opkrævningen af indtægter til gunst for EUGFL eller i forbindelse med udgifter, der finansieres af EUGFL.

2. Overholdelsen af kontradiktionsprincippet indebærer ikke, at der ved udstedelsen af beslutninger om månedlige forskud på de af EUGFL finansierede udgifter skal anvendes samme indviklede kontradiktoriske procedure som ved årsafslutningen af de nationale regnskaber.

For at overholde kontradiktionsprincippet er det tilstrækkeligt, at beslutningerne først træffes, efter at den pågældende medlemsstat har kunnet fremføre sine synspunkter. Beslutningerne har nemlig kun midlertidig og foreløbig karakter, idet de kan ændres i forbindelse med udstedelsen af beslutningen om årsafslutningen, som alene bestemmer medlemsstatens endelige økonomiske situation i forhold til EUGFL.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-346/89 *

I — Faktiske omstændigheder

1. 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 Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, restitutionerne ved udførsel til tredjelande og interventionerne til regulering af landbrugsmarkederne.

Forordningens artikel 4, stk. 2, første og andet afsnit, bestemmer, at Kommissionen stiller de midler, der er nødvendige for at foretage disse udbetalinger, til medlemsstaternes rådighed.

Artikel 4, stk. 2, tredje afsnit, som indsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 3183/87 af 19. oktober 1987 om særlige bestemmelser for finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT L 304, s. 1) 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), bestemmer:

»Efter at de bevillinger, der er tildelt EUGFL, Garantisektionen, for regnskabsåret 1987 er blevet opbrugt, stiller medlemsstaterne dog de fornødne finansielle midler, der skal dække de i artikel 1, stk. 2, omhandlede udgifter, til rådighed for deres udbetalende organer.«

* Processprog: italiensk.

Ifølge artikel 5, stk. 2, litra a), i forordning nr. 729/70 træffer Kommissionen, efter høring af Fondskomitéen, ved årets begyndelse beslutning om et forskud og i årets løb beslutning om yderligere betalinger. Artikel 5, stk. 2, litra a), sidste afsnit, som indsat ved forordning nr. 3183/87 og ændret ved forordning nr. 2048/88, bestemmer:

»Fra januar 1988 træffer Kommissionen kun beslutning om de månedlige forskud i betragtning af de udgifter, der er afholdt med de i artikel 4, stk. 2, tredje afsnit, omhandlede finansielle midler...«

Artikel 5, stk. 2, litra b), indfører en ordning om afslutning af kontorernes og organernes årsregnskaber på grundlag af den fremgangsmåde, der er fastsat i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1723/72 af 26. juli 1972 om regnskabsafslutning for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EFT Specialudgave, Anden Serie III, s. 110).

De nærmere bestemmelser vedrørende betalingen af de månedlige forskud er fastsat 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), der er trådt i stedet for Kommissionens forordning (EØF) nr. 3184/83 af 31. oktober 1983 om ordningen med forskud på de udgifter, der finansieres gennem EUGFL, Garantisektionen (EFT L 320, s. 1).

Forordningens artikel 3, stk. 1, lyder således:

»Medlemsstaterne meddeler senest den anden arbejdsdag i hver uge pr. telefax Kommissionen de samlede udgifter, der er betalt fra månedens begyndelse til udgangen af den foregående uge.«

Samme artikels stk. 5 bestemmer:

»Medlemsstaterne sender senest den 20. i hver måned Kommissionen et dokument, der skal foreligge i tre eksemplarer, og som skal anvendes til bogføringen af de udgifter, der er betalt i den foregående måned.«

Artikel 4, stk. 1, bestemmer, at Kommissionen på grundlag af disse oplysninger udbetaler de månedlige forskud. Artikel 4, stk. 2, andet afsnit, bestemmer:

»Kommissionen kan, efter at have informeret de berørte medlemsstater, udsætte betalingen af forskud til de medlemsstater, der fremsender de i artikel 3 omhandlede meddelelser med forsinkelse, eller hvis meddelelserne indeholder uoverensstemmelser, som kræver yderligere kontrol.«

Artikel 9, stk.1, bestemmer, at de udgifter, der meddeles for en måned, skal svare til de udbetalinger og opkrævninger, der faktisk er foretaget i løbet af den pågældende måned.

Ifølge artikel 6 i Rådets beslutning 88/377/EØF af 24. juni 1988 om budgetdisciplin (EFT L 185, s. 29) skal Kommissio-

nen indføre et effektivt »alarmsystem« i forbindelse med udgiftsudviklingen under EUGFL, Garantisektionen. Kommissionen anvender de forvaltningsbeføjelser, den har til rådighed, såfremt udviklingen i de faktiske udgifter overstiger den af Kommissionen fastsatte profil for hvert budgetkapitel under EUGFL, Garantisektionen, eller der er fare derfor.

Artikel 97 i finansforordningen af 21. december 1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budet (EFT L 356, s. 1), som vedrører indgåelse af udgiftsforpligtelser og betalingskontering under EUGFL, Garantisektionen, bestemmer, at artiklen skal anvendes med forbehold af den i forordning nr. 729/70 foreskrevne afslutning af regnskaberne. Finansforordningens artikel 99, som affattet ved Rådets forordning (EØF) nr. 2049/88 af 24. juni 1988 (EFT L 185, s. 3), bestemmer, at den regnskabsafslutning, der er foreskrevet i artikel 5 i forordning nr. 729/70 har til formål at fastslå størrelsen af de udgifter, der anerkendes som påhvilende EUGFL.

Ifølge artikel 7 i beslutning 88/377 finder udbetalingen af månedlige forskud under EUGFL, Garantisektionen, sted på grundlag af medlemsstaternes oplysninger.

2. Ved telex af 28. juli 1989 meddelte Kommissionen medlemsstaterne, at ifølge Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88 af 3. juni 1988 om gennemførelsesbestemmelserne for tillægsafgiften inden for mælkesektoren (EFT L 139, s. 12) skulle de afgifter, der opkræves i henhold til mælkekvotesystemet for den tilbagelagte tolvmåneders periode, dvs. regnskabsåret 1988/1989, være bogført senest den 30. juni 1989.

3. Efter Kommissionens opfattelse havde Den Italienske Republik — i strid med forordning nr. 1546/88 — undladt at opkræve visse afgifter i regnskabsåret 1988/1989, der sluttede den 31. marts 1989, og at indbetale de pågældende beløb inden den 30. juni 1989. Derfor nedsatte Kommissionen i beslutningen af 30. august 1989 om udbetaling af forskud på de bogførte udgifter, der finansieres af EUGFL, Garantisektionen, de udgifter, som Den Italienske Republik havde oplyst at have afholdt i juli 1989, med 47 164 600 000 LIT.

I en skrivelse af 12. oktober 1989 støttede Kommissionen denne beslutning på tre grunde:

— I meddelelse fra Kommissionen offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (EFT 1983 C 318, s. 3) forbeholdt Kommissionen sig ret til at nægte at udbetale de månedlige forskud via EUGFL, for så vidt angår udgifter, der er forårsaget af en af medlemsstaterne udvist retsstridig adfærd, som direkte berører Fællesskabets foranstaltninger.

— Ifølge Domstolens faste praksis kan alene udgifter, der afholdes i overensstemmelse med de for landbruget fastsatte regler, anerkendes som påhvilende EUGFL.

— Artikel 6 i beslutning 88/377 giver Kommissionen mulighed for at anvende sine forvaltningsbeføjelser, når der består risiko for, at udgifterne overskrider den fastsatte profil.

