# ARREST VAN HET HOF
17 oktober 1991 *

In zaak C-346/89,

**Italiaanse Republiek,** vertegenwoordigd door L. Ferrari Bravo, hoofd van de afdeling diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, bijgestaan door O. Fiumara, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Italiaanse ambassade, Rue Marie-Adélaïde 5,

verzoekster,

tegen

**Commissie van de Europese Gemeenschappen,** vertegenwoordigd door D. Booß en E. de March, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij R. Hayder, representant van de juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg

verweerster,

betreffende een beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking C(89)1525 van de Commissie van 30 augustus 1989 betreffende de toekenning van een voorschot op de boeking van de door het EOGFL, afdeling Garantie, te financieren uitgaven, voor zover de Commissie daarbij het gevraagde voorschot heeft verminderd,

wijst

## HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, F. A. Schockweiler en F. Grévisse, kamerpresidenten, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida en M. Zuleeg, rechters,

advocaat-generaal: M. Darmon
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

* Procestaal: Italiaans.

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 16 april 1991,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 juni 1991,

het navolgende

## Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 9 november 1989, heeft de Italiaanse Republiek krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag verzocht om gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking C(89)1525 van de Commissie van 30 augustus 1989 betreffende de toekenning van een voorschot op de boeking van de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (hierna: „EOGFL"), te financieren uitgaven, voor zover de Commissie daarbij het gevraagde voorschot heeft verminderd.

2 Ingevolge artikel 1, lid 2, en de artikelen 2 en 3 van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB 1970, L 94, blz. 13), financiert de afdeling Garantie van het EOGFL de restituties bij uitvoer naar derde landen en de interventies ter regulering van de landbouwmarkten. Ingevolge artikel 4, lid 2, derde alinea, in de versie van verordening (EEG) nr. 3183/87 van de Raad van 19 oktober 1987 houdende vaststelling van bijzondere bepalingen betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB 1987, L 304, blz. 1), worden de financiële middelen ter dekking van de in artikel 1, lid 2, bedoelde uitgaven door de Lid-Staten ter beschikking gesteld naar gelang van de behoeften van hun betaaldiensten.

3 Overeenkomstig artikel 5, lid 2, sub a, van verordening nr. 729/70 stort de Commissie, na raadpleging van het Comité van het Fonds, bij de aanvang van het jaar een voorschot en in de loop van het jaar aanvullende betalingen. Op grond van de laatste alinea van die bepaling, toegevoegd bij verordening nr. 3183/87 en gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2048/88 van de Raad van 24 juni 1988 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 729/70 (PB 1988, L 185, blz. 1), beslist de Commissie met ingang van januari 1988 over de maandelijkse voorschotten uitsluitend op basis van de boeking van de uitgaven die met de in artikel 4, lid 2, derde alinea, van verordening nr. 729/70 bedoelde financiële middelen zijn gedaan.

4 De modaliteiten van de betaling van de maandelijkse voorschotten zijn geregeld in verordening (EEG) nr. 2776/88 van de Commissie van 7 september 1988 betreffende de gegevens die de Lid-Staten moeten verstrekken voor de boeking van de uit de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL) gefinancierde uitgaven (PB 1988, L 249, blz. 9). Volgens artikel 3, lid 1, van die verordening zijn de Lid-Staten verplicht de Commissie de gedane uitgaven regelmatig mee te delen. De Commissie kan krachtens artikel 4, lid 2, tweede alinea, de betaling van voorschotten echter uitstellen voor de Lid-Staten waarvan de mededelingen niet tijdig zijn ontvangen of tegenstrijdigheden bevatten die nadere controle vereisen.

5 Op grond dat de Italiaanse Republiek had nagelaten bepaalde heffingen in het kader van de melkquotaregeling tijdens het boekjaar 1988/1989 te innen en de betrokken bedragen vóór 30 juni 1989 aan de Commissie te betalen, bracht de Commissie in de litigieuze beschikking een bedrag van 47 164 600 000 LIT in mindering op de uitgaven die de Italiaanse Republiek volgens haar opgave in juli 1989 had gedaan.

