DOMSTOLENS DOM
17. oktober 1991 *

I sag C-346/89,

Den Italienske Republik ved professor Luigi Ferrari Bravo, chef for Servizio del Contenzioso Diplomatico i Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato Oscar Fiumara, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Italienske Ambassade, 4, rue Marie-Adélaïde,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Dierk Booß og Eugenio de March, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Roberto Hayder, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Centre Wagner, Kirchberg,

sagsøgt,

hvorunder der er nedlagt påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning K(89)1525 af 30. august 1989 om udbetaling af forskud på grundlag af de bogførte udgifter, der finansieres gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, for så vidt som Kommissionen herved nedsatte de ansøgte forskud,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene F. A. Schockweiler og F. Grévisse samt dommerne G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida og M. Zuleeg,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

* Processprog: italiensk.

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 16. april 1991,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 11. juni 1991,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indleveret til Domstolens Justitskontor den 9. november 1989, har Den Italienske Republik i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning K(89)1525 af 30. august 1989 vedrørende udbetaling af forskud på grundlag af de bogførte udgifter, der finansieres gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, for så vidt som Kommissionen herved nedsatte de ansøgte forskud.

2 Ifølge artikel 1, stk. 2, samt artikel 2 og 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) finansierer EUGFL, Garantisektionen, restitutionerne ved udførsel til tredjelande og interventionerne til regulering af landbrugsmarkederne. Ifølge artikel 4, stk. 2, tredje afsnit, som affattet i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 3183/87 af 19. oktober 1987 om særlige bestemmelser for finansieringen af den fælles landbrugspolitik (EFT L 304, s. 1), stiller medlemsstaterne de fornødne finansielle midler, der skal dække de i artikel 1, stk. 2, omhandlede udgifter, til rådighed for deres udbetalende organer.

3 Ifølge artikel 5, stk. 2, litra a), i forordning nr. 729/70 yder Kommissionen efter høring af Fondskomitéen ved årets begyndelse et forskud og i årets løb yderligere betalinger. Ifølge bestemmelsens sidste afsnit, der blev indsat ved forordning nr. 3183/87 og ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2048/88 af 24. juni 1988 om ændring af forordning (EØF) nr. 729/70 (EFT L 185, s. 1), træffer Kommissionen fra januar 1988 kun beslutning om de månedlige forskud i betragtning af de udgifter, der er afholdt med de i artikel 4, stk. 2, tredje afsnit, i forordning nr. 729/70 omhandlede finansielle midler.

4 Betingelserne for udbetaling af de månedlige forskud fastsættes i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2776/88 af 7. september 1988 om de oplysninger, som medlemsstaterne skal fremsende med henblik på bogføring af de udgifter, der finansieres gennem EUGFL, Garantisektionen (EFT L 249, s. 9). Ifølge forordningens artikel 3, stk. 1, skal medlemsstaterne underrette Kommissionen om det samlede beløb af de betalte udgifter. Ifølge artikel 4, stk. 2, andet afsnit, kan Kommissionen udsætte udbetalingen af forskud til de medlemsstater, der fremsender de i artikel 3 omhandlede meddelelser med forsinkelse, eller hvis meddelelserne indeholder uoverensstemmelser, som kræver yderligere kontrol.

5 Med den begrundelse, at Den Italienske Republik havde undladt at opkræve visse afgifter i henhold til mælkekvotesystemet i regnskabsåret 1988/1989 og inden den 30. juni 1989 at indbetale de pågældende beløb til Kommissionen, nedsatte denne ved den anfægtede beslutning de udgifter, Den Italienske Republik havde anført at have afholdt i juli 1989, med 47 164 600 000 LIT.

6 Det fremgår af sagen, at der inden udstedelsen af denne beslutning havde fundet en brevveksling sted mellem Kommissionen og Den Italienske Republik, hvorunder parterne havde fremsat deres synspunkter.

7 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

8 For det første skal sagens genstand fastlægges. De anbringender, Den Italienske Republik har fremsat til støtte for annullationspåstanden, og forhandlingerne mellem parterne vedrører ikke spørgsmålet, om de italienske myndigheders manglende opkrævning i regnskabsåret 1988/1989 af visse afgifter i henhold til mælkekvotesystemet er i overensstemmelse med fællesskabsreglerne, men spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen i forbindelse med beslutningerne om de månedlige forskud har kompetence til at kontrollere, om medlemsstaterne har afholdt udgifterne i overensstemmelse med fællesskabsretten.

9 Til støtte for påstanden har Den Italienske Republik først anført, at Kommissionen ikke har kompetence til at nedsætte de forskud, en medlemsstat har ansøgt om på grundlag af de i løbet af en referenceperiode afholdte udgifter. Italien mener, at den ordning, der blev indført ved forordningerne nr. 3183/87, nr. 2048/88 og nr. 2776/88 ikke ændrede den retlige karakter af forskuddet til en refusionsordning, og Kommissionen kan udelukkende — i henhold til artikel 4 i forordning nr. 2776/88 — forsinke udbetalingen af forskuddene, hvis oplysningerne fremkommer for sent, eller hvis de indeholder uoverensstemmelser, som kræver yderligere kontrol. Italien hævder herefter, at såfremt Kommissionen ved en overtrædelse af fællesskabsretten tillægges kompetence til at nedsætte forskuddene, vil man foregribe proceduren vedrørende afslutningen af årsregnskaberne og tilsidesætte kontradiktionsprincippet.

