

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ NIAL FENNELLY

της 16ης Δεκεμβρίου 1999 *

I — Εισαγωγή

1. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ζητεί να ακυρωθεί εν μέρει η απόφαση 97/333/EK της Επιτροπής, της 23ης Απριλίου 1997, για την εγκαθάρτιση των λογαριασμών των κρατών μελών σχετικά με τις δαπάνες που χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ), τμήμα Εγγυήσεων, για το οικονομικό έτος 1993¹ (στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση). Η προσφυγή της αφορά την άρνηση αποδόσεως 608 583,40 γερμανικών μάρκων (DEM) για τις δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν για μια εμπορική περίοδο για την προώθηση της καταναλώσεως γάλακτος (θέση του προϋπολογισμού 2062) και 485 466,68 DEM που αντιστοιχούν σε πληρωμές που πραγματοποιήθηκαν υπέρ γεωργών βάσει μιας ρυθμίσεως για την προσωρινή μη χρησιμοποίηση αρόσιμων γαιών (θέση του προϋπολογισμού 401).

2. Η Επιτροπή παραδέχθηκε με το υπόμνημά της αντικρούσεως, που κατέθεσε στις 17 Οκτωβρίου 1997, ότι υπέπεσε σε σφάλμα όσον αφορά την προβαλλόμενη παράβαση των προθεσμιών πληρωμής στη δεύτερη υπόθεση, δεδομένου ότι η Γερμανία παρέσχε, με την προσφυγή της, την απόδειξη ότι οι πληρωμές πραγματοποιήθηκαν εγκαίρως, εκτός από ένα ποσό το οποίο εμπίπτει στην εφραρμοστέα επιφύλαξη. Η Επιτροπή είπε ότι θα προέβαινε σε ad hoc τροποποίηση της

προσβαλλομένης αποφάσεως. Η τροποποίηση αυτή δεν είχε ακόμη πραγματοποιηθεί μέχρι την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 11ης Νοεμβρίου 1999. Πάρα ταύτα, η Γερμανία ρητώς παραιτήθηκε από αυτό το μέρος της προσφυγής της συνεπεία της ρητής υποσχέσεως του εκπροσώπου της Επιτροπής ότι η απαιτούμενη τροποποίηση θα πραγματοποιούνταν εντός δύο ή τριών μηνών. Κατά συνέπεια, θα εξετάσω με τις παρούσες προτάσεις μόνον το πρώτο μέρος της προσφυγής της Γερμανίας.

II — Το νομικό πλαίσιο και τα πραγματικά περιστατικά

3. Το άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 729/70 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970, περί χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής², ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη λαμβάνουν, σύμφωνα με τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

1 — ΕΕ L 139, σ. 30.

2 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 93.

διατάξεις, τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να:

- εξασφαλίσουν την πραγματοποίηση και την κανονικότητα των χρηματοδοτούμενων από το Ταμείο πράξεων,
- προλάβουν και διώξουν ανωμαλίες,
- ανακτήσουν τα απωλεσθέντα εξαιτίας ανωμαλιών ή αμελειών ποσά.

4. Το άρθρο 2 του δημοσιονομικού κανονισμού της 21ης Δεκεμβρίου 1977 που εφαρμόζεται στον γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων³, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (Ευρατόμ, ΕΚΑΧ, ΕΟΚ) 610/90 του Συμβουλίου, της 13ης Μαρτίου 1990, για την τροποποίηση του δημοσιονομικού κανονισμού⁴, προβλέπει τα ακόλουθα:

«Οι πιστώσεις του προϋπολογισμού πρέπει να χρησιμοποιούνται σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και ιδίως της οικονομίας και της σχέσης κόστους/αποτελεσματικότητας. Θα πρέπει να τίθενται ποσοτικοί στόχοι και να εξασφαλίζεται η παρακολούθηση της εφαρμογής τους.

Τα κράτη μέλη ενημερώνουν την Επιτροπή για τα ληφθέντα μέτρα προς τον σκοπό αυτό και ιδίως για την πορεία των διοικητικών και δικαστικών διαδικασιών.»

Τα κράτη μέλη και η Επιτροπή συνεργάζονται προκειμένου να εξασφαλιστεί η επάρκεια των συστημάτων αποκεντρωμένης διαχείρισης των κοινοτικών κεφαλαίων. Στη συνεργασία αυτή περιλαμβάνεται η άνευ χρονοτριβής ανταλλαγή όλων των αναγκών πληροφοριών.»

Το πρώτο εδάφιο του άρθρου 9, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70 ορίζει τα εξής:

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

5. Προκειμένου να οριοθετηθεί το ουσιαστικό πλαίσιο της διαφοράς είναι αναγκαίο να εκτεθεί αρκετά λεπτομερώς το επίδικο κανονιστικό και συμβατικό πλαίσιο και το περιεχόμενο της μεταξύ των μερών αλληλογραφίας που προηγήθηκε της ασκήσεως της προσφυγής.

3 — ΕΕ ειδ. έκδ. 01/002, σ. 77.

4 — ΕΕ L 70, σ. 1.

6. Οι επίδικες δαπάνες για την προώθηση της καταναλώσεως γάλακτος προέκυψαν από δύο εμπορικές περιόδους οι οποίες άρχισαν το 1992 και το 1993 αντιστοίχως σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 465/92 της Επιτροπής, της 27ης Φεβρουαρίου 1992, περί εφάρμογής μέτρων σχετικά με τη διάδοση γνώσεων όσον αφορά τη δυναμωτική και τη θρεπτική αξία του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων⁵ και του κανονισμού (ΕΟΚ) 585/93 της Επιτροπής, της 12ης Μαρτίου 1993, για την τροποποίηση των ενεργειών προώθησης των πωλήσεων και διαφήμισης στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων⁶.

πωλήσεως ή το περιεχόμενο των προτάσεων αυτών. Το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο γ', ορίζει τα εξής:

«Τα μέτρα προώθησης που αναφέρονται στο άρθρο 1:

(...)

Το άρθρο 1, παράγραφος 1, του κανονισμού 465/92 ορίζει ότι τα μέτρα για τη διάδοση γνώσεων όσον αφορά την τονωτική θρεπτική αξία του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων, τα οποία προορίζονται κυρίως για ομάδες στόχους, όπως ιατροί, εκπαιδευτικοί και κατηγορίες καταναλωτών που επιλέγονται βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, όπως η ηλικία, χρηματοδοτούνται σύμφωνα με τον κανονισμό, συνεχίζει δε ως εξής:

γ) πρέπει:

— να χρησιμοποιηθούν τα πλέον κατάλληλα μέσα, προκειμένου να επιτευχθεί η μεγαλύτερη δυνατή αποτελεσματικότητα του ληφθέντος μέτρου,

«Για τα μέτρα αυτά πρέπει να χρησιμοποιηθούν τα αποτελεσματικότερα μέσα πληροφόρησης, συμπεριλαμβανομένης της τηλεοράσεως.»

— να ληφθούν υπόψη οι ειδικές συνθήκες εμπορίας και κατανάλωσης του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος,

Τα στοιχεία α' και β' και η τελευταία φράση του άρθρου 2, παράγραφος 1, του κανονισμού 465/92 αφορούν είτε την πείρα και τα χαρακτηριστικά των οργανισμών οι οποίοι υποβάλλουν προτάσεις για την πραγματοποίηση της εκστρατείας προώθησης των

(...).»

