

URTEIL DES GERICHTSHOFES  
VOM 8. FEBRUAR 1973 <sup>1</sup>

Kommission der Europäischen Gemeinschaften  
gegen Italienische Republik

„Prämienregelung für die Rodung von Obstbäumen“

Rechtssache 30/72

Leitsätze

*Mitgliedstaaten — Verpflichtungen — Vollzug — Innerstaatliches Recht — Anpassung*

(EWG-Vertrag, Artikel 5, 189)

Ein Mitgliedstaat kann sich nicht auf Bestimmungen und Übungen des innerstaatlichen Rechts berufen, um damit die Nichtbeachtung von Verpflichtungen und Fristen des Gemeinschaftsrechts zu rechtfertigen.

Er hat vielmehr aufgrund der den Mitgliedstaaten nach Artikel 5 des Vertrages

aufgelegten allgemeinen Pflichten in seinem innerstaatlichen Recht die Konsequenzen aus seiner Zugehörigkeit zur Gemeinschaft zu ziehen und erforderlichenfalls sein Haushaltsvoranschlagsverfahren so auszugestalten, daß es für den fristgemäßen Vollzug der ihm im Rahmen des Vertrages obliegenden Verpflichtungen kein Hindernis bildet.

In der Rechtssache 30/72

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Giancarlo Olmi als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Emile Reuter, Rechtsberater der Kommission, 4, boulevard Royal, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

ITALIENISCHE REPUBLIK, vertreten durch den Gesandten Adolfo Maresca als Bevollmächtigten, Beistand: Sostituto Avvocato generale dello Stato Giorgio Zagari, Zustellungsanschrift: Sitz der Italienischen Botschaft in Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus den Verordnungen (EWG) Nr. 2517/69 des Rates und Nr. 2637/69 der

<sup>1</sup> — Verfahrenssprache: Italienisch.

Kommission verstoßen hat, indem sie nicht sämtliche Bestimmungen getroffen hat, um auf ihrem Gebiet die tatsächliche Durchführung der Prämienregelung für die Rodung von Obstbäumen sicherzustellen,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten R. Monaco und P. Pescatore, der Richter A. M. Donner, H. Kutscher (Berichterstatter), C. O'Dalaigh und M. Sørensen,

Generalanwalt: H. Mayras

Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

## URTEIL

### Tatbestand

#### I — Sachverhalt und Verfahren

1. a) Am 9. Dezember 1969 erließ der Rat, u. a. in der Erwägung, daß „auf den Gemeinschaftsmärkten für Äpfel, Birnen und Pfirsiche ... ein gewisses quantitatives und qualitatives Mißverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage [besteht]“, die Verordnung (EWG) Nr. 2517/69 „zur Festlegung einiger Maßnahmen zur Sanierung der Obsterzeugung in der Gemeinschaft“, die am 1. Januar 1970 in Kraft getreten ist (Abl. L 318, S. 15). Einige ihrer Bestimmungen wurden durch die Verordnung (EWG) Nr. 2476/70 des Rates vom 7. Dezember 1970 abgeändert (Abl. L 266, S. 2). Unter Berücksichtigung dieser Änderungen lassen sich die hier interessierenden Teile der Verordnung Nr. 2517/69 wie folgt zusammenfassen:

Nach Artikel 1 wird „den Landwirten der Gemeinschaft, die Obsterzeuger sind,

... auf Antrag ... eine Prämie für das Roden von Apfel-, Birn- und Pfirsichbäumen gezahlt“. Die Bedingungen für die Gewährung dieser Prämien hatte die Kommission nach Stellungnahme des Verwaltungsausschusses festzusetzen. Die Anträge auf Gewährung der Prämien waren vor dem 1. März 1971 zu stellen. Die Gewährung der Prämie ist davon abhängig, daß der Empfänger sich schriftlich verpflichtet, die Obstbäume, für die die Prämie beantragt wird, vor dem 1. März 1973 zu roden und für einen Zeitraum von fünf Jahren auf die Anlage neuer Apfel-, Birnen- und Pfirsichpflanzungen zu verzichten (Art. 2). „Die Prämie wird in einer Rate gezahlt, wenn der Antragsteller den Nachweis erbringt, daß er die Rodung tatsächlich durchgeführt hat“ (Art. 3 Abs. 2 in der abgeänderten Fassung). Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft erstattet den Staaten 50 % der gezahlten Prämien (Art. 7).

b) Aufgrund der Verordnung Nr. 2517/69 erließ die Kommission am 24. Dezember 1969 die Verordnung (EWG) Nr. 2637/69 „zur Festlegung eines Betrages und der Bedingungen für die Gewährung einer Prämie für das Roden von Apfel-, Birn- und Pfirsichbäumen“ (Abl. L 327, S. 31). Diese Verordnung, die am 1. Januar 1970 in Kraft getreten und durch die Verordnung (EWG) Nr. 2565/70 vom 18. Dezember 1970 (Abl. L 275, S. 22) teilweise abgeändert worden ist, bestimmt insbesondere folgendes:

„Der Antrag auf Gewährung der Prämie wird bei der von jedem Mitgliedstaat bezeichneten zuständigen Stelle eingereicht“ und muß bestimmte Angaben enthalten (Art. 4). „Nach Eingang des Antrags nimmt der von der zuständigen Stelle benannte Bedienstete die Prüfung der . . . Angaben vor.“ Nach der Registrierung der schriftlichen Verpflichtung des Landwirts, für die Dauer von fünf Jahren auf jegliche Neuanpflanzung von Obstbäumen zu verzichten, „stellt die zuständige Stelle die Zulässigkeit des Antrags fest“ (Art. 5). „Auf Antrag des Betroffenen stellt der von der zuständigen Behörde benannte Bedienstete fest und bescheinigt, daß und wann die Rodung stattgefunden hat“ (Art. 6). „Der Nachweis nach Artikel 3 Absatz 2 . . . der Verordnung (EWG) Nr. 2517/69 wird vom Betriebsinhaber durch die Vorlage der in Artikel 6 genannten Bescheinigung bei der zuständigen Behörde erbracht“ (Art. 7).

