oder für die Ausgaben, deren Finanzierung der EAGFL gewährleistet, zuständige staatliche Einrichtung gegen Gemeinschaftsrecht verstoßen hat.

2. Der Grundsatz der Wahrung der Verteidigungsrechte erfordert nicht, daß die Entscheidungen über die monatlichen Vorschüsse bezüglich der vom EAGFL finanzierten Ausgaben in dem komplexen, für den nationalen Jahresrechnungsabschluß geltenden kontradiktorischen Verfahren erlassen werden; seinen Erfordernissen genügt es, wenn die Entscheidungen erst ergehen, nachdem der betroffene Mitgliedstaat seinen Standpunkt darlegen konnte. Diese Entscheidungen haben nämlich nur vorläufigen, provisorischen Charakter und unterliegen der Überprüfung bis zum Erlaß der Entscheidung über den Jahresrechnungsabschluß, die alleine die finanzielle Stellung des Mitgliedstaats gegenüber dem EAGFL endgültig festlegen kann.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-346/89 *

I — Sachverhalt

1. 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 Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (nachstehend: EAGFL) die Erstattungen bei der Ausfuhr nach dritten Ländern und die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte.

Gemäß Artikel 4 Absatz 2 Unterabsätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 729/70 stellt die Kommission den Mitgliedstaaten die für die zu leistenden Zahlungen erforderlichen Mittel zur Verfügung.

Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 3, der durch die 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) eingefügt und durch die Verordnung (EWG) Nr. 2048/88 des Rates vom 24. Juni 1988 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 (ABl. L 185, S. 1) geändert worden ist, bestimmt:

„Jedoch werden nach Ausschöpfung der dem EAGFL, Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1987 zugewiesenen Mittel die zur Deckung der Ausgaben nach Artikel 1 Absatz 2 bestimmten finanziellen Mittel von den Mitgliedstaaten entsprechend den Bedürfnissen ihrer Zahlstellen bereitgestellt."

* Verfahrenssprache: Italienisch.

Gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 729/70 entscheidet die Kommission nach Anhörung des Fondsausschusses zu Beginn des Jahres über einen Vorschuß und im Laufe des Jahres über 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 geänderten Fassung:

„Ab Januar 1988 entscheidet die Kommission über die monatlichen Vorschüsse ausschließlich auf der Grundlage der buchmäßigen Erfassung der mit den finanziellen Mitteln nach Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 3 getätigten Ausgaben ...“

Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b schafft ein System jährlicher Rechnungsabschlüsse der Dienststellen und nationalen Einrichtungen, dessen Einzelheiten in der Verordnung (EWG) Nr. 1723/72 der Kommission vom 26. Juli 1972 über den Rechnungsabschluß des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie (ABl. L 186, S. 1) geregelt sind.

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, die an die Stelle der Verordnung (EWG) Nr. 3184/83 der Kommission vom 31. Oktober 1983 über die Vorschußregelung für die vom EAGFL, Abteilung Garantie, finanzierten Ausgaben (ABl. L 320, S. 1) getreten ist.

Artikel 3 Absatz 1 dieser Verordnung lautet:

„Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission fernschriftlich spätestens am zweiten Werktag einer jeden Woche den Gesamtbetrag der seit Beginn des Monats bis zum Ende der vorangegangenen Woche gezahlten Ausgaben mit.“

Artikel 3 Absatz 5 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission monatlich, spätestens zum 20. eines jeden Monats und in dreifacher Ausfertigung, die Unterlagen für die vom Gemeinschaftshaushalt zu übernehmenden, im Vormonat geleisteten Ausgaben.“

Gemäß Artikel 4 Absatz 1 überweist die Kommission auf der Grundlage dieser übermittelten Angaben die monatlichen Vorschüsse. Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 2 bestimmt:

„Die Kommission kann ... nach vorheriger Unterrichtung der betreffenden Mitgliedstaaten die Zahlung der Voschüsse an die Mitgliedstaaten zurückhalten, deren Mitteilungen gemäß Artikel 3 verspätet bei ihr eintreffen oder Unstimmigkeiten enthalten, die zusätzliche Überprüfungen notwendig machen.“

Gemäß Artikel 9 Absatz 1 müssen die für einen Monat angegebenen Ausgaben den im Laufe des betreffenden Monats tatsächlich getätigten Zahlungen und Einnahmen entsprechen.