Το άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού 465/92 προβλέπει υποχρεωτικώς ότι οι προτάσεις και οι προσφορές για τη συμμετοχή

5 — ΕΕ L 53, σ. 8.

6 — ΕΕ L 61, σ. 26.

στην εκστρατεία προωθήσεως των πωλήσεων πρέπει να περιλαμβάνουν «β) όλες τις διευκρινίσεις για τα προτεινόμενα μέτρα, με λεπτομερή περιγραφή, αιτιολόγηση καθώς και αναφορά των προθεσμιών εκτέλεσης των αναμενόμενων αποτελεσμάτων και των τρίτων που ενδεχομένως παρεμβάλλονται στην εκτέλεση» και «γ) αναλυτική παρουσίαση της προβλεπόμενης στρατηγικής που ακολουθείται για το συνολικό πρόγραμμα». Το άρθρο 4, παράγραφος 2, ορίζει ότι η Επιτροπή οφείλει να καθορίσει κριτήρια διαχείρισης τα οποία οι υποβάλλοντες προτάσεις οφείλουν να αναλάβουν την υποχρέωση να τηρούν και τα οποία επισυνάπτονται στη σύμβαση.

Το άρθρο 6 του κανονισμού 465/92 ορίζει τα εξής:

«1. Οι συμβάσεις που αναφέρονται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο β', περιλαμβάνουν τις διατάξεις του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 2, ή παραπέμπουν σ' αυτές και συμπληρώνουν, κατά περίπτωση, τις εν λόγω διατάξεις με πρόσθετους όρους.

2. Η αρμόδια αρχή:

α) διαβιβάζει αμέσως στην Επιτροπή αντίγραφο της σύμβασης·

β) μεριμνά για την τήρηση των διατάξεων της σύμβασης, προβαίνοντας ιδίως σε επιτόπιους ελέγχους.»

7. Ο κανονισμός 585/93 προβλέπει μια γενικότερου χαρακτήρα εκστρατεία προωθήσεως των πωλήσεων για κατανάλωση γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων από ανθρώπους. Το άρθρο 2, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού 585/93 έχουν παρόμοια διατύπωση με αυτή του άρθρου 2, παράγραφος 1, του κανονισμού 465/92. Το παρατεθέν χωρίο του άρθρου 2, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του δεύτερου αυτού κανονισμού επαναλαμβάνεται κατ' ουσίαν στις δύο πρώτες περιπτώσεις του άρθρου 2, παράγραφος 2, του πρώτου κανονισμού. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχεία β' και γ', του κανονισμού 585/93 έχει διατύπωση παρόμοια προς αυτή της ίδιας διατάξεως του κανονισμού 465/92, ενώ το άρθρο 4, παράγραφος 2, του κανονισμού 585/93 περιέχει παρόμοιες υποχρεώσεις προς αυτές του άρθρου 4, παράγραφος 2, του κανονισμού 465/92 όσον αφορά τα κριτήρια διαχείρισης τα οποία η Επιτροπή οφείλει να καθορίσει. Το άρθρο 5, παράγραφος 1, και των δύο κανονισμών ορίζει ότι οι αρμόδιες αρχές οφείλουν να εφαρμόζουν τυποποιημένες συμβάσεις, που θέτει στη διάθεσή τους η Επιτροπή, για τη σύναψη συμβάσεων με ενδιαφερομένους όσον αφορά τις οικείες εκστρατείες προωθήσεως των πωλήσεων. Το άρθρο 6 του κανονισμού 585/93 προβλέπει τα ακόλουθα:

«1. Οι συμβάσεις περιέχουν τις διατάξεις του άρθρου 4 ή αναφέρονται σ' αυτές, και τις συμπληρώνουν, ενδεχομένως, με συμπληρωματικούς όρους.

2. Ο αρμόδιος οργανισμός:

α) διαβιβάζει αμελητί αντίγραφο της σύμβασης στην Επιτροπή·

β) επιβλέπει την τήρηση των διατάξεων της σύμβασης ιδίως με τους κάτωθι ελέγχους:

- ελέγχους διοικητικούς και λογιστικούς που αφορούν την επαλήθευση του αναληφθέντος κόστους και την τήρηση των διατάξεων στον τομέα της χρηματοδότησης,
- ελέγχους που αφορούν την επαλήθευση του συμβιβασισμού της εκτέλεσης των ενεργειών με τις διατάξεις της σύμβασης,
- άλλους επιτόπιους ελέγχους, αν παρίσταται ανάγκη.

Κάθε συμβαλλόμενος πρέπει να αποτελεί το αντικείμενο τουλάχιστον δύο ελέγχων κατά τη διάρκεια της σύμβασης.»

8. Η διαφορά επικεντρώνεται ως επί το πλείστον στην έκταση των υποχρεώσεων πληροφορήσεως που επιβάλλονται με τις συμβάσεις, ειδικότερα όσον αφορά το περιεχόμενο της προσωρινής εκθέσεως. Το δεύτερο εδάφιο του σημείου 6.1 της τυποποιημένης σύμβασης του κανονισμού 465/92 ορίζει ότι οι συμβαλλόμενοι και οποιοσδήποτε υπεργολάβος οφείλουν να υποβάλλουν μηνιαία έκθεση (στο εξής: προσωρινή έκθεση) στην αρμόδια αρχή για την εκτελεσθείσα εργασία, συνοδευόμενη από αντίγραφα αποδείξεων σε σχέση με τις δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν για την εκτέλεση της σύμβασης. Το σημείο 6.4

προβλέπει ότι ο αντισυμβαλλόμενος υποβάλλει στην αρμόδια αρχή τελική έκθεση εντός τεσσάρων μηνών από τη λήξη της σύμβασης όσον αφορά τη χρησιμοποίηση των κοινοτικών πόρων που χορηγήθηκαν και τα προβλεπόμενα αποτελέσματα από τα εφαρμοσθέντα μέτρα, ιδίως όσον αφορά την εξέλιξη των πωλήσεων γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων. Τα σημεία 6.1 και 6.4 της τυποποιημένης σύμβασης κατά τον κανονισμό 585/93 περιέχουν πανομοιότυπες υποχρεώσεις, εκτός από το ότι η προσωρινή έκθεση πρέπει να υποβάλλεται ανά τρίμηνο.

9. Το σημείο 18 των κριτηρίων επιλογής καθόρισε η Επιτροπή βάσει του κανονισμού 465/92 και αποτελούν παράρτημα της οικείας τυποποιημένης σύμβασης ορίζει ότι κατά την εξέταση των προτάσεων πρέπει ιδίως να λαμβάνεται υπόψη η πληρότητα των στοιχείων που αναφέρονται στο άρθρο 4 του κανονισμού αυτού και διευκρινίζει, μεταξύ άλλων, ότι οι σκοποί των λεπτομερών μέτρων που περιέχονται στην πρόταση πρέπει να καθορίζονται με σαφήνεια. Το σημείο 19 ορίζει ότι, κατά την εξέταση της τελικής εκθέσεως, πρέπει να αποδίδεται ιδιαίτερη σημασία στην τήρηση της αρχικής προτάσεως, τις δηλώσεις για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών και στις δηλώσεις για την εξέλιξη των πωλήσεων γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων. Τα κριτήρια εφαρμογής που καθορίστηκαν βάσει του κανονισμού 585/93 δεν περιέχουν καμία αντίστοιχη διάταξη.

10. Το Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung (ομοσπονδιακή υπηρεσία για

την οργάνωση των γεωργικών αγορών — στο εξής: BALM)⁷ συνήψε, σύμφωνα με τους κανονισμούς 465/92 και 585/93, τυποποιημένες συμβάσεις με την Centrale Marketing Gesellschaft (στο εξής: CMA) στις 30 Νοεμβρίου 1992 και 13 Αυγούστου 1993 αντιστοίχως, με ημερομηνία λήξεως ισχύος την 29η Νοεμβρίου 1994 και 14η Αυγούστου 1995 αντιστοίχως. Ο χρόνος ισχύος της πρώτης συμβάσεως παρατάθηκε αργότερα μέχρι τις 22 Μαΐου 1995.

11. Κατά τον χρόνο εφαρμογής των συμβάσεων, η Επιτροπή ζήτησε από το BALM να της παράσχει αντίγραφα των προσωρινών εκθέσεων όσον αφορά τις δύο εκστρατείες προωθήσεως των πωλήσεων. Κατόπιν μεταβάσεως προς τον σκοπό ελέγχου, από τις 19 έως τις 23 Σεπτεμβρίου 1994, η Επιτροπή δήλωσε με έγγραφο της 27ης Οκτωβρίου 1994 προς το Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Ομοσπονδιακό Υπουργείο Διατροφής, Γεωργίας και Δασών — στο εξής: Υπουργείο) ότι οι προσωρινές εκθέσεις περιείχαν ανεπαρκή στοιχεία όσον αφορά τη φύση και την έκταση της εκστρατείας προωθήσεως των πωλήσεων και την ορθή εκτέλεση των συμβατικών υποχρεώσεων⁸. Προέθεσε ότι η έλλειψη λεπτομερών στοιχείων καθιστούσε δυσχερές στο BALM να εκτιμήσει την επιτυχία των μέτρων προωθήσεως. Το BALM όφειλε να ακολουθήσει τις προηγούμενες συστάσεις της προς την CMA για την προσαρμογή

του εφαρμοσθέντος τρόπου διαφήμισεως⁹. Μολονότι από το προηγούμενο ερωτηματολόγιο προέκυπτε ότι η CMA είχε περιγράψει τα σχεδιαζόμενα ατομικά μέτρα με αναφορά στους σκοπούς και το κόστος, δεν υφίσταντο ποσοτικοί στόχοι οι οποίοι θα επέτρεπαν την εκτίμηση των αποτελεσμάτων στη συμπεριφορά των καταναλωτών από τις διαφημίσεις στον τύπο, την τηλεόραση και στο πλαίσιο εκθέσεων, καθώς και την αντίδραση των ιατρικών επαγγελματιών κύκλων στα δημοσιεύματα που αφορούν τα αποτελέσματα ερευνών. Επομένως, δεν ελήφθη υπόψη η επιταγή που αφορά τη σχέση κόστους/αποτελεσματικότητας. Ειδικότερα, δεν υπήρχαν στοιχεία όσον αφορά τη σχέση μεταξύ της απηχίσεως από τη διαφημιστική εκστρατεία και της αντίστοιχης συμπεριφοράς των καταναλωτών¹⁰.

12. Το Υπουργείο, με έγγραφο της 20ής Φεβρουαρίου 1995, απάντησε στην Επιτροπή ότι η μορφή των προσωρινών εκθέσεων είχε μέχρι τούδε θεωρηθεί αποδεκτή και ότι περισσότερο λεπτομερή στοιχεία παρέχονταν κανονικά με την τελική έκθεση, οπότε εκτιμάται η εκστρατεία στο σύνολό της και μπορεί να ληφθεί απόφαση για τις εκκρεμείς πληρωμές και για την ελευθέρωση της παρασχεθείσας από τον συμβαλλόμενο ασφαλείας. Μεταβολή του περιεχομένου των προσωρινών εκθέσεων θα απαιτούσε την προσθήκη ειδικών όρων στους κανονισμούς και τις τυποποιημένες συμβάσεις, που δεν αναφέρονται σε μια τέτοια ανάλυση της σχέσεως κόστους/αποτελεσματικότητας κατ' αυτό το στάδιο. Ο ρόλος του BALM κατά την εκτέλεση της συμβάσεως συνίσταται απλώς στην επίβλεψη της εκτελέσεως των συμβατι-

7 — Ο αρμόδιος οργανισμός είναι σήμερα το Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung (ομοσπονδιακή υπηρεσία για την οργάνωση των γεωργικών αγορών) πλην όμως, χάρην ευκολίας, θα χρησιμοποιήσω τον όρο BALM στο σύνολο των παρόντων προτάσεών μου.

8 — Σημείο C του παραρτήματος του εγγράφου της Επιτροπής της 27ης Οκτωβρίου 1994.

9 — Όπ.π., σημείο D.

10 — Όπ.π., σημείο E.

κών υποχρεώσεων. Επιπλέον, περισσότερο λεπτομερείς εκτιμήσεις των πωλήσεων θα συνεπήγοντο αυξημένη δαπάνη που δεν προβλέπεται από τους σχετικούς κανονισμούς.

13. Η Επιτροπή, με έγγραφο της 2ας Μαΐου 1996 προς τη μόνιμη αντιπροσωπεία της Γερμανίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση¹¹, πρότεινε τη μείωση κατά 2 % της αποδόσεως των δαπανών που αφορούν τις δύο εκστρατείες προωθήσεως των πωλήσεων γάλακτος, αυτό δε για δύο λόγους. Πρώτον, υπό τον τίτλο «Δημοσιονομική τάξη» (finanzielle Ordnungsmäßigkeit), η Επιτροπή εξέθεσε ότι από τις προσωρινές εκθέσεις της CMA δεν προκύπτει αν επιτεύχθηκε επαρκής πρόοδος (ausreichend Fortschritte) από την εφαρμογή των συμβάσεων. Δεύτερον, υπό τον τίτλο «Κόστος/Αποτελεσματικότητα» (Kosten-Nutzen), εξέθεσε ότι δεν καταβλήθηκε καμία προσπάθεια για την ποσοτική εκτίμηση της επιτεύξεως των στόχων μέσω μέτρων όπως διαφημίσεως στον περιοδικό τύπο, στην τηλεόραση και σε εκθέσεις καθώς και της διανομής δημοσιευμάτων για τα αποτελέσματα ερευνών όσον αφορά τα γαλακτοκομικά προϊόντα από ποιοτικής απόψεως. Επιπλέον, παρασχέθηκαν ανεπαρκή στοιχεία ως προς την αντίδραση του κοινού στις διαφημιστικές εκστρατείες και για τα πραγματικά τους αποτελέσματα στην κατάλυση. Η εκτίμηση αυτή και η προτεινόμενη κατά 2 % μείωση επαναλήφθηκαν κατά λέξη σ' ένα έγγραφο της 26ης Νοεμβρίου 1996,

δεδομένου ότι το έγγραφο της 2ας Μαΐου 1996 είχε αποσυρθεί για λόγους που δεν έχουν εν προκειμένω σημασία. Στο έγγραφο αυτό εξέθετε ότι δεν είχαν ακόμη υποβληθεί εκθέσεις για τον τομέα του γάλακτος, μολονότι οι κατά τους κανονισμούς 465/92 και 585/93 τελικές εκθέσεις της CMA, οι οποίες περιείχαν αναλύσεις για τη σχέση κόστους/αποτελεσματικότητας και τις αντιδράσεις των καταναλωτών, είχαν πράγματι αποσταλεί στην Επιτροπή στις 8 Ιουλίου 1996 και στις 30 Ιουλίου 1996 αντιστοίχως.

14. Στις 10 Μαρτίου 1997, η Επιτροπή απέστειλε στο Υπουργείο ένα εσωτερικό υπηρεσιακό σημείωμα από τον προϊστάμενο του αρμόδιου τμήματος της γενικής διευθύνσεως δημοσιονομικού ελέγχου προς τον ασκούντα χρήση διευθυντή της αρμόδιας διευθύνσεως της γενικής διευθύνσεως γεωργίας. Στο σημείο αυτό αναφερόταν ότι από την αποστολή ελέγχου στη Γερμανία από τις 19 έως τις 23 Σεπτεμβρίου 1994 προέκυψε ότι δεν είχε τηρηθεί η επιταγή του άρθρου 6 και των δύο κανονισμών όσον αφορά τους διοικητικούς ελέγχους για την επαλήθευση της σύμφωνης προς τις συμβάσεις εφαρμογής των μέτρων από την CMA. Οι προσωρινές εκθέσεις της CMA δεν περιείχαν επαρκή στοιχεία ως προς το ότι οι συμβάσεις εξελίσσονταν κανονικά, πράγμα που ώθησε το BALM να προβεί σε διορθωτικά διοικητικά μέτρα σύμφωνα με την υποχρέωσή του επιτηρήσεως. Το ύψος της χρηματοοικονομικής διορθώσεως στηρίζεται επομένως σε μια γενική εκτίμηση του κινδύνου αδυναμίας προσαρμογής των μέτρων προωθήσεως κατά τη διάρκεια ισχύος των συμβάσεων προκειμένου να διασφαλιστεί η επίτευξη των στόχων της εν λόγω εκστρατείας. Αυτό δεν είναι δυνατό να διορθωθεί μετά την υποβολή της τελικής εκθέσεως.

11 — Το έγγραφο αυτό αποτελούσε τη ρητή ανακοίνωση των συμπερασμάτων της Επιτροπής ότι ορισμένες δαπάνες δεν πρέπει να επιβαρύνουν το ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων, κατά την έννοια του άρθρου 1 της αποφάσεως 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 (ΒΕ L 182, σ. 45).

15. Το σημείο 4.3.2.1 της συνθετικής εκθέσεως της Επιτροπής της 15ης Απριλίου 1997 για τα αποτελέσματα των ελέγχων που αφορούν την εκκαθάριση των λογαριασμών ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων, όσον αφορά το οικονομικό έτος 1993¹² (στο εξής: συνθετική έκθεση), στο οποίο στηρίζεται η προσαλλομένη απόφαση, δικαιολογεί την κατά 2 % μείωση του ποσού που αναλαμβάνεται από το ΕΓΤΠΕ για τις γερμανικές εκστρατείες προώθησης των πωλήσεων γάλακτος εκθέτοντας ότι η αρμόδια αρχή παρέλειψε να ελέγξει την εκτέλεση των σχετικών συμβάσεων και, ειδικότερα, να εξασφαλίσει ότι θα επιτυγχάνονταν οι στόχοι των προγραμμάτων. Οι διάφορες γλωσσικές αποδόσεις της εκθέσεως δεν συμπίπτουν απολύτως εν προκειμένω. Ενώ το γερμανικό κείμενο αναφέρεται ειδικότερα στη δεύτερη προβαλλόμενη παράλειψη («Die Zahlstelle hat es unterlassen, die Durchführung der betreffenden Verträge zu überwachen und insbesondere zu gewährleisten, daß die Ziele des Programms erreicht wurden»), το γαλλικό κείμενο κάνει διάκριση μεταξύ των δύο σημείων («L'organisme payeur n'a pas contrôlé la mise en œuvre des contrats en cause ni veillé à l'application des objectifs des programmes»), το δε αγγλικό κείμενο τα αναφέρει από κοινού («The paying agency failed to monitor implementation of the contracts concerned and to ensure that the objectives of the programmes were met»)¹³. Το συμπέρασμα αυτό διευκρινίζεται στα δύο κεφάλαια της δημοσιονομικής τάξεως (finanzielle Ordnungsmäßigkeit) και κόστος/αποτελεσματικότητα (Kosten-Nutzen-Verhältnis). Υπό τον πρώτο τίτλο, η Επιτροπή εξέθεσε ότι οι προσωρινές εκθέσεις της CMA προς το BALM δεν «ανέφεραν αν οι συμβάσεις εξελίσσονταν κανονικά» ή, στα γερμανικά, εκτελέστηκαν ή όχι κανονικά («ob die Verträge ordnungsgemäß durchgeführt wurden»). Υπό τον δεύτερο τίτλο, η

Επιτροπή επανέλαβε κατ' ουσίαν, με μόνο δύο ασήμαντες μεταβολές στο κείμενο, τις παρατηρήσεις της που περιείχαν τα έγγραφα της 2ας Μαΐου 1996 και της 26ης Νοεμβρίου 1996.

III — Επιχειρήματα των διαδίκων

16. Πρέπει εξ αρχής να σημειωθεί ότι η Επιτροπή φαίνεται να δέχεται ότι οι δεδηλωμένοι στόχοι των εκστρατειών προώθησης των πωλήσεων επιτεύχθηκαν (αν και, κάπως συγκεχυμένα, οι γραπτές της παρατηρήσεις αφήνουν ορισμένες αμφιβολίες ως προς ένα σημείο του συμπεράσματος αυτού). Η Γερμανία προβάλλει ότι δεν μπορεί θεμιτώς η Επιτροπή να μειώσει το ποσό που αναλαμβάνεται από το ΕΓΤΠΕ ενόψει ενός απλώς αφηρημένου κινδύνου, ο οποίος δεν πραγματοποιήθηκε, ότι πόροι της Κοινότητας μπορεί να μη χρησιμοποιηθούν κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο. Η Επιτροπή απαντά ότι η εκ μέρους της Γερμανίας ανεπαρκής επιτήρηση της εκτέλεσεως των συμβάσεων από την CMA αποτελούσε, καθεαυτή, παράβαση του άρθρου 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70, σε συνδυασμό με το άρθρο 6, παράγραφος 2, στοιχείο β', των κανονισμών 465/92 και 585/93. Η Γερμανία υποστηρίζει ότι από κανένα στοιχείο της αλληλογραφίας, που είχε ως αποτέλεσμα την έκδοση της προσαλλομένης αποφάσεως, δεν προκύπτει ότι η μείωση αφορά γενική έλλειψη επιτήρησης του είδους που απαιτεί το άρθρο 6, παράγραφος 2, στοιχείο β', των τελευταίων αυτών δύο κανονισμών. Η Επιτροπή απαντά ότι έθεσε το ζήτημα της γενικής ανεπάρκειας των ελέγχων του BALM με τα έγγραφά της της 27ης Οκτωβρίου 1994 και της 26ης Νοεμβρίου 1996 καθώς και στη συνθετική έκθεση για το οικονομικό έτος 1993.