6 Blijkens het dossier was aan de vaststelling van die beschikking een briefwisseling tussen de Commissie en de Italiaanse Republiek voorafgegaan, waarin beide partijen hun standpunt hadden toegelicht.

7 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten, het procesverloop en de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

8 Vooraf moet het onderwerp van het onderhavige beroep worden vastgesteld. De door de Italiaanse Republiek aangevoerde nietigheidsgronden en de discussies tussen partijen hebben geen betrekking op de vraag of de Italiaanse instanties, door bepaalde heffingen in het kader van de melkquotaregeling voor het boekjaar 1988/1989 niet te innen, inbreuk op de gemeenschapsregeling hebben gemaakt, maar om de vraag of de Commissie bevoegd is bij haar beslissing over de maandelijkse voorschotten te controleren, of de Lid-Staten de uitgaven in overeenstemming met het gemeenschapsrecht hebben gedaan.

9 Tot staving van haar beroep stelt de Italiaanse Republiek in de eerste plaats, dat de Commissie niet bevoegd is de door een Lid-Staat op basis van de werkelijke uitgaven in een referentieperiode aangevraagde voorschotten te verminderen. Door de bij de verordeningen nrs. 3183/87, 2048/88 en 2776/88 ingevoerde procedure is de voorschotregeling juridisch gezien niet veranderd in een restitutieregeling, en de Commissie kan ingevolge artikel 4 van verordening nr. 2776/88 enkel de betaling van voorschotten uitstellen wanneer de mededelingen niet tijdig zijn ontvangen of tegenstrijdigheden bevatten die nadere controle vereisen. Een bevoegdheid van de Commissie om bij schending van het gemeenschapsrecht de voorschotten te verminderen, betekent voorts dat vooruit wordt gelopen op de procedure van goedkeuring van de rekeningen en dat het recht van verweer van de Lid-Staten wordt miskend.

10 Het verweer van de Commissie komt erop neer, dat bij de verordeningen nrs. 3183/87 en 2048/88 de voorschotregeling is omgezet in een stelsel van maandelijkse betalingen op basis van de werkelijke uitgaven. In de artikelen 1, 2 en 3 van verordening nr. 729/70 komt het algemene beginsel tot uitdrukking, dat de Commissie alleen uitgaven mag financieren die in overeenstemming met het gemeenschapsrecht zijn gedaan. De Commissie betwist, dat het recht van verweer is geschonden.

11 Wat in de eerste plaats het middel betreft, dat de Commissie niet bevoegd is de maandelijkse voorschotten te verminderen, zij eraan herinnerd, dat volgens de artikelen 1, 2 en 3 van verordening nr. 729/70 door de afdeling Garantie van het EOGFL worden gefinancierd de restituties bij uitvoer naar derde landen en de interventies ter regulering van de landbouwmarkten, die „volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten" zijn verleend.

12 Volgens vaste rechtspraak (zie de arresten van 15 december 1987, zaak 326/85, Nederland/Commissie, Jurispr. 1987, blz. 5091, r. o. 7, en zaak 332/85, Duitsland/Commissie, ibid., blz. 5143, r. o. 7; arrest van 24 maart 1988, zaak 347/85, Verenigd Koninkrijk/Commissie, Jurispr. 1988, blz. 1749, r. o. 11) mag de Commissie krachtens die voorschriften slechts ten laste van het EOGFL brengen de bedragen die overeenkomstig de in de verschillende landbouwsectoren gestelde regels zijn betaald. Alle overigens betaalde bedragen, met name die waarvan de nationale autoriteiten ten onrechte hebben aangenomen dat zij ze in het raam van de gemeenschappelijke marktordeningen mochten betalen, blijven ten laste van de Lid-Staten.