II — Parternes skriftlige indlæg og påstande

1. Den af Den Italienske Republik anlagte sag er registreret på Domstolens Justitskontor den 9. november 1989.

2. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

3. *Den Italienske Republik* har som sagsøger nedlagt følgende påstande:

— Den omtvistede beslutning kendes retsstridig og annulleres, for så vidt som det forskud på de bogførte udgifter, Italien har afholdt i juli 1989, herved er nedsat med 47 164 600 000 LIT.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

4. *Kommissionen* har som sagsøgt nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

1. *Den Italienske Republik* har først fremhævet, at det ikke skal afgøres, om Italien har udvist passivitet, for så vidt angår opkrævningen af mælkeafgiften, men udelukkende om Kommissionen er beføjet til at nedsætte de månedlige forskud til staterne. De af Kommissionen påberåbte tidligere nedsættelser af månedlige forskud er ikke relevante, da der ikke er tale om en fast administrativ praksis og da slet ikke om en bindende praksis.

Den Italienske Republik har gennemgået mekanismen i forbindelse med finansieringen gennem EUGFL, der blev indført ved forordning nr. 729/70, og som navnlig ud over den endelige regnskabsafslutning, der var genstand for forordning nr. 1723/72, omfatter en ordning med forudfinansiering, der blev fastsat i forordningerne nr. 3183/87 og nr. 2776/88.

Det fremgår af en gennemgang af disse forordninger, at Kommissionen i løbet af året på grundlag af simple månedlige meddelelser fra medlemsstaterne udbetaler månedlige forskud til staterne uden at kunne tage stilling til, om de meddelte udgifter er i overensstemmelse med Fællesskabets regler. Kommissionen har alene kompetence til at udskyde betalingen af forskuddet af rent formelle grunde.

Såfremt Kommissionens opfattelse lægges til grund, vil det indebære, enten at den ensidigt kan afgøre, om medlemsstaterne har udvist passivitet, uden at de har ret til at tage til genmæle, eller at der bestandig op-

står årelange tvistigheder med risiko for, at antallet af tvistemål uberettiget forøges.

Kommissionen kan ikke fortolke forordning nr. 729/70 med senere ændringer, herunder navnlig artikel 1-5, hvorefter udgifterne skal være afholdt i overensstemmelse med Fællesskabets regler, således at bestemmelserne giver Kommissionen kompetence til i forbindelse med udbetalingen af de månedlige forskud at undersøge, om udgifterne er forskriftsmæssige. Det fremgår nemlig klart af en gennemgang af forordningerne nr. 729/70, nr. 1723/72 og nr. 2776/88, at Kommissionens kontrol af medlemsstaternes meddelelser i forbindelse med de månedlige forskud er en rent formel kontrol af, om der består overensstemmelse mellem meddelelserne, hvorimod kontrollen af de samlede årsregnskaber, som finder sted på et senere tidspunkt, er en materiel kontrol, der er undergivet kontradiktionsprincippet.

Ifølge Den Italienske Republik er den begrundelse, Kommissionen har anført i ovennævnte skrivelse af 12. oktober 1989 ikke relevant. Meddelelsen af 1983 er ikke blot uden enhver retsvirkning, men vedrører også et andet område, nemlig statsstøtte. Domstolens praksis vedrørende finansieringen af udgifter gennem EUGFL er kun relevant for afslutningen af årsregnskaberne. Det ved beslutning 88/377 anførte alarmsystem finder ikke anvendelse, da betingelserne herfor ikke er opfyldt.

Finansforordningens artikel 97 bestemmer blot, at for så vidt angår udgifter afholdt i henhold til artikel 4 i forordning nr. 729/70, skal der foretages en undersøgelse af de opgørelser, medlemsstaterne har fremsendt i henhold til bestemmelserne i forordning nr. 2776/88.

Kommissionen kan ikke gøre gældende, at det indirekte kan skade de andre stater, såfremt det ikke anerkendes, at Kommissionen har kompetence til at nedsætte de forskud, som skal udbetales til de stater, der har afholdt udgifter, som ikke er i overensstemmelse med Fællesskabets regler. Det forhold, at det først ved den årlige afslutning af regnskaberne kontrolleres, om en udgift er afholdt i overensstemmelse med Fællesskabets regler, kan givetvis ikke ændre det indbyrdes forhold mellem staterne, for så vidt angår fordelingen af midler til gennemførelse af den fælles landbrugspolitik, og sikre én stat fordele på en andens bekostning.

