peret kreditering af egne indtægter, er medlemsstaterne, som kun medvirker ved opkrævningen af disse indtægter og ved at stille dem til rådighed, men ikke ved forvaltningen af dem, forpligtet til at foretage den ønskede anticiperede kreditering uden at skulle give udtryk for deres samtykke eller manglende samtykke hertil.

Dette resultat ændres ikke af den omstændighed, at samme forordnings artikel 12, stk. 2, giver Kommissionen en anden mulighed for at imødegå eventuelle finansielle problemer, fordi det alene tilkommer Kommissionen at vælge mellem de to muligheder, som den råder over.

2. Det fremgår af selve ordlyden af artikel 11 i forordning nr. 2891/77, at morarenterne skal betales af medlemsstaterne ved »enhver forsinkelse« med overførslen af egne indtægter til Kommissionens konto, uanset årsagen hertil, således at en medlemsstat ikke kan fritages for at betale dem under henvisning til, at den ikke var overbevist om, at en opfordring til anticiperet kreditering af disse indtægter i henhold til forordningens artikel 10, stk. 2, er bindende.

Satsen for disse morarenter fastsættes skønsmæssigt i artikel 11 i forhold til alle medlemsstaterne på et niveau, som ikke kan veksle alt efter de særlige omstændigheder i hvert enkelt tilfælde.

RETSMØDERAPPORT
i sag 93/85 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Ved stævning, indleveret til Domstolens justitskontor den 11. april 1985, har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i henhold til EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at Det forenede kongerige Storbritannien og Nordirland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten ved ikke at have efterkommet den opfordring, som Kommissionen har rettet til det i henhold til artikel 10, stk. 2, første afsnit, i Rådets forordning nr. 2891/77 af 19. december 1977 (EFT L 336, s. 1), og ved derefter at nægte at betale renter i henhold til samme forordnings artikel 11.

Forordning nr. 2891/77 har til formål at gennemføre afgørelsen af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabernes egne indtægter (EFT 1970 I, s. 201) og erstatter Rådets forordning nr. 2/71 af 2. januar 1971 (EFT 1971 I, s. 3).

Forordningens artikel 9, stk. 1, første afsnit, bestemmer, at beløbet for de såkaldte traditionelle egne indtægter, det vil navnlig sige landbrugsafgifterne og lignende beløb samt told i henhold til den fælles toldtarif og lignende beløb (jfr. artikel 2 i afgørelsen af 21. april 1970), »krediteres af hver medlemsstat den konto, der er oprettet med henblik herpå i Kommissionens navn hos finansfor-

* Processprog: Engelsk.

valtningen eller hos det af medlemsstaten udpegede organ«.

Ifølge artikel 10, stk. 1, foretages »den i artikel 9, stk. 1, omhandlede kreditering... senest den 20. i den anden måned efter den måned, i hvilken fordringen er fastlagt«.

Som en undtagelse fra reglen i stk. 1 bestemmer samme artikels stk. 2 følgende:

»Medlemsstaterne kan om nødvendigt af Kommissionen opfordres til en anticiperet kreditering en måned tidligere for så vidt angår andre indtægter end momsindtægterne på grundlag af de oplysninger, de er i besiddelse af den 15. i samme måned.

Reguleringen af hver anticiperet kreditering foretages den følgende måned ved den i stk. 1 nævnte kreditering. Reguleringen består i en negativ kreditering af et beløb svarende til det, der er angivet ved den anticiperede kreditering.«

Artikel 11 bestemmer desuden, at »enhver forsinkelse af krediteringen af den i artikel 9, stk. 1, foreskrevne konto medfører, at den pågældende medlemsstat skal betale en rente, hvis sats er lig med den højeste diskontosats, der anvendes i medlemsstaterne på forfaldsdagen. Denne sats forhøjes med 0,25 procentpoints for hver måneds forsinkelse. Den således forhøjede sats anvendes i hele forsinkelsesperioden.«

I foråret 1983 nåede landbrugsudgifterne et sådant niveau, at Kommissionen for første gang anså sig for nødsaget til at anvende bestemmelserne i artikel 10, stk. 2. Den opfordrede derfor ved telex af 28. april 1983 medlemsstaterne til at anticipere krediteringen af de egne indtægter, der var fastslået i april, og som normalt skulle betales den 20. juni, til den 20. maj.

Det forenede Kongerige efterkom ikke denne opfordring og indbetalte først de nævnte indtægter en måned senere.

