Δεκεμβρίου 1992, για τις λεπτομέρειες εφαρμογής του ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης και ελέγχου σχετικά με ορισμένα καθεστώτα κοινοτικών ενισχύσεων (ΕΕ L 391, σ. 36), ο αριθμός των ελέγχων δεν αυξήθηκε επαρκώς κατόπιν των διαπιστωθεισών σημαντικών παρατυπιών. Το δε επιχείρημα της Κυβερνήσεως του Λουξεμβούργου σχετικά με τα

μέσα βάσει των οποίων μπορεί να καλυφθεί η ασάφεια των εκθέσεων ελέγχου, ήτοι τις ανεπίσημες επαφές των υπαλλήλων, πρέπει να απορριφθεί.

- 40 Η Επιτροπή απορρίπτει τον ισχυρισμό της Κυβερνήσεως του Λουξεμβούργου ότι δεν είναι αντιπροσωπευτικά τα δύο γραφεία που αποτέλεσαν αντικείμενο των αποστολών ελέγχου της Επιτροπής, τονίζοντας, συγκεκριμένα, ότι κάλυπταν το ήμισυ της επικράτειας.
- 41 Η Επιτροπή επισημαίνει περαιτέρω ότι η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου μνημονεύει διάφορες βελτιώσεις που επήλθαν στο πλαίσιο των ελέγχων αυτών, αλλά ισχυρίζεται ότι οι βελτιώσεις αυτές ήταν ανεπαρκείς κατά τη διάρκεια των επιδίκων οικονομικών ετών.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

- 42 Διαπιστώνεται ότι η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου δεν αμφισβητεί το μεγαλύτερο μέρος των ελλείψεων που διαπίστωσαν οι υπηρεσίες της Επιτροπής όσον αφορά τους διοικητικούς και επιτόπιους ελέγχους. Εξάλλου, από την ανάλυση του φακέλου της υποθέσεως δεν προέκυψε καμία πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως της Επιτροπής κατά την έκδοση της αποφάσεως 2000/216 και, συνεπώς, επαρκούν οι λόγοι που επικαλέστηκε η Επιτροπή για να αιτιολογήσει την απόφαση αυτή.
- 43 Επομένως, ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί.

Επί του τρίτου λόγου ακυρώσεως, που αντλείται από τη μη τήρηση των κατευθυντηρίων γραμμών του εγγράφου VI/5330/97 και την προσβολή της αρχής της αναλογικότητας

- 44 Με τον τρίτο λόγο ακυρώσεως, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου προσάπτει στην Επιτροπή ότι, κατά τον καθορισμό των ποσοστών διορθώσεως, δεν έλαβε υπόψη, ως ελαφρυντική περίπτωση, το γεγονός ότι οι λουξεμβουργιανές αρχές είχαν επιφέρει σημαντικές βελτιώσεις από το 1996, πράγμα το οποίο είχε εξάλλου αναγνωρίσει το συμβιβαστικό όργανο.
- 45 Αυτή η προσέγγιση της Επιτροπής αντίκειται στους προανατολισμούς που εκτίθενται στο έγγραφο VI/5330/97 και η εφαρμογή ποσοστού διορθώσεως κατά 5 % είναι εντελώς δυσανάλογη σε σχέση με τον κίνδυνο ζημιών για το ΕΓΤΠΕ, ο οποίος δεν υφίσταται στην πραγματικότητα.
- 46 Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι οι αποστολές ελέγχου που πραγματοποιήθηκαν τον Δεκέμβριο του 1995 και τον Ιούνιο του 1997 αποκάλυψαν σοβαρές ελλείψεις που υφίσταντο ακόμη στα μέσα του 1997, ώστε η διαπιστωθείσα βελτίωση δεν αρκεί για να δικαιολογήσει μείωση της διορθώσεως σχετικά με το τελευταίο αυτό έτος.
- 47 Η Επιτροπή υποστηρίζει επίσης ότι, όταν οι πραγματοποιούμενοι από τις εθνικές αρχές έλεγχοι παρουσιάζουν ελλείψεις, είναι προφανής ο κίνδυνος ζημιών για το ΕΓΤΠΕ. Αν δεν μπορεί να προσδιορισθεί με ακρίβεια ο αριθμός των διαπραχθεισών από τους επιχειρηματίες παρατυπιών, πρέπει να εφαρμοστεί μια κατ' αποκοπή διόρθωση. Όσον αφορά το επιχείρημα ότι το ΕΓΤΠΕ δεν υπέστη καμία ζημία λόγω των διορθωτικών μέτρων που φέρεται ότι έλαβαν οι λουξεμβουργιανές αρχές, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι αρκεί η υπενθύμιση ότι τα μέτρα αυτά δεν ήσαν πλήρη και θεσπίστηκαν εκπροθέσμως.