2. *Kommissionen* har fremhævet betydningen af tvisten, for så vidt som det skal afgøres, om Kommissionen under forskudsproceduren kan kontrollere, om medlemsstaterne har afholdt udgifterne i overensstemmelse med Fællesskabets regler, eller om den først ved afslutningen af regnskaberne har kompetence til at udøve en sådan kontrol.

Yderligere har Kommissionen henvist til de tidligere tilfælde, hvor den har foretaget nedsættelser i forbindelse med fastsættelsen af de månedlige forskud.

Ved forordningerne nr. 3183/87 og nr. 2048/88 blev ordningen med yderligere udbetalinger ændret til en ordning med månedlige udbetalinger i løbet af året, som ikke længere hvilede på et skøn over kommende udgifter, men på faktisk afholdte udgifter. Disse udgifter defineres ved henvisning til artikel 1, stk. 2, samt artikel 2 og 3 i forordning nr. 729/70, hvorefter alene udgifter afholdt i henhold til Fællesskabets regler kan finansieres. Ændringen af forskudsordningen til en ordning med forskudt finansiering indebærer, at der efterfølgende

skal føres kontrol med, om udgifterne er afholdt i overensstemmelse med Fællesskabets regler. Forordning nr. 2776/88 kan ikke fortolkes således, at der kun kan foretages en rent formel kontrol. Forordningen skal nemlig anvendes ikke blot i overensstemmelse med artikel 5, stk. 2, litra a), men også med artikel 2 og 3 i forordning nr. 729/70, hvorefter der kun er mulighed for at finansiere udgifter afholdt i overensstemmelse med Fællesskabets regler.

Ifølge artikel 3, stk. 5, og artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 2776/88 kan der foretages en materiel kontrol af de afholdte udgifter. En sådan kontrol er udtrykkeligt foreskrevet i ovennævnte finansforordning. Det forhold, at artikel 5 i forordning nr. 729/70 bestemmer, at Kommissionen først kan træffe beslutning efter høring af Fondskomitéen, understreger klart, at der ikke blot er tale om en rent formel procedure. Derfor anførte Kommissionen i meddelelsen af 1983, at den under forskudsproceduren ikke kunne tage udgifter afholdt i strid med Fællesskabets regler i betragtning.

Siden 1988 skal der under forskudsproceduren være mulighed for at kontrollere, om de meddelte udgifter er i overensstemmelse med Fællesskabets regler, såfremt der består risiko for, at de vedtagne budgetmidler overskrides.

Artikel 6 i beslutning 88/377 om budgetdisciplin giver udtrykkeligt Kommissionen forvaltningsbeføjelser med henblik på at stabilisere udgifterne, bl.a. ved en nedsættelse af de månedlige forskud, såfremt udgifterne ikke er blevet afholdt i overensstemmelse med Fællesskabets regler. Spørgsmålet, om bestemmelsen udgør et selvstændigt retsgrundlag for nedsættelsesforanstaltninger, er ikke relevant, da retsgrundlaget for sådanne foranstaltninger findes i artikel 5, stk. 2, litra a), sammenholdt med artikel 2, 3 og 4 i forordning nr. 729/70. En anden fortolkning ville ikke blot indebære, at den stat, som har afholdt udgifter i strid med Fællesskabets regler, unddrager sig følgerne af denne tilsidesættelse af reglerne indtil afslutningen af årsregnskaberne, men også at Kommissionen af denne grund yderligere må pålægge de øvrige medlemsstater udgifter ved at nedsætte de bevillinger, der er opført under andre kapitler i budgettet, eller ved at skærpe de stabiliserende foranstaltninger.

F. A. Schockweiler
Refererende dommer