



## Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Erste Kammer)

19. Juni 2015\*

„EAGFL — Abteilung ‚Garantie‘ — EGFL und ELER — Von der Finanzierung ausgeschlossene Ausgaben — Öffentliche Lagerhaltung von Zucker — Erhöhung der mit der Anmietung von Lagerraum verbundenen Kosten — Jährliche Bestandsaufnahme — Körperliche Überprüfungen der Lagerräume — Rechtssicherheit — Vertrauensschutz — Verhältnismäßigkeit — Begründungspflicht — Bestehen des Risikos eines finanziellen Schadens für die Fonds — Praktische Wirksamkeit“

In der Rechtssache T-358/11

**Italienische Republik**, vertreten durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von P. Marchini, avvocato dello Stato,

Klägerin,

gegen

**Europäische Kommission**, vertreten durch P. Rossi und D. Nardi als Bevollmächtigte,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung des Durchführungsbeschlusses 2011/244/EU der Kommission vom 15. April 2011 über den Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zulasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) getätigter Ausgaben von der Finanzierung durch die Europäische Union (ABl. L 102, S. 33), soweit er bestimmte von der Italienischen Republik getätigte Ausgaben ausschließt, sowie der Schreiben der Kommission vom 3. Februar 2010 und vom 3. Januar 2011 als diesen Beschluss vorbereitende Rechtsakte

erlässt

DAS GERICHT (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kanninen sowie der Richterin I. Pelikánová und des Richters E. Buttigieg (Berichterstatter),

Kanzler: J. Palacio González, Hauptverwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 20. Januar 2015

folgendes

\* Verfahrenssprache: Italienisch.

## Urteil

### Vorgeschichte des Rechtsstreits

- 1 Am 7. Mai 2007 begann am Sitz der Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (Agentur für Agrarzahlungen, im Folgenden: AGEA) in Rom (Italien) ein Kontrollbesuch der Dienststellen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, der dann in den Zuckerlagerhäusern der Region Emilia-Romagna (Italien) fortgesetzt wurde und schließlich am 11. Mai 2007 mit einer Schlussbesprechung zwischen den an dem Kontrollbesuch beteiligten Prüfern und den italienischen Behörden in Bologna (Italien) endete. Dieser Kontrollbesuch bezog sich auf die Anwendung der Regelung der Europäischen Union über die öffentliche Lagerhaltung von Zucker durch die italienischen Behörden.
- 2 Im Anschluss an diese Prüfung informierte die Kommission die italienischen Behörden mit Vermerk vom 19. Juni 2007 gemäß Art. 11 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Zulassung der Zahlstellen und anderen Einrichtungen sowie des Rechnungsabschlusses für den EGFL und den ELER (ABl. L 171, S. 90) über die bei den Nachprüfungen festgestellten Unregelmäßigkeiten und wies auf die Berichtigungen und die vorzunehmenden Verfahrensverbesserungen hin.
- 3 Die italienischen Behörden nahmen mit Schreiben der AGEA vom 7. August 2007 zu den von der Kommission im Vermerk vom 19. Juni 2007 aufgeführten Beschwerdepunkten Stellung.
- 4 Mit Schreiben vom 5. Juni 2008 beraumte die Kommission gemäß Art. 11 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 885/2006 eine bilaterale Besprechung mit den italienischen Behörden an.
- 5 Im Laufe dieser Besprechung, die am 17. Juni 2008 in Brüssel (Belgien) stattfand, wurden von den Parteien sämtliche Fragen angesprochen, die Gegenstand der Bemerkungen der Kommission waren. Mit Vermerk vom 21. August 2008 übermittelten die Dienststellen der Kommission den italienischen Behörden das Protokoll über diese Besprechung, in dem sowohl der Standpunkt der italienischen Behörden als auch derjenige der Kommission, die Schlussfolgerungen der Kommission aus den Mängeln des Kontrollsystems in Bezug auf Interventionen bei der Lagerhaltung von Zucker in Italien und die sich daraus ergebenden finanziellen Folgen sowie ein ergänzendes Auskunftsverlangen enthalten waren.
- 6 Mit Vermerk der AGEA vom 24. Oktober 2008 nahmen die italienischen Behörden zum Protokoll der Besprechung Stellung und beantworteten das ergänzende Auskunftsverlangen.
- 7 Mit Schreiben vom 3. Februar 2010 sandten die Dienststellen der Kommission eine förmliche Mitteilung nach Art. 11 Abs. 2 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 885/2006 an die Italienische Republik. Die Kommission wies darauf hin, dass sie ihren Standpunkt aufrechterhalte, wonach bestimmte Ausgaben, die durch von der Italienischen Republik zugelassene Zahlstellen zulasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds (EAGFL), Abteilung Garantie, und des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) in Bezug auf die Lagerhaltung von Zucker getätigt worden seien, mit dem Unionsrecht nicht vereinbar seien, und kündigte an, dass sie beabsichtige, finanzielle Berichtigungen vorzuschlagen und einen Betrag in Höhe von insgesamt 2 077 637 Euro von der Finanzierung durch die Union auszuschließen. Die Kommission wies darauf hin, dass sie diesen Betrag

auf der Grundlage von drei Zuwiderhandlungen gegen das Unionsrecht ermittelt habe. Nur zwei dieser Zuwiderhandlungen wurden in diesem im Fall von den italienischen Behörden in Abrede gestellt, nämlich:

- eine Erhöhung der an die Verwahrer gezahlten Lagerhaltungskosten für Zucker für angemietete Lager Räume um 35 % gemäß Art. 9 Abs. 5 Unterabs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1262/2001 der Kommission vom 27. Juni 2001 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1260/2001 des Rates betreffend den Ankauf und Verkauf von Zucker durch die Interventionsstellen (ABl. L 178, S. 48), ohne dass die italienischen Behörden der Kommission Beweise dafür vorgelegt haben, dass die Rechtfertigung der Erhöhung Gegenstand einer vorschriftsmäßigen Überprüfung war oder sogar, dass solche Überprüfungen in den nationalen Prüfvorschriften vorgesehen waren;
  - ein Verstoß gegen Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 2148/96 der Kommission vom 8. November 1996 mit Vorschriften zur Bewertung und Kontrolle der Mengen der öffentlich eingelagerten landwirtschaftlichen Erzeugnisse (ABl. L 288, S. 6) und gegen Art. 8 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 3 Buchst. a der Verordnung (EG) Nr. 884/2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 mit Durchführungs Vorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Finanzierung der Interventionsmaßnahmen der öffentlichen Lagerhaltung durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und der Verbuchung der Maßnahmen der öffentlichen Lagerhaltung durch die Zahlstellen der Mitgliedstaaten (ABl. L 171, S. 35), soweit die Bestandskontrollen für den von der Interventionsstelle eingelagerten Zucker in Bezug auf das Rechnungsjahr 2006 nicht vor dem Ende dieses Rechnungsjahrs, d. h. bis zum 30. September 2006, durchgeführt worden waren.
- 8 Gestützt auf das Dokument VI/5330/97 der Kommission vom 23. Dezember 1997 („Leitlinien zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen im Rahmen der Vorbereitung der Entscheidung über den Rechnungsabschluss des EAGFL-Garantie“) (im Folgenden: Dokument VI/5330/97) schlug die Kommission für die Haushaltsjahre 2006 bis 2009 die Anwendung einer Berichtigung in Höhe eines Betrags von 499 033 Euro vor, der 10 % der Ausgaben für die Lagerhaltungskosten entspreche und durch deren Erhöhung um 35 % begründet sei, sowie in Höhe von 781 044 Euro, die 5 % der Lagerkosten und der Finanzierung des Haushaltsjahrs 2006 entspreche und durch die verspätete Durchführung der Bestandskontrollen begründet sei.
  - 9 Mit Schreiben vom 22. März 2010 beantragten die italienischen Behörden die Einschaltung der Schlichtungsstelle.
  - 10 Die Schlichtungsstelle legte ihren Abschlussbericht am 22. September 2010 vor.
  - 11 Mit Vermerk der AGEA vom 17. Dezember 2010 legten die italienischen Behörden den Dienststellen der Kommission gemäß dem Verlangen der Schlichtungsstelle ergänzende Auskünfte vor.
  - 12 Mit Schreiben vom 3. Januar 2011 übermittelte die Kommission der Italienischen Republik nach Beendigung des Schlichtungsverfahrens ihre abschließende Stellungnahme. Die Meinung der Kommission war gegenüber dem Schreiben vom 3. Februar 2010 unverändert. Folglich hielt sie ihren Standpunkt, nämlich einen Betrag in Höhe von insgesamt 2 077 637 Euro von der Finanzierung durch die Union auszuschließen, aufrecht.
  - 13 Die italienischen Behörden antworteten auf die abschließende Stellungnahme der Kommission mit Vermerk der AGEA vom 18. Januar 2011.
  - 14 Am 15. April 2011 erließ die Kommission den Durchführungsbeschluss 2011/244/EU über den Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zulasten des EAGFL, Abteilung Garantie, des EGFL und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)

getätigter Ausgaben von der Finanzierung durch die Europäische Union (ABl. L 102, S. 33), mit dem sie die von der Italienischen Republik für die öffentliche Lagerhaltung von Zucker in den Haushaltsjahren 2006 bis 2009 getätigten Ausgaben durch punktuelle und pauschale finanzielle Berichtigungen in Höhe von insgesamt 2 077 637 Euro wegen ihrer Nichtvereinbarkeit mit der unionsrechtlichen Regelung ausschloss (im Folgenden: angefochtener Beschluss).

- 15 Die Gründe für die finanziellen Berichtigungen wurden in dem zusammenfassenden Bericht vom 16. März 2011 über die Ergebnisse der Kontrollen der Kommission, die im Zusammenhang mit dem Konformitätsabschluss gemäß Art. 7 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 160, S. 103) und gemäß Art. 31 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 209, S. 1) durchgeführt worden waren, dargelegt (im Folgenden: zusammenfassender Bericht).

### **Verfahren und Anträge der Parteien**

- 16 Mit Klageschrift, die am 27. Juni 2011 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Italienische Republik die vorliegende Klage erhoben.
- 17 Sie hat auch Beweisangebote vorgelegt und einen Antrag auf Durchführung mehrerer Beweiserhebungen und prozessleitender Maßnahmen gestellt.
- 18 Das Gericht (Erste Kammer) hat auf Bericht des Berichterstatters beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen, und es hat die Parteien im Rahmen prozessleitender Maßnahmen nach Art. 64 seiner Verfahrensordnung aufgefordert, schriftlich Fragen zu beantworten. Die Parteien haben diesen prozessleitenden Maßnahmen fristgerecht Folge geleistet.
- 19 Die Italienische Republik beantragt:
- den angefochtenen Beschluss teilweise für nichtig zu erklären, soweit er sie betrifft;
  - die im Schreiben vom 3. Januar 2011 enthaltene abschließende Stellungnahme der Kommission, die im Anschluss an den Bericht der Schlichtungsstelle erstellt wurde, und Nr. 2 der dort dargelegten Gründe als den angefochtenen Beschluss vorbereitende Handlung für nichtig zu erklären;
  - das Schreiben der Kommission vom 3. Februar 2010 als den angefochtenen Beschluss vorbereitende Handlung für nichtig zu erklären;
  - einer Einrede der Rechtswidrigkeit gegen die Verordnung (EG) Nr. 915/2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2148/96 (ABl. L 169, S. 10) inzident stattzugeben;
  - der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
- 20 Die Kommission beantragt,
- die Klage abzuweisen;
  - die gegen die Verordnung Nr. 915/2006 erhobene Einrede der Rechtswidrigkeit für unzulässig zu erklären oder hilfsweise als unbegründet zurückzuweisen;
  - der Italienischen Republik die Kosten aufzuerlegen.

## Rechtliche Würdigung

*A – Zur Zulässigkeit der Klage, soweit sie auf die Nichtigkeitsklärung der Schreiben der Kommission vom 3. Februar 2010 und vom 3. Januar 2011 gerichtet ist*