2. a) Mit dem Rundschreiben Nr. 7 vom 14. Februar 1970 wies der italienische Minister für Landwirtschaft und Forsten die zuständigen örtlichen Behörden auf die Verordnung Nr. 2517/69 hin. Er erklärte dabei, daß „er sich vorbehält, sobald wie möglich sachdienliche Weisungen für die Prämiegewährung zu erteilen“, und untersagte den betroffenen Behörden, Subventionen zu den Kosten der Anlage von Apfelgärten und der Anpflanzungen von Birn- und Pfirsichbäumen zu gewähren.

In dem Rundschreiben Nr. 17 vom 12.

Mai 1970 befaßte sich der Minister mit folgenden Punkten:

- Nach Darlegung der Ziele der Verordnungen Nr. 2517/69 und Nr. 2637/69 gab er einige der darin enthaltenen wesentlichen Einzelregelungen wieder.
- Er gab ferner eingehende Richtlinien in bezug auf die Stellung der Anträge auf Prämiegewährung, deren Registrierung, die Prüfung der im Antrag enthaltenen Angaben an Ort und Stelle, die „Entscheidung über die Gewährung der Prämie“, die auf Antrag des Betroffenen erfolgende Feststellung, daß die Rodung stattgefunden hat, die Gewährung der Prämie und die zu ergreifenden Maßnahmen in dem Falle, daß der Empfänger entgegen seiner schriftlichen Verpflichtung neue Anpflanzungen anlegt.

Muster von Formblättern, die in den verschiedenen Verfahrensabschnitten gebraucht wurden (Antragsformulare, Schätzungsprotokolle usw.), waren dem Rundschreiben beigelegt, das wie folgt abschloß:

„Nach Darlegung der Verfahrensgrundsätze, die bei der Bewilligung und der Auszahlung von Rodungsprämien zu befolgen sind, hebt das Ministerium hervor, daß die Magistrate und die Aufsichtsbehörden im gegenwärtigen Zeitpunkt, solange nicht ein Gesetz ergangen ist, in dem die für die Verwirklichung der hier vorgesehenen Maßnahmen notwendigen Geldmittel bereitgestellt werden, sich darauf beschränken müssen, die interessierten Kreise von den erforderlichen Maßnahmen in gehöriger Weise in Kenntnis zu setzen und Anträge der in Frage kommenden Landwirte entgegenzunehmen.“

Am 26. November 1970 übersandte das Ministerium den örtlichen Behörden das Rundschreiben Nr. 24, worin es unter anderem hieß:

„Da die erwartete gesetzliche Regelung bisher noch nicht ergangen und auch nicht abzusehen ist, wann sie erfolgen wird, da ferner verschiedene Provinzialbehörden der Landwirtschaftsaufsicht,

Organisationen, Vereinigungen und einzelne Interessenten die Verwaltung drängen, die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts rasch durchzuführen, werden hiermit — nicht zuletzt auch mit Rücksicht auf die für Rodungen von Obstgartenanlagen günstige Jahreszeit — die betroffenen Aufsichtsbehörden ermächtigt, die Prüfung der Verhältnisse an Ort und Stelle vorzunehmen.

Die Aufsichtsbehörden sind, solange die besagte gesetzliche Regelung nicht erfolgt ist, außerstande, hinsichtlich der Gewährung der in Frage stehenden Prämien förmliche Verpflichtungen zu übernehmen. Dies schließt jedoch nicht aus, daß die Aufsichtsbehörden im Anschluß an die Prüfung an Ort und Stelle, wenn sie dies für zweckmäßig erachten, eine vorläufige Rodungserlaubnis erteilen, doch ist darin ausdrücklich klarzustellen, daß die Behörde wegen der PrämienGewährung keinerlei Verpflichtung übernimmt, daß eine Entscheidung in dieser Hinsicht vielmehr erst später und nur nach Maßgabe der für diesen Zweck verfügbaren Mittel und der zur Verwirklichung der einzelnen Maßnahmen festgelegten Kriterien ergehen kann.“

b) Mit Schreiben vom 3. Februar 1971 stellte die Kommission zunächst fest, die in den oben genannten Verordnungen enthaltenen Vorschriften seien ihres Wissens „in Italien ohne konkrete Anwendung geblieben“, wies dann die italienische Regierung auf die Unzuträglichkeiten hin, die sich aus dieser Situation ergäben, und forderte die Regierung auf, innerhalb von zwei Monaten die notwendigen Maßnahmen zu treffen, da sie, die Kommission, sich andernfalls gezwungen sehe, „unverzüglich von den im Vertrag vorgesehenen verfahrensrechtlichen Möglichkeiten Gebrauch zu machen, um die Anwendung des Gemeinschaftsrechts durchzusetzen“.

Da die italienische Regierung auf dieses Schreiben nicht antwortete, leitete die Kommission mit Schreiben vom 2. Juni 1971 das in Artikel 169 vorgesehene Verfahren damit ein, daß sie der Regierung Gelegenheit zur Äußerung binnen zwei Monaten gab.

