URTEIL DES GERICHTSHOFES
17. Oktober 1991 *

In der Rechtssache C-346/89

Italienische Republik, vertreten durch Professor Luigi Ferrari Bravo, Leiter des Servizio del contenzioso diplomatico des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten, Beistand: Avvocato dello Stato Oscar Fiumara, Zustellungsanschrift: Italienische Botschaft, 5, rue Marie-Adélaïde, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Dierk Booß und Eugenio de March, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Roberto Hayder, Vertreter des Juristischen Dienstes, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Teilnichtigerklärung der Entscheidung C(89) 1525 der Kommission vom 30. August 1989 über die Gewährung von Vorschüssen auf der Grundlage der buchmäßigen Erfassung der von der Abteilung Garantie des EAGFL finanzierten Ausgaben insoweit, als die Kommission die beantragten Vorschüsse gekürzt hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten O. Due, der Kammerpräsidenten F. A. Schockweiler und F. Grévisse, der Richter G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida und M. Zuleeg,

Generalanwalt: M. Darmon
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

* Verfahrenssprache: Italienisch.

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 16. April 1991,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 11. Juni 1991,

folgendes

Urteil

1 Die Italienische Republik hat mit Klageschrift, die am 9. November 1989 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag beantragt, die Entscheidung C(89) 1525 der Kommission vom 30. August 1989 über die Gewährung von Vorschüssen auf der Grundlage der buchmäßigen Erfassung der von der Abteilung Garantie des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) finanzierten Ausgaben insoweit für nichtig zu erklären, als die Kommission die beantragten Vorschüsse gekürzt hat.

2 Gemäß Artikel 1 Absatz 2 sowie den Artikeln 2 und 3 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13) finanziert die Abteilung Garantie des EAGFL die Erstattungen bei der Ausfuhr nach dritten Ländern und die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte. Gemäß Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 3 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 3183/87 des Rates vom 19. Oktober 1987 über besondere Regeln für die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 304, S. 1) werden die zur Deckung der Ausgaben nach Artikel 1 Absatz 2 bestimmten finanziellen Mittel von den Mitgliedstaaten entsprechend den Bedürfnissen ihrer Zahlstellen bereitgestellt.

3 Gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 729/70 leistet die Kommission nach Anhörung des Fondsausschusses zu Beginn des Jahres einen Vorschuß und im Lauf des Jahres zusätzliche Zahlungen. Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a letzter Unterabsatz, der durch die Verordnung Nr. 3183/87 eingefügt wurde, bestimmt in der durch die Verordnung Nr. 2048/88 des Rates vom 24. Juni 1988 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 (ABl. L 185, S. 1) geänderten Fassung, daß die Kommission ab Januar 1988 über die monatlichen Vorschüsse ausschließlich auf der Grundlage der buchmäßigen Erfassung der mit den finanziellen Mitteln nach Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 729/70 getätigten Ausgaben entscheidet.

4 Die Einzelheiten der Zahlung der monatlichen Vorschüsse sind in der Verordnung (EWG) Nr. 2776/88 der Kommission vom 7. September 1988 über die von den Mitgliedstaaten zu übermittelnden Angaben im Hinblick auf die Übernahme der vom EAGFL, Abteilung Garantie, finanzierten Ausgaben (ABl. L 249, S. 9) festgelegt. Gemäß Artikel 3 Absatz 1 dieser Verordnung sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission die gezahlten Ausgaben regelmäßig mitzuteilen. Gemäß Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 2 kann die Kommission die Zahlung der Vorschüsse an Mitgliedstaaten zurückhalten, deren Mitteilungen verspätet bei ihr eintreffen oder Unstimmigkeiten enthalten, die zusätzliche Überprüfungen notwendig machen.

5 Mit der Begründung, die Italienische Republik habe es unterlassen, bestimmte Abgaben aus der Milchquotenregelung für das Wirtschaftsjahr 1988/1989 einzunehmen und die fraglichen Zahlungen vor dem 30. Juni 1989 an die Kommission zu leisten, zog die Kommission in der streitigen Entscheidung einen Betrag von 47 164 600 000 LIT von den Ausgaben ab, die die Italienische Republik nach ihren Angaben im Juli 1989 gemacht hatte.