- 21 Die Italienische Republik beantragt in der Klageschrift neben der Nichtigkeitsklärung des angefochtenen Beschlusses die Nichtigkeitsklärung der Schreiben vom 3. Februar 2010 und vom 3. Januar 2011, die von der Kommission während des Verfahrens an sie gerichtet worden waren.
- 22 In der mündlichen Verhandlung hat sich die Kommission in ihrer Antwort auf eine mündliche Frage des Gerichts auf die Unzulässigkeit der auf die Nichtigkeitsklärung der Schreiben vom 3. Februar 2010 und vom 3. Januar 2011 gerichteten Anträge unter Hinweis auf deren vorbereitende Natur berufen.
- 23 Obwohl die Italienische Republik in der Klageschrift ausgeführt hat, dass die Schreiben vom 3. Februar 2010 und vom 3. Januar 2011 den angefochtenen Beschluss vorbereitende Handlungen seien (siehe oben, Rn. 19), hat sie in der mündlichen Verhandlung die Anträge auf Nichtigkeitsklärung dieser Schreiben aufrechterhalten und dabei geltend gemacht, dass diesen ein eigenständiger Gehalt gegenüber dem angefochtenen Beschluss zukomme, insbesondere unter Berücksichtigung der in ihnen enthaltenen Begründungen.
- 24 Nach ständiger Rechtsprechung sind Handlungen oder Entscheidungen, gegen die die Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV gegeben ist, nur solche Maßnahmen, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen, die die Interessen des Klägers beeinträchtigen, indem sie seine Rechtslage erheblich verändern. Für die Feststellung, ob eine Handlung oder eine Entscheidung solche Rechtswirkungen erzeugt, ist auf ihr Wesen abzustellen (vgl. Beschluss vom 22. November 2007, *Investire Partecipazioni/Kommission*, T-418/05, EU:T:2007:354, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 25 Was im Übrigen Handlungen oder Entscheidungen anbelangt, die in einem mehrphasigen Verfahren, insbesondere zum Abschluss eines internen Verfahrens, ergehen, so folgt aus eben dieser Rechtsprechung, dass als anfechtbare Handlungen grundsätzlich nur Maßnahmen anzusehen sind, die den Standpunkt des Organs zum Abschluss dieses Verfahrens endgültig festlegen, nicht aber Zwischenmaßnahmen, die die abschließende Entscheidung vorbereiten sollen (vgl. Urteil vom 14. Dezember 2006, *Deutschland/Kommission*, T-314/04 und T-414/04, EU:T:2006:399, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie Beschluss *Investire Partecipazioni/Kommission*, oben in Rn. 24 angeführt, EU:T:2007:354, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 26 Schließlich sind Maßnahmen rein vorbereitender Art zwar nicht als solche anfechtbar, die ihnen etwa anhaftenden rechtlichen Mängel können jedoch im Rahmen der Klage gegen die endgültige Handlung, deren Vorbereitung sie dienen, geltend gemacht werden (vgl. Beschluss *Investire Partecipazioni/Kommission*, oben in Rn. 24 angeführt, EU:T:2007:354, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 27 Im vorliegenden Fall sandte die Kommission mit Schreiben vom 3. Februar 2010 eine förmliche Mitteilung gemäß Art. 11 Abs. 2 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 885/2006 an die Italienische Republik (siehe oben, Rn. 7), und mit Schreiben vom 3. Januar 2011 übermittelte die Kommission der Italienischen Republik ihre endgültige Stellungnahme nach Beendigung des Schlichtungsverfahrens (siehe oben, Rn. 12). Diese Schreiben erfolgten im Rahmen des nach Art. 11 der Verordnung Nr. 885/2006 vorgesehenen Verfahrens, das zum Erlass des angefochtenen Beschlusses durch die Kommission am 15. April 2011 führte, der bestimmte Ausgaben gemäß Art. 7 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1258/1999 und Art. 31 der Verordnung Nr. 1290/2005 von der Finanzierung durch die Union ausschließt. Somit war der den Streitgegenstand der vorliegenden Klage bildende endgültige Beschluss der Kommission, Beträge von der Finanzierung durch die Union auszuschließen, zum Zeitpunkt des Versendens der Schreiben vom 3. Februar 2010 und vom 3. Januar 2011 noch nicht erlassen.

- 28 Daraus folgt, dass die Schreiben vom 3. Februar 2010 und vom 3. Januar 2011 den angefochtenen Beschluss vorbereitende Handlungen darstellen, was die Italienische Republik in ihrer Klageschrift selbst bestätigt. Sie erzeugen somit keine verbindlichen Rechtswirkungen, die im Sinne der oben in Rn. 24 angeführten Rechtsprechung die Interessen der Italienischen Republik beeinträchtigen können.
- 29 Diese Schlussfolgerung kann nicht durch das Vorbringen der Klägerin zu der in den fraglichen Schreiben enthaltenen Begründung entkräftet werden. Die Italienische Republik war nämlich berechtigt, die eventuelle Rechtswidrigkeit der Gründe in diesen Schreiben zur Stützung der vorliegenden Klage gegen den angefochtenen Beschluss geltend zu machen, wie sich aus der oben in Rn. 26 angeführten Rechtsprechung ergibt, so dass die Klage für unzulässig erklärt werden muss, soweit sie auf die Nichtigerklärung der Schreiben der Kommission vom 3. Februar 2010 und vom 3. Januar 2011 gerichtet ist.

### B – *Zur Begründetheit*

- 30 Die vorliegende Klage betrifft nur die pauschalen Berichtigungen, die der angefochtene Beschluss auf die von der Italienischen Republik getätigten Ausgaben anwendet, nämlich zum einen die finanzielle Berichtigung von pauschal 10 % der mit der Erhöhung der Lagerhaltungskosten für Zucker um 35 % verbundenen Kosten für die Haushaltsjahre 2006 bis 2009 in Höhe von insgesamt 499 033 Euro und zum anderen die pauschale finanzielle Berichtigung von 5 % wegen der verspäteten Durchführung der Bestandskontrollen für das Haushaltsjahr 2006 in Höhe von 781 044 Euro.

#### 1. *Einleitende Erwägungen*

- 31 Die europäischen Landwirtschaftsfonds finanzieren nur die nach den Unionsvorschriften vorgenommenen Interventionen im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 23. September 2004, Italien/Kommission, C-297/02, EU:C:2004:550, Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 32 Nach ständiger Rechtsprechung im Bereich der europäischen Landwirtschaftsfonds ist es Sache der Kommission, das Vorliegen einer Verletzung der Regeln der Organisation der Agrarmärkte nachzuweisen. Folglich muss die Kommission ihre Entscheidung rechtfertigen, mit der sie feststellt, dass der betroffene Mitgliedstaat keine oder mangelhafte Kontrollen durchgeführt hat. Die Kommission ist jedoch nicht verpflichtet, umfassend darzulegen, dass die von den nationalen Verwaltungen durchgeführten Kontrollen unzureichend oder die von ihnen übermittelten Zahlen unrichtig sind, sondern sie braucht nur glaubhaft zu machen, dass an diesen Kontrollen oder diesen Zahlen ernsthafte und berechtigte Zweifel bestehen (vgl. Urteil vom 24. Februar 2005, Griechenland/Kommission, C-300/02, Slg. EU:C:2005:103, Rn. 33 und 34 und die dort angeführte Rechtsprechung; Urteil vom 22. November 2006, Italien/Kommission, T-282/04, EU:T:2006:358, Rn. 95 und 96).
- 33 Der betroffene Mitgliedstaat kann die Feststellungen der Kommission nur dadurch erschüttern, dass er seine Behauptungen auf Umstände stützt, mit denen das Vorhandensein eines zuverlässigen und funktionierenden Kontrollsystems nachgewiesen wird. Gelingt dem Mitgliedstaat der Nachweis, dass die Feststellungen der Kommission unzutreffend sind, nicht, so können diese Feststellungen ernsthafte Zweifel begründen, ob ein angemessenes und wirksames System von Maßnahmen zur Überwachung und Kontrolle eingeführt worden ist. Diese Erleichterung der Beweislast der Kommission beruht darauf, dass der Mitgliedstaat am besten in der Lage ist, die für den Rechnungsabschluss erforderlichen Angaben beizubringen und nachzuprüfen, so dass es ihm obliegt, die Richtigkeit seiner Kontrollen und seiner Zahlen eingehend und vollständig nachzuweisen und so gegebenenfalls die Fehlerhaftigkeit der Behauptungen der Kommission darzutun (Urteile Griechenland/Kommission,