Gemäß Artikel 6 der Entscheidung 88/377/EWG des Rates vom 24. Juni 1988 betreffend die Haushaltsdisziplin (ABl.

L 185, S. 29) führt die Kommission ein wirksames Frühwarnsystem in bezug auf die Ausgabenentwicklung des EAGFL, Abteilung Garantie, ein; die Kommission wendet die ihr zur Verfügung stehenden Steuerungsmaßnahmen an, wenn die Verlaufskurve der tatsächlichen Ausgaben das vorgegebene Profil, das die Kommission für jedes Kapitel des EAGFL, Abteilung Garantie, festgelegt hat, überschreitet oder zu überschreiten droht.

Gemäß Artikel 97 der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 356, S. 1), der die Mittelbindung und die Verbuchung der Zahlungen für den Bereich EAGFL, Abteilung Garantie, betrifft, bestimmt, daß diese Vorschrift unbeschadet des in der Verordnung Nr. 729/70 vorgesehenen Rechnungsabschlusses gilt. Artikel 99 der Haushaltsordnung in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 2049/88 des Rates vom 24. Juni 1988 (ABl. L 185, S. 3) enthält den Hinweis, daß das in Artikel 5 der Verordnung Nr. 729/70 vorgesehene Rechnungsabschlußverfahren den Zweck verfolgt, die Höhe der Ausgaben festzustellen, die als zu Lasten des EAGFL gehend anerkannt werden müssen.

Gemäß Artikel 7 der Entscheidung 88/377/EWG erfolgt die monatliche Vorauszahlung aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, auf der Grundlage der Daten, die die Mitgliedstaaten übermitteln.

2. Mit Fernschreiben vom 28. Juli 1989 wies die Kommission die Mitgliedstaaten darauf hin, daß gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 der Kommission vom 3. Juni 1988 mit den Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe im Sektor Milch (ABl. L 139, S. 12) die Abgaben aus der Milchquotenregelung für den abgelaufenen Zwölfmonatszeitraum, d. h. für das Wirtschaftsjahr 1988/89, spätestens am 30. Juni 1989 verbucht werden müßten.

3. Nach Ansicht der Kommission hatte es die Italienische Republik unter Verstoß gegen die Verordnung Nr. 1546/88 unterlassen, bestimmte Abgaben während des mit dem 31. März 1989 endenden Wirtschaftsjahrs 1988/1989 einzunehmen und die fraglichen Zahlungen vor dem 30. Juni 1989 zu leisten; die Kommission zog deshalb in der Entscheidung vom 30. August 1989 über die Gewährung von Vorschüssen auf der Grundlage der buchmäßigen Erfassung der von der Abteilung Garantie des EAGFL finanzierten Ausgaben einen Betrag von 47 164 600 000 LIT von den Ausgaben ab, die die Italienische Republik nach ihren Angaben im Juli 1989 gemacht hatte.

In einem Vermerk vom 12. Oktober 1989 stützte die Kommission diese Entscheidung auf drei Gründe:

— Sie habe mit der im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* (ABl. 1983, C 318, S. 3) veröffentlichten Mitteilung angekündigt, daß sie sich das Recht vorbehalte, die Zahlung der monatlichen Vorschüsse der Abteilung Garantie des EAGFL angesichts der durch ein unrechtmäßiges Verhalten der Mitgliedstaaten verursachten, die Gemeinschaftsmaßnahmen direkt beeinträchtigenden Ausgaben abzulehnen;

— nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes dürften der Abteilung Garantie des EAGFL nur Ausgaben angelastet werden, die den Rechtsvorschriften für die Landwirtschaft entsprächen;

— nach Artikel 6 der Entscheidung 88/377 könne sie von ihren Verwaltungsbefugnissen Gebrauch machen, wenn der vorgesehene Mittelansatz aufgrund der Entwicklung der tatsächlichen Ausgaben überschritten zu werden drohe oder überschritten werde.