12 — Έγγραφο VI/5210/96 — Συνθετικό κείμενο.

13 — Με διζές μου υπογεγραμμένες και στις δύο περιπτώσεις.

17. Η Γερμανία υποστηρίζει ότι το BALM συνήψε συμβάσεις όπως ακριβώς προβλέπεται από τους δύο κανονισμούς και ότι οι προσωρινές εκθέσεις καταρτίστηκαν σύμφωνα με το σημείο 6.1 των τυποποιημένων αυτών συμβάσεων. Όλες περιείχαν μια σύνομη περιγραφή των μέτρων που ελήφθησαν κατά την οικεία ημερομηνία, συνοδευόμενες με αποδείξεις για τις πραγματοποιηθείσες δαπάνες. Καμία υποχρέωση δεν επιβλήθηκε για την πραγματοποίηση εκτιμήσεως του κόστους/αποτελεσματικότητας στις εκθέσεις αυτές, σε αντίθεση προς την περίπτωση της τελικής εκθέσεως, για την οποία απαιτείται ρητώς μια τέτοια εκτίμηση. Προσωρινές εκθέσεις παρόμοιας συνθέσεως υποβλήθηκαν στο πλαίσιο προηγούμενων προγραμματίων, μολοντί δεν είχαν τροποποιηθεί εν τω μεταξύ οι σχετικές κοινοτικές ρυθμίσεις. Αντιθέτως, οι ρητές επιταγές που αφορούν το περιεχόμενο των βάσει μεταγενέστερων προγραμμάτων περιεχόμενο των προσωρινών εκθέσεων τροποποιήθηκαν ευθέως προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι ενδοιασμοί που διατύπωσε η Επιτροπή στην παρούσα υπόθεση. Η Γερμανία παρέθεσε επίσης μια τηλεομοιοτυπία της Επιτροπής, της 27ης Ιανουαρίου 1993, κατά την οποία οι προσωρινές εκθέσεις δεν χρειάζεται να υπερβαίνουν την έκταση μιας σελίδας. Επιπλέον, οι προτάσεις βάσει των οποίων η CMA προκρίθηκε για τη σύναψη των συμβάσεων, οι οποίες περιείχαν λεπτομέρειες όπως τους τίτλους των περιοδικών στις οποίες θα δημοσιεύονταν διαφημιστικές ανακοινώσεις έτυχαν της επιδοκιμασίας της Επιτροπής. Το BALM δεν μπορούσε να επιβάλει πρόσθετες υποχρεώσεις στην CMA οι οποίες δεν περιέχονταν στις συμβάσεις.

18. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η ανάγκη προσωρινής εκτιμήσεως του κόστους/αποτελεσματικότητας και της προόδου που πραγματοποιείται κατά την εκτέλεση της

συμβάσεως μπορεί να συναχθεί από τις γενικές υποχρεώσεις που επιβάλλονται με το άρθρο 2 του δημοσιονομικού κανονισμού, όπως έχει τροποποιηθεί, και με τα άρθρα 8 και 9 του κανονισμού 729/70, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι οι κοινοτικοί πόροι θα μπορούσαν να σπαταληθούν αν δεν ήταν δυνατή η εγκατάλειψη μιας στρατηγικής προωθήσεως των πωλήσεων η οποία απέτυχε να φθάσει ή να επηρεάσει το κοινό που αποτελεί τον στόχο της. Ακόμη και μια σύνομη προσωρινή έκθεση μπορεί να αναφέρει τον αριθμό των προσώπων που συμμετέχουν σε εκδηλώσεις ή τον αριθμό των αναγνωστών δημοσιευμάτων που περιέχουν διαφημίσεις χωρίς να χρειάζεται να πραγματοποιούνται κατά κυριολεξία έρευνες της αγοράς στο στάδιο αυτό.

19. Η Γερμανία προβάλλει ότι, εν πάση περιπτώσει, το BALM διενήργησε όλους τους ελέγχους που απαιτεί το άρθρο 6, παράγραφος 2, στοιχείο β', των κανονισμών 465/92 και 585/93 και παρέχει διευκρινίσεις με ένα παράρτημα του δικογράφου της προσφυγής της για δύο επισκέψεις προς τον σκοπό επιθεωρήσεως. Η Επιτροπή απαντά ότι η ανεπάρκεια των δύο προσωρινών εκθέσεων θα έπρεπε να είχε ωθήσει το BALM να προβεί σε περισσότερες ενέργειες από το ελάχιστο απαιτούμενο των δύο επιθεωρήσεων. Επιπροσθέτως, προσάπτει στο BALM ότι δεν προέβη σε ποιοτική εκτίμηση των πτυχών των δραστηριοτήτων της CMA κατά τους ελέγχους του προκειμένου να εξασφαλίσει ότι οι κοινοτικοί πόροι χρησιμοποιήθηκαν ορθώς. Επίσης, εκθέτει ότι το BALM δέχθηκε μη αναλυτικούς λογαριασμούς από έναν από τους εργολάβους της CMA και ούτε καν έλεγξε αν οι διαφημίσεις στην τηλεόραση για τις οποίες η CMA εξέδωσε τιμολόγια είχαν πράγματι μεταδοθεί.

20. Η Γερμανία απαντά ότι οι δύο εκθέσεις επιθεωρήσεως που προσαρτώνται στο δικόγραφο της προσφυγής της είναι απλώς ενδεικτικές και ότι πραγματοποιήθηκε ένας σημαντικά μεγαλύτερος αριθμός επιτοπίων επιθεωρήσεων: 46 για μια σύμβαση, 306 για την άλλη. Η Γερμανία προσκομίζει επίσης αποδείξεις προς αντίκρουση των ισχυρισμών της Επιτροπής όσον αφορά την έλλειψη ελέγχων για τους εργολάβους και την τηλεοπτική μετάδοση διαφημίσεων και υποστηρίζει, γενικότερα, ότι οι ισχυρισμοί αυτοί αποτελούν μέρος της προσπάθειας της Επιτροπής να διευρύνει το φάσμα των επικρίσεων που διατυπώνει προκειμένου να περιληφθούν αιτιάσεις που δεν προκύπτουν από τη συνθετική έκθεση για το οικονομικό έτος 1993. Η Επιτροπή αντιτείνει ότι οι αποδείξεις αυτές προσκομίστηκαν οψίμως και δεν πρέπει να ληφθούν υπόψη από το Δικαστήριο, καθώς και ότι η ανεπάρκεια των επιθεωρήσεων του BALM μνημονεύθηκε ρητώς στην έκθεση αυτή. Οι επικρίσεις που διατυπώνονται υπό τις δύο επικεφαλίδες «Δημοσιονομική τάξη» και «Σχέση κόστους/αποτελεσματικότητας» αποτελούν ειδικότερα παραδείγματα αυτής της ανεπάρκειας.