Als die Äußerung ausblieb, gab die Kommission am 14. Oktober 1971 eine mit Gründen versehene Stellungnahme im Sinne des Artikels 169 ab, worin sie feststellte, daß die Italienische Republik gegen die ihr nach den Verordnungen Nr. 2517/69 und Nr. 2637/69 obliegenden Verpflichtungen verstoßen habe, und diesen Mitgliedstaat aufforderte, binnen einem Monat die erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Die Gründe der Stellungnahme enthalten u. a. folgende Absätze:

„Nach den der Kommission zur Verfügung stehenden Informationen hat die Italienische Republik nicht sämtliche Bestimmungen erlassen, die nötig sind, um auf ihrem Gebiet die tatsächliche Durchführung der beschriebenen Prämienregelung für die Rodung von Obstbäumen sicherzustellen. Insbesondere sind die haushaltsrechtlichen Vorschriften, die die Auszahlung der Prämien ermöglichen, noch nicht ergangen.

Nach Kenntnis der Kommission ist daher in Italien für die Rodung von Obstbäumen noch keine Prämie gezahlt worden, obwohl 11 100 italienische Landwirte für eine Gesamtfläche von 30 300 Hektar bis zum Stichtag des 1. März 1971 einen entsprechenden Antrag gestellt haben.“ Die Stellungnahme ist der italienischen Regierung mit Schreiben vom 19. Oktober 1971 zugestellt worden.

Mit Schreiben vom 29. November 1971 hat der Ständige Vertreter Italiens die Kommission wissen lassen, daß „die italienischen Behörden, um den auf Gemeinschaftsebene übernommenen Verpflichtungen nachzukommen und auch um den Erwartungen der einheimischen Landwirte Genüge zu tun, das Schema eines Gesetzentwurfs ausgearbeitet haben mit dem Ziel, Haushaltsgelder für die Prämienzahlung bei Rodung gewisser Obstbäume bereitzustellen. Dieses Papier ist am 9. November 1971 den Fachministern zugeleitet worden und wird in allernächster Zukunft zur erforderlichen Beratung auf der Tagesordnung des Kabinetts erscheinen.“ Das Schreiben schloß mit der Befräftigung, daß „die beteiligten Ressorts... allen ihren Ein-

fluß geltend machen [werden], damit das Gesetzgebungsverfahren auf der Grundlage dieses Entwurfs mit der größtmöglichen Beschleunigung abgeschlossen werden kann“.

Im Anschluß an eine Aussprache in der Sitzung des Verwaltungsausschusses für Obst und Gemüse vom 21. Dezember 1971 bat der Generaldirektor für Landwirtschaft Italien mit Fernschreiben vom 29. Dezember 1971, folgende zusätzliche Informationen zu erteilen:

- „1. Hat die zuständige nationale Behörde nach Prüfung der Angaben in den Anträgen der Betroffenen auf Gewährung einer Prämie und nach Registrierung der in Artikel 5 Satz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2637/69 vorgesehenen Verpflichtungserklärungen der Landwirte die Zulässigkeit der Anträge festgestellt?
2. Wie groß sind die Flächen, auf denen bereits Rodungsaktionen durchgeführt worden sind?
3. Hat der von der zuständigen Stelle benannte Bedienstete die Rodungen auf diesen Flächen festgestellt und den Zeitpunkt, in dem sie stattgefunden haben, bescheinigt?“

Mit Fernschreiben vom 25. März 1972 antwortete die Ständige Vertretung Italiens, daß „an die ‚Ispettorati provinciali agricoltura‘ schon vor langer Zeit Verwaltungsrichtlinien für die Entgegennahme von Anträgen auf Gewährung von Prämien bei der Rodung von Apfel-, Birn- und Pfirsichbäumen sowie den Vollzug der Überprüfung an Ort und Stelle ergangen sind. Dagegen war es nicht möglich, gegenüber den Antragstellern eine formelle Verpflichtung zu übernehmen, denn hinsichtlich der nationalen Maßnahmen zur Bereitstellung der notwendigen Geldmittel ist das Gesetzgebungsverfahren noch nicht abgeschlossen“. Zu den Fragen 2 und 3 beschränkte sich die Ständige Vertretung, „in der Hoffnung, die erbetenen Auskünfte bald vervollständigen zu können“, auf die Mitteilung der endgültigen Zahl der fristgemäß eingegangenen Prämienanträ-

ge und der Größe der betreffenden Flächen.

3. Am 8. Juni 1972 hat die Kommission Klage erhoben.

Die italienische Regierung hat von einer Gegegenerwidmung abgesehen.

Der Gerichtshof hat auf den Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten. Er hat jedoch die Kommission mit Schreiben vom 30. November 1972 aufgefordert, „schriftlich zu erläutern, welche weiteren Maßnahmen, außer der Prämienzahlung, Italien nach ihrer Ansicht hätte ergreifen und bis zu welchem Zeitpunkt dies hätte geschehen müssen, um der Verpflichtung zum Erlaß sämtlicher Bestimmungen nachzukommen, die in Italien zur tatsächlichen Durchführung der Prämienregelung für die Rodung von Obstbäumen erforderlich sind“. Dieser Aufforderung ist die Kommission nachgekommen.

Die Parteien haben in der Sitzung vom 10. Januar 1973 mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 24. Januar 1973 vorgetragen.

