ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JEAN MISCHO
της 22ας Νοεμβρίου 1990 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Με την παρούσα προσφυγή η Ιταλική Δημοκρατία ζητεί τη μερική ακύρωση της αποφάσεως 89/418/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 26ης Ιουνίου 1989, για την τροποποίηση της αποφάσεως 88/630/ΕΟΚ σχετικά με την εκκαθάριση των λογαριασμών των κρατών μελών όσον αφορά τις δαπάνες που χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ), τμήμα Εγγυήσεων, για το οικονομικό έτος 1986 (ΕΕ L 192, σ. 33).

2. Όσον αφορά τις λεπτομέρειες των πραγματικών περιστατικών που έδωσαν αφορμή στην παρούσα δίκη, θα αναφέρω μόνο τα στοιχεία που είναι αναγκαία για τη συλλογιστική μου και θα παραπέμψω, κατά τα λοιπά, στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

3. Ο κανονισμός 2794/83 [1] διευκρινίζει τις λεπτομέρειες της διαθέσεως στην εσωτερική αγορά, προς χρησιμοποίηση για ζωοτροφές, 450 000 τόνων μαλακού αρτοποιήσιμου σίτου που βρίσκονται στην κατοχή του ιταλικού οργανισμού παρεμβάσεως.

4. Το άρθρο 5, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού αυτού προβλέπει ότι, για να ελεγχθεί η χρησιμοποίηση του σίτου αυτού

« ο ενδιαφερόμενος οργανισμός παρεμβάσεως χρωματίζει τα σιτηρά για να είναι δυνατόν να αναγνωριστούν. Αυτός ο χρωματισμός πρέπει να κοστίζει όσο το δυνατόν λιγότερο ».

Η παρούσα διαφορά αφορά το τελευταίο αυτό σημείο.

5. Δυνάμει των γενικών κανόνων για τη χρηματοδότηση των γεωργικών παρεμβάσεων, τα έξοδα αυτά επιβαρύνουν το ΕΓΤΠΕ, καταβάλλονται όμως καταρχάς από τα κράτη μέλη που μπορούν να ζητούν την επιστροφή τους στο πλαίσιο της διαδικασίας εκκαθαρίσεως των λογαριασμών για το οικείο οικονομικό έτος.

6. Εν προκειμένω, η Επιτροπή αποφάσισε στις 7 Ιουνίου 1985 να προβεί στην κατ' αποκοπή επιστροφή των εξόδων χρωματισμού ορίζοντας το ποσό των 1,17 ECU ανά τόνο χρωματισθέντων σιτηρών, ενώ ο ιταλικός οργανισμός παρεμβάσεως είχε υπολογίσει σε 6,15 ECU ανά τόνο τα έξοδα που προκλήθηκαν από τις πράξεις χρωματισμού που επιβάλλονται με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2794/83 και είχε ζητήσει επιστροφή αντιστοίχου ποσού από το ΕΓΤΠΕ. Κατόπιν ασκήσεως προσφυγής από την Ιταλική Κυβέρνηση ενώπιον του Δικαστηρίου, το Δικαστήριο, με την απόφαση της 4ης Φεβρουαρίου 1988 [2], ακύρωσε την απόφαση της 7ης Ιουνίου 1985, κατά το μέτρο που αυτή καθόρισε κατ' αποκοπή ποσό για την επιστροφή των δαπανών που προέκυψαν από τον χρωματισμό.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 2794/83 της Επιτροπής, της 6ης Οκτωβρίου 1983, που αφορά τη θέση προς πώληση στην εσωτερική αγορά 450 000 τόνων μαλακού αρτοποιήσιμου σίτου που έχει στην κατοχή του ο ιταλικός οργανισμός παρεμβάσεως και τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1687/76 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/016, σ. 6).

2 — Ιταλική Δημοκρατία κατά Επιτροπής (256/85, Συλλογή 1988, σ. 521).

7. Στο πλαίσιο της εκτελέσεως της αποφάσεως αυτής η Επιτροπή επιδίωξε να λάβει πρόσθετες πληροφορίες για τα έξοδα που πράγματι βάρυναν τα κράτη μέλη. Θεωρώντας ότι οι ιταλικές αρχές δεν της είχαν αποδείξει ότι η μέθοδος που ακολούθησαν ήταν η φθηνότερη δυνατή, αποφάσισε τελικά με την εκδοθείσα πράξη να επιβαρύνει το ΕΓΤΠΕ με τις δαπάνες που δηλώθηκαν από την Ιταλία μόνο μέχρι του ορίου των 1,17 ECU ανά τόνο αντί 6,15 ECU ανά τόνο.

8. Κατά του σημείου αυτού της αποφάσεως βάλλει η προσφεύγουσα, προβάλλοντας δύο λόγους ακυρώσεως.

Ως προς τον πρώτο λόγο ακυρώσεως

9. Η Ιταλική Κυβέρνηση θεωρεί ότι η προσβαλλομένη απόφαση αγνοεί τα αποτελέσματα του δεδικασμένου που απορρέει από την προαναφερθείσα απόφαση της 4ης Φεβρουαρίου 1988.

10. Αναφέρει ότι το Δικαστήριο αποφάνθηκε τότε οριστικά επί του ζητήματος των εξόδων χρωματισμού που προέκυψαν από τις πράξεις που προβλέπονται στον κανονισμό 2794/83. Κατά την Ιταλική Κυβέρνηση το δεδικασμένο καλύπτει όχι μόνο τους ισχυρισμούς που προβλήθηκαν κατά τη διάρκεια της οικείας δίκης αλλά και όσους θα μπορούσαν να προβληθούν, όπως αυτόν επί του οποίου στηρίζεται εν προκειμένω η Επιτροπή, δηλαδή το ελάχιστο της δαπάνης. Μια διαφορετική αντίληψη του δεδικασμένου θα καθιστούσε δυνατό στους διαδίκους να επαναλαμβάνουν τις δίκες τους επ' άπειρον.

11. Οι διάδικοι συνομολογούν εν προκειμένω το θεμελιώδες της σκέψεως 18 της ανωτέρω αποφάσεως, κατά την οποία:

« Αφού ο χρωματισμός δεν μπορεί να θεωρηθεί υλική ενέργεια εξόδου από το απόθεμα ή μεταποιήσεως, πρέπει να εξεταστεί η μόνη κανονιστική διάταξη που κάνει λόγο για τα έξοδα του χρωματισμού, δηλαδή το άρθρο 5 του κανονισμού 2794/83 που ορίζει ότι " αυτός ο χρωματισμός πρέπει να κοστίζει όσο το δυνατόν λιγότερο ". Η εξέταση του γράμματος του άρθρου αυτού οδηγεί στο συμπέρασμα ότι τα έξοδα του χρωματισμού αποδίδονται πλήρως, εφόσον η μέθοδος που χρησιμοποιήθηκε ήταν η λιγότερο δαπανηρή, στοιχείο το οποίο δεν προβλήθηκε στο πλαίσιο της υπό κρίση προσφυγής. »

12. Αντίθετα από την προσφεύγουσα, θεωρώ ότι η τελευταία αυτή επιφύλαξη σημαίνει σαφώς ότι το Δικαστήριο είπε ότι δεν αποφάνθηκε επί του ενδεχομένου προβλήματος του ελαχίστου των εξόδων, ενώ κάθε διαφορετική άποψη θα ήταν αντίθετη στο κοινό νόημα των λέξεων[3].

13. Ένας άλλος λόγος για τον οποίο δεν μπορώ να συμφωνήσω με την προσφεύγουσα είναι το γεγονός ότι θεωρώ ότι το πρόβλημα που επιλύθηκε τότε από το Δικαστήριο ήταν εντελώς διαφορετικό. Αφορούσε το ζήτημα αν, υπό το πρίσμα των γενικών κανόνων που διέπουν τη χρηματοδότηση των παρεμβάσεων στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής, οι επίδικες δαπάνες μπορούσαν να θεωρηθούν ότι εμπίπτουν στην κατηγορία των δαπανών που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο κατ' αποκοπήν επιστροφής ή αν, αντιθέτως, έπρεπε

3 — Βλ. τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Roemer στην απόφαση Barge κατά Ανωτάτης Αρχής της ΕΚΑΧ (14/64) και την απόφαση της 16ης Φεβρουαρίου 1965 (Rec. 1965, σ. 1, τόμος XI-4), από τις οποίες προκύπτει ότι το δεδικασμένο καλύπτει τα στοιχεία της αποφάσεως που δεν τελούν υπό ρητή επιφύλαξη του Δικαστηρίου.

να αποτελέσουν αντικείμενο επιστροφής στο ακέραιο. Η Επιτροπή ορθώς υπογραμμίζει ότι το ζήτημα της αποδείξεως του ελαχίστου της δαπάνης, που αποτελεί το αντικείμενο της παρούσας δίκης, συνιστά διαφορετικό πρόβλημα που ανακύπτει μόνον όταν είναι δεδομένη η αρχή της πληρωμής στο ακέραιο.