IV — Ανάλυση

21. Κατ' αρχάς, είναι αναγκαίο να οριοθετηθεί το πλαίσιο των λόγων για τους οποίους η Επιτροπή αποφάσισε να μειώσει κατά 2 % το ποσό που αναλαμβάνει σε βάρος του το ΕΓΤΠΕ όσον αφορά τις γερμανικές εκστρατείες προώθησεως πωλήσεων γάλακτος που πραγματοποιήθηκαν σύμφωνα με τους κανονισμούς 465/92 και 585/93. Ειδικότερα, επιθυμώ να διαπιστώσω αν η μείωση αυτή καταλογίζεται αποκλειστικά στο γεγονός ότι το BALM παρέλειψε να εκτιμήσει ποιοτικώς τις δραστηριότητες της CMA ή οφείλεται επίσης στη γενική παράλειψη του BALM να πραγματοποιήσει ορθούς και αριθμητικώς επαρκείς ελέγχους των δαπανών που χρέωσε η CMA και οι εργολάβοι της.

Κατά τη γνώμη μου, πρόκειται σαφώς για την πρώτη περίπτωση, οπότε το μεγαλύτερο μέρος των αμυντικών ισχυρισμών της Επιτροπής στερείται σημασίας.

22. Αποτελεί πάγια νομολογία ότι η έκταση του καθήκοντος αιτιολογήσεως, που ορίζεται στο άρθρο 190 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 253 ΕΚ), στην οποία στηρίζεται μια απόφαση, εξαρτάται από τη φύση της οικείας πράξεως και από το πλαίσιο εντός του οποίου εκδόθηκε. Απόφαση που αφορά την εκκαθάριση λογαριασμών για δαπάνες που χρηματοδοτούνται από το ΕΓΤΠΕ και με την οποία δεν γίνεται δεκτή η ανάληψη από το ΕΓΤΠΕ ενός μέρους των δαπανών που δηλώθηκαν δεν απαιτεί λεπτομερή έκθεση των σχετικών λόγων, όταν η οικεία κυβέρνηση έχει στενά συνδεθεί με την πορεία καταρτίσεως της αποφάσεως και γνωρίζει καλώς, από μια έκθεση η οποία έτυχε αναφοράς και της ανακοινώθηκε, τους λόγους για τους οποίους η Επιτροπή θεωρεί ότι το επίδικο ποσό δεν έπρεπε να αναγνωριστεί σε βάρος του ΕΓΤΠΕ ¹⁴.

23. Επομένως, ο λακωνικός χαρακτήρας της παρατηρήσεως που περιέχεται στο σημείο 4.3.2.1 της συνθετικής εκθέσεως για το οικονομικό έτος 1993 ως προς την εκ μέρους της αρμόδιας αρχής έλλειψη ελέγχου της εκτελέσεως των οικείων συμβάσεων μπορεί να θεωρηθεί ότι αναφέρεται σε άλλα προβλήματα, επιπλέον αυτών που ρητά μνημονεύθηκαν στα επόμενα δύο υποκεφάλαια, υπό την προϋπόθεση ότι τα πρόσθετα αυτά προβλήματα είχαν, πράγματι, αποτελέσει αντικείμενο συζητήσεως στην προηγούμενη αλληλογραφία που διεξήχθη μεταξύ της Επιτροπής και των γερμανικών αρχών.

¹⁴ — Βλ., π.χ., τις αποφάσεις της 14ης Ιανουαρίου 1981, 819/79, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1981, σ. 21, σκέψεις 19 έως 21)· της 18ης Μαρτίου 1999, C-59/97, Ιταλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1999, σ. I-1683, σκέψη 55), και της 21ης Οκτωβρίου 1999, C-44/97, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1999, σ. I-7177, σκέψη 21).

Πάντως, στην προηγούμενη αλληλογραφία δεν υπάρχει αναφορά στις ανησυχίες της Επιτροπής όσον αφορά τον αριθμό των επιθεωρήσεων στις οποίες προέβη το BALM όσον αφορά τις δύο συμβάσεις, τον τρόπο με τον οποίο ελέγχθηκαν τα τιμολόγια των εργολάβων και την επαλήθευση δαπανών για τη ραδιοτηλεοπτική διαφήμιση. Η εντονότερη εκδήλωση των ανησυχιών αυτών της Επιτροπής συνίσταται στο εσωτερικό υπηρεσιακό σημείωμα που διαβιβάστηκε στις γερμανικές αρχές στις 10 Μαρτίου 1997 και στο οποίο εκτίθεται ότι η έλλειψη στοιχείων στις προσωρινές εκθέσεις θα έπρεπε να είχε ωθήσει το BALM να επέμβει διορθωτικώς. Εντούτοις, η δήλωση αυτή δεν εξατομίκευε τα τρία προβαλλόμενα προβλήματα που μόλις προαναφέρθηκαν. Επιπλέον, η δήλωση αυτή πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο μιας αναφοράς στην επίσκεψη επιθεωρήσεως που πραγματοποιήθηκε από τις 19 έως τις 23 Σεπτεμβρίου 1994, η περί της οποίας έκθεση, που προσαρτάται ως παράρτημα στο έγγραφο της Επιτροπής της 27ης Οκτωβρίου 1994, δεν κάνει μνεία για κανένα τέτοιο πρόβλημα, καθώς και μια συζήτηση για τη σημασία των προσωρινών εκθέσεων προκειμένου να ευαισθητοποιηθούν οι αρχές για την ανάγκη προσαρμογής των μέτρων που χρησιμοποιήθηκαν στις εν λόγω εκστρατείες.

24. Κατά τη γνώμη μου, δεν είναι δυνατό να υπαχθούν τα τρία αυτά προβλήματα στο κεφάλαιο «Δημοσιονομική τάξη», που χρησιμοποιείται τόσο στη συνθετική έκθεση της Επιτροπής, όσο και στην τελική της έκθεση και τα από 2 Μαΐου 1996 και 26 Νοεμβρίου 1996 έγγραφά της. Μολονότι έχουν σχέση με τη δημοσιονομική τάξη κατά τη συνήθη έννοια του όρου αυτού, τίποτε δεν δείχνει στην προηγούμενη αλληλογραφία μεταξύ των διαδίκων, ότι η Επιτροπή διατύπωσε το συμπέρασμα που περιέχει το κεφάλαιο αυτό

έχοντας υπόψη τα τρία αυτά προβαλλόμενα προβλήματα. Επιπλέον, είναι σαφές ότι η Επιτροπή χρησιμοποίησε τον όρο «δημοσιονομική τάξη» υπό πολύ ευρύτερη έννοια που είναι δύσκολο να διακριθεί από τον όρο «σχέση κόστους/αποτελεσματικότητας» που περιέχει το δεύτερο κεφάλαιο. Αυτό καταδεικνύεται από την αναφορά με τα έγγραφα της της 2ας Μαΐου 1996 και της 26ης Νοεμβρίου 1996 στο ποιοτικό κριτήριο της επαρκούς προόδου και όχι απλώς στην τήρηση των σχεδιαζομένων δαπανών.

