ciering voor rekening van laatstgenoemde komt.

2. Voor de eerbiediging van het recht van verweer is het niet nodig, dat de maandelijkse voorschotbeschikkingen betreffende de door het EOGFL gefinancierde uitgaven worden gegeven volgens de ingewikkelde, voor de goedkeuring van de nationale jaarrekeningen geldende procedure op tegenspraak; om aan de vereisten van dit beginsel te voldoen, volstaat het dat deze beschikkingen worden gegeven nadat de betrokken Lid-Staat zijn zienswijze heeft kunnen uiteenzetten. Deze beschikkingen hebben namelijk slechts een voorlopig karakter en blijven vatbaar voor herziening tot de vaststelling van de beschikking inzake de goedkeuring van de jaarrekeningen, die de enige is die de financiële positie van de Lid-Staat ten opzichte van het EOGFL definitief vastlegt.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-346/89 *

I — De feiten

1. 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), bepaalt in artikel 1, lid 2, en in de artikelen 2 en 3, dat de afdeling „Garantie" van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (hierna: „EOGFL") de restituties bij uitvoer naar derde landen en de interventies ter regulering van de landbouwmarkten financiert.

Ingevolge artikel 4, lid 2, eerste en tweede alinea, van die verordening stelt de Commissie aan de Lid-Staten de nodige middelen ter beschikking met het oog op de te verrichten betalingen.

Bij 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), is aan artikel 4, lid 2, een derde alinea toegevoegd, die nadien weer is 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). Deze alinea luidt als volgt:

„Na uitputting evenwel van de kredieten die voor het begrotingsjaar 1987 ter beschikking zijn gesteld van het EOGFL, afdeling Garantie, 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".

* Procestaal: Italiaans.

Overeenkomstig artikel 5, lid 2, sub a, van verordening nr. 729/70 beslist de Commissie, na raadpleging van het Comité van het Fonds, bij de aanvang van het jaar over het toekennen van een voorschot en in de loop van het jaar over aanvullende stortingen. Volgens de laatste alinea van die bepaling, die is toegevoegd bij verordening nr. 3183/87 en gewijzigd bij verordening nr. 2048/88,

„besluit de Commissie met ingang van januari 1988 uitsluitend over de maandelijkse voorschotten betreffende de uitgaven die met de in artikel 4, lid 2, derde alinea, bedoelde financiële middelen zijn gedaan (...)".

Artikel 5, lid 2, sub b, regelt de jaarlijkse goedkeuring van de rekeningen van de nationale diensten en organen; de modaliteiten daarvan zijn vastgesteld bij verordening (EEG) nr. 1723/72 van de Commissie van 26 juli 1972 inzake de goedkeuring van de rekeningen betreffende het EOGFL, afdeling Garantie (PB 1972, L 186, blz. 1).

De modaliteiten voor de betaling van de maandelijkse voorschotten zijn vastgesteld bij 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 EOGFL gefinancierde uitgaven (PB 1988, L 249, blz. 9), die in de plaats is gekomen van verordening (EEG) nr. 3184/83 van de Commissie van 31 oktober 1983 betreffende de voorschotregeling voor uit de afdeling Garantie van het EOGFL gefinancierde uitgaven (PB 1983, L 320, blz. 1).

Artikel 3, lid 1, van die verordening luidt als volgt:

„De Lid-Staten delen de Commissie uiterlijk de tweede werkdag van iedere week per telekopie de totale uitgaven mee die vanaf het begin van de maand tot het einde van de voorafgaande week zijn gedaan."

Artikel 3, lid 5, bepaalt:

„De Lid-Staten dienen uiterlijk de twintigste van iedere maand bij de Commissie in drievoud een dossier in bestemd voor de boeking op de Gemeenschapsbegroting van de uitgaven die in de voorafgaande maand zijn gedaan."

Volgens artikel 4, lid 1, betaalt de Commissie uitgaande van die meegedeelde gegevens de maandelijkse voorschotten. Artikel 4, lid 2, tweede alinea, luidt als volgt:

„De Commissie kan, na de betrokken Lid-Staten te hebben ingelicht, de betaling van voorschotten (...) uitstellen voor de Lid-Staten waarvan de in artikel 3 bedoelde mededelingen niet tijdig zijn ontvangen of tegenstrijdigheden bevatten die bijkomend nazicht oproepen."