13 Deze uitlegging van de voorwaarden waaronder uitgaven ten laste van het EOGFL kunnen worden gebracht, vloeit voorts dwingend voort uit de doelstelling van verordening nr. 729/70. Het voeren van een gemeenschappelijk landbouwbeleid waarbij de economische subjecten in alle Lid-Staten gelijk worden behandeld, laat immers niet toe, dat de nationale autoriteiten van een Lid-Staat met behulp van een ruime uitlegging van een bepaald voorschrift de economische subjecten in deze staat bevoordelen ten koste van die in andere Lid-Staten waar een engere uitlegging wordt toegepast.

14 Bijgevolg is de Commissie niet bevoegd, bij het beheer van het gemeenschappelijk landbouwbeleid betalingsverplichtingen aan te gaan die niet stroken met de voorschriften van de betrokken gemeenschappelijke marktordening.

15 Deze regel geldt algemeen; zij is niet alleen dwingend voor de jaarlijkse goedkeuring van de rekeningen van de nationale diensten en organen, maar ook voor de aanvullende betalingen in de loop van het jaar, die sinds de wijziging van de voorschotregeling bij de verordeningen nrs. 3183/87 en 2048/88 gedaan worden op basis van de boeking van de gedurende een bepaalde voorafgaande periode verrichte uitgaven.

16 Mitsdien is de Commissie bevoegd, in afwachting van de definitieve goedkeuring van de jaarrekeningen de maandelijkse voorschotten overeenkomstig de boekhoudkundige situatie van iedere Lid-Staat bij het EOGFL te verminderen, wanneer zij vaststelt dat het nationale orgaan in strijd met het gemeenschapsrecht bepaalde heffingen ten behoeve van het EOGFL niet heeft geïnd of bepaalde uitgaven ten laste van het EOGFL heeft gedaan.

17 Wat in de tweede plaats het middel van schending van het recht van verweer betreft, moet erop worden gewezen, dat de strekking van dit beginsel moet worden bepaald in het licht van de aard van de in geding zijnde beschikking.

18 De maandelijkse voorschotbeschikkingen, die in de loop van het begrotingsjaar alleen op basis van de op dat moment beschikbare gegevens worden gegeven, hebben slechts een voorlopig karakter en kunnen de uiteindelijke beschikking over de goedkeuring van de jaarrekeningen niet prejudiciëren. Deze laatste beschikking wordt gegeven na een bijzondere procedure op tegenspraak, die de Lid-Staten alle waarborgen biedt dat zij hun standpunt uiteen kunnen zetten.

19 Een voorschotbeschikking van de Commissie blijft derhalve tot de goedkeuring van de jaarrekeningen vatbaar voor herziening en kan de financiële belangen van de betrokken Lid-Staat dus niet definitief schaden. Enkel de beschikking inzake de

goedkeuring van de jaarrekeningen legt immers definitief de financiële positie van de Lid-Staat ten opzichte van het EOGFL vast. Mocht daarbij blijken dat de Commissie de voorschotten ten onrechte heeft verminderd, dan dient zij de voor de betrokken Lid-Staat ontstane schade te vergoeden.

20 Gezien het speciale karakter van de maandelijkse voorschotbeschikkingen, is het voor de eerbiediging van het recht van verweer, waarvan het Hof steeds de fundamentele betekenis heeft beklemtoond, dus niet nodig, dat die beschikkingen worden gegeven volgens de ingewikkelde, voor de goedkeuring van de jaarrekeningen geldende procedure op tegenspraak.

21 Derhalve moet worden vastgesteld, dat door de aan de Italiaanse Republiek geboden mogelijkheid haar zienswijze uiteen te zetten in de briefwisseling die aan de vaststelling van de bestreden beschikking vooraf is gegaan, in casu is voldaan aan de vereisten van het beginsel inzake de eerbiediging van het recht van verweer.

22 Mitsdien moet het beroep worden verworpen.

**Kosten**

23 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

**1) Verwerpt het beroep.**

**2) Verwijst de Italiaanse Republiek in de kosten.**

Due Schockweiler Grévisse

Mancini Kakouris Moitinho de Almeida Zuleeg

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 17 oktober 1991.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

O. Due