25. Κατά συνέπεια, τα δύο προβλήματα που θίγονται «ειδικότερα» στο σημείο 4.3.2.1 της συνθετικής εκθέσεως είναι τα μόνα δύο προβλήματα που πρέπει να εξετάσει η Γερμανία με την προσφυγή της ακυρώσεως της αποφάσεως της Επιτροπής περί μειώσεως των δαπανών που επιβαρύνουν το ΕΓΤΠΕ. Η Γερμανία προβάλλει, κατ' ουσίαν, ότι οι προσωρινές εκθέσεις των συμβαλλομένων μερών δεν απαιτείται να περιέχουν στοιχεία αναγκαία για μια ποιοτική εκτίμηση όσον αφορά την επίτευξη των στόχων των διαφημιστικών εκστρατειών και ότι, κατά συνέπεια, το BALM ουδεμία υποχρέωση είχε, ελλείψει τέτοιων στοιχείων, να προβεί σε ελέγχους ως προς τα ζητήματα αυτά. Κατά τη γνώμη μου, η άποψή της είναι απολύτως βάσιμη. Καταλήγω στο συμπέρασμα αυτό χωρίς να με επηρεάζει η απόκλιση της Επιτροπής από μια πρακτική που αφορά το περιεχόμενο των προσωρινών εκθέσεων και η οποία, κατά τη Γερμανία, είχε σαφώς παγιωθεί κατά τη διάρκεια προηγούμενων εκστρατειών. Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι οι αρχές της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν απαιτούν μια κατά το παρελθόν ανοχή, που επιδείχθηκε από την Επιτροπή έναντι ορισμένων παρατυπιών, να διατηρείται κατά

τα επόμενα οικονομικά έτη¹⁵. Το βασικό σημείο είναι ότι οι κανονισμοί 465/92 και 585/93, καθώς και οι συναφείς τυποποιημένες συμβάσεις και τα κριτήρια διαχείρισεως, ουδόλως αναφέρονται στην ύπαρξη υποχρεώσεως αφορώσας τις προσωρινές εκθέσεις του είδους που προβάλλει η Επιτροπή και ότι μια τέτοια υποχρέωση δεν μπορεί να συναχθεί από τα άρθρα 8 και 9 του κανονισμού 729/70 ή από το άρθρο 2 του δημοσιονομικού κανονισμού.

26. Η Επιτροπή, χρησιμοποιώντας τα κεφάλαια «Δημοσιονομική τάξη» και «Σχέση κόστους/αποτελεσματικότητας» στηρίζεται εμμέσως στις διατάξεις των μόλις προπαρατεθέντων δύο αυτών κανονισμών. Εξέθεσα ήδη ότι η Επιτροπή, κατά τη γνώμη μου, ερμήνευσε τον πρώτο όρο πολύ ευρύτερα απ' ό,τι κανονικά θα έπρεπε. Ενώ στο γερμανικό κείμενο της συνθετικής εκθέσεως εξέθεσε απλώς ότι οι προσωρινές εκθέσεις δεν ανέφεραν αν οι συμβάσεις εκτελέστηκαν ή όχι κανονικώς, είναι σαφές από την προηγούμενη αλληλογραφία (και, για παράδειγμα, από το αγγλικό και γαλλικό κείμενο της συνθετικής εκθέσεως) ότι η Επιτροπή περιέλαβε στο κεφάλαιο αυτό την επίτευξη ικανοποιητικής προόδου μέσω της γνωστοποίησης των ευεργετικών αποτελεσμάτων των γαλακτοκομικών προϊόντων έναντι καταναλωτών ή άλλων επιλεγμένων ομάδων στόχων. Σε μια αλληλουχία όπου τα βασικά πλαίσια των εκστρατειών που θα πραγματοποιούσε η CMA, όπως εκτίθεται στις προτάσεις της, είχαν εκ των προτέρων εγκριθεί από την Επιτροπή, το ζήτημα της ειδικής καταλληλότητας των παρουσιαστών, του υλικού και των μέσων που χρησιμοποίησε η CMA, σε αντίθεση προς το ζήτημα αν ελήφθησαν πράγματι τα εν λόγω μέτρα και πραγματοποιήθηκαν οι προβαλλόμενες δαπάνες, δεν συνδέεται, κατά τη γνώμη μου,

με την επιτήρηση της δημοσιονομικής τάξεως που απαιτεί το άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70. Ειδικότερα, η επιταγή της διάταξης αυτής ότι τα κράτη μέλη βεβαιώνονται ότι οι συναλλαγές «πραγματοποιούνται νομοτύπως», δεν εκτείνεται μέχρι της επί μονίμου βάσεως εκτιμήσεως της καταλληλότητας, υπό πολιτικό πρίσμα, ενός προγράμματος που έχει ήδη κατ' αρχήν εγκριθεί. Ομοίως, η επιταγή του άρθρου 6, παράγραφος 2, στοιχείο β', του κανονισμού 465/92, ότι ο αρμόδιος οργανισμός «επιβλέπει την τήρηση των διατάξεων που συμφωνήθηκαν» και η επιταγή του άρθρου 6, παράγραφος 2, στοιχείο β', του κανονισμού 585/93 ότι «επιβλέπει (...) την επαλήθευση του συμβιβασμού της εκτέλεσης των ενεργειών με τις διατάξεις της σύμβασης», δεν συνεπάγονται, κατ' εμέ, καμία τέτοια υποχρέωση η οποία υπερακοντίζει κατ' ουσίαν τον έλεγχο της τηρήσεως των συμβατικών ρητρών που πράγματι συνομολογήθηκαν βάσει των προτάσεων.

27. Εξέθεσα ήδη ότι το κριτήριο που εφάρμοσε η Επιτροπή υπό την επικεφαλίδα «Δημοσιονομική τάξη» είναι δύσκολο να διακριθεί από το κριτήριο «Σχέση κόστους/αποτελεσματικότητας». Ενόψει των ανωτέρω, είναι χρησιμότερο να εξεταστεί η προσέγγιση της Επιτροπής αποκλειστικά ενόψει της τελευταίας αυτής επικεφαλίδας. Σημειώνω, εν παρόδω, ότι υφίσταται ορισμένη ασυνέπεια στα επιχειρήματα της Επιτροπής. Στις παρατηρήσεις που κατέθεσε ενώπιον του Δικαστηρίου, αρνήθηκε ότι επιθυμία της ήταν να πραγματοποιήσει η CMA μια οποιαδήποτε μελέτη της αγοράς για τους σκοπούς των προσωρινών εκθέσεων. Εντούτοις, είναι δύσκολο να κατανοηθεί η περιεχόμενη στην τελική συνθήκη έκθεση αναφοράς στην έλλειψη στοιχείων ως προς τα πραγματικά αποτελέσματα των εκστρα-

15 — Απόφαση της 21ης Ιανουαρίου 1999, C-54/95, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1999, α. 1-35, σκέψη 12).

τειών της CMA επί της καταναλώσεως, εφόσον δεν υφίστατο μια τέτοια υποχρέωση.