Volgens artikel 9, lid 1, moeten de voor een bepaalde maand gemelde uitgaven overeenkomen met de in die maand werkelijk uitbetaalde en geïnde bedragen.

Ingevolge artikel 6 van beschikking 88/377/EEG van de Raad van 24 juni 1988 betreffende de begrotingsdiscipline (PB

1988, L 185, blz. 29), moet de Commissie een doeltreffend „alarmsysteem" invoeren met betrekking tot de ontwikkeling van de uitgaven van het EOGFL, afdeling Garantie; de Commissie moet gebruik maken van de haar ter beschikking staande beheersinstrumenten, wanneer de reële uitgaven sneller stijgen of dreigen te stijgen dan in het schema dat zij voor elk hoofdstuk van de begroting van het EOGFL, afdeling Garantie, heeft vastgesteld.

Het Financieel reglement van 21 december 1977 van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen (PB 1977, L 356, blz. 1), bepaalt in artikel 97 inzake de betalingsverplichting en de boeking tot betaling ter zake van het EOGFL, afdeling Garantie, dat die bepaling van toepassing is onverminderd de goedkeuring van de rekeningen, bedoeld in verordening nr. 729/70. Artikel 99 van het Financieel reglement, in de versie van verordening (EEG) nr. 2049/88 van de Raad van 24 juni 1988 (PB 1988, L 185, blz. 3), herinnert eraan, dat de in artikel 5, lid 2, sub b, van verordening nr. 729/70 bedoelde goedkeuring van de rekeningen tot doel heeft het bedrag te bepalen van de uitgaven dat als ten laste van het EOGFL komend moet worden aangemerkt.

Volgens artikel 7 van beschikking 88/377 geschiedt de betaling van de maandelijkse voorschotten EOGFL-Garantie op basis van de door de Lid-Staten verstrekte gegevens.

2. Bij telexbericht van 28 juli 1989 wees de Commissie de Lid-Staten erop, dat overeenkomstig verordening (EEG) nr. 1546/88 van de Commissie van 3 juni 1988 houdende de toepassingsbepalingen voor de extra heffing in de sector melk (PB 1988, L 139, blz. 12), de heffingen op grond van de melkquotaregeling voor de afgelopen periode van twaalf maanden, dat wil zeggen voor het boekjaar 1988/1989, uiterlijk op 30 juni 1989 moesten worden geboekt.

3. Volgens de Commissie had de Italiaanse Republiek in strijd met verordening nr. 1546/88 nagelaten bepaalde heffingen gedurende het boekjaar 1988/1989, dat op 31 maart 1989 afliep, te innen en de betrokken betalingen vóór 30 juni 1989 te verrichten; de Commissie trok derhalve in haar beschikking van 30 augustus 1989 betreffende de toekenning van voorschotten op grond van de boeking van de uit de afdeling Garantie van het EOGFL gefinancierde uitgaven, een bedrag van 47 164 600 000 LIT af van de uitgaven die de Italiaanse Republiek volgens haar opgave in juli 1989 had gedaan.

In een nota van 12 oktober 1989 motiveerde de Commissie die beschikking als volgt:

— in haar in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* (PB 1983, C 318, blz. 3) bekendgemaakte mededeling had zij aangekondigd dat zij zich het recht voorbehield de betaling van de maandelijkse voorschotten van het EOGFL, afdeling Garantie, te weigeren met betrekking tot uitgaven veroorzaakt door een onwettige gedraging van de Lid-Staten, die rechtstreeks van invloed was op communautaire maatregelen;

— volgens vaste rechtspraak van het Hof mochten enkel uitgaven die met de landbouwregelingen in overeenstemming zijn, ten laste van de afdeling Garantie van het EOGFL worden gebracht;

— volgens artikel 6 van beschikking 88/377 kon zij gebruik maken van de haar ter beschikking staande beheersinstrumenten, wanneer de reële uitgaven sneller stijgen of dreigen te stijgen dan in het vastgestelde schema.