Ved skrivelser af 31. maj og 8. juli 1983 fastslog Kommissionen, at krediteringen af de nævnte indtægter var forsinket, og opfordrede Det forenede Kongeriges regering til at betale morarenter beregnet i henhold til artikel 11 i forordning nr. 2891/77.

Ved skrivelser af 30. juni og 16. september 1983 afslog regeringen Kommissionens krav om betaling af renter.

Den 6. januar 1984 tilstillede Kommissionen Det forenede Kongeriges regering en åbningsskrivelse og opfordrede i henhold til EØF-traktatens artikel 169 regeringen til at fremsætte sine bemærkninger.

Det forenede Kongeriges regering fremsatte sine bemærkninger ved skrivelse af 26. marts 1984. Regeringen fremførte, at artikel 10, stk. 2, ikke pålagde medlemsstaterne nogen forpligtelse til at efterkomme de opfordringer, som Kommissionen rettede til dem i henhold til denne bestemmelse. Den gjorde desuden gældende, at der kun skulle betales renter i henhold til artikel 11 i tilfælde af forsinkelse med krediteringen af egne indtægter i henhold artikel 10, stk. 1.

Den 20. september 1984 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse i henhold til traktatens artikel 169.

Ved skrivelse af 26. november 1984 erklærede Det forenede Kongeriges regering, at det fastholdt sin opfattelse.

II — Parternes påstande og retsforhandlinger

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

»1) Det statueres, at Det forenede kongerige Storbritannien og Nordirland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten ved ikke at have efterkommet den opfordring, som Kommissionen har rettet til det i henhold til artikel 10, stk. 2, første afsnit, i Rådets forordning (EØF, Euratom, EKSF) nr. 2891/77 af 19. december 1977 om gennemførelse af

afgørelsen af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabernes egne indtægter, og ved at nægte derefter at betale renter i henhold til samme forordnings artikel 11.

2) Det forenede kongerige Storbritannien og Nordirland tilpligtes at betale sagens omkostninger.«

Det forenede Kongeriges regering har nedlagt følgende påstande:

1) Frifindelse.

2) Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Skriftvekslingen er forløbet forskriftsmæssigt.

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

III — Parternes anbringender og argumenter

Kommissionen har gjort gældende, at artikel 10, stk. 2, indeholder en forpligtelse for medlemsstaterne til at efterkomme Kommissionens opfordringer til at anticipere krediteringen af de indtægter, som hver medlemsstat skal indbetale.

Ifølge Kommissionen kan det ikke tillægges overdreven betydning, at der i artikel 10, stk. 2, anvendes ordet »opfordres«. Kommissionen mener, at fortolkningen af denne bestemmelse er underlagt de første ord »om nødvendigt« samt dens generelle formål og den særlige sammenhæng, hvori den skal anvendes.

Bestemmelsen har til formål at bemyndige Kommissionen til at anmode om anticiperet indbetaling af egne indtægter til dækning af et midlertidigt underskud i indtægterne for en bestemt måned.

Da det tilkommer Kommissionen at bedømme likviditetsbehovet, er det den, der skal afgøre, om dens behov i en given måned er dækket, og i benægtende fald at afgøre, og den skal anvende de muligheder, der findes i artikel 10, stk. 2. Følgelige har medlemsstaterne ingen skønsbeføjelse med hensyn til, om Kommissionens opfordringer skal efterkommes. Hvis det anerkendtes, at medlemsstaterne har beføjelse til ikke at følge Kommissionens opfordringer, ville det føre til, at artikel 10, stk. 2, blev berøvet sin tilsigtede virkning.

Den af Kommissionen hævdede fortolkning af denne bestemmelse bekræftes af artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 2891/77.

Denne bestemmelse lyder således: »såfremt likviditetsbehovet overskrider indeståender på ovennævnte konti, kan Kommissionen hæve beløb ud over de samlede indeståender. I så fald giver den på forhånd medlemsstaterne meddelelse om de forventede overskridelser.«

Ifølge Kommissionen er det inkonsekvent på den ene side alene at tillade Kommissionen — såfremt der er behov for det — at hæve beløb ud over de samlede indeståender på kontoen i henhold til artikel 12, stk. 2, og på den anden side at tillade en eller flere medlemsstater frit at afgøre, om de vil følge Kommissionens opfordring i henhold til artikel 10, stk. 2, til at anticipere krediteringen af kontoen for at sikre, at kontiene fortsat udviser positiv saldo.

I fortsættelse af sin sammenlignende gennemgang af artiklerne 10, stk. 2, og 12, stk. 2, har Kommissionen bestridt, at de to bestemmelser kan erstatte hinanden, således at Kommissionen, såfremt opfordringen til medlemsstaterne i henhold til den første bestemmelse ikke følges, altid kan anvende den anden bestemmelse.

Ifølge Kommissionen er der tale om to særskilte bestemmelser, hvilket bekræftes af, at de henhører under to forskellige afsnit. Artikel 10, stk. 2, tjener til at dække et midlertidigt likviditetsbehov i en given måned ved anticipering af indbetalingen af de egne indtægter, der skal betales for den pågældende måned. Ifølge dette stykkes andet afsnit foretages der i øvrigt en regnskabsmæssig regulering den følgende måned.

Artikel 12, stk. 2, vedrører derimod ifølge Kommissionen de langsigtede strukturproblemer, som kan opstå, hvis f. eks. de anslåede indtægter på budgettet ikke opnås i praksis. I dette tilfælde vil der opstå et kontinuerligt likviditetsproblem, som vil være umuligt at regulere den følgende måned, hvilket udelukker anvendelse af artikel 10, stk. 2.

Kommissionen har endvidere fremhævet de problemer, som vil opstå, såfremt nogle medlemsstater efterkommer en opfordring i henhold til artikel 10, stk. 2, og andre medlemsstater nægter dette. Kommissionen har rejst det spørgsmål, hvordan den i et sådant tilfælde kan anvende artikel 12, stk. 2, over for medlemsstater, som har foretaget de anticiperede indbetalinger, som den har anmodet om i henhold til artikel 10, stk. 2.

Ifølge Kommissionen er den omstændighed, som Det forenede Kongeriges regering har påberåbt sig — nemlig at den på grund af parlamentets opløsning i begyndelsen af maj 1983 ikke har kunnet opnå parlamentets tilladelse, som er nødvendig ifølge Det forenede Kongeriges forfatningsret, til at udbetale de af Kommissionen ønskede beløb — næppe af betydning, da tildeling til Fællesskaberne af egne indtægter ikke længere henhører under de nationale parlamenters kompetence.

Når det er fastslået, at denne bestemmelse indebærer en forpligtelse for medlemsstaterne og ikke blot en mulighed for at foretage de af Kommissionen krævede anticiperede indbetalinger, følger det ifølge Kommissionen heraf, at artikel 11, hvorefter der skal betales morarenter, også gælder i det tilfælde, hvor en medlemsstat ikke opfylder denne forpligtelse.

Kommissionen har i øvrigt erklæret sig rede til at anerkende, at de morarenter, der skal betales i henhold til artikel 11, betales af det foreløbige beløb for indtægterne, som skulle have været betalt som forskud i maj 1983, og ikke af det beløb, som senere blev indbetalt i juni 1983 af Det forenede Kongerige. Den accepterer herved de tal, som Det forenede Kongeriges regering har fremlagt i sit svarskrift.

Det forenede Kongeriges regering har først henvist til, at da Kommissionens opfordring af 28. april 1983 om anticiperet kreditering den 20. maj af de egne indtægter, der normalt skulle indbetales den 20. juni, kom frem til den, opstod der en betydelig praktisk vanskelighed på grund af det britiske parlaments opløsning den 13. maj 1983.

Da artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2891/71 efter Det forenede Kongeriges regerings fortolkning ikke pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at efterkomme de opfordringer, som Kommissionen fremsætter i henhold til denne bestemmelse, kunne regeringen ikke for at finde de nødvendige midler til at efterkomme Kommissionens opfordring, tage af den »konsoliderede fond«, der omhandles i section 2, stk. 3, i European Communities Act af 1972, da regeringen kun kan anvende denne fond til at opfylde en fællesskabsforpligtelse.

Når det drejer sig om at indbetale et beløb, ikke i henhold til en fællesskabsforpligtelse, men på grundlag af en opfordring fra Kom-

missionen, som medlemsstaterne ikke er forpligtet til at efterkomme, var Det forenede Kongeriges regering i henhold til section 2, stk. 3, litra a), i European Communities Act 1972 forpligtet til at ansøge parlamentet om at bevilge de nødvendige midler.

Opløsningen af parlamentet umuliggjorde imidlertid en afstemning, således at Det forenede Kongeriges regering trods sin gode vilje ikke har været i stand til at foretage den af Kommissionen ønskede anticiperede kreditering.

Ifølge regeringen kan det ikke hævdes, at den af denne grund har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i henhold til traktaten.

Til støtte for sin opfattelse har Det forenede Kongeriges regering gjort gældende, at artikel 10, stk. 2, ikke fastsætter en forpligtelse for medlemsstaterne.