6 Wie sich aus den Akten ergibt, ging dem Erlaß dieser Entscheidung ein Briefwechsel zwischen der Kommission und der Italienischen Republik voraus, in dem beide Parteien ihren Standpunkt darlegten.

7 Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts, des Verfahrensablaufs und des Parteivorbringens wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt wird im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

8 Zunächst ist der Gegenstand der vorliegenden Klage zu bestimmen. Die von der Italienischen Republik angeführten Nichtigkeitsgründe und die Erörterungen zwischen den Parteien beziehen sich nicht auf die Frage, ob die italienischen Stellen dadurch, daß sie es unterließen, bestimmte Abgaben aus der Milchquotenregelung für das Wirtschaftsjahr 1988/1989 zu erheben, gegen die Gemeinschaftsregelung verstoßen haben; sie betreffen vielmehr die Frage, ob die Kommission bei den Entscheidungen über die monatlichen Vorschüsse prüfen kann, ob die Mitgliedstaaten die Ausgaben im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht getätigt haben.

9 Die Italienische Republik stützt ihre Klage zunächst darauf, daß die Kommission nicht befugt sei, an den aufgrund der tatsächlichen Ausgaben in einem Referenzzeitraum von einem Mitgliedstaat beantragten Vorschüssen Kürzungen vorzunehmen. Das mit den Verordnungen Nrn. 3183/87, 2048/88 und 2776/88 eingeführte Verfahren habe die Vorschüsse ihrer Rechtsnatur nach nicht in ein Erstattungssystem verwandelt. Die Kommission könne gemäß Artikel 4 der Verordnung Nr. 2776/88 die Zahlung der Vorschüsse nur zurückhalten, wenn die Mitteilungen verspätet bei ihr einträfen oder Unstimmigkeiten enthielten, die zusätzliche Überprüfungen notwendig machten. Eine Befugnis der Kommission zur Kürzung der Vorschüsse bei Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht bedeute des weiteren eine Vorwegnahme des Rechnungsabschlußverfahrens und verletze die Verteidigungsrechte der Mitgliedstaaten.

10 Die Kommission antwortet im Kern, durch die Verordnungen Nrn. 3183/87 und 2048/88 sei das Vorschußsystem in ein System monatlicher Zahlungen auf der Grundlage der tatsächlichen Ausgaben umgewandelt worden. Die Artikel 1, 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70 seien Ausdruck eines allgemeinen Grundsatzes, wonach die Kommission nur Ausgaben finanzieren dürfe, die im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht geleistet worden seien. Der Klagegrund einer Verletzung der Verteidigungsrechte greife nicht durch.

11 Was erstens den Klagegrund angeht, die Kommission habe die Zahlung der monatlichen Vorschüsse nicht kürzen dürfen, ist darauf hinzuweisen, daß gemäß den Artikeln 1, 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70 die Abteilung Garantie des EAGFL die Erstattungen bei der Ausfuhr nach dritten Ländern und die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte finanziert, „die nach Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte" gewährt bzw. vorgenommen werden.

12 Nach ständiger Rechtsprechung (Urteile vom 15. Dezember 1987 in der Rechtssache 326/85, Niederlande/Kommission, Slg. 1987, 5091, Randnr. 7, und in der Rechtssache 332/85, Deutschland/Kommission, Slg. 1987, 5143, Randnr. 7, sowie Urteil vom 24. März 1988 in der Rechtssache 347/85, Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1988, 1749, Randnr. 11) darf die Kommission nach diesen Bestimmungen zu Lasten des EAGFL nur die gemäß den in den verschiedenen Agrarsektoren geltenden Vorschriften gezahlten Beträge übernehmen. Alle sonstigen Beträge, insbesondere diejenigen, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation auszubezahlen sich die nationalen Behörden zu Unrecht für ermächtigt hielten, bleiben zu Lasten der Mitgliedstaaten.