## II — Anträge der Parteien

Die *Kommission* beantragt,

„a) festzustellen, daß die Italienische Republik dadurch, daß sie nicht sämtliche Bestimmungen erlassen hat, um auf ihrem Gebiet die tatsächliche Durchführung der Prämienregelung für die Rodung von Obstbäumen sicherzustellen, gegen ihre Verpflichtungen aus den Verordnungen (EWG) Nr. 2517/69 und Nr. 2637/69 verstoßen hat;

b) der Italienischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen“.

Die *italienische Regierung* tritt diesen Anträgen entgegen.

## III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Die *Kommission* legt die bei Äpfeln, Birnen und Pfirsichen für die Gemeinschaft

charakteristischen Produktions- und Marktverhältnisse dar, wobei sie namentlich hervorhebt, in diesem Bereiche übersteige das qualitativ vielfach unbefriedigende Angebot aus strukturellen Gründen die Nachfrage. Dadurch würden jedes Jahr Preisstürze hervorgerufen, die kostspielige Interventionsmaßnahmen notwendig machten und somit den Haushalt der Garantieabteilung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGL) belasteten. Um diesen Unzuträglichkeiten abzuwehren, seien die Verordnungen Nr. 2517/69 und Nr. 2637/69 ergangen.

Die Anwendung der dadurch eingeführten Regelung sei den Mitgliedstaaten übertragen worden, denen es obliegen habe, die notwendigen Verwaltungs- und Finanzierungsvorkehrungen zu treffen. Nun habe sich herausgestellt, daß die Italienische Republik nicht alle diese Vorkehrungen ergriffen und das in Frage stehende Prämiensystem auf italienischem Gebiet keine wirksame Anwendung gefunden habe. Die italienische Regierung habe zwar in der Tat den zuständigen Organen verschiedene Anweisungen erteilt, sie habe jedoch kein Material darüber vorzulegen vermocht, daß sie auch die Ausführung der übrigen sich aus den einschlägigen Verordnungen ergebenden Maßnahmen veranlaßt habe (Feststellung der erfolgten Rodung, Bescheinigung über den Zeitpunkt, in dem sie stattgefunden hat usw.). Was die finanziellen Verpflichtungen betreffe, habe sie nicht nur eingeräumt, daß keine Prämien gezahlt worden seien, sondern auch zugestanden, daß gegenüber den Antragstellern nicht einmal eine „formelle Verpflichtung“ anerkannt worden sei. Diese Unterlassungen hätten die Wiederherstellung des Gleichgewichts im Gemeinschaftsmarkt behindert, zu erhöhten Belastungen der Garantieabteilung des EAGL geführt und den betroffenen italienischen Landwirten schweren Schaden zugefügt. In ihrer Gesamtheit stellten sie einen Verstoß gegen die Verordnungen Nr. 2517/69 und Nr. 2637/69 dar.

Was im besonderen die im Fernschreiben vom 25. März 1972 gebrauchte Wen-

dung „formelle Verpflichtung“ angehe, so gelte es, der darin zum Ausdruck kommenden Auffassung über die Durchführung der genannten Verordnungen entgegenzutreten, die deren unmittelbare Geltung und die den einzelnen aus ihnen erwachsenden Rechte in Frage stelle. Denn wenn die Bedingungen erfüllt seien, von denen diese Verordnungen die Gewährung von Prämien abhängig machten, seien die nationalen Verwaltungen — ohne Rücksicht auf die gegebene innerstaatliche Gesetzeslage — verpflichtet, die in den Verordnungen vorgesehenen Kontrollen vorzunehmen und anschließend die Prämien auszuführen. Der Gerichtshof habe entschieden, die Berufung auf das Untätigbleiben des Parlaments sei nicht geeignet, den Verstoß eines Mitgliedstaates zu decken. Selbst wenn im übrigen unterstellt werde, daß die Bereitstellung von Mitteln nur im Gesetzgebungswege habe erfolgen können, müsse hervorgehoben werden, daß die italienische Regierung seit dem Erlaß der Verordnungen Nr. 2517/69 und Nr. 2637/69 im Parlament keinen entsprechenden Gesetzentwurf eingebracht habe und trotz der Mahnungen der Kommission zwei Jahre untätig habe verstreichen lassen. Erst nach Ablauf der Frist, die eingeräumt worden sei, um der mit Gründen versehenen Stellungnahme nachzukommen, habe die Regierung mitgeteilt, es sei das „Schema eines Gesetzentwurfs“ ausgearbeitet worden, und die Sache werde „in allernächster Zukunft auf der Tagesordnung des Kabinetts erscheinen“. Es entziehe sich der Kenntnis der Kommission, wann ein derartiger Gesetzentwurf vom Kabinett verabschiedet und dem Parlament vorgelegt worden sei. Die letzte Mitteilung im Fernschreiben vom 25. März 1972 habe lediglich die Angabe enthalten, es sei „das Gesetzgebungsverfahren noch nicht abgeschlossen“.

Die *italienische Regierung* beruft sich auf ihre Rundschreiben Nr. 7, 17 und 24 um darzutun, daß Italien auf Verwaltungsebene sogar beschleunigt tätig geworden sei. Die Verwaltung habe sich auch an den Gesetzgeber gewandt, dessen Tätig-

werden erforderlich gewesen sei, um Haushaltsmittel für die Prämienzahlung bereitzustellen.

Die italienische Regierung sei sich der Verpflichtung bewußt, das Gemeinschaftsrecht ohne Verzug zu vollziehen. Jedoch sei es gerade im Rahmen eines Verfahrens nach Artikel 169 angebracht, auch besondere Umstände zu berücksichtigen, die geeignet seien, den mangelnden Vollzug bestimmter Vorschriften zu rechtfertigen oder wenigstens zu erklären; nur so könne „der Gerichtshof feststellen, ob wirklich ein Verstoß . . . vorliegt, oder ob es sich nicht lediglich um eine Verzögerung beim Vollzug handelt“.