Dette fremgår af de udtryk, der anvendes i bestemmelsen (»medlemsstaterne kan opfordres...«), som står i modsætning til de bindende vendinger, der anvendes alle andre steder i forordning nr. 2891/77, navnlig i artikel 10, stk. 1, stk. 2, andet afsnit, stk. 3, 4 og 5. Denne fortolkning bekræftes ved en gennemgang af alle de øvrige sproglige versioner af artikel 10, stk. 2.

Med hensyn til sætningsleddet »om nødvendigt« i indledningen til artikel 10, stk. 2, indebærer det ifølge regeringen en betingelse for, at medlemsstaterne kan opfordres af Kommissionen til at kreditere de egne indtægter før den normale forfaldsdato, men bevirker ikke, at en opfordring ændres til en forpligtelse.

Det forenede Kongeriges regering har anført, at dens fortolkning af artikel 10, stk. 2, bekræftes af en undersøgelse af formålene med denne bestemmelse samt af den sammenhæng, hvori den indgår.

Efter Det forenede Kongeriges regerings opfattelse giver forordning nr. 2891/77 to muligheder for at imødegå situationer, hvori Fællesskabets likviditetsbehov overskrider dets disponible likvide midler. Disse to muligheder findes henholdsvis i artikel 10, stk. 2, og i artikel 12, stk. 2. Mens artikel 10, stk. 2, blot giver et middel til at fremskynde indbetalingen af egne indtægter med en måned, er artikel 12, stk. 2, en generel mulighed for at overskride bevillinger. Det forenede Kongeriges regering har i denne forbindelse anført, at mens det beløb, der skal krediteres anticiperet i henhold til artikel 10, stk. 2, skal svare til de egne indtægter, der fremgår af de oplysninger, som står til rådighed den 15. i den pågældende måned, afhænger overskridelsens størrelse i henhold til artikel 12, stk. 2, af Kommissionens faktiske likviditetsbehov, således at denne kan afpasse sit krav efter sine behov.

Hvis beløbet for de egne indtægter, hvis anticiperede indbetaling Kommissionen kan anmode om i henhold til artikel 10, stk. 2, overskrider Kommissionens faktiske likviditetsbehov, vil anvendelsen af artikel 10, stk. 2, derfor være uegnet. Under sådanne omstændigheder kan medlemsstaterne antage, at Kommissionen snarere burde anvende artikel 12, stk. 2, og følgelig afslå Kommissionens opfordring til dem i henhold til artikel 10, stk. 2.

Efter Det forenede Kongeriges mening dementeres Kommissionens opfattelse, hvorefter de to nævnte bestemmelser ikke er alternativer, men har forskellige formål, af den konstatering, at Kommissionen selv har anvendt såvel artikel 10, stk. 2, som artikel 12, stk. 2, til at imødegå langsigtede strukturproblemer, som er opstået i regnskabsåret 1985.

Med hensyn til de problemer, som ifølge Kommissionen opstår, såfremt nogle medlemsstater efterkommer en opfordring i henhold til artikel 10, stk. 2, og andre nægter dette, således at det bliver nødvendigt at anvende artikel 12, stk. 2, har Det forenede Kongeriges regering anført, at ifølge artikel 12, stk. 3 — hvorefter der skal ske en rimelig fordeling mellem medlemsstaterne af de midler, som Kommissionen rekvirerer i hastetilfælde — skal de forskud, der betales i henhold til artikel 10, stk. 2, i et tilfælde som det af Kommissionen nævnte trækkes fra de beløb, der skal betales i henhold til artikel 12, stk. 2.

Subsidiært har Det forenede Kongeriges regering gjort gældende, at da den med rimelighed kunne antage, at der ikke bestod nogen forpligtelse til at efterkomme en opfordring i henhold til artikel 10, stk. 2, skal den ikke betale morarenter.

Den har herved fremhævet, at de i bestemmelsen anvendte udtryk er uklare, at den har handlet i god tro, og at den af Kommissionen anvendte rentesats (20,5%) har karakter af straf. Den har ligeledes påberåbt sig proportionalitetsprincippet, da der er tale om en utilsigtet tilsidesættelse af en fællesskabsforpligtelse, hvis bestående først afklares ved den dom, som Domstolen afsiger i denne sag.

Mere subsidiært har Det forenede Kongeriges regering gjort gældende, at morarenterne skal beregnes på grundlag af det beløb, som skulle have været krediteret i henhold til Kommissionens opfordring den 20. maj 1983, og ikke af beløbet for de egne indtægter, som senere blev indbetalt i juni 1983.

G. Bosco
Refererende dommer