II — Schriftliches Verfahren und Anträge der Parteien

1. Die Klage der Italienischen Republik ist am 9. November 1989 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

2. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

3. Die *Italienische Republik* beantragt,

— die streitige Entscheidung insoweit für rechtswidrig zu erklären und aufzuheben, als diese die monatlichen Vorschüsse auf die Übernahme der von Italien im Juli 1989 getätigten Ausgaben durch den EAGFL um 47 164 600 000 LIT gekürzt hat;

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

4. Die *Kommission* beantragt,

— die Klage abzuweisen;

— der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

III — Vorbringen der Parteien

1. Die *Italienische Republik* macht zunächst geltend, es gehe nicht um die Frage, ob Italien ein Versäumnis bei der Erhebung der Milchabgabe vorzuwerfen sei, sondern allein darum, ob die Kommission die den Mitgliedstaaten gewährten monatlichen Vorschüsse kürzen könne. Die von der Kommission für Kürzungen monatlicher Vorschüsse angeführten Präzedenzfälle seien nicht erheblich, da es sich nicht um eine ständige, geschweige denn eine zwingende Verwaltungspraxis handele.

Die mit der Verordnung Nr. 729/70 eingeführten Finanzierungsmechanismen des EAGFL sähen neben dem Rechnungsabschluß nach der Verordnung Nr. 1723/72 ein in den Verordnungen Nrn. 3183/87 und 2776/88 geregeltes Vorschußverfahren vor.

Aus diesen Verordnungen ergebe sich, daß die Kommission den Mitgliedstaaten im Laufe des Jahres auf der Grundlage einfacher monatlicher Mitteilungen dieser Staaten monatliche Vorschüsse zahle, ohne prüfen zu können, ob die angegebenen Ausgaben im Einklang mit der Gemeinschaftsregelung gestanden hätten; sie sei nur befugt, die Zahlung des Vorschusses aus formalen Gründen zurückzuhalten.

Folge man der Auffassung der Kommission, so bedeute dies entweder, daß man sie einseitig und ohne daß die Mitgliedstaaten sich verteidigen könnten, darüber entscheiden lasse, ob diesem Versäumnisse vorzuwerfen seien, oder daß man dauernde, sich über Jahre hinziehende Streitigkeiten und damit

die Gefahr einer ungerechtfertigten Zunahme der Gerichtsverfahren heraufbeschwöre.

Die Kommission könne die Verordnung Nr. 729/70 in der geänderten Fassung, und zwar insbesondere ihre Artikel 1 bis 5, wonach die getätigten Ausgaben im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht geleistet worden sein müßten, nicht so auslegen, daß sie damit ermächtigt werde, diese Übereinstimmung im Rahmen der Gewährung der monatlichen Vorschüsse zu prüfen. Die Prüfung der Verordnungen Nrn. 729/70, 1723/72 und 2776/88 zeige nämlich eindeutig, daß bei den monatlichen Vorschüssen die Überprüfung der Mitteilung des Mitgliedstaats durch die Kommission nur eine Kontrolle der formalen Übereinstimmung sei, während die spätere Prüfung der Jahresgesamtrechnungen eine dem kontradiktorischen Grundsatz unterliegende Prüfung in der Sache sei.

Die von der Kommission in ihrem Vermerk vom 12. Oktober 1985 angeführten Rechtfertigungsgründe gingen fehl. Die Mitteilung von 1983 habe nicht nur keinerlei rechtliche Bedeutung und betreffe zudem ein anderes Gebiet, nämlich die staatlichen Beihilfen. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Übernahme von Ausgaben zu Lasten des EAGFL beziehe sich nur auf den jährlichen Rechnungsabschluß. Das mit der Entscheidung 88/377 eingeführte Frühwarnsystem komme nicht zur Anwendung, da die hierfür erforderlichen Voraussetzungen nicht vorlägen.

Artikel 97 der Haushaltsordnung sehe für die gemäß Artikel 4 der Verordnung Nr. 729/70 getätigten Ausgaben nur eine Prüfung der von den Mitgliedstaaten entsprechend der Verordnung Nr. 2776/88 übermittelten Aufstellungen vor.