Im vorliegenden Falle liege dem Verhalten des italienischen Staates nicht die Absicht zugrunde, den bestehenden Vorschriften zuwiderzuhandeln.

Zunächst sei darauf hinzuweisen, daß bei dem Versuch, auf dem notwendigen Gesetzgebungswege Haushaltsmittel freizubekommen, Schwierigkeiten aufgetaucht seien, denn der italienische Staat habe sich „gleichzeitig den verschiedenartigsten erheblichen finanziellen Verpflichtungen gegenübergesehen, um die Probleme einer Lösung zuführen zu können, die durch die Anpassung der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen des Landes an die gewandelten Produktionsmethoden und die neuen sozialen Erkenntnisse gestellt waren“. Ferner sei es erst seit November 1971 „möglich gewesen, den in den zuständigen Ministerien, dem Ministerium für Landwirtschaft und Forsten und dem Finanzministerium, erarbeiteten Vorentwurf des Finanzierungsgesetzes den anderen Ressorts zur Billigung zuzuleiten“. Aber „wie allgemein bekannt, ist es wegen der politischen Ereignisse, die unser Land Ende 1971 und Anfang 1972 bewegt haben, unmöglich gewesen, das Gesetzgebungsverfahren zum Abschluß zu bringen“, denn Parlament und Regierung seien „in nachhaltiger Weise zunächst durch die Wahlen des Staatsoberhauptes, dann durch eine politische Krise allerersten Ranges beansprucht gewesen“, die zur vorzeitigen Parlamentsauflösung und zu

Neuwahlen geführt habe und erst seit kurzer Zeit als beendet angesehen werden könne.

Bei dieser Sachlage habe die Kommission einen übertriebenen Eifer an den Tag gelegt, als sie das in Artikel 169 des Vertrages vorgesehene Verfahren eingeleitet habe, ohne das Ende der Krise abzuwarten, ja zu einem Zeitpunkt, als das Parlament aufgelöst und es der Regierung somit unmöglich gewesen sei, die vorgeworfene Unterlassung zu heilen. Die Gemeinschaftsbehörden seien gehalten, etwaigen Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten „mit Verständnis und nicht bloß mit formalistischer Strenge nachzugehen“. Artikel 169 Absatz 2 überlasse es der Kommission, für eine etwaige Klage einen möglichst geeigneten Zeitpunkt zu wählen. Dabei müsse sie sich von dem Geist des Vertrages leiten lassen, der gebiete, daß Maßnahmen unterblieben, die geeignet seien, unausgewogene Verhältnisse hervorzurufen und die ungestörte Entfaltung der Mitgliedstaaten zu gefährden.

Die italienische Regierung habe die feste Absicht, die Annahme eines Gesetzes zur Deckung der durch die Prämienzahlungen entstehenden Kosten mit aller Dringlichkeit zu fördern.

Die *Kommission* erwidert, die Unterscheidung zwischen gänzlich fehlendem Vollzug und Verzögerung sei bei der Anwendung des Artikels 169 nicht ausschlaggebend. Diese Vorschrift erfasse auch die Verletzung der Pflicht, unter bestimmten zeitlichen Bedingungen tätig zu werden; außerdem gestatte sie der Kommission, Klage zu erheben, sobald feststehe, daß der betreffende Staat der mit Gründen versehenen Stellungnahme in der gesetzten Frist nicht nachgekommen sei, also unabhängig davon, ob Grund zu der Annahme bestehe, daß der Staat in naher oder ferner Zukunft tätig zu werden gedenke.

Es sei zwar richtig, daß die Mitgliedstaaten nicht für Unterlassungen verantwortlich gemacht werden könnten, die auf außergewöhnlichen, von ihrem Willen unabhängigen Umständen beruhten. Die von der italienischen Regierung vorgetragenen Tatsachen rechtfertigten im vorlie-

genden Falle jedoch nicht die Berufung auf diesen Grundsatz:

Das Rundschreiben vom 14. Februar 1970 habe Anweisungen für die Durchführung nur einer Vorschrift der Verordnung Nr. 2517/69 enthalten, und zwar derjenigen, die Beihilfen für die Anlage oder die Erneuerung von Obstgärten untersagt. In dem Rundschreiben vom 12. Mai 1970 hätten sich allerdings „mehr als eingehende“ Anweisungen über die Anwendung der Hauptvorschriften der Verordnungen Nr. 2517/69 und Nr. 2637/69 gefunden. Durch den Schlußsatz sei jedoch die Verwirklichung dieser Verordnungen bereits in der Anfangsphase des Verfahrens nach Registrierung der gestellten Anträge blockiert worden.

Das Rundschreiben vom 26. November 1970 habe demgegenüber nur einen geringfügigen Fortschritt gebracht, denn darin sei einmal die Erteilung der „vorläufigen Rodungserlaubnis“ in unzulässiger Weise von einer Zweckmäßigkeitprüfung abhängig gemacht worden, und zum anderen seien die örtlichen Behörden angehalten worden, darauf hinzuweisen, daß sie wegen der Prämien-gewährung keinerlei Verpflichtung über-nähmen.

Die Kommission wiederholt unter Hinweis auf das Urteil des Gerichtshofes vom 17. Mai 1972 (Leonesio/Italienischer Landwirtschaftsminister, 93/71 — Slg. 1972, 287) ihren Vortrag zur unmittelbaren Geltung der Gemeinschaftsverordnungen sowie dazu, daß die Mitgliedstaaten sich dieser Geltung nicht unter Berufung auf nationale Gesetze widersetzen können.