II — Schriftelijke procedure en conclusies van partijen

1. Het verzoekschrift van de Italiaanse Republiek is op 9 november 1989 ter griffie van het Hof ingeschreven.

2. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

3. De *Italiaanse Republiek*, verzoekster, concludeert dat het den Hove behage:

— de litigieuze beschikking onwettig en nietig te verklaren, voor zover het bedrag van de maandelijkse voorschotten op de boeking van de door Italië in de maand juli 1989 gedane EOGFL-uitgaven daarbij met 47 164 600 000 LIT is verminderd;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

4. De *Commissie*, verweerster, concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster te verwijzen in de kosten van het geding.

III — Middelen en argumenten van partijen

1. De *Italiaanse Republiek* stelt om te beginnen, dat het er niet om gaat te onderzoeken of Italië heeft nagelaten de melkheffing te innen, maar alleen of de Commissie bevoegd is de aan de staten uitbetaalde maandelijkse voorschotten te verminderen. De door de Commissie aangevoerde eerdere gevallen waarin de maandelijkse voorschotten zijn verminderd, zijn niet relevant, aangezien het niet gaat om een vaste en nog minder om een dwingende administratieve praktijk.

De Italiaanse Republiek laat de bij verordening nr. 729/70 ingevoerde financieringsregelingen van het EOGFL de revue passeren; daarin wordt met name, naast de eindgoedkeuring van de rekeningen als geregeld in verordening nr. 1723/72, ook een regeling omschreven voor financiering vooraf als bedoeld in de verordeningen nrs. 3183/87 en 2776/88.

Uit het onderzoek van die verordeningen blijkt onder meer, dat de Commissie in de loop van het jaar de Lid-Staten maandelijkse voorschotten betaalt op basis van eenvoudige maandelijkse mededelingen van die Lid-Staten. Daarbij mag zij niet beoordelen of de meegedeelde uitgaven volgens de communautaire voorschriften zijn gedaan; zij is alleen bevoegd de betaling van het voorschot om formele redenen uit te stellen.

Zou men het standpunt van de Commissie volgen, dan betekent dat, dat men het aan haar overlaat eenzijdig te bepalen of de Lid-Staten nalatig zijn, zonder dat deze zich kunnen verweren, en dat men een stroom van jarenlang durende geschillen veroor-

zaakt met het risico van een stijgend aantal onnodige procedures in rechte.

Verordening nr. 729/70, zoals gewijzigd, en in het bijzonder de artikelen 1 tot en met 5 ervan, bepalende dat de uitgaven volgens de communautaire voorschriften moeten worden gedaan, kan door de Commissie niet aldus worden uitgelegd, dat zij bevoegd is die conformiteit reeds bij de uitbetaling van de maandelijkse voorschotten te onderzoeken. Bij onderzoek van de verordeningen nrs. 729/70, 1723/72 en 2776/88 blijkt duidelijk, dat wat de maandelijkse voorschotten betreft, de controle door de Commissie van de mededelingen van de Lid-Staat louter de formele regelmatigheid dient te betreffen, terwijl de latere jaarlijkse controle van de samenvattende rekeningen een controle ten gronde is, die volgens een procedure op tegenspraak verloopt.

Volgens de Italiaanse Republiek zijn de door de Commissie in haar informatieve nota van 12 oktober 1985 aangevoerde rechtvaardigingsgronden niet ter zake dienend. Behalve dat de mededeling van 1983 geen enkele juridische waarde heeft, betreft zij een ander gebied, te weten dat van de steunmaatregelen. De rechtspraak van het Hof betreffende de boeking van de EOGFL-uitgaven is slechts van toepassing op de goedkeuring van de jaarrekeningen. Het bij beschikking nr. 88/377 ingevoerde alarmsysteem is niet van toepassing, daar aan de daartoe gestelde voorwaarden niet is voldaan.

Artikel 97 van het Financieel reglement voorziet voor de uitgaven die met toepassing van artikel 4 van verordening nr. 729/70 worden verricht, alleen in een onderzoek van de staten welke door de Lid-Staten overeenkomstig de bepalingen van verordening nr. 2776/88 zijn toegezonden.