14. Επομένως, η παρούσα υπόθεση έχει αντικείμενο διαφορετικό από την προηγούμενη και οι προβαλλόμενοι εν προκειμένω ισχυρισμοί δεν μπορούσαν να προβληθούν τότε. Το δεδικασμένο δεν μπορεί, επομένως, να αντιταχθεί στην Επιτροπή, αφού η απόφασή της στηρίζεται σε διαφορετικές σκέψεις, τις οποίες είχε ρητά αποκλείσει το Δικαστήριο από το πεδίο της προγενέστερης αποφάσεώς του.

Ως προς τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως

15. Η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι η Επιτροπή έπρεπε να αποδείξει ακριβώς και λεπτομερώς το ελάχιστο ύψος της δαπάνης που θα μπορούσε να επιτευχθεί συγκεκριμένα υπό τις ειδικές συνθήκες της Ιταλίας ή, τουλάχιστον, να αναφέρει τους συγκεκριμένους λόγους για τους οποίους τα στοιχεία που προσκόμισε η Ιταλία ήταν απαράδεκτα.

16. Είναι βέβαια ακριβές ότι από τη νομολογία του Δικαστηρίου[4] προκύπτει ότι στην Επιτροπή απόκειται να αποδείξει την ύπαρξη παραβάσεως των κανόνων της κοινής οργανώσεως των γεωργικών αγορών, ενώ τα κράτη μέλη πρέπει τότε, κατά περίπτωση, να αποδεικνύουν το σφάλμα της Επιτροπής ως προς τις συναφείς χρηματοοικονομικές συνέπειες. Εν προκειμένω, αυτό θα είχε ως αποτέλεσμα να επιβληθεί στην Επιτροπή το βάρος της αποδείξεως της πλημμέλειας, δηλαδή του γεγονότος ότι οι πράξεις δεν διενεργήθηκαν στην καλύτερη δυνατή τιμή. Πρέπει, ωστόσο, να αναγνωριστεί ότι εν προκειμένω η κατάσταση είναι, από την άποψη αυτή, διαφορετική από την αντιμετωπισθείσα στην ανωτέρω νομολογία, κατά το μέτρο που η διάκριση στην οποία προέβη το Δικαστήριο μεταξύ της πλημμέλειας και των χρηματοοικονομικών της συνεπειών δεν απαιτείται εν προκειμένω, όπου αμφότερες συγχέονται μεταξύ τους, αφού η παράβαση συνίσταται ακριβώς στο ότι το κόστος της επίδικης πράξεως δεν ήταν το ελάχιστο.

17. Επομένως, δεν υφίσταται εν προκειμένω πλημμέλεια προς απόδειξη, η ύπαρξη της οποίας θα μπορούσε να διαχωριστεί από τις χρηματοοικονομικές της συνέπειες, τομέα στον οποίο το βάρος αποδείξεως φέρει το κράτος μέλος, όπως προκύπτει από την προμνησθείσα νομολογία.

18. Εξάλλου, μια τέτοια λύση δεν θα ήταν αντίθετη στην αρχή ότι το βάρος αποδείξεως φέρει ο ενάγων, αλλ' επιπλέον θα επέβαλλε στην Επιτροπή το βάρος μιας δυσχερεστάτης αποδείξεως αρνητικού γεγονότος, ενώ είναι εύλογο να αναμένεται από το καθού κράτος μέλος, που υποτίθεται ότι γνωρίζει τους όρους υπό τους οποίους διενήργησε τις υπό κρίση πράξεις, ότι μπορεί να προβεί στην απόδειξη θετικού γεγονότος.

19. Επιπλέον, η Επιτροπή προσκόμισε εν προκειμένω τόσα πολλά και ποικίλα αποδεικτικά στοιχεία, ώστε να πρέπει να θεωρηθεί ότι τα φαινόμενα στρέφονται κατά της προσφεύγουσας και ότι αυτή η αρχή αποδείξεως θα μπορούσε να έχει, εν ανάγκη, ως συνέπεια την αντιστροφή του βάρους αποδείξεως.

4 — Απόφαση της 24ης Μαρτίου 1988, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής, σκέψη 14 (347/85, Συλλογή 1988, σ. 1749). Βλ. επίσης την απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1989, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, σκέψη 21 (262/87, Συλλογή 1989, σ. 225), και της 10ης Ιουλίου 1990, Ελληνική Δημοκρατία κατά Επιτροπής, σκέψη 14 (C-335/87, Συλλογή 1990, σ. I-2875).