13 Diese Auslegung der Voraussetzungen für die Übernahme der Ausgaben zu Lasten des EAGFL ist im übrigen wegen der Zielsetzung der Verordnung Nr. 729/70 zwingend. Da die Durchführung der gemeinamen Agrarpolitik die Gleichheit zwischen den Wirtschaftsteilnehmern der Mitgliedstaaten gewährleisten muß, dürfen nationale Behörden eines Mitgliedstaats nicht über eine weite Auslegung einer bestimmten Vorschrift die Wirtschaftsteilnehmer dieses Staates gegenüber denjenigen anderer Mitgliedstaaten begünstigen, in denen eine enge Auslegung vertreten wird.

14 Die Kommission ist demnach nicht befugt, bei der Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik Mittelbindungen entgegen den Vorschriften der fraglichen gemeinsamen Marktorganisation vorzunehmen.

15 Diese Regel gilt allgemein; sie ist nicht nur für den jährlichen Abschluß der Rechnungen der nationalen Stellen und Einrichtungen zwingend, sondern auch für die zusätzlichen Zahlungen im Laufe des Jahres, die seit der Umwandlung des Vorschußsystems durch die Verordnungen Nrn. 3183/87 und 2048/88 auf der Grundlage der buchmäßigen Erfassung der während eines bestimmten abgeschlossenen Zeitraums getätigten Ausgaben geleistet werden.

16 Die Kommission ist demgemäß befugt, die monatlichen Vorschüsse bis zur endgültigen Entscheidung über den Jahresrechnungsabschluß entsprechend der Bilanzsituation des einzelnen Mitgliedstaats gegenüber dem EAGFL zu kürzen, wenn sie feststellt, daß die staatliche Einrichtung unter Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht bestimmte Abgaben zugunsten des EAGFL nicht eingezogen oder bestimmte Ausgaben zu Lasten des EAGFL geleistet hat.

17 Was zweitens den Klagegrund einer Verletzung der Verteidigungsrechte angeht, ist darauf hinzuweisen, daß die Bedeutung dieses Grundsatzes im Hinblick auf die Natur der zu prüfenden Entscheidung zu beurteilen ist.

18 Die Entscheidungen über die monatlichen Vorschüsse, die im Laufe des Haushaltsjahrs allein anhand der zum jeweiligen Zeitpunkt verfügbaren Daten getroffen werden, haben nur vorläufigen, provisorischen Charakter und können die abschließende endgültige Entscheidung über den Jahresrechnungsabschluß nicht beeinflussen. Diese Entscheidung fällt am Ende des besonderen kontradiktorischen Verfahrens, in dem die betroffenen Mitgliedstaaten alle für die Darstellung ihres Standpunkts erforderlichen Garantien besitzen.

19 Eine derartige Entscheidung der Kommission unterliegt also bis zum Jahresrechnungsabschluß der Überprüfung und kann folglich die finanziellen Interessen des betroffenen Mitgliedstaats nicht endgültig schädigen. Nur die Entscheidung über

den Jahresrechnungsabschluß legt nämlich endgültig die finanzielle Stellung des Mitgliedstaats gegenüber dem EAGFL fest. Erweist sich beim Erlaß dieser Entscheidung, daß die Kommission die Vorschüsse zu Unrecht gekürzt hat, so hat sie den dem betroffenen Mitgliedstaat entstandenen Schaden auszugleichen.

20 Die Wahrung der Verteidigungsrechte, deren grundlegende Bedeutung der Gerichtshof stets betont hat, erfordert demnach angesichts des besonderen Charakters der Entscheidungen über die monatlichen Vorschüsse nicht, daß diese in dem komplexen, für den Jahresrechnungsabschluß geltenden kontradiktorischen Verfahren erlassen werden.

21 Es ist daher festzustellen, daß die Möglichkeit für die Italienische Republik, ihren Standpunkt in dem dem Erlaß der angefochtenen Entscheidung vorausgegangenen Schriftwechsel darzulegen, im vorliegenden Fall den Anforderungen des Grundsatzes der Wahrung der Verteidigungsrechte genügte.

22 Nach alledem ist die Klage abzuweisen.

Kosten

23 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Italienische Republik mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) Die Klage wird abgewiesen.

2) Die Italienische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.

Due Schockweiler Grévisse

Mancini Kakouris Moitinho de Almeida Zuleeg

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 17. Oktober 1991.

Der Kanzler
J.-G. Giraud

Der Präsident
O. Due