28. Γενικότερα, πάντως, καταλήγω στην άποψη ότι η προσέγγιση της Επιτροπής δεν συνάδει προς το γράμμα και την οικονομία των δύο κανονισμών που διέπουν τις εκστρατείες προωθήσεως των πωλήσεων γάλακτος και τις συνακόλουθες τυποποιημένες συμβάσεις και κριτήρια και ουδόλως επιρρωννύεται μέσω της αναφοράς στο άρθρο 2 του δημοσιονομικού κανονισμού. Η διάταξη αυτή θέτει μια υποχρέωση γενικού χαρακτήρα η οποία δεν έχει εφαρμογή από πρακτικής απόψεως, προφανώς δεν μπορεί) κατ' ανάγκη με την ίδια ένταση σε όλα τα στάδια της εκτελέσεως προγραμμαμάτων που χρηματοδοτούνται από την Κοινότητα. Κατά τη γνώμη μου, αυτή η υποχρέωση τηρήσεως της αρχής της «Σχέσεως κόστους/αποτελεσματικότητας» και παρακολουθήσεως της επιτεύξεως ποσοτικών στόχων, η οποία αντανακλάται εν μέρει στο άρθρο 1, παράγραφος 1, του κανονισμού 465/92, λαμβάνει συγκεκριμένη έκφραση σε δύο στάδια της διαδικασίας που διέπει τις εκστρατείες προωθήσεως των πωλήσεων γάλακτος και οι οποίες αποτελούν το αντικείμενο της παρούσας υποθέσεως, δηλαδή την εκτίμηση των προτάσεων και την υποβολή των τελικών εκθέσεων για τις εν λόγω εκστρατείες. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή δεν μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να επιδιώκει τη συναγωγή προσθέτων ουσιαστικών προϋποθέσεων από τον ίδιο τον δημοσιονομικό κανονισμό.

29. Από το πλαίσιο του άρθρου 2, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του κανονισμού 465/92 και από τις δύο πρώτες περιπτώσεις του άρθρου 2, παράγραφος 2, του κανονισμού 585/93 προκύπτει ότι οι προϋποθέσεις που ορίζουν, ότι δηλαδή πρέπει να χρησιμοποιούνται τα πλέον κατάλληλα μέσα και να λαμβάνονται υπόψη οι τοπικές συνθήκες, σχετίζονται με τις προτάσεις που πρέπει να

υποβάλλονται από τους ενδιαφερόμενους οργανισμούς. Επιπλέον, οι λεπτομερείς προτάσεις απαιτούνται από το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχεία β' και γ', αμφοτέρων των κανονισμών προς αιτιολόγηση των προτεινόμενων μέτρων, των αναμενομένων προς δήλωση αποτελεσμάτων και προς παράθεση μιας στρατηγικής, ενώ στο σημείο 18 των κριτηρίων διαχειρίσεως που προβλέπει ο κανονισμός 465/92 υπογραμμίζει την ανάγκη σαφούς εκθέσεως των στόχων με την πρότασή.

30. Από το σημείο 6.4 αμφοτέρων των τυποποιημένων συμβάσεων καθίσταται σαφές ότι, με την ολοκλήρωση των εκστρατειών, ο αντισυμβαλλόμενος οφείλει να υποβάλει έκθεση για τα προβλεπόμενα αποτελέσματα των ληφθέντων μέτρων. Στο σημείο 19 των κριτηρίων διαχειρίσεως κατά τον κανονισμό 465/92, εκτίθεται ότι στην τελική έκθεση πρέπει να αναφέρεται η τήρηση της αρχικής προτάσεως, η επίτευξη των στόχων της και η αύξηση των πωλήσεων γάλακτος. Αντιθέτως, το σημείο 6.1 των συμβάσεων απαιτεί απλώς οι προσωρινές εκθέσεις να αναφέρουν τις πραγματοποιηθείσες εργασίες και να συνοδεύονται από τις σχετικές αποδείξεις.

31. Οι ρητές υποχρεώσεις που αφορούν τις προσωρινές εκθέσεις φαίνεται να αναφέρονται αποκλειστικά στον έλεγχο της δημοσιονομικής τάξεως υπό τη στενή έννοια του ελέγχου των δαπανών και της εκτελέσεως των εγκεκριμένων προγραμμάτων. Όπως απορρέει από την οικονομία αμφοτέρων των κανονισμών, οι εκθέσεις αυτές υποβάλλονται στο πλαίσιο μιας διαδικασίας, όπου πραγματοποιούνται (και προβλέπονται ρητώς) κατά το αρχικό και το τελικό στάδιο ποιοτικές εκτιμήσεις της προβλεπόμενης και της

πραγματικής επιτυχίας του αντισυμβαλλομένου στην πραγματοποίηση των στόχων της προωθήσεως των πωλήσεων. Σε αντίθεση προς τις λεπτομερείς υποχρεώσεις που αφορούν το περιεχόμενο της προτάσεως, δεν υπάρχει καμία ένδειξη για το ότι πρέπει να παρέχονται στοιχεία κατά τη διάρκεια της εκστρατείας τα οποία μπορούν, εάν είναι αναγκαίο, να προκαλέσουν αλλαγή στρατηγικής. Η επιβολή μιας τέτοιας πρόσθετης υποχρεώσεως μπορεί, από την άποψη της χρηστής δημοσιονομικής διαχειρίσεως, να αποτελεί θετικό βήμα. Εντούτοις, σε ένα ρυθμιστικό πλαίσιο, στο οποίο προβλέπονται ήδη ρητώς έλεγχοι της σχέσεως κόστους/αποτελεσματικότητας και της επιτεύξεως ποσοτικών αποτελεσμάτων σε άλλα στάδια, δεν μπορεί, άνευ ετέρου, να συναχθεί άμεσα από το γράμμα του άρθρου 2 του δημοσιονομικού κανονισμού μια τέτοια πρόσθετη υποχρέωση. Αυτό θα συνιστούσε παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου και θα

δημιουργούσε άνευ λόγου αμφιβολίες για την καταλληλότητα των λεπτομερών διατάξεων των κανονισμών 465/92 και 585/93.

32. Κατά συνέπεια, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι η Επιτροπή υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο χαρακτηρίζοντας την απάντηση των γερμανικών αρχών στις προσωρινές εκθέσεις που υπέβαλε η CMA ως παράβαση των εφαρμοστέων κοινοτικών κανόνων που δικαιολογούσε μείωση των δαπανών που αναλαμβάνει το ΕΓΤΠΕ λόγω του συνακόλουθου κινδύνου μη προσήκουσας χρησιμοποίησης κοινοτικών πόρων. Υπό τις περιστάσεις αυτές, παρέλκει η εξέταση του χωριστού επιχειρήματος της Γερμανίας ότι η Επιτροπή δεν μπορεί νομίμως να προβαίνει σε τέτοιες μειώσεις σε σχέση με έναν αφηρημένο κίνδυνο ο οποίος, σε τελευταία ανάλυση, δεν πραγματοποιείται.

V — Πρόταση

33. Υπό το φως των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο:

- 1) να ακυρώσει την απόφαση 97/333/ΕΚ της Επιτροπής, της 23ης Απριλίου 1997, για την εκκαθάριση των λογαριασμών των κρατών μελών σχετικά με τις δαπάνες που χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ), τμήμα Εγγυήσεων, για το οικονομικό έτος 1993, καθόσον μειώνει κατά 2 % τις δαπάνες που αναλαμβάνονται από το ΕΓΤΠΕ όσον αφορά τη θέση του προϋπολογισμού 2062, και
- 2) να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.