20. Στην Ιταλία απέκειτο, επομένως, να αποδείξει ότι η μέθοδός της ήταν η φθηνότερη δυνατή. Πρέπει να αναγνωριστεί ότι η Ιταλική Κυβέρνηση, μολονότι αποδεικνύει ότι πραγματοποίησε ορισμένες δαπάνες, δεν απέδειξε ότι αυτές αντιπροσωπεύουν το πραγματικό κόστος των υπό κρίση πράξεων ούτε το ελάχιστο επιτεύξιμο κόστος. Αρκείται στην προσκόμιση λογαριασμών που δικαιολογούν το ύψος της κατ' αποκοπήν επιστροφής εκ μέρους του ιταλικού οργανισμού παρεμβάσεως, χωρίς να προσδιορίζεται το συνολικό πραγματικό κόστος των πράξεων χρωματισμού, ενώ από την προαναφερθείσα απόφαση της 4ης Φεβρουαρίου 1988 προκύπτει ότι μόνο το κόστος αυτό μπορούσε να βαρύνει το ΕΓΤΠΕ.

21. Πρέπει, επίσης, να υπογραμμιστεί ότι η προσφεύγουσα κυβέρνηση δεν προσκομίζει κανένα στοιχείο ικανό να επιτρέψει συγκρίσεις μεταξύ των διαφόρων δυνατοτήτων χρωματισμού. Ορθώς υπογραμμίζει η Επιτροπή ότι η ίδια η προϋπόθεση ότι ο χρωματισμός πρέπει να κοστίζει « όσο το δυνατόν λιγότερο », κατά το άρθρο 5, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 2794/83, προϋποθέτει συγκριτική ανάλυση, στην οποία δεν προέβησαν εν προκειμένω οι ιταλικές αρχές.

22. Οι αρχές αυτές ορθώς υποστηρίζουν βέβαια ότι δεν ήταν υποχρεωμένες να προβούν σε διαγωνισμό. Υπάρχουν όμως και άλλοι δυνατοί τρόποι λειτουργίας του ανταγωνισμού, ζητώντας, για παράδειγμα, προσφορές από πολλές επιχειρήσεις, όπως αυτό έγινε ιδίως στο Ηνωμένο Βασίλειο. Το επιχείρημα της ελλείψεως χρόνου δύσκολα μπορεί να γίνει δεκτό, επειδή οι πράξεις παραδόσεως των χρωματισμένων σιτηρών έγιναν σε διάστημα τριών ετών, από τις 26 Οκτωβρίου 1983 μέχρι τις 6 Οκτωβρίου 1986, σύμφωνα με ισχυρισμό που δεν αμφισβητήθηκε από την Επιτροπή. Εξάλλου, η ύπαρξη επιτακτικών προθεσμιών δεν αρκεί για να δικαιολογήσει την παράβαση κοινοτικού κανονισμού.

23. Είναι εξίσου ακριβές ότι πρέπει να ληφθεί υπόψη η ύπαρξη διαφορετικών καταστάσεων στα διάφορα κράτη μέλη. Η σκέψη αυτή δεν μπορεί, ωστόσο, να εξηγήσει από μόνη της τη διαφορά 1 προς 34 μεταξύ του κόστους χρωματισμού στο κράτος μέλος όπου ήταν το μικρότερο και του κόστους στην Ιταλία. Επιπλέον, η Επιτροπή επικαλείται το γεγονός ότι το χρωστικό που χρησιμοποιήθηκε στην Ιταλία ήταν σαφώς ακριβότερο από εκείνο που χρησιμοποιήθηκε αλλού στην Κοινότητα, όπως και η προσφυγή σε ιδιωτική εταιρία για τη διενέργεια του ελέγχου των πράξεων χρωματισμού, σε σχέση με τη χρησιμοποίηση εθνικών υπαλλήλων, την οποία προτίμησαν άλλα κράτη μέλη. Τέλος, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η ύπαρξη διαφορετικών καταστάσεων στα κράτη μέλη δεν απήλλασσε διόλου τις ιταλικές αρχές από την υποχρέωση να αναζητήσουν το μικρότερο κόστος ενόψει των συνθηκών που υφίστανται στην Ιταλία.

24. Όπως προαναφέρθηκε, οι ιταλικές αρχές δεν προβάλλουν κανένα πειστικό ισχυρισμό ότι πραγματοποιήθηκε η συγκριτική ανάλυση που απαιτείται από το προαναφερθέν άρθρο 5. Περιορίζονται, το πολύ, να εξηγήσουν ότι η ανάθεση, στην οποία προέβησαν, του χρωματισμού σε επιχειρηματίες επιφορτισμένους με την αποθήκευση των σπόρων, παρουσίαζε πρακτικά πλεονεκτήματα. Δεν αποδεικνύουν όμως γιατί η λύση αυτή ήταν οπωσδήποτε η λιγότερο δαπανηρή ούτε ότι μελετήθηκαν και άλλες δυνατότητες.