oben in Rn. 32 angeführt, EU:C:2005:103, Rn. 35 und 36 sowie die dort angeführte Rechtsprechung, und Italien/Kommission, oben in Rn. 32 angeführt, EU:T:2006:358, Rn. 97 und die dort angeführte Rechtsprechung).

34 Die von der Italienischen Republik geltend gemachten Klagegründe sind in diesem Licht zu untersuchen.

*2. Zur pauschalen finanziellen Berichtigung von 10 % der Ausgaben, die die Erhöhung der Lagerhaltungskosten für die Rechnungsjahre 2006 bis 2009 um 35 % betreffen*

35 Dem zusammenfassenden Bericht ist zu entnehmen, dass der im vorliegenden Fall in dem angefochtenen Beschluss angewandten pauschalen Berichtigung von 10 % Lücken im System der Kontrollen der Anwendung der Erhöhung der Lagerkosten nach Art. 9 Abs. 5 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1262/2001 zugrunde lagen. Die Kommission hat der Italienischen Republik im Wesentlichen vorgeworfen, kein geeignetes Kontrollsystem für die Anträge der Wirtschaftsbeteiligten eingeführt zu haben, das ermöglichen würde, sicherzustellen, dass die in Art. 9 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1262/2001 vorgesehene Erhöhung der Lagerhaltungskosten für die Lagerung von Zucker in angemieteten Lagerräumen um 35 % in Fällen gewährt wurde, die ordnungsgemäß gerechtfertigt oder zu rechtfertigen waren. Die Kommission hat betont, dass eine systematische Anwendung dieser Erhöhung, ohne Kontrollverfahren hinsichtlich des tatsächlichen Bestehens dieser zusätzlichen Kosten einzuführen oder zumindest ohne dass die italienischen Behörden nachgewiesen hätten, dass solche Verfahren in den nationalen Kontrollanweisungen vorgesehen waren, ein sehr hohes Verlustrisiko für die Fonds darstellt.

36 Die ersten beiden von der Italienischen Republik geltend gemachten Klagegründe stützen die Klage gegen die finanzielle Berichtigung der mit der Erhöhung der Lagerhaltungskosten um 35 % verbundenen Kosten und rügen formell die Verletzung wesentlicher Formvorschriften, und zwar im ersten Klagegrund wegen fehlender Ermittlungen der Kommission in der Rechtssache vor dem Erlass des angefochtenen Beschlusses und im zweiten Klagegrund wegen eines Begründungsmangels.

a) Zum Umfang des ersten Klagegrundes

37 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass, obwohl die Diskussion zwischen den Parteien im Wesentlichen die Auslegung von Art. 9 Abs. 5 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1262/2001 und die Art der Kontrollen betrifft, die die nationalen Behörden vor der Anwendung der in dieser Vorschrift vorgesehenen Erhöhung der Lagerhaltungskosten um 35 % durchführen müssen, die Italienische Republik in ihrer Klageschrift hinsichtlich der von der Kommission insoweit vorgenommenen Berichtigung formal nur Klagegründe (erster und zweiter) geltend gemacht hat, die auf die Verletzung wesentlicher Formvorschriften wegen fehlender Ermittlungen und eines Begründungsmangels gestützt sind und die formale Aspekte des angefochtenen Beschlusses und des Verfahrens, das zu seinem Erlass geführt hat, betreffen.

38 In Beantwortung einer schriftlichen Frage des Gerichts hat die Klägerin jedoch darauf hingewiesen, dass ihr erster Klagegrund so zu verstehen sei, dass er nicht nur die Verletzung wesentlicher Formvorschriften wegen fehlender Beweisaufnahme betreffe, sondern auch einen Beurteilungsfehler und einen Verstoß gegen Art. 9 Abs. 5 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1262/2001.

39 In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission insoweit eine Einrede der Unzulässigkeit erhoben und geltend gemacht, dass ein solcher geänderter Klagegrund gemäß der Rechtsprechung als neuer Klagegrund anzusehen sei, und zwar unabhängig vom Umfang und von der Tragweite des Vorbringens der Kommission vor dem Gericht als Antwort auf das Vorbringen der Klägerin.

- 40 Insofern ist darauf hinzuweisen, dass nach der Rechtsprechung zur Anwendung von Art. 21 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union und von Art. 44 § 1 Buchst. c der Verfahrensordnung der Kläger die spezielle Rechtsvorschrift, auf die er seine Rüge stützt, nicht ausdrücklich anzugeben braucht, sofern sein Vorbringen genügend klar ist, um es der Gegenpartei und dem Unionsrichter zu ermöglichen, die Vorschrift ohne Schwierigkeiten festzustellen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Mai 2006, *Galileo International Technology u. a./Kommission*, T-279/03, Slg. EU:T:2006:121, Rn. 38 bis 41; vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 13. November 2008, *SPM/Rat und Kommission*, T-128/05, EU:T:2008:494, Rn. 65). Es reicht aus, wenn das Vorbringen des Klägers seinem Inhalt nach die Klagegründe erkennen lässt, ohne diese rechtlich einzuordnen, sofern die Klagegründe mit hinreichender Deutlichkeit aus der Klageschrift hervorgehen (Urteil vom 26. März 2010, *Proges/Kommission* T-577/08, EU:T:2010:127, Rn. 21).
- 41 Im vorliegenden Fall wirft die Italienische Republik zum einen der Kommission vor, die Verhältnisse des italienischen Zuckermarkts vor der Anwendung der pauschalen Berichtigung von 10 % nicht untersucht zu haben. Zum anderen trägt sie eine Reihe von Argumenten vor, die beweisen sollen, dass die italienischen Behörden die Verhältnisse des italienischen Zuckermarkts ermittelt und geprüft haben, die nach ihrer Ansicht die Erhöhung von mindestens 35 % der Lagerhaltungskosten für Zucker gerechtfertigt haben, was die Kommission beim Erlass des angefochtenen Beschlusses nicht berücksichtigt habe. Diese zweite Reihe von Argumenten der Italienischen Republik kann nicht anders verstanden werden, als dass sie darauf gerichtet ist, der Kommission vorzuwerfen, dass sie nicht anerkannt habe, dass die Erhöhung der Lagerkosten um 35 %, wie in Art. 9 Abs. 5 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1262/2001 vorgesehen, unter Berücksichtigung der Ergebnisse der durchgeführten Marktuntersuchung von den italienischen Behörden korrekt angewandt worden sei, sowie, dass die italienischen Behörden keine ausreichenden Beweise vorgelegt hätten, um die Zweifel der Kommission hinsichtlich des Risikos für die Fonds unter Berücksichtigung des behaupteten Fehlens geeigneter Kontrollen zu zerstreuen.
- 42 Die Italienische Republik hat zwar einige dieser Argumente nicht im Rahmen des ersten, sondern im Rahmen des zweiten Klagegrundes geltend gemacht, mit dem die Verletzung wesentlicher Formvorschriften wegen eines Begründungsmangels gerügt wird, wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung vorgetragen hat. Das Gericht kann jedoch bei seiner Prüfung der Klagegründe und Rügen der Parteien nicht durch eine von diesen vorgenommene formelle Qualifizierung ihrer Argumente beschränkt werden, sofern ihr Vorbringen mit hinreichender Deutlichkeit aus ihren Schriftsätzen hervorgeht, wie sich aus der oben in Rn. 40 angeführten Rechtsprechung ergibt.
- 43 Im Übrigen hat die Kommission den ersten und den zweiten Klagegrund zusammen beantwortet, und zwar nicht nur durch das Bestreiten des Vorwurfs fehlender Ermittlungen, sondern auch indem sie das Gericht in Rn. 94 der Klagebeantwortung aufgefordert hat, davon auszugehen, dass Art. 9 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1262/2001 von den italienischen Behörden im vorliegenden Fall hinsichtlich der formellen Voraussetzungen der Gewährung der Beihilfen nicht beachtet worden sei. In diesem Zusammenhang hat sie insbesondere im Hinblick auf ihre Auslegung von Art. 9 Abs. 5 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1262/2001 u. a. geltend gemacht, die Italienische Republik habe diese Vorschrift dadurch verletzt, dass sie die maximale Erhöhung um 35 % ohne Unterscheidung praktisch allen Erzeugern gewährt habe, die auf externe Lager zurückgegriffen hätten, ohne dass diese den über die tatsächlichen Kosten hinausgehenden Betrag in jedem Einzelfall begründet hätten. Die Nichtbeachtung der Pflicht zu Einzelkontrollen, die sich nach Ansicht der Kommission aus dieser Vorschrift ergibt, habe die Fonds einem ernsthaften Risiko ausgesetzt und habe die mit dem angefochtenen Beschluss auferlegte Berichtigung in Höhe von 10 % gerechtfertigt.
- 44 Ferner hat die Kommission nicht auf den zweiten Klagegrund geantwortet, der einen Begründungsmangel rügt, sondern sie hat diesen zusammen mit dem ersten Klagegrund geprüft und darauf Argumente zur Begründetheit vorgetragen.

- 45 Unter diesen Umständen würde die Ansicht, dass der erste Klagegrund nur die Verletzung wesentlicher Formvorschriften wegen fehlender Ermittlungen betrifft, wie die Kommission vorträgt, einem großen Teil der Argumente, die die Parteien vor dem Gericht dargelegt haben, die praktische Wirksamkeit entziehen. Infolgedessen ist im Hinblick auf die oben in Rn. 40 angeführte Rechtsprechung, soweit der Inhalt des Vorbringens der Italienischen Republik mit hinreichender Deutlichkeit aus der Klageschrift hervorgeht, so dass die Kommission ihre Verteidigung sachgerecht darlegen konnte und das Gericht in der Lage ist, diese Argumente zu erkennen und zu prüfen, der erste Klagegrund so zu verstehen, dass er nicht nur die Verletzung wesentlicher Formvorschriften wegen fehlender Ermittlungen, sondern auch einen Beurteilungsfehler und einen Verstoß gegen Art. 9 Abs. 5 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1262/2001 betrifft.
- b) Zum ersten Klagegrund: Verletzung wesentlicher Formvorschriften wegen unzureichender Ermittlungen, Beurteilungsfehler und Verstoß gegen Art. 9 Abs. 5 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1262/2001
- 46 Die Italienische Republik macht zum einen geltend, die Kommission habe entgegen den Empfehlungen der Schlichtungsstelle keine geeigneten Ermittlungen zu den italienischen Marktverhältnissen vorgenommen, die gerechtfertigt hätten, dass die Zuckerunternehmen eine Erhöhung der Lagerhaltungskosten beantragen. Nach Ansicht der Italienischen Republik hätten die Vertreter der Kommission die Marktsituation bei der Anmietung von Lagerräumen, insbesondere bei den Lagerunternehmen, bei ihrem Kontrollbesuch im Mai 2007 untersuchen müssen. Die Kommission habe dadurch, dass sie von der Italienischen Republik den Nachweis des Vorliegens „besonderer Umstände“ und die Durchführung einer formellen Marktuntersuchung verlangt habe, die Beweislast umgekehrt.
- 47 Sie, die Italienische Republik, habe zum anderen im Rahmen des Verwaltungsverfahrens ausreichend Beweise für die Feststellung vorgelegt, dass sie zu den Gründen für die Anträge auf Erhöhung der Lagerhaltungskosten Ermittlungen durchgeführt habe. Die italienischen Behörden hätten bei der Beurteilung der Anwendung der Erhöhung um 35 % insbesondere die besonders hohen Zuckermengen, die die Interventionsstelle in den Wirtschaftsjahren 2004/2005 und 2005/2006 habe aufkaufen müssen, den Mangel an Lagerhäusern, die die nach Unionsrecht erforderlichen Merkmale erfüllten, sowie die tatsächliche Erhöhung der Lagerpreise für zuckerähnliche Erzeugnisse zu berücksichtigen. Die Kommission habe die Beweise, die die italienischen Behörden in dieser Hinsicht im Verwaltungsverfahren vorgelegt hätten, nicht berücksichtigt.
- 48 Nach Ansicht der Kommission haben die italienischen Behörden zu Unrecht die in Rede stehende Erhöhung generell angewandt, obwohl sie in jedem Einzelfall Kontrollen hinsichtlich der von den Zuckerunternehmen gestellten Anträge hätten vornehmen müssen, um festzustellen, ob die zusätzlichen mit der Lagerung in angemieteten Lagerräumen verbundenen Kosten tatsächlich entstanden seien, da der Grundsatz der wirtschaftlichen Verwaltung erfordere, dass die Fonds nur die Kosten übernähmen, die tatsächlich angefallen seien.
- 49 Dem oben angeführten Vorbringen ist zu entnehmen, dass die Parteien im Wesentlichen hinsichtlich der Natur der Kontrollen, die die nationalen Behörden vor der Anwendung der in Art. 9 Abs. 5 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1262/2001 vorgesehenen Erhöhung um 35 % in Bezug auf die Kosten für die Lagerung in angemieteten Lagerräumen durchführen müssen, gegensätzlicher Meinung sind. Es sind deshalb vorab die Pflichten zu klären, die die Mitgliedstaaten bei der Anwendung der auf Art. 9 Abs. 5 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1262/2001 beruhenden Vorschriften zu beachten haben.

Zu den von den nationalen Behörden nach Art. 9 Abs. 5 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1260/2001 vorzunehmenden Kontrollen

50 Die Verordnung Nr. 1262/2001 hat gemeinsame Regeln für die Übernahme und Verwaltung von Zucker eingeführt, der im Rahmen einer Quote produziert worden ist und auf den Interventionsmaßnahmen Anwendung finden, insbesondere soweit die Bedingungen und Kosten für die Lagerung dieses Zuckers betroffen sind.

51 Art. 9 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1262/2001 bestimmt:

„Die ... Lagerkosten dürfen für die in den Silos oder Lagern des betreffenden Zuckerunternehmens gelagerten Zucker höchstens 0,048 [Euro] je 100 kg und Dekade betragen.

Die Interventionsstelle kann jedoch den gemäß Unterabsatz 1 festgesetzten Betrag um höchstens 35 % erhöhen, wenn der Zucker in Silos oder Lagern lagert, die der Anbieter außerhalb des Zuckerunternehmens angemietet hat; bei besonderen Umständen einer solchen Lagerung kann die Interventionsstelle den gemäß Unterabsatz 1 festgesetzten Betrag um höchstens 50 % erhöhen.“

52 Art. 9 Abs. 5 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1262/2001 regelt weder die Modalitäten noch den Umfang der Kontrollen, die die Mitgliedstaaten vor Anwendung der Erhöhung um 35 % durchzuführen haben.

53 Aus der Rechtsprechung ergibt sich jedoch, dass Art. 8 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1258/1999, der den gleichen Wortlaut hat wie Art. 9 Abs. 1 der Verordnung 1290/2005, den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auferlegt, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um sich zu vergewissern, dass die durch die europäischen Agrarfonds finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind, Unregelmäßigkeiten vorzubeugen und sie zu verfolgen und die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Nachlässigkeiten verlorenen Beträge wieder beizutreiben, auch wenn die spezifische unionsrechtliche Handlung nicht ausdrücklich den Erlass dieser oder jener Kontrollmaßnahme vorsieht (Urteile vom 6. Dezember 2001, Griechenland/Kommission, C-373/99, Slg, EU:C:2001:662, Rn. 9, und vom 30. September 2009, Niederlande/Kommission, T-55/07, EU:T:2009:371, Rn. 62).

54 Der Gerichtshof hat präzisiert, dass sich aus dieser Vorschrift, betrachtet im Licht der durch Art. 4 EUV aufgestellten Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit mit der Kommission, für die Frage der ordnungsgemäßen Verwendung der Unionsmittel ergibt, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, ein System von Verwaltungskontrollen und Kontrollen an Ort und Stelle zu schaffen, das die unmittelbare Erfüllung der materiellen und formellen Voraussetzungen für die Gewährung der betreffenden Prämien sicherstellt (vgl. Urteil vom 9. Januar 2003, Griechenland/Kommission, C-157/00, Slg, EU:C:2003:5, Rn. 11 und die dort angeführte Rechtsprechung). Fehlt ein solches Kontrollsystem oder weist das von einem Mitgliedstaat eingeführte System derartige Mängel auf, dass Zweifel an der Erfüllung der für die Gewährung der fraglichen Prämien geltenden Voraussetzungen bestehen, so ist die Kommission berechtigt, bestimmte von dem betreffenden Mitgliedstaat getätigte Ausgaben nicht anzuerkennen (Urteile vom 12. Juni 1990, Deutschland/Kommission, C-8/88, Slg, EU:C:1990:241, Rn. 20 und 21, vom 14. April 2005, Spanien/Kommission, C-468/02, EU:C:2005:221, Rn. 36, und vom 30. September 2009, Portugal/Kommission, T-183/06, EU:T:2009:370, Rn. 31).

55 Daraus folgt, dass sich, selbst wenn die Gemeinschaftsregelung über die Gewährung von Prämien den Mitgliedstaaten nicht ausdrücklich die Einführung von Überwachungsmaßnahmen und Kontrollmodalitäten wie die von der Kommission im Zusammenhang mit dem Rechnungsabschluss der europäischen Agrarfonds genannten vorschreibt, eine derartige Verpflichtung trotzdem – gegebenenfalls implizit – daraus ergeben kann, dass die Mitgliedstaaten aufgrund der betreffenden Regelung verpflichtet sind, ein wirksames Kontroll- und Überwachungssystem einzurichten (vgl.