Um die Sanierungsaktion zu beschleunigen, seien in der Verordnung Nr. 2517/69 der 1. März 1971 als letzter Tag für die Antragstellung festgesetzt und die bei der Vornahme der Rodungen und der Auszahlungen zu treffenden Feststellungen auf das Notwendigste beschränkt worden. Aus eben diesen Gründen habe auch die Kommission schnell handeln müssen.

Erst am 29. November 1971, also nach Ablauf der Frist, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wor-

den sei, habe die italienische Regierung mitgeteilt, es sei das „Schema eines Gesetzentwurfs“ ausgearbeitet worden, und die Sache werde „in allernächster Zukunft auf der Tagesordnung des Kabinetts erscheinen“, in ihrem Fernschreiben vom 25. März 1972 habe sie indessen lediglich angegeben, in der fraglichen Angelegenheit sei „das Gesetzgebungsverfahren noch nicht abgeschlossen“. Es habe den Anschein, als sei das besagte Schema damals über das Stadium interministerieller Beratungen noch nicht hinausgelangt gewesen.

Die von der italienischen Regierung ins Feld geführten Schwierigkeiten vermöchten nicht zu erklären, wieso die Regierung dem Parlament nicht schon gleich nach der Veröffentlichung der Verordnungen einen Gesetzentwurf vorgelegt habe. Im übrigen würde der Vollzug der Gemeinschaftsverordnungen ernsthaft in Frage gestellt, wenn die Praktik der „ad hoc“-Finanzierungsgesetze auch von den anderen Mitgliedstaaten angewandt würde, die reihum mit Wahlen, Schwierigkeiten und Krisen fertig zu werden hätten.

Auf die Verfügung des Gerichtshofes, sie möge im einzelnen den Kreis ihrer Rügen abstecken, hat die *Kommission* insbesondere ausgeführt:

Abgesehen davon, daß bisher keine Prämien gezahlt worden seien, ergebe sich die vorgeworfene Vertragsverletzung aus folgenden Umständen:

- Erst durch Rundschreiben vom 26. November 1970 habe die italienische Regierung die zuständigen örtlichen Behörden gemäß Artikel 5 der Verordnung Nr. 2637/69 ermächtigt, die Zulässigkeit der von den betroffenen Landwirten gestellten Anträge auf Gewährung einer Prämie festzustellen. Diese Ermächtigung sei zu spät ergangen. Der natürliche Zeitraum für die Rodung von Obstbäumen erstrecke sich alljährlich vom Ende der Ernte, also Oktober oder November, bis zum Wiedereinsetzen des Wachstums im März oder April. Durch die Verzögerung, mit der die bezeichnete Maßnahme ergangen sei, sei verhin-



dert worden, daß die Rodungsperiode im Winter 1970/71 voll habe ausgenutzt werden können.

- Die zuständigen Behörden seien bisher noch immer nicht ermächtigt worden, die tatsächliche Durchführung der Rodungen festzustellen, obgleich Artikel 6 der Verordnung Nr. 2637/69 eine derartige Feststellung vorsehe. Zur Stützung dieser Behauptung hat die Kommission mehrere Mahnschreiben zu den Akten gereicht, die vom November 1972 stammen und in denen italienische Landwirte die zuständigen Behörden ihres Staates in aller Förmlichkeit auffordern, die besagten Feststellungen zu treffen und ihnen die nach

den Artikeln 6 und 7 der genannten Verordnung vorgesehene Bescheinigung auszustellen.

In der mündlichen Verhandlung hat die *italienische Regierung* namentlich ausgeführt, der Landwirtschaftsausschuß des Senats der Italienischen Republik habe soeben eine Rechtsverordnung (decreto legislativo) über Prämien bei der Rodung von Obstbäumen gebilligt, und das Plenum werde sich damit in seiner Sitzung vom 15. Januar 1973 befassen. Die Feststellungen über die vorgenommenen Rodungen seien in der Zwischenzeit „in Verbindung mit der Anfrage des Gerichtshofes bei der Kommission“, d. h. mit dem oben erwähnten Schreiben vom 30. November 1972, getroffen worden.

### Entscheidungsgründe

- 1 Die Kommission hat mit ihrer am 8. Juni 1972 in der Kanzlei eingereichten Klageschrift nach Artikel 169 EWG-Vertrag die Feststellung beantragt, daß die Italienische Republik dadurch, daß sie nicht sämtliche im Hinblick auf die Durchführung der Verordnung des Rates Nr. 2517/69/EWG vom 9. Dezember 1969 (ABl. L 318, S. 15) „zur Schaffung eines Prämiensystems bei der Rodung von Obstbäumen zum Zwecke der Sanierung der Obsterzeugung in der Gemeinschaft“ sowie der Durchführungsverordnung Nr. 2637/69 vom 24. Dezember 1969 (ABl. L 327, S. 31) erforderlichen Bestimmungen erlassen hat, gegen die ihr nach diesen Verordnungen obliegenden Verpflichtungen verstoßen hat.
- 2 Die Kommission macht zunächst geltend, die Italienische Republik habe eine ungebührlich lange Frist verstreichen lassen, bevor sie durch Rundschreiben des Ministers für Landwirtschaft und Forsten vom 26. November 1970 die zuständigen örtlichen Behörden ermächtigt habe, gemäß Artikel 5 der Verordnung Nr. 2637/69 die Zulässigkeit der von den betroffenen Landwirten gestellten Prämienanträge festzustellen.
- 3 Die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission vom 14. Oktober 1971 war auf die Feststellung gegründet, die Italienische Republik habe nicht „sämtliche Bestimmungen erlassen, die nötig sind, um auf ihrem Gebiet die tatsächliche Durchführung der Prämienregelung für die Rodung von Obstbäumen sicherzustellen“. Da diese Formulierung notwendigerweise nur die Bestimmungen meint, die bei Abgabe der Stellungnahme noch nicht erlassen waren, kann sie nicht dahin verstanden werden, daß sie sich auch auf eine

eventuelle Verzögerung der oben bezeichneten Maßnahme bezog. Dieser Umstand kann daher nicht berücksichtigt werden.

- 4 Die Kommission macht ferner geltend, die Italienische Republik habe die zuständigen Behörden noch nicht ermächtigt, auf Antrag der betroffenen Landwirte die tatsächlich erfolgte Rodung von Obstbäumen festzustellen. Dieser Klagegrund betrifft die Anwendung von Artikel 6 der Verordnung Nr. 2637/69, wonach die nationalen Behörden auf Antrag des Betroffenen die Vornahme der Rodung feststellen und den Zeitpunkt, in dem diese stattgefunden hat, bescheinigen. Außerdem muß dieser Klagegrund im Lichte der Vorschriften des Artikels 3 der Verordnung Nr. 2517/69 in Verbindung mit Artikel 7 der Verordnung Nr. 2637/69 gesehen werden, wonach die Prämie gezahlt wird, wenn der Antragsteller den Nachweis erbringt, daß er die Rodung tatsächlich durchgeführt hat, und dieser Nachweis durch Vorlage der in Artikel 6 der Verordnung Nr. 2637/69 genannten Bescheinigung bei der zuständigen Behörde erbracht wird. Zum Beleg für diesen Klagegrund hat die Kommission Kopien mehrerer Mahnschreiben zu den Akten gereicht, denen zufolge italienische Landwirte im November 1972 die Behörden ihres Staates förmlich aufforderten, die in Artikel 6 und 7 der Verordnung Nr. 2637/69 bezeichnete Feststellung zu treffen und die vorgesehene Bescheinigung zu erteilen.
- 5 In der Sitzung vom 10. Januar 1973 hat die italienische Regierung vorgetragen, diese Maßnahmen seien inzwischen ergangen.
- 6 Wenn die italienische Verwaltung tatsächlich die Feststellungen getroffen und die Bescheinigungen ausgestellt haben sollte, so folgt schon aus den eigenen Erklärungen der italienischen Regierung, daß dies frühestens im November 1972 geschehen ist. Indessen ergibt sich aus den Verordnungen Nr. 2517/69 und Nr. 2637/69, daß die genannten Feststellungen und Bescheinigungen zu einem früheren Zeitpunkt hätten vorliegen müssen. Folglich ist die Italienische Republik nicht in angemessener Frist tätig geworden. Wenn in diesen Verordnungen auch keine ausdrücklichen Fristen für die Verwirklichung der in ihnen vorgesehenen Vollzugsmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten gesetzt sind, ergeben sich derartige Fristen doch aus dem Regelungsinhalt dieser Verordnungen und dem Zweck des durch sie geschaffenen Systems. Diese am 1. Januar 1970 in Kraft getretenen Verordnungen verfolgten das Ziel, Unzuträglichkeiten abzustellen, die sich aus der für den Obstsektor charakteristischen strukturellen Überproduktion ergaben und insbesondere aufwendige Interventionen auf Kosten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft nach sich zogen. Nach der dritten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2517/69 war es angesichts dieser Sachlage angebracht, „Anreize für die Erzeuger zu schaffen, ihre Produktion . . . ganz oder teilweise aufzugeben“, und die Gewährung von Prämien an die Erzeuger vorzusehen, die sich bereit erklärten, ihre Obstplantagen ganz oder teilweise zu roden.