- 48 Η Επιτροπή προσθέτει ότι τα πορίσματα του συμβιβαστικού οργάνου επιβεβαίωσαν τις ελλείψεις του λουξεμβουργιανού συστήματος ελέγχου. Το όργανο αυτό απλώς πρότεινε την Επιτροπή να αναθεωρήσει την εφαρμογή του ποσοστού κατά 5 % για το σύνολο της περιόδου. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι δεν τη δεσμεύει η πρόταση του συμβιβαστικού οργάνου.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

- 49 Με αυτόν τον λόγο ακυρώσεως, η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου αμφισβητεί το ποσοστό, ίσο προς 5 %, της κατ' αποκοπή διορθώσεως που εφαρμόστηκε με την απόφαση 2000/216 στις δαπάνες που πραγματοποίησε το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου στον τομέα των αροτραίων καλλιεργειών.
- 50 Από την ανάλυση του φακέλου προκύπτει ότι η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου δεν αμφισβήτησε μεγάλο μέρος των παρατυπιών που διαπίστωσε η Επιτροπή. Εξάλλου, όπως μνημονεύει η Επιτροπή, το συμβιβαστικό όργανο επιβεβαίωσε τις ελλείψεις που διαπίστωσαν οι υπηρεσίες της Επιτροπής όσον αφορά τους ελέγχους που πραγματοποίησαν οι λουξεμβουργιανές αρχές. Όσον αφορά την πρόταση που απηύθυνε στην Επιτροπή το συμβιβαστικό όργανο με σκοπό την αναθεώρηση του ποσοστού διορθώσεως κατά 5 %, υπενθυμίζεται ότι, σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α', της αποφάσεως 94/442, η θέση του συμβιβαστικού οργάνου δεν δεσμεύει την Επιτροπή.
- 51 Δεδομένης της σημασίας των διαπιστωθεισών παρατυπιών, ειδικότερα αυτών που αφορούν τους επιτόπιους ελέγχους, επιβάλλεται να ληφθεί υπόψη ότι μπορούσαν να δικαιολογήσουν διόρθωση 5 %.
- 52 Επομένως, ο τρίτος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί.

- 53 Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, πρέπει να ακυρωθεί η απόφαση 2000/216 καθόσον αποκλείει της κοινοτικής χρηματοδότησεως τις δαπάνες που πραγματοποίησε το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου στον τομέα των αροτραίων καλλιιεργειών πριν από τις 26 Μαΐου 1996. Η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί κατά τα λοιπά.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 54 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Πάντως, σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 3, του ίδιου κανονισμού, το Δικαστήριο μπορεί να κατανείμει τα έξοδα ή να αποφασίσει ότι κάθε διάδικος φέρει τα δικαστικά του έξοδα σε περίπτωση μερικής ήττας των διαδίκων. Εν προκειμένω, επειδή και οι δύο διάδικοι ηττήθησαν εν μέρει, κάθε διάδικος πρέπει να φέρει τα δικά του έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα)

αποφασίζει:

- 1) Ακυρώνει την απόφαση 2000/216/ΕΚ της Επιτροπής, της 1ης Μαρτίου 2000, για τον αποκλεισμό από την κοινοτική χρηματοδότηση ορισμένων δαπανών**

που πραγματοποιήθηκαν από τα κράτη μέλη στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΓΠΕ), τμήμα Εγγυήσεων, καθόσον αποκλείει της κοινοτικής χρηματοδότησεως δαπάνες που πραγματοποίησε το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου στον τομέα των αροτραίων καλλιεργειών πριν από τις 26 Μαΐου 1996.

- 2) Απορρίπτει την προσφυγή κατά τα λοιπά.
- 3) Κάθε διάδικος φέρει τα δικαστικά του έξοδα.

Jann

von Bahr

Edward

La Pergola

Wathelet

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 13 Ιουνίου 2002.

Ο Γραμματέας

Ο Πρόεδρος του πέμπτου τμήματος

R. Grass

P. Jann