Urteile vom 24. April 2008, Belgien/Kommission, C-418/06 P, Slg., EU:C:2008:247, Rn. 70 und die dort angeführte Rechtsprechung; und vom 4. September 2009, Österreich/Kommission, T-368/05, EU:T:2009:305, Rn. 76 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 56 Es stellt sich also die Frage, ob die Pflichten, auf die die Kommission in dem zusammenfassenden Bericht Bezug nimmt und die darin bestehen, die Beihilfefähigkeit der mit der Miete von Lagerräumen verbundenen Kosten zu überprüfen, sich implizit aus der Tatsache ergeben, dass es nach der in Rede stehenden Regelung Sache der Mitgliedstaaten ist, ein wirksames Kontrollsystem einzurichten.
- 57 Insoweit sieht Art. 9 Abs. 5 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1262/2001 vor, dass, wenn der Zucker in angemieteten Lagern lagert, die Lagerkosten für den Zucker „um höchstens 35 %“ erhöht werden dürfen. Aus diesem Wortlaut ergibt sich implizit aber zwangsläufig, dass von der Interventionsstelle eine geringere Erhöhung anzuwenden ist, wenn die tatsächlichen Kosten des Begünstigten für die Anmietung von Lagern niedriger sind als diese Höchstgrenze von 35 %. Eine solche Kontrolle der Rechtmäßigkeit und der Ordnungsmäßigkeit der Kosten, die zulasten der Fonds gehen, kann nur, wie die Kommission geltend macht, im Rahmen individueller Kontrollen auf der Grundlage von Belegen des betreffenden Verwahrers in Bezug auf die Umstände, aufgrund deren er gezwungen war, ein externes Lager in Anspruch zu nehmen, und zum anderen in Bezug auf die zusätzlichen Kosten, die durch die Inanspruchnahme dieses Lagers entstanden sind, durchgeführt werden. Die Wirksamkeit einer Kontrolle, die überprüfen soll, ob die tatsächlichen Kosten der Begünstigten für die Anmietung der Lager tatsächlich der Erhöhung um 35 % entsprechen, wäre nämlich ernsthaft geschwächt, ja sogar unmöglich, wenn diese Erhöhung nur aufgrund allgemeiner Informationen zur jeweiligen Marktsituation angewandt würde, wie Listen mit den üblichen Marktpreisen für vergleichbare Produkte oder mit Hinweisen auf das Fehlen geeigneter Lager.
- 58 Daraus folgt, dass im Hinblick auf das in Art. 317 AEUV verankerte Erfordernis der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, das der Durchführung der europäischen Agrarfonds zugrunde liegt, sowie auf die den nationalen Behörden bei dieser Durchführung übertragene Verantwortung, wie oben in den Rn. 53 bis 55 angemerkt, Art. 9 Abs. 5 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1262/2001 dahin auszulegen ist, dass er den Mitgliedstaaten die Pflicht auferlegt, ein System von Kontrollen einzuführen, die es ermöglichen, fallweise nachzuprüfen, ob die Kosten für die Zuckerlagerung in angemieteten Lagern tatsächlich angefallen sind, so dass die Fonds nur von den Begünstigten ordnungsgemäß begründete und diesen tatsächlich entstandene Kosten zu tragen haben.
- 59 Infolgedessen ist im Licht dieser Auslegung von Art. 9 Abs. 5 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1262/2001 zu prüfen, ob das von der Italienischen Republik eingeführte Kontrollsystem die impliziten Pflichten, wie oben beschrieben, erfüllt.

Zu den von den italienischen Behörden im Rahmen der Durchführung von Art. 9 Abs. 5 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1262/2001 vorgenommenen Kontrollen

- 60 Insoweit ist festzustellen, dass die Italienische Republik nicht geltend macht, die italienischen Behörden hätten individuelle Kontrollen der Anträge der Wirtschaftsbeteiligten auf Erhöhung der Lagerkosten für Zucker durchgeführt, um die Höhe der tatsächlichen Kosten zu überprüfen. Sie trägt außerdem nichts vor, was die Feststellung ermöglichen würde, dass solche Kontrollen durchgeführt wurden. Sie erbringt insbesondere keinen Beweis, wie nationale Anweisungen, dafür, dass es Verfahren zur Kontrolle der Anträge der Wirtschaftsbeteiligten gibt.
- 61 Die Italienische Republik räumt ein, dass die nationalen Behörden bei der Durchführung von Art. 9 Abs. 5 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1262/2001 zu prüfen haben, ob die Voraussetzungen, die die Gewährung einer Erhöhung um 35 % für die Lagerkosten rechtfertigen, tatsächlich vorliegen. Sie ist jedoch der Ansicht, dass eine Untersuchung der Situation des Zuckermarkts und der

Zuckerlagerhaltung in Italien eine solche Erhöhung rechtfertigen könne (siehe oben, Rn. 47). Die Italienische Republik bestreitet auch nicht wirklich, dass die Erhöhung um 35 % generell auf alle an der Intervention teilnehmenden Zuckerhersteller, die externe Lager benutzt haben, angewandt wurde.

- 62 Im Übrigen ergibt sich aus den Akten, dass sich die italienischen Behörden bei mehreren Treffen mit Vertretern der Zuckerhersteller und der Lagerunternehmen nicht nur über die allgemeine Lage des italienischen Zuckermarkts und der Zuckerlagerhaltung informieren wollten, sondern mit den Wirtschaftsbeteiligten auch die Lagerkosten für Zucker verhandelt haben, die von den Beihilfen der Union gedeckt werden sollten. Unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen, zu denen man in der Folge dieser Treffen kommen konnte, beschlossen die italienischen Behörden, auf die Lagerkosten für Zucker in angemieteten Lagerräumen eine allgemeine Erhöhung um 35 % anzuwenden.
- 63 Die Italienische Republik bestreitet, dass es solche Verhandlungen zur Festlegung der Lagerpreise vor der Intervention gegeben habe, da die Ware in den zugelassenen Lagern bereits eingelagert gewesen sei.
- 64 Es waren jedoch die italienischen Behörden selbst, die der Kommission über Verhandlungen betreffend die Preise für die Lagerung von Zucker berichtet haben.
- 65 In dem Schreiben vom 24. Oktober 2008, auf das sich die Klägerin in Rn. 12 der Klageschrift berufen hat, wies die AGEA die Kommission nämlich darauf hin, dass „der italienische Landwirtschaftsminister, die AGEA, die Zuckerhersteller und die Eigentümer der Lager ... sich getroffen [hatten], um einen vernünftigen Preis für angemietete Lager zu verhandeln und festzulegen“, dass „der ausgehandelte Preis ... fast genau dem von der Kommission erstatteten Preis einschließlich der Erhöhung um 35 % [entsprach]“ und schließlich, dass „das [von AGEA angewandte] technische Verfahren und das Verwaltungsverfahren ... gezeigt [hatten], dass AGEA eine detaillierte Prüfung der verschiedenen Elemente vorgenommene ha[t], die sie zu der operativen Entscheidung geführt ha[t], der Zuckerindustrie die um 35 % erhöhten Lagerkosten zu ersetzen“. Dieser Standpunkt der italienischen Behörden ergibt sich auch aus Nr. 3.3 des Protokolls über das bilaterale Treffen, das von der Italienischen Republik nicht bestritten worden war. Ebenso wird in Abschnitt B.5 des Berichts der Schlichtungsstelle auf den Standpunkt der italienischen Behörden hingewiesen, nach dem „nach monatelangen Verhandlungen die italienischen Behörden und die verschiedenen im Bereich der Lagerung und der Herstellung von Zucker Verantwortlichen eine Übereinkunft über die Preise getroffen haben und diese Übereinkunft ... die Anwendung der Erhöhung um 35 % auf die in der Verordnung enthaltenen Preise [erforderte], wobei sich die italienischen Behörden auf Schreiben berufen haben, die sich in den Akten befinden und die zeigen, dass der Preis im Mittelpunkt der Verhandlungen stand“. Aus den Dokumenten in der Anlage zu dem Schreiben der AGEA vom 17. Dezember 2010 ergibt sich auch, dass die Treffen der italienischen Behörden mit den betreffenden Wirtschaftsbeteiligten zum Abschluss von Lagerverträgen führten, die eine Erhöhung um 35 % für den in angemieteten Lagerräumen gelagerten Zucker enthielten.
- 66 In diesem Zusammenhang ist es entgegen dem Vorbringen der Italienischen Republik (siehe oben, Rn. 63) unerheblich, ob die Verhandlungen stattgefunden haben, bevor oder nachdem der Zucker von den Erzeugern in angemieteten Lagerräumen eingelagert wurde. Ebenso kann aus dem Umstand, dass es Folge der Verhandlungen hätte sein können, dass die Lagegesellschaften nicht die Preise anwenden, die der ebenfalls in Art. 9 Abs. 5 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1262/2001 vorgesehenen Erhöhung von 50 % entsprechen, nicht der Schluss gezogen werden, dass die Verhandlungen als solche den Schutz der finanziellen Interessen der Union gewährleisten konnten.
- 67 Wie die Kommission betont, konnte ein solches Verhalten der italienischen Behörden die Anwendung von Lagermieten durch die Wirtschaftsbeteiligten erleichtern, die durch die Marktsituation nicht gerechtfertigt, sondern an die Höchstgrenzen der Beihilfen nach den Unionsvorschriften angepasst waren. Nach dem Erfordernis der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, wie es oben in Rn. 58