10 Kommissionen har heroverfor i det væsentlige anført, at forordningerne nr. 3183/87 og nr. 2048/88 ændrede forskudsordningen til en ordning med månedlige udbetalinger på grundlag af de faktisk afholdte udgifter. Artikel 1, 2 og 3 i forordning nr. 729/70 er udtryk for et almindeligt princip, hvorefter Kommissionen alene har ret til at finansiere de udgifter, der er afholdt i overensstemmelse med fællesskabsretten. Kommissionen har tilbagevist de anbringender, der støttes på en tilsidesættelse af kontradiktionsprincippet.

11 For så vidt angår, for det første, anbringendet om, at Kommissionen ikke har kompetence til at nedsætte udbetalingen af de månedlige forskud, bemærkes, at i henhold til artikel 1, 2 og 3 i forordning nr. 729/70 finansierer EUGFL, Garantisektionen, restitutionerne ved udførsel til tredjelande og interventionerne til regulering af landbrugsmarkederne, som ydes henholdsvis foretages »efter Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget«.

12 I henhold til Domstolens faste praksis (jf. domme af 15.12.1987, sag 326/85, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 5091, præmis 7, og sag 332/85, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 5143, præmis 7, samt dom af 24.3.1988, sag 347/85, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 1749, præmis 11) tillader disse bestemmelser kun Kommissionen at anerkende sådanne beløb som påhvilende EUGFL, der er opstillet i de forskellige sektorer for landbrugsprodukter, hvorfor alle andre udbetalte beløb, især beløb, som de nationale myndigheder fejlagtigt har ment sig bemyndiget til at udbetale inden for rammerne af den fælles markedsordning, påhviler medlemsstaterne.

13 Betingelserne for at lade EUGFL finansiere udgifterne kan i øvrigt ikke fortolkes anderledes, når henses til formålet med forordning nr. 729/70. Da gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik skal sikre, at de erhvervsdrivende i de forskellige medlemsstater behandles ens, kan en medlemsstats nationale myndigheder ikke ved en udvidende fortolkning af en bestemt forskrift stille de erhvervsdrivende i denne medlemsstat bedre end de erhvervsdrivende i de andre medlemsstater, hvor der anlægges en mere restriktiv fortolkning af den pågældende forskrift.

14 Det kan herefter fastslås, at Kommissionen ved gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik ikke kan afholde udgifter i strid med de for den relevante fælles markedsordning gældende forskrifter.

15 Denne regel gælder generelt. Den skal ikke alene anvendes ved den årlige afslutning af de nationale kontorers og organers regnskaber, men også i forbindelse med yderligere udbetalinger i løbet af året, som siden ændringen af forskudsordningen i henhold til forordningerne nr. 3183/87 og nr. 2048/88 foretages på grundlag af de bogførte udgifter, der er afholdt i løbet af en bestemt forudgående periode.

16 Følgelig har Kommissionen inden den endelige beslutning vedrørende afslutningen af årsregnskaberne kompetence til at nedsætte de månedlige forskud på grundlag af den enkelte medlemsstats regnskabssituation over for EUGFL, såfremt den konstaterer, at det nationale organ i strid med fællesskabsretten ikke har opkrævet visse indtægter til gunst for EUGFL eller har afholdt visse udgifter, der belaster EUGFL.

17 For så vidt angår, for det andet, anbringendet vedrørende en tilsidesættelse af kontradiktionsprincippet, bemærkes, at dette princips rækkevidde skal bedømmes ud fra arten af den anfægtede beslutning.

18 Det bemærkes i denne forbindelse, at beslutninger om månedlige forskud, som i løbet af regnskabsåret alene træffes på grundlag af de til enhver tid disponible oplysninger, kun har midlertidig og foreløbig karakter og ikke kan foregribe den endelige beslutning vedrørende afslutningen af årsregnskaberne. Denne beslutning træffes efter en særlig kontradiktorisk sagsbehandling, hvorunder medlemsstaterne sikres fuld garanti for at kunne fremføre alle deres synspunkter.

19 Det er derfor indtil afslutningen af årsregnskaberne muligt at ændre beslutningerne om månedlige forskud, der således ikke endeligt kan skade den berørte medlemsstats økonomiske interesser. Det er nemlig kun beslutningen om årsafslutningen,

som endeligt bestemmer medlemsstatens økonomiske situation i forhold til EUGFL. Såfremt det ved udstedelsen af beslutningen måtte vise sig, at Kommissionen uberettiget har nedsat forskuddene, er den forpligtet til at genoprette den skade, den har påført den pågældende medlemsstat.

20 Overholdelsen af kontradiktionsprincippet, hvis grundlæggende karakter Domstolen altid har fremhævet, indebærer således ikke, at der ved vedtagelsen af beslutninger om de månedlige forskud — når henses til deres særlige karakter — skal anvendes samme indviklede kontradiktoriske procedure som ved den årlige afslutning af regnskaberne.

21 Det kan herefter fastslås, at Den Italienske Republiks mulighed for under den brevveksling, der gik forud for vedtagelsen af den anfægtede beslutning, at fremsætte sine synspunkter i det foreliggende tilfælde opfylder kravet om overholdelse af kontradiktionsprincippet.

22 Heraf følger, at sagsøgte bør frifindes.

Sagens omkostninger

23 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Da Den Italienske Republik har tabt sagen, pålægges det den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Sagsøgte frifindes.

2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.

Due Schockweiler Grévisse

Mancini Kakouris Moitinho de Almeida Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. oktober 1991.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident