

URTEIL DES GERICHTSHOFES

28. Januar 1986 *

In der Rechtssache 129/84

Italienische Republik, vertreten durch den Leiter des Servizio del contenzioso diplomatico Ferrari Bravo als Bevollmächtigten im Beistand von Avvocato dello Stato Oscar Fiumara, Zustellungsanschrift: Italienische Botschaft, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Alberto Prozzillo als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Georges Kremlis vom Juristischen Dienst der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxembourg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen teilweiser Aufhebung der Entscheidung 84/202 der Kommission vom 8. Februar 1984 über den von der Italienischen Republik vorgelegten Rechnungsschluß für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1978 finanzierten Ausgaben (ABl. L 110, S. 13)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten Mackenzie Stuart, des Kammerpräsidenten K. Bahlmann, der Richter G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, Y. Galmot und T. F. O'Higgins,

Generalanwalt: Sir Gordon Lynn

Kanzler: P. Heim

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 23. Oktober 1985,

folgendes

* Verfahrenssprache: Italienisch.

URTEIL

(„Tatbestand“ nicht wiedergegeben)

Entscheidungsgründe

- 1 Die Klägerin hat mit Klageschrift, die am 16. Mai 1984 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Aufhebung der Entscheidung 84/202 der Kommission vom 8. Februar 1984 über den von der Italienischen Republik vorgelegten Rechnungsabschluß für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1978 finanzierten Ausgaben (ABl. L 110, S. 13), soweit darin 12 374 446 850 LIT für Zahlungen an Obst- und Gemüseerzeugerorganisationen, 305 825 498 LIT für Ausgaben zur Finanzierung bestimmter Verkäufe von Butter zu herabgesetztem Preis und 797 492 672 LIT für Verluste bei der Verarbeitung von Magermilchpulver zu Futter nicht als zu Lasten des EAGFL gehend anerkannt wurden.

a) *Die Erzeugerorganisationen*

- 2 Nach Artikel 13 der Verordnung Nr. 1035/72 des Rates vom 18. Mai 1972 über eine gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse (ABl. L 118, S. 1) werden auf Veranlassung von Obst- und Gemüseerzeugern Erzeugerorganisationen gegründet, die den Zweck haben, die Konzentration des Angebots sowie die Regulierung der Erzeugerpreise bei einem oder mehreren unter die Verordnung fallenden Erzeugnissen zu fördern und geeignete technische Hilfsmittel für die den Organisationen beigetretenen Erzeuger zur Aufmachung und Vermarktung der betreffenden Erzeugnisse bereitzustellen. Nach derselben Bestimmung sehen diese Organisationen für die beigetretenen Erzeuger die Verpflichtung vor, die gesamte Produktion des Erzeugnisses oder der Erzeugnisse, die ihren Beitritt begründet haben, über die Erzeugerorganisation abzusetzen — wobei die Erzeugerorganisation jedoch die Erzeuger ermächtigen kann, bei bestimmten Mengen von dieser Verpflichtung abzuweichen — und bei der Erzeugung und Vermarktung die Vorschriften anzuwenden, die die Erzeugerorganisation im Hinblick auf die qualitative Verbesserung der Erzeugnisse und die Anpassung der Angebotsmenge an die Markterfordernisse festgelegt hat.

- 3 Nach Artikel 14 dieser Verordnung können die Mitgliedstaaten den Erzeugerorganisationen in den ersten drei Jahren nach ihrer Gründung Beihilfen gewähren, um ihre Gründung zu fördern und ihre Tätigkeit zu erleichtern, sofern diese Organisationen ausreichende Garantien in bezug auf Dauer und Wirksamkeit ihrer Tätigkeit bieten. Nach Artikel 18 der Verordnung gewähren die Mitgliedstaaten den Erzeugerorganisationen einen finanziellen Ausgleich, die im Rahmen des in Artikel 15 vorgesehenen Systems der Rücknahme von Erzeugnissen ihrer Mitglieder aus dem Markt Interventionen durchführen. Die so getätigten Ausgaben sind durch den EAGFL, Abteilung Garantie, zu finanzieren.

- 4 Der Rechtsstreit betrifft Zahlungen der Klägerin an vier Erzeugerorganisationen, die nach Auffassung der Kommission die Voraussetzungen der Verordnung Nr. 1035/72 nicht erfüllen. Diese Organisationen sind die Associazione di zona fra produttori ortofrutticoli delle provincie di Matera e Potenza, die Associazione di zona fra produttori di agrumi delle provincie di Catanzaro, Cosenza e Reggio Calabria, die Associazione interprovinciale produttori agrumicoli ed ortifrutticoli „AIPAO“, Catania, und die Associazione consorzio provinciale cooperative agricole „ETNA“, Catania.

- 5 In dem von den Dienststellen der Kommission nach Erörterung mit den Vertretern der zuständigen nationalen Behörden abgefaßten zusammenfassenden Bericht für 1978 und 1979 wird darauf hingewiesen, daß die Kommission beim Rechnungsabschluß für die Rechnungsjahre 1973 bis 1977 Vorbehalte hinsichtlich der Erstattungsfähigkeit bestimmter in Italien getätigter Ausgaben für Rücknahmen von Obst und Gemüse gemacht habe, solange die Ergebnisse einer noch laufenden Untersuchung ausgestanden hätten, die Beamte der Kommission zusammen mit Beamten der italienischen Verwaltung durchgeführt hätten. Aufgrund dieser Untersuchung sei man zu dem Schluß gekommen, daß die Tätigkeit von vier der 82 Erzeugerorganisationen, über die eine Untersuchung angestellt worden sei, nicht der Gemeinschaftsregelung entsprochen habe. Ausgleichszahlungen für Rücknahmen aus dem Markt könnten jedoch nur solchen Organisationen gewährt werden, deren Tätigkeit den Bestimmungen der Verordnung Nr. 1035/72 entspreche.

- 6 Dem zusammenfassenden Bericht ist ferner zu entnehmen, daß die italienische Verwaltung beschlossen habe, die Anerkennung der vier fraglichen Organisationen, die nach den italienischen Vorschriften Voraussetzung für Beihilfen und Ausgleichszahlungen nach der Verordnung Nr. 1035/72 ist, zu widerrufen. Die italienischen Behörden seien jedoch der Auffassung gewesen, daß die fraglichen vier Organisationen bis zum Widerruf ihrer Anerkennung im Juli 1981 und September

1982 zur Wahrnehmung ihrer satzungsgemäßen Aufgaben befugt gewesen seien und die Ausgleichszahlungen für die früheren Jahre hätten erhalten können. Die italienischen Behörden seien nämlich davon ausgegangen, daß weder die Rechtmäßigkeit der durchgeföhrten Maßnahmen noch die Belastung des EAGFL mit den entsprechenden Ausgaben nachträglich in Zweifel gezogen werden könne.

- 7 In ihrer Klageschrift macht die Klägerin geltend, erstens hätten alle vier fraglichen Organisationen die Voraussetzungen des Artikels 13 der Verordnung Nr. 1035/72 erfüllt. Insoweit rügt sie insbesondere, daß die Kommission bei diesen vier Organisationen neuerliche Untersuchungen unterlassen habe, während andere Erzeugerorganisationen in Italien wiederholt untersucht worden seien, weshalb bei ihnen letztlich eine mit der Gemeinschaftsregelung übereinstimmende Tätigkeit habe festgestellt werden können. Zweitens sei die Anerkennung nach dem Ablauf der Rechnungsjahre widerrufen worden, auf die sich die vorliegende Klage beziehe; folglich hätten die von den vier fraglichen Organisationen während der Jahre vor dem Widerruf getätigten Rücknahmegeschäfte noch der Gemeinschaftsregelung entsprochen.
- 8 Zur ersten Rüge führt die Klägerin näher aus, bei den ersten Feststellungen in bezug auf die vier fraglichen Organisationen sei die Kommission davon ausgegangen, daß jede Erzeugerorganisation das Angebot der Erzeugnisse ihrer Mitglieder konzentrieren und die Erzeugnisse selbst vermarkten müsse. Diese Annahme habe die Kommission später allerdings fallenlassen und eingeräumt, daß der Verkauf auch von den Erzeugern selbst durchgeführt werden könne, soweit sie die von der Organisation festgelegten Bedingungen einhielten. Da dies der Fall gewesen sei, habe die Tätigkeit der fraglichen vier Organisationen Artikel 13 der Verordnung Nr. 1035/72 entsprochen. Jedenfalls hätten die Rücknahmegeschäfte, für die die Ausgleichszahlungen gewährt worden seien, voll und ganz zur Verwirklichung der Ziele der Verordnung beigetragen.
- 9 Die Kommission äußert zunächst Verwunderung über das Vorbringen der Klägerin, habe diese die Anerkennung der fraglichen vier Organisationen doch selbst mit der Begründung widerrufen, bei ihnen seien nicht die Voraussetzungen dafür gegeben, „die Abwicklung ihrer institutionellen Aufgaben zu regeln“. Sie habe zwar ihren ursprünglichen Standpunkt in einigen Fällen modifiziert, nachdem sie festgestellt habe, daß die Kriterien der Verordnung auf die von Region zu Region der Gemeinschaft unterschiedlichen Sachlagen nur allmählich in vollem Umfang hätten angewendet werden können. Sie bleibe jedoch dabei, daß Marktrücknahmegeschäfte nur dann für die Gemeinschaftsfinanzierung in Betracht kämen, wenn sie

zu einer Gesamtheit von Maßnahmen zur Marktsanierung gehörten, weil die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1035/72 über die Erzeugerorganisationen eine Einheit darstellten.

- 10 Insoweit schreibe Artikel 15 der Verordnung vor, daß von den der Organisation beigetretenen Erzeugern ein Interventionsfonds zu bilden sei, der durch Beiträge finanziert werde, die anhand der in den Handel gebrachten Mengen berechnet würden. Nach der Gemeinschaftsregelung bestehe somit ein enger Zusammenhang zwischen den verschiedenen Aktivitäten der Organisationen; diese hätten auf eine Verbesserung der Qualität der Erzeugnisse hinzuwirken, die Verkaufstätigkeiten zu konzentrieren und ausnahmsweise Erzeugnisse zurückzunehmen, wobei dies aus einem Teil der Verkaufserlöse zu finanzieren sei. Nur Organisationen, die alle diese Aktivitäten entwickelten, seien unter dem Gesichtspunkt des Gemeinschaftsrechts ordnungsgemäß gebildet; Organisationen, die wie die hier fraglichen vier ausschließlich Rücknahmen durchführten, gehörten dazu nicht.
- 11 Aus dem zu den Akten gereichten Schriftverkehr zwischen der Klägerin und der Kommission ergibt sich, daß die Parteien ursprünglich darin übereinstimmten, daß bestimmte Erzeugerorganisationen in Italien, darunter die hier fraglichen vier, die Voraussetzungen der Gemeinschaftsvorschriften nicht erfüllten. Insbesondere sei ihre Tätigkeit unvollständig gewesen, da sie allein in der Durchführung von Rücknahmen aus dem Obst- und Gemüsemarkt bestanden habe. So wird in einem Schreiben der italienischen Regierung vom 27. Mai 1980, das einen Bericht über die bei den Erzeugerorganisationen durchgeföhrte Untersuchung enthält, festgestellt, daß es bei fünf Organisationen, darunter den fraglichen vier, zu Betriebsstörungen gekommen sei; diese seien auf Mängel bei der Rationalisierung und der Vermarktung zurückzuföhren, weil die Organisationen nicht in der Lage seien, die von ihren Mitgliedern vermarktete Erzeugung zu kontrollieren. In dem Schreiben heißt es weiter, daß bei diesen Organisationen „Zweifel an der Möglichkeit, sich der Gemeinschaftsregelung anzupassen“, bestünden.
- 12 In der mündlichen Verhandlung hat die Klägerin die Mängel der fraglichen vier Organisationen und die Zweifel, die in bezug auf ihre Fähigkeit zur Anpassung an die Gemeinschaftsregelung bestehen konnten, anerkannt, jedoch darauf verwiesen, daß diese Organisationen regelmäßig kontrolliert würden, um sie allmählich mit den Vorschriften in Übereinstimmung zu bringen; die Kommission habe mit ihrem Verlangen nach Widerruf der Anerkennung dieser vier Organisationen durch die italienische Regierung diesen Anpassungsprozeß einseitig beendet. Hierauf ist näher einzugehen.

- 13 Die Akten und das Vorbringen der Parteien ergeben insoweit folgendes: In dem zitierten Schreiben der Klägerin vom 27. Mai 1980, in dem die mangelnde Übereinstimmung der Tätigkeit der fraglichen vier Organisationen mit den Gemeinschaftsvorschriften anerkannt wird, kommt der Wunsch der italienischen Behörden zum Ausdruck, derzeit von einem Widerruf der Anerkennung abzusehen. Die betreffenden Organisationen würden ständig überprüft; die Kommission werde von den insoweit getroffenen endgültigen Entscheidungen in Kenntnis gesetzt. Zwischenzeitlich sei eine Reihe von Maßnahmen getroffen worden, die geeignet seien, eine genauere Einhaltung der Gemeinschaftsvorschriften zu gewährleisten, wie z. B. die Versendung eines Rundschreibens mit detaillierten Bestimmungen über die Einzelheiten der Tätigkeit von Erzeugerorganisationen sowie die Einrichtung von regionalen Überwachungsausschüssen. Mit einem Schreiben des italienischen Landwirtschafts- und Forstministeriums vom 15. September 1980 wurde der Kommission das Ergebnis einer Untersuchung der Tätigkeit der Erzeugerorganisationen mitgeteilt, die von nationalen Beamten zusammen mit Bediensteten der Kommission durchgeführt worden war. Die Kommission teilte der Klägerin mit Schreiben des zuständigen Generaldirektors vom 11. November 1980 mit, welche Schlüsse aus dieser Untersuchung zu ziehen seien: Sechzehn Organisationen, deren Tätigkeit mangelhaft, jedoch verbesserungsfähig sei, seien für ein Jahr einer Beobachtung zu unterstellen; sieben andere Organisationen, darunter die hier streitigen, stimmten hingegen mit den Gemeinschaftsvorschriften nicht überein, ohne daß eine Möglichkeit der Anpassung an diese Vorschriften zu erkennen sei. In dem Schreiben heißt es weiter: „Die nationalen Behörden haben alle Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus der mangelnden Übereinstimmung dieser Organisationen mit den Vorschriften der Verordnung Nr. 1035/72 ergeben“; insbesondere dürfe „keine Gründungsbeihilfe und kein finanzieller Ausgleich [nach dieser Verordnung] gezahlt werden“.
- 14 Das italienische Ministerium bedauerte in seinem Antwortschreiben vom 27. Dezember 1980, daß die Kommission bestimmte negative Faktoren nicht hinreichend berücksichtigt habe, die bewirkt hätten, daß die Überwindung der anfänglichen Schwierigkeiten bei der Tätigkeit der Organisationen im Süden des Landes längere Zeit in Anspruch genommen habe als in den nördlichen Gebieten; es handele sich um eine langfristige Aufgabe, die noch nicht ganz bewältigt sei. Mit Fernschreiben vom 16. Juni 1981 teilte die italienische Regierung ihren Beschuß mit, die Anerkennung von drei der vier fraglichen Organisationen zu widerrufen. Zu der vierten, der AIPAO-Catania, heißt es in dem Fernschreiben wie folgt: „Die durchgeführten Prüfungen haben ergeben, daß ihre Funktionsweise im Einklang mit den Gemeinschaftsvorschriften steht. Deshalb halten wir eine spätere gemeinsame Prüfung an Ort und Stelle für angebracht.“ Mit Schreiben vom 22. Juni 1981 antwortete die Kommission, eine solche spätere Prüfung habe keinen Sinn. Der Widerruf

der Anerkennung der Organisationen durch die italienische Regierung erfolgte im Falle der ETNA-Catania am 25. Juli 1981 und im Falle der drei anderen Organisationen am 10. September 1982.

- 15 Diesem Schriftwechsel läßt sich entnehmen, daß die Klägerin zunächst einräumte, daß die vier fraglichen Organisationen der Gemeinschaftsregelung nicht entsprachen und nicht in der Lage zu sein schienen, sich anzupassen, dann um eine neuerliche Anpassungsfrist für die vier Organisationen nachsuchte und sich schließlich dahin vernehmen ließ, daß nur eine der vier Organisationen, nämlich die AIPAO-Catania, den Gemeinschaftsbestimmungen entsprechend funktioniere. Die Kommission hatte demgegenüber bereits in ihrem Schreiben vom 11. November 1980 klargemacht, daß sie die Tätigkeit der vier fraglichen Organisationen nicht für gemeinschaftsrechtskonform halte, und darauf hingewiesen, daß sie eine Finanzierung eventueller Ausgleichszahlungen an diese Organisationen ablehne. Wenn deshalb die Klägerin gute Gründe dafür zu haben glaubte, um eine weitere Anpassungsfrist nachzusuchen, so war es ihre Sache, diesen Antrag unter Beibringung von Beweisen für eine Verbesserung der Tätigkeit der vier Gemeinschaften oder der AIPAO-Catania oder unter Darlegung dessen, worin diese Verbesserung besthe, zu begründen.
- 16 Anzumerken ist noch, daß die Klägerin geltend macht, sie sei von dieser Verbesserung aufgrund eines Berichts des Landwirtschafts- und Forstministeriums vom 16. Dezember 1980 ausgegangen; es steht jedoch fest, daß dieser Bericht der Kommission vor Erhebung der Klage nicht zur Kenntnis gebracht worden ist. Die Kommission behauptet im übrigen, der Bericht enthalte nichts wesentliches, was damals noch nicht bekannt gewesen sei.
- 17 Die Kommission durfte es deshalb nach einem längeren Zeitraum der Anpassung und Prüfung ablehnen, auf die bloße Behauptung des italienischen Landwirtschafts- und Forstministeriums hin, die Tätigkeit einer der vier Organisationen, der AIPAO-Catania, habe sich als gemeinschaftsrechtskonform herausgestellt, neuerliche Nachforschungen anzustellen.
- 18 Es bleibt das Argument der Klägerin zu prüfen, die von den fraglichen Organisationen durchgeföhrten Rücknahmen aus dem Markt hätten so lange dem Gemeinschaftsrecht entsprochen, als die Anerkennung dieser Organisationen nicht widerufen gewesen sei. Eine Erzeugerorganisation habe nämlich die ihr durch die Verordnungen über Obst und Gemüse übertragene Aufgabe vom Zeitpunkt ihrer An-

erkennung bis zum Zeitpunkt eines eventuellen Widerrufs dieser Anerkennung wahrzunehmen. Der Anspruch auf finanziellen Ausgleich könne deshalb für Rücknahmegeschäfte, die durchgeführt worden seien, als die Anerkennung der Organisation noch bestanden habe, nicht verlorengehen.

- 19 Die Kommission beruft sich auf die Vorschriften über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik sowie die Rechtsprechung des Gerichtshofes und macht geltend, eine Erstattung von Ausgaben, die bei der Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik entstünde, komme nur in Betracht, soweit die Voraussetzungen nach den einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen erfüllt seien.
- 20 Die Verordnung Nr. 1035/72 stellt für Erzeugerorganisationen eine Reihe von Voraussetzungen auf; nicht zu diesen Voraussetzungen gehört jedoch eine „Anerkennung“ durch die nationalen Behörden. Wenn deshalb die Klägerin aus eigenem Gutdünken beschloß, Organisationen, die nach ihrer Ansicht die Voraussetzungen der Verordnung Nr. 1035/72 erfüllten, formell anzuerkennen, die anerkannten Organisationen in ein Verzeichnis aufzunehmen und die Organisationen, die nach ihrer Auffassung diese Voraussetzungen nicht mehr erfüllten, unter Widerruf ihrer Anerkennung aus diesem Verzeichnis zu streichen, so sind diese Verwaltungsmaßnahmen für die Rechtslage nach Gemeinschaftsrecht ohne Bedeutung.
- 21 Da die Prüfung des Sachverhalts ergeben hat, daß die Kommission zu Recht annehmen durfte, die vier fraglichen Organisationen hätten die Merkmale einer Erzeugerorganisation im Sinne von Artikel 13 der Verordnung Nr. 1035/72 nie erfüllt, konnten ihre Ausgaben zu keinem Zeitpunkt durch den EAGFL übernommen werden.
- 22 Folglich kann dem Vorbringen der Klägerin zu den von der Erzeugerorganisation getätigten Zahlungen nicht gefolgt werden.

b) *Die Verkäufe von Butter zu herabgesetztem Preis*

- 23 Dieser Teil der Klage betrifft die Verkäufe von Butter aus Lagerbeständen zu herabgesetztem Preis, die die italienische Interventionsstelle im Haushaltsjahr 1978 durchführte. Diese Verkäufe beruhten auf drei Verordnungen der Kommission, und zwar den Verordnungen Nr. 1282/72 vom 21. Juni 1972 über den Verkauf von Butter zu herabgesetzten Preisen an die Streitkräfte und ihnen gleichgestellte

Einheiten (ABl. L 142, S. 14), Nr. 1717/72 vom 8. August 1972 über den Verkauf von Butter aus staatlicher Lagerhaltung zu herabgesetzten Preisen an gemeinnützige Einrichtungen (ABl. L 181, S. 11) und Nr. 2315/76 vom 24. September 1976 über den Verkauf von Butter aus staatlicher Lagerhaltung (ABl. L 261, S. 12). In diesen drei Verordnungen wird der Preis der Butter in Rechnungseinheiten ausgedrückt.

- ²⁴ Zur Umrechnung des Preises der bei den vorstehend erwähnten Geschäften verkauften Butter wendete die Interventionsstelle den zum Zeitpunkt des Vertragschlusses geltenden grünen Umrechnungskurs der Lira an. Nach Auffassung der Kommission hätte sie den zum Zeitpunkt der Übernahme der Butter durch den Käufer geltenden Kurs anwenden müssen.
- ²⁵ Artikel 4 der Verordnung Nr. 1134/68 des Rates vom 30. Juli 1968 zur Festsetzung der Durchführungsverordnungen zur Verordnung (EWG) Nr. 653/68 über die Bedingungen für die Änderung des Wertes der Rechnungseinheit für die gemeinsame Agrarpolitik (ABl. L 188, S. 1) bestimmt, daß zur Umrechnung von Beträgen, die von einem Mitgliedstaat oder einer Interventionsstelle für Geschäfte, die im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik durchgeführt werden, geschuldet werden, der Umrechnungskurs zu verwenden ist, der „zum Zeitpunkt der Durchführung des Geschäftes ... galt“. Nach Artikel 6 dieser Verordnung gilt als Zeitpunkt der Durchführung des Geschäftes „der Zeitpunkt, zu dem der Tatbestand im Sinne der Gemeinschaftsregelung oder, in Ermangelung einer solchen Regelung und bis zu ihrem Erlaß, der Regelung des betreffenden Mitgliedstaats erfüllt ist“.
- ²⁶ Der zusammenfassende Bericht für 1978 und 1979 sagt dazu, nach Angabe des Vertreters der Kommission gegenüber den Mitgliedern des Verwaltungsausschusses für den Sektor Milch und Milcherzeugnisse und wiederholten Antworten der Kommission auf Anfragen aus nationalen Verwaltungen sei der Zeitpunkt der „Durchführung des Geschäftes“, der über den zu zahlenden Betrag entscheide, der Tag der Übernahme des verkauften Erzeugnisses. Diese Auslegung werde allerdings nicht von allen Mitgliedstaaten gebilligt.
- ²⁷ Die Klägerin macht geltend, solange es an einer gemeinschaftlichen Regelung fehle, bestimme sich der Zeitpunkt der Entstehung der Forderung nach nationalem Recht. Nach italienischem Recht entstehe die Forderung aber mit dem Abschluß des Vertrages.

- 28 Die Auslegung, die die Kommission im Verwaltungsausschuß gegeben habe, sei — was immer auch ihr rechtlicher Wert sei — mit dem Erlaß der Verordnung Nr. 2182/77 vom 30. September 1977 über Durchführungsbestimmungen für den Verkauf von gefrorenem Rindfleisch aus Beständen der Interventionsstellen (ABl. L 251, S. 60) durch die Kommission bedeutungslos geworden. Nach Artikel 8 dieser Verordnung werde nämlich die Kaufpreisforderung als mit dem Abschluß des Kaufvertrags entstanden angesehen.
- 29 Nach Auffassung der Kommission ist die Verweisung auf das nationale Recht hier nicht anwendbar, da die Verordnungen über den Verkauf von Butter zu herabgesetztem Preis zur Lösung des Problems geeignete Bestimmungen enthielten. Nach diesen Verordnungen könne der Käufer bis zur Zahlung des Preises seine vertragliche Verpflichtung widerrufen. Zwar verliere der Käufer in diesem Falle nach der Verordnung Nr. 2315/76 die Kautions, die er habe stellen müssen, nicht jedoch nach den beiden anderen Verordnungen. Der Kauf werde deshalb nicht zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses, sondern erst zum Zeitpunkt der Übernahme der Ware endgültig.
- 30 Diesem Vorbringen der Kommission kann nicht gefolgt werden. Nach Artikel 6 der Verordnung Nr. 1134/68 gilt zwar als Zeitpunkt der Durchführung des Geschäftes der Zeitpunkt „zu dem der Tatbestand im Sinne der Gemeinschaftsregelung oder, in Ermangelung einer solchen Regelung und bis zu ihrem Erlaß, der Regelung des betreffenden Mitgliedstaats erfüllt ist, an den die Entstehung der Forderung geknüpft ist“; diese Bestimmung verweist jedoch offensichtlich auf eine gemeinschaftliche Regelung, die — wie für Rindfleisch die Verordnung Nr. 2182/77 — den Entstehungstatbestand der Forderung definiert. Für den Milchsektor besteht keine solche Definition; sie läßt sich auch nicht durch Erwägungen ersetzen, die auf den materiellen Vorschriften über die Vergabe von Butter zu herabgesetztem Preis beruhen, und zwar um so weniger, als diese Vorschriften in den verschiedenen Verordnungen nicht einheitlich sind.
- 31 Die Klägerin hat vorgetragen, die Anwendung des am Tage des Vertragsschlusses geltenden Wechselkurses entspreche dem italienischen Recht; die Kommission hat das nicht bestritten. Sonach hat die Klägerin zu Recht den am Tage des Vertragsschlusses geltenden Kurs angewendet, da sie mangels einer einschlägigen gemeinschaftlichen Regelung insoweit ihr nationales Recht anwenden durfte.

- 32 Folglich sind die Ausgaben für die Verkäufe von Butter zu herabgesetztem Preis ordnungsgemäß erfolgt; die Entscheidung der Kommission ist aufzuheben, soweit darin diese Ausgaben nicht als zu Lasten des EAGFL gehend anerkannt worden sind.
- c) *Verarbeitung von Magermilchpulver*
- 33 Nach Artikel 1 der Verordnung Nr. 990/72 der Kommission vom 15. Mai 1972 über die Durchführungsbestimmungen zur Gewährung von Beihilfen für Magermilchpulver für Futterzwecke und zu Mischfutter verarbeitete Magermilch (Abl. L 115, S. 1) wird eine Beihilfe nur für Magermilchpulver gewährt, das zur Herstellung von Mischfutter verwendet worden ist.
- 34 Für die Haushaltsjahre 1974 und 1975 hatte die italienische Interventionsstelle die Beihilfe nicht nur für die Mengen an Magermilchpulver gezahlt, die tatsächlich zur Herstellung von Tierfutter verwendet worden waren, sondern auch für das bei der Verarbeitung verlorengegangene Magermilchpulver — und zwar bis zu tatsächlichen Verlusten von 2 % —, und dies damit begründet, diese Erhöhung sei in Italien seit jeher gewährt worden. Die Kommission erkannte diese Erhöhung nicht an; sie kürzte dementsprechend die für die Verordnung Nr. 990/72 angegebenen Ausgaben um einen Betrag in Höhe von 2 %. Die Klägerin erhob gegen diese Entscheidungen Klagen, die der Gerichtshof mit Urteilen vom 15. März 1983 (Rechtssachen 61 und 62/82, Slg. 1983, 655 und 687) abwies.
- 35 Die vorliegende Klage knüpft an diese beiden Urteile insoweit an, als darin über ein Hilfsvorbringen der Klägerin befunden wurde. Mit ihm war geltend gemacht worden, die Kommission habe die fraglichen Ausgaben jedenfalls nicht um den in den italienischen Vorschriften vorgesehenen Höchstsatz von 2 %, sondern allenfalls um einen Betrag kürzen dürfen, der dem Durchschnitt der tatsächlichen Verluste entsprochen habe, für die die Beihilfe gewährt worden sei. Der Gerichtshof stellte jedoch fest, daß die von der Klägerin zu diesem Zweck vorgelegten Aufstellungen nur 25 % der Gesamtmenge des im Streit befindlichen verarbeiteten Milchpulvers betroffen hätten und daß der durchschnittliche Verlust 1974 1,745 % und 1975 1,464 % hinsichtlich dieser Menge betragen habe. Der Gerichtshof hielt es unter diesen Umständen nicht für bewiesen, daß hinsichtlich der verarbeiteten Gesamtmenge der tatsächliche Verlustanteil deutlich von dem in der italienischen Regelung vorgesehenen Höchstsatz von 2 % abgewichen sei, den die Kommission beim Rechnungsabschluß zugrunde gelegt habe.

36 Die Rechtssachen 61 und 62/82 waren noch vor dem Gerichtshof anhängig, als die Rechnungen für 1976 und 1977 geprüft wurden. Da die italienischen Behörden die tatsächlichen Verluste nicht nachgewiesen hatten, kürzte die Kommission die fraglichen Ausgaben für 1976 und 1977 pauschal um 2 %. Laut dem zusammenfassenden Bericht für 1976 und 1977 war die Entscheidung über den Abzug dieser Beträge jedoch vorläufig; die Kommission wollte ihren Standpunkt „unter Berücksichtigung des durch den Gerichtshof zu fällenden Urteils überprüfen“. In den Entscheidungen über den Rechnungsabschluß für die Haushaltsjahre 1976 und 1977 führte die Kommission aus, über einen bestimmten Teil der nicht anerkannten Ausgaben habe nicht endgültig entschieden werden können, da zuvor ergänzende Untersuchungen erforderlich seien. Dieser Betrag könne „gegebenenfalls ... beim Rechnungsabschluß für das Haushaltsjahr 1978 anerkannt werden“.

37 Auf die Urteile des Gerichtshofes in den Rechtssachen 61/82 und 62/82 vom 15. März 1983 hin sandten die italienischen Behörden der Kommission, als die Rechnungen für 1978 und 1979 geprüft wurden, eine detaillierte Aufstellung über die tatsächlichen Verluste, aus der sich die folgenden Durchschnittssätze ergaben:

- 1976: 1,53 %
- 1977: 1,15 %
- 1978: 0,58 %
- 1979: 0,73 %

Für die Haushaltsjahre 1978 und 1979 akzeptierte die Kommission diese Angaben; sie legte der Kürzung der angegebenen Ausgaben für Beihilfen für die Verarbeitung von Magermilchpulver die von der italienischen Regierung angegebenen Prozentsätze der tatsächlichen Verluste zugrunde.

38 Für die Haushaltsjahre 1976 und 1977 blieb die Kommission bei der Kürzung der Ausgaben um pauschal 2 %. Wie dem zusammenfassenden Bericht für 1978 und 1979 zu entnehmen ist, war sie der Auffassung, sie könne nicht mehr tun, als die Urteile des Gerichtshofes zuließen, und sie könne ihre früheren, die Rechnungen formell abschließenden Entscheidungen nicht ändern. Der in die Entscheidungen für 1976 und 1977 aufgenommene Vorbehalt bezüglich einer möglichen Überprüfung habe eine weitere Klage für diese Haushaltsjahre vermeiden, nicht aber der Klägerin eine zusätzliche Frist für die Vorlage von Belegen einräumen sollen.

- 39 Die Klägerin hält dem entgegen, nur der den tatsächlichen Verlusten entsprechende Teil dürfe von der Finanzierung durch den EAGFL ausgeschlossen werden. Die Kommission habe sich für die Haushaltsjahre 1978 und 1979 diesem Standpunkt angeschlossen. In seinen Urteilen vom 15. März 1983 habe der Gerichtshof das Hilfsvorbringen der Klägerin nur verworfen, weil nur 25 % des Erzeugnisses belegt gewesen seien. Wäre ein vollständiger Nachweis geliefert worden, wäre sie somit mit ihrem Vorbringen durchgedrungen. Sogleich nach den Urteilen des Gerichtshofes seien die vollständigen Belege für die Haushaltsjahre 1976 bis 1979 geliefert und für die Haushaltsjahre 1978 und 1979 akzeptiert worden. In die Entscheidungen über den Rechnungsabschluß 1976 und 1977 habe die Kommission einen Vorbehalt aufgenommen, mit dem das Problem insgesamt vertagt worden sei. Die Kommission könne sich deshalb nicht auf den angeblich endgültigen Charakter dieser Entscheidungen berufen.
- 40 Die Kommission führt aus, die Mitgliedstaaten hätten die Belege für die getätigten Ausgaben innerhalb einer bestimmten Frist vorzulegen; mit den Urteilen des Gerichtshofes vom 15. März 1983 sei keine neue Frist für die Vorlage von Belegen eröffnet worden. Wenn sie sich beim Rechnungsabschluß für die Haushaltsjahre 1976 und 1977 eine Überprüfung ihrer Entscheidungen für den Fall vorbehalten habe, daß der Gerichtshof das System des Pauschalsatzes für Verluste anerkenne, so ergebe sich daraus für sie keine Verpflichtung, ihre Entscheidungen anhand von neuen Belegen für tatsächliche Verluste zu überprüfen.
- 41 Die Kommission hat zwar durchaus das Recht, den von ihr beim Rechnungsabschluß für die Haushaltsjahre 1976 und 1977 gemachten Vorbehalt zu interpretieren; um sich gegenüber einem Mitgliedstaat auf diese Interpretation berufen zu können, ist jedoch erforderlich, daß dieser den Vorbehalt in demselben Sinne verstehen konnte. Die Kommission behielt sich jedoch einfach die Möglichkeit einer Überprüfung des Problems vor; sie gab damit nicht der Absicht Ausdruck, die Auseinandersetzung in bezug auf die Belege für die tatsächlichen Verluste abzuschließen. Die Klägerin konnte deshalb davon ausgehen, daß sich die Überprüfung auf alle Fragen würde erstrecken können, die die Urteile des Gerichtshofes zu den Haushaltsjahren 1974 und 1975 insoweit offengelassen hatten.
- 42 Da die Rechnungen insoweit noch nicht abgeschlossen waren, war die Kommission zu einer erneuten Prüfung der Angelegenheit verpflichtet. Mit dem Hinweis auf die verspätete Vorlage der klägerischen Belege entzog sich die Kommission dieser Überprüfung. Aufgrund der besonderen Umstände des Falles ist diese Weigerung als rechtswidrig anzusehen.

- 43 Die Kommission hat nach Prüfung der Belege, die die Klägerin für die bei der Verarbeitung von Magermilchpulver zu Futter eingetretenen Verluste vorgelegt hat, eine neue Entscheidung zu treffen.
- 44 Nach alledem ist die angefochtene Entscheidung aufzuheben, soweit die Kommission darin 305 825 498 LIT für Ausgaben zur Finanzierung bestimmter Verkäufe von Butter zu herabgesetztem Preis und 797 492 672 LIT für Verluste bei der Verarbeitung von Magermilchpulver zu Futter nicht als zu Lasten des EAGFL gehend anerkannte. Im übrigen ist die Klage abzuweisen.

Kosten

- 45 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach Artikel 69 § 3 kann jedoch der Gerichtshof die Kosten ganz oder teilweise gegeneinander aufheben, wenn jede Partei teils obsiegt und teils unterliegt. Da der Klage teilweise stattzugeben war, sind die Kosten gegeneinander aufzuheben.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

- 1) Die Entscheidung 84/202 der Kommission vom 8. Februar 1984 über den von der Italienischen Republik vorgelegten Rechnungsabschluß für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1978 finanzierten Ausgaben wird aufgehoben, soweit darin 305 825 498 LIT für Ausgaben zur Finanzierung bestimmter Verkäufe von Butter zu herabgesetztem Preis und 797 492 672 LIT für Verluste bei der Verarbeitung von Magermilchpulver zu Futter nicht als zu Lasten des EAGFL gehend anerkannt wurden.

2) Im übrigen wird die Klage abgewiesen.

3) Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.

Mackenzie Stuart

Bahlmann

Bosco

Koopmans

Due

Galmot

O'Higgins

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 28. Januar 1986.

Der Kanzler

Der Präsident

P. Heim

A. J. Mackenzie Stuart