angeführt wurde, müssen die nationalen Behörden jedoch darauf achten, dass die Beihilfen den tatsächlichen Marktverhältnissen entsprechen, ohne dass die Märkte eine Anpassung an die im Unionsrecht vorgesehenen Beihilfen anstreben, wie die Kommission geltend macht.

- 68 Somit ist unabhängig von der Frage, ob das Verhalten der betreffenden Wirtschaftsbeteiligten im vorliegenden Fall als missbräuchliche Praxis im Sinne der von der Kommission geltend gemachten Rechtsprechung eingestuft werden kann, und folglich ohne dass geprüft werden muss, ob es sich bei dieser Rüge der Kommission um neues Vorbringen handelt, wie die Italienische Republik vorträgt, festzustellen, dass die Kommission zutreffend vorträgt, es komme den mit dem Schutz der finanziellen Interessen der Union betrauten nationalen Behörden nicht zu, mit den betreffenden Wirtschaftsbeteiligten Bedingungen für die Anwendung der Unionsvorschriften zu vereinbaren und infolgedessen eine Entscheidung zu erlassen, die Erhöhung um 35 % generell auf die mit der Lagerung von Zucker verbundenen Kosten anzuwenden.
- 69 Solche Merkmale, die dahin gehen, dass die italienischen Behörden eine Erhöhung der mit der Lagerung von Zucker verbundenen Kosten um 35 % allgemein anwenden, können zu ernsthaften und berechtigten Zweifeln im Sinne der oben in Rn. 32 angeführten Rechtsprechung am Bestehen eines effizienten und geeigneten Kontrollsystems führen, das erlaubt, sicherzustellen, dass die materiellen und formellen Voraussetzungen für die Gewährung dieser Erhöhung in allen Fällen erfüllt waren. Eine solche allgemeine Anwendung der Erhöhung um 35 % im Anschluss an die Verhandlungen mit den betreffenden Wirtschaftsbeteiligten führt infolgedessen offensichtlich zu einem ernsthaften Risiko für die Fonds, da es zur Übernahme nicht gerechtfertigter, ja sogar tatsächlich nicht entstandener Kosten durch diese hätte kommen können.
- 70 Die Italienische Republik legt keine konkreten und präzisen Beweise im Sinne der oben in Rn. 33 angeführten Rechtsprechung vor, die die Begründetheit der von der Kommission geäußerten berechtigten Zweifel entkräften können.
- 71 In diesem Zusammenhang ist zunächst die Rüge der Italienischen Republik zurückzuweisen, mit der sie sich auf einen Untersuchungsmangel beruft, da die Kommission die Verhältnisse des italienischen Zuckermarktes und der Lagerhaltung von Zucker nicht untersucht habe (siehe oben, Rn. 46). Aus der oben in den Rn. 32 und 33 angeführten Rechtsprechung ergibt sich, dass es zwar Sache der Kommission war, Verstöße gegen die Vorschriften nachzuweisen, indem sie das Bestehen ernsthafter und berechtigter Zweifel glaubhaft machte, dass es dagegen der Italienischen Republik oblag, konkrete und präzise Beweise vorzulegen, die geeignet waren, die Feststellungen der Kommission zu entkräften.
- 72 Diese Schlussfolgerung kann nicht durch das Argument entkräftet werden, das die Italienische Republik auf Empfehlungen aus dem Schlussbericht der Schlichtungsstelle stützt. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der Entscheidung 94/442/EG der Kommission vom 1. Juli 1994 zur Schaffung eines Schlichtungsverfahrens im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EAGFL – Abteilung Garantie (ABl. L 182, S. 45) „[d]er Standpunkt der Schlichtungsstelle [nicht] der endgültigen Entscheidung der Kommission über den Rechnungsabschluss voraus[greift]“. Daraus folgt, dass die Kommission durch den Standpunkt der Schlichtungsstelle nicht gebunden ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. Oktober 1999, Deutschland/Kommission, C-44/97, Slg, EU:C:1999:510, Rn. 18, und vom 16. September 2013, Polen/Kommission, T-486/09, EU:T:2013:465, Rn. 45). Auch wenn somit die Schlichtungsstelle der Kommission empfohlen hätte, den Vorschlag, finanzielle Berichtigungen auf die erhöhten Lagerkosten anzuwenden, unter Berücksichtigung der spezifischen Bedingungen des italienischen Marktes und der Krise, von der er erfasst war, zu überprüfen, kommt das nicht einer Pflicht der Kommission gleich, insoweit eine spezifische Untersuchung durchzuführen.
- 73 Das Vorbringen der Italienischen Republik, mit dem sie geltend macht, die Kommission habe es unterlassen, ihren Juristischen Dienst zu konsultieren, obwohl dieser Schritt von ihren Bediensteten während der Prüfung angekündigt worden sei, kann auch nicht durchgreifen. Eine