- 7 Ein solchermaßen verstandenes System verpflichtete die Mitgliedstaaten, in einer Zeitspanne tätig zu werden, in der sichergestellt war, daß dieser Reizeffekt auch tatsächlich erzielt wurde, und das bedeutete insbesondere, für die besagten Feststellungen und Bescheinigungen zu sorgen, damit gesichert war, daß die Landwirte die Prämie erhalten konnten, sobald sie die übrigen Voraussetzungen erfüllt hatten. Nach Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2517/69 waren die Anträge auf Gewährung der Prämien vor dem 1. März 1971 zu stellen; sie konnten also auch früher gestellt werden. Es ist unbestritten, daß sich der natürliche Zeitraum für Rodungen vom Ende der Ernte bis zum Wiederbeginn des Wachstums, d. h. vom Herbst bis zum Frühling, erstreckt. Deshalb war die Italienische Republik gehalten, spätestens im Frühjahr 1971 für die Feststellungen und Bescheinigungen zu sorgen, um den Prämienanträgen, die aufgrund der in dem ersten in Betracht kommenden Zeitraum, also im Winter 1970/71, vorgenommenen Rodungen gestellt worden waren, in angemessener Frist Folge zu geben. Die Einhaltung einer derartigen Frist war im Hinblick auf die Wirksamkeit der beschlossenen Maßnahmen zwingend geboten, konnten diese doch ihr Ziel in vollem Umfange nur unter der Bedingung erreichen, daß sie gleichzeitig in allen Mitgliedstaaten vollzogen wurden.
- 8 Sonach wird deutlich, daß die Verzögerung, die die Italienische Republik bei den in Artikel 6 der Verordnung Nr. 2637/69 vorgesehenen Feststellungen und Bescheinigungen hat eintreten lassen, einen Verstoß gegen ihr obliegende Verpflichtungen darstellte.
- 9 Schließlich hält die Kommission der Italienischen Republik vor, sie habe die in den Verordnungen Nr. 2517/69 und Nr. 2637/69 zugunsten der anspruchsberechtigten Landwirte vorgesehenen Prämien für die Rodung von Obstbäumen nicht ausgezahlt.
- 10 Die italienische Regierung bestreitet nicht die Richtigkeit dieser Behauptung, sie beruft sich aber auf die politischen Verhältnisse, welche es den zuständigen Behörden trotz guten Willens unmöglich gemacht hätten, sich ihrer Verpflichtungen mit der erforderlichen Sorgfalt zu entledigen. Einerseits verlange das italienische Recht, daß alle Staatsausgaben durch Gesetz zu bewilligen seien, andererseits habe aber die politische Krise, die Italien Ende 1971 und Anfang 1972 erlebt habe, die Tätigkeit der gesetzgebenden Körperschaften in einem solchen Maße gelähmt, daß die rechtzeitige Verabschiedung eines Gesetzes zur Deckung der Prämienzahlungen unmöglich gewesen sei.
- 11 Ein Mitgliedstaat kann sich nicht auf Bestimmungen und Übungen des innerstaatlichen Rechts berufen, um damit die Nichtbeachtung von Verpflichtungen und Fristen des Gemeinschaftsrechts zu rechtfertigen. Er hat vielmehr aufgrund der den Mitgliedstaaten nach Artikel 5 des Vertrages auferlegten allgemeinen Pflichten in seinem innerstaatlichen Recht die Konsequenzen aus sei-

ner Zugehörigkeit zur Gemeinschaft zu ziehen und erforderlichenfalls sein Haushaltsvoranschlagsverfahren so auszugestalten, daß es für den fristgemäßen Vollzug der ihm im Rahmen des Vertrages obliegenden Verpflichtungen kein Hindernis bildet. Deshalb kann sich die Italienische Republik nicht auf ihre Haushaltsvorschriften oder -übungen zurückziehen, um die Verzögerung bei der Auszahlung der Prämien zu rechtfertigen. Im übrigen sind die Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Teilnahme an den Ratssitzungen über den Umfang der Kosten im Bilde, welche die Ausführung der von diesem Gremium beschlossenen Maßnahmen mit sich bringen kann, so daß sie in der Lage sind, rechtzeitig geeignete Bestimmungen zur Erfüllung der eingegangenen finanziellen Verpflichtungen zu erlassen. Die Italienische Republik hat zwar nach Schluß der mündlichen Verhandlung mitgeteilt, im Parlament sei ein Gesetz verabschiedet worden, das die Auszahlung der besagten Prämien ermögliche; dieser Vorgang vermag den festgestellten Verstoß aber nicht mehr zu heilen.

- 12 Sonach hat die Italienische Republik dadurch gegen gemeinschaftsrechtliche Verpflichtungen verstoßen, daß sie es unterlassen hat, die Prämien für die Rodung von Obstbäumen zu zahlen.
- 13 Nach allem hat die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus den Verordnungen Nr. 2517/69 und Nr. 2637/69 verstoßen, weil sie nicht sämtliche Bestimmungen erlassen hat, um auf ihrem Gebiet die tatsächliche Durchführung der durch diese Verordnungen eingeführten Prämienregelung für die Rodung von Obstbäumen zu ermöglichen.

### K o s t e n

- 14 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Die Italienische Republik ist mit ihrem Vorbringen unterlegen.

Aufgrund der Prozeßakten,

nach Anhörung des Berichtes des Berichterstatters,  
 nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Parteien,  
 nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,  
 aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seiner Artikel 5 und 169,  
 aufgrund der Verordnung Nr. 2517/69 des Rates vom 9. Dezember 1969 (Abl. L 318, S. 15),  
 aufgrund der Verordnung Nr. 2637/69 der Kommission vom 24. Dezember 1969 (Abl. L 327, S. 31),

aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

DER GERICHTSHOF

unter Abweisung aller weitergehenden oder gegenteiligen Anträge für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Italienische Republik hat dadurch, daß sie nicht sämtliche Bestimmungen erlassen hat, um auf ihrem Gebiet die tatsächliche Durchführung der Prämienregelung für die Rodung von Obstbäumen zu ermöglichen, gegen ihre Verpflichtungen aus den Verordnungen (EWG) Nr. 2517/69 des Rates vom 9. Dezember 1969 (ABl. L 318, S. 15) und Nr. 2637/69 der Kommission vom 24. Dezember 1969 (ABl. L 327, S. 31) verstoßen.
2. Die Italienische Republik wird verurteilt, die Kosten des Rechtsstreits zu tragen.

Lecourt	Monaco	Pescatore	
Donner	Kutscher	O'Dalaigh	Sørensen

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 8. Februar 1973.

Der Kanzler  
V. Van Houtte

Der Präsident  
R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HENRI MAYRAS  
VOM 24. JANUAR 1973 <sup>1</sup>

*Herr Präsident,  
meine Herren Richter!*

Die Rechtsfragen, welche die vorliegende Rechtssache aufwirft, ähneln denjenigen,

mit denen ich mich kürzlich hier vor Ihnen anlässlich einer Klage der Kommission der Europäischen Gemeinschaften auseinandersetzen Gelegenheit hatte, die darauf gestützt war, die Italienische

<sup>1</sup> — Aus dem Französischen übersetzt.