Die Kommission könne nicht geltend machen, daß die Weigerung, ihr das Recht zur Kürzung der Vorschüsse für Staaten zuzuerkennen, die nicht im Einklang mit der Gemeinschaftsregelung stehende Ausgaben getätigt hätten, mittelbar nachteilige Folgen für die anderen Staaten habe. Daß erst beim jährlichen Rechnungsabschluß geprüft werde, ob eine Ausgabe im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht stehe, könne nämlich das Gleichgewicht zwischen den Staaten hinsichtlich der Verteilung der Mittel für die Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik gewiß nicht verschieben und einem Staat Vorteile zu Lasten eines anderen verschaffen.

2. Die *Kommission* weist auf die Bedeutung hin, die der Rechtsstreit insofern habe, als darüber entschieden werden müsse, ob sie schon im Vorschußverfahren prüfen könne, ob die von den Mitgliedstaaten geltend gemachten Ausgaben nach den Gemeinschaftsvorschriften vorgenommen worden seien, oder ob sie zu dieser Prüfung erst beim Jahresabschluß berechtigt sei.

Sie verweist im übrigen auf frühere Fälle, in denen sie Kürzungen bei der Festsetzung der monatlichen Vorschüsse vorgenommen habe.

Durch die Verordnungen Nrn. 3183/87 und 2048/88 seien auch die zusätzlichen Zahlungen in monatliche Zahlungen im Laufe des Jahres umgewandelt worden, die sich nicht mehr auf geschätzte zukünftige Ausgaben, sondern auf tatsächliche Ausgaben bezögen. Zur Definition dieser Ausgaben verweise die Regelung auf Artikel 1 Absatz 2 und die Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70, wonach nur die im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht geleisteten Ausgaben finanziert werden könnten. Die Umstellung des Vorschußsystems auf ein System der verschobenen Übernahme setze

eine nachträgliche Prüfung voraus, ob die Ausgaben im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht geleistet worden seien. Die Verordnung Nr. 2776/88 könne nicht dahin ausgelegt werden, daß sie nur formale Kontrollen zulasse; diese Regelung müsse nämlich im Einklang mit Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a, aber auch den Artikeln 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70 angewandt werden, wonach nur die im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht geleisteten Ausgaben finanziert werden könnten.

Die Artikel 3 Absatz 5 und 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2776/88 ermöglichten eine materielle Prüfung der getätigten Ausgaben. Diese Prüfung sei nach der Haushaltsordnung ausdrücklich vorgeschrieben. Auch die Tatsache, daß Artikel 5 der Verordnung Nr. 729/70 die Entscheidung der Kommission über die Vorschüsse von der Anhörung des Fondsausschusses abhängig mache, zeige, daß dieses Verfahren nicht rein formaler Natur sei. Die Kommission habe im übrigen in ihrer Mitteilung von 1983 darauf hingewiesen, daß sie im Vorschußverfahren Ausgaben nicht berücksichtigen werde, die unter Verstoß gegen gemeinschaftsrechtliche Vorschriften geleistet würden.

Von der Möglichkeit, im Vorschußverfahren zu überprüfen, ob die mitgeteilten Ausgaben mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften im Einklang stünden, müsse seit 1988 zwingend Gebrauch gemacht werden, wenn sich die Gefahr einer Überschreitung der verfügbaren Haushaltsmittel abzeichne.

Artikel 6 der Entscheidung 88/377 betreffend die Haushaltsdisziplin ermächtige die Kommission ausdrücklich zu Steuerungsmaßnahmen zur Stabilisierung der Ausgaben einschließlich einer Kürzung der monatlichen Vorschüsse, wenn die Ausgaben nicht im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht getätigt worden seien. Darauf, ob diese Vorschrift eine selbständige Rechtsgrundlage für diese Kürzungsmaßnahmen sei, komme es nicht an, da Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a in Verbindung mit den Artikeln 2, 3 und 4 der Verordnung Nr. 729/70 diese Rechtsgrundlage darstelle. Würde man einer anderen Auslegung folgen, so würde das nicht nur bedeuten, daß ein Staat, der Ausgaben unter Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht geleistet habe, bis zum Rechnungsabschluß von den Folgen eines solchen Verstoßes verschont bliebe, sondern daß darüber hinaus die Kommission unbeteiligten Mitgliedstaaten dadurch zu Unrecht Lasten auferlegen müßte, daß sie Mittel in anderen Kapiteln kürzte oder sogar eine Verschärfung der Stabilisatoren vorschlüge.

F. A. Schockweiler
Berichterstatter