De Commissie kan niet waar maken, dat wanneer zij de voorschotten van de Lid-Staten die met de communautaire voorschriften strijdige uitgaven hebben verricht, niet zou mogen verminderen, dit de andere staten indirect zou benadelen. De omstandigheid dat pas bij de jaarlijkse afrekening wordt gecontroleerd of een uitgave overeenkomstig het gemeenschapsrecht is gedaan, kan als zodanig zeker niet het evenwicht tussen de staten verstoren bij de verdeling van de middelen voor de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en kan evenmin een staat ten koste van een andere bevoordelen.

2. De *Commissie* beklemtoont het belang van het geding, voor zover daarin moet worden beslist of zij al tijdens de voorschotprocedure mag nagaan of de door de Lid-Staten meegedeelde uitgaven volgens de communautaire voorschriften zijn gedaan dan wel of zij die controle pas later bij de goedkeuring van de rekeningen mag verrichten.

Voorts verwijst zij naar eerdere gevallen waarin zij bij de toekenning van de maandelijkse voorschotten kortingen heeft toegepast.

Door de verordeningen nrs. 3183/87 en 2048/88 zijn de aanvullende betalingen omgezet in maandelijkse betalingen in de loop van het jaar. Deze hebben nu geen betrekking meer op geschatte toekomstige uitgaven, maar op werkelijke uitgaven. Voor de bepaling van die uitgaven verwijst de regeling naar de artikelen 1, lid 2, 2 en 3 van verordening nr. 729/70, volgens welke alleen de in overeenstemming met de communautaire voorschriften verrichte uitgaven kunnen worden gefinancierd. De omzetting van de voorschotregeling in een stelsel van uitgestelde boeking vergt een controle ach-

teraf of de uitgaven overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn verricht. Verordening nr. 2776/88 kan niet aldus worden uitgelegd, dat zij enkel formele controle toelaat; de toepassing van deze regeling dient immers in overeenstemming met artikel 5, lid 2, sub a, maar ook met de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 te geschieden, volgens welke enkel de overeenkomstig de communautaire voorschriften verrichte uitgaven worden gefinancierd.

De artikelen 3, lid 5, en 4, lid 2, van verordening nr. 2776/88 bieden de mogelijkheid voor een materiële controle van de gedane uitgaven. Dat onderzoek wordt uitdrukkelijk in het Financieel reglement voorgeschreven. Ook het feit dat verordening nr. 729/70 in artikel 5 de beslissing van de Commissie over de betaling van de voorschotten afhankelijk stelt van de raadpleging van het Comité van het EOGFL, geeft duidelijk aan dat het niet een zuiver formele procedure is. In voornoemde mededeling van 1983 heeft de Commissie er dan ook op gewezen, dat zij bij de voorschotregeling geen rekening zou houden met uitgaven die in strijd met communautaire voorschriften waren verricht.

Sinds 1988 is de mogelijkheid om bij de toekenning van voorschotten na te gaan of de meegedeelde uitgaven in overeenstemming met het gemeenschapsrecht zijn gedaan, tot een verplichting geworden wanneer het duidelijk is dat de beschikbare begrotingsmiddelen dreigen te worden overschreden.

Artikel 6 van beschikking 83/377 betreffende de begrotingsdiscipline, stelt de Commissie uitdrukkelijk beheersinstrumenten ter beschikking voor de stabilisering van de uitgaven, met inbegrip van een korting op de maandelijkse voorschotten, wanneer de uitgaven niet in overeenstemming met het gemeenschapsrecht zijn gedaan. Het is niet van belang, of deze bepaling een zelfstandige rechtsgrondslag oplevert voor deze kortingsmaatregelen, daar die rechtsgrondslag te vinden is in artikel 5, lid 2, sub a, juncto de artikelen 2, 3 en 4 van verordening nr. 729/70. Een andere uitlegging zou niet slechts betekenen, dat een staat die in strijd met het gemeenschapsrecht uitgaven heeft gedaan, tot het moment van goedkeuring van de rekeningen van de gevolgen van die inbreuk verschoond zou blijven, maar ook dat de Commissie niet betrokken Lid-Staten ten onrechte in de problemen zou moeten brengen door middelen in andere begrotingshoofdstukken te verminderen of zelfs door een aanscherping van de stabilisatoren voor te stellen.

F. A. Schockweiler
rechter-rapporteur