25. Δεν μπορώ, επομένως, να θεωρήσω ότι η προσφεύγουσα απέδειξε ότι ο χρωματισμός « κόστισε όσο το δυνατόν λιγότερο ». Η Επιτροπή μπορούσε επομένως βασίμως να αρνηθεί

το σύνολο της δηλωθείσας δαπάνης ή να τη δεχθεί μόνο μερικώς, όπως της επιτρέπει η νομολογία του Δικαστηρίου[5].

26. Έπρεπε η Επιτροπή, εφόσον επέλεξε την τελευταία αυτή δυνατότητα, τουλάχιστον, να λάβει υπόψη της, ως προς την Ιταλία, το υψηλότερο ποσό που ελήφθη υπόψη για άλλο κράτος μέλος, εν προκειμένω το Βέλγιο, δηλαδή 2 ECU ανά τόνο; Στο προπαρασκευαστικό της έγγραφο εργασίας της 6ης Μαρτίου 1985 ακολούθησε αυτή τη μέθοδο και υπολόγισε το κόστος που βάρυνε τις ιταλικές αρχές αναφερόμενη στο κόστος του κράτους μέλους στο οποίο το κόστος της πράξεως ήταν το υψηλότερο, αμέσως μετά την Ιταλία, δηλαδή τη Γερμανία. Κατέληξε έτσι σε ένα αποτέλεσμα 1,38 ECU ανά τόνο.

27. Το ποσό αυτό συνυπολογίστηκε, ωστόσο, για τον υπολογισμό σταθμισμένου μέσου όρου για ολόκληρη την Κοινότητα, ο οποίος ήταν καταρχάς 1,14 ECU ανά τόνο αλλά αυξήθηκε στη συνέχεια, βάσει νέων πληροφοριών, σε 1,17 ECU ανά τόνο. Το ποσό αυτό που καθορίστηκε το 1985 για τις κατ' αποκοπή επιστροφές στα κράτη μέλη (απόφαση που ακυρώθηκε από το Δικαστήριο) επανεμφανίζεται τώρα για να χρησιμεύσει ως βάση «χριστικής επιστροφής» προς την Ιταλία (και προς τη Γαλλία).

28. Έπρεπε, επομένως, η Επιτροπή να καθορίσει νέο σταθμισμένο μέσο όρο, στηριζόμενο στα πλέον πρόσφατα στοιχεία, και να τον εφαρμόσει στα κράτη μέλη που δεν είχαν αποδείξει ότι διενήργησαν τις πράξεις χρωματισμού με το μικρότερο δυνατό κόστος;

29. Δεν το νομίζω. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι η Επιτροπή, ελλείψει αντίθετης απόδειξης εκ μέρους των κρατών μελών, διαθέτει, σε περίπτωση πλημμέλειας, σημαντικό περιθώριο εκτιμήσεως των δαπανών που βαρύνουν το ΕΓΤΠΕ, εκτιμήσεως κατ' ανάγκη υποθετικής[6]. Επομένως, θεωρώ τελικά ότι δεν μπορεί να προσαφθεί ψόγος στην Επιτροπή ότι έλαβε υπόψη της το ποσό των 1,17 ECU ανά τόνο, που παρουσίαζε το πλεονέκτημα ότι αντιστοιχούσε στη δαπάνη που είχε ήδη βαρύνει το ΕΓΤΠΕ.

30. Για τους λόγους αυτούς προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει την παρούσα προσφυγή και να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.

5 — Απόφαση της 25ης Νοεμβρίου 1987, Ιταλία κατά Επιτροπής, σκέψεις 19 και 20 (342/85, Συλλογή 1987, σ. 4677)· η προαναφερθείσα απόφαση, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής, σκέψεις 15 και 16.

6 — Βλ. σχετικά την απόφαση της 10ης Ιουλίου 1990, Ελληνική Δημοκρατία κατά Επιτροπής, σκέψη 13 (C-334/87, Συλλογή 1990, σ. I-2849) και την προαναφερθείσα απόφαση της ίδιας ημερομηνίας μεταξύ των ίδιων διαδίκων, σκέψη 14 (C-335/87, Συλλογή 1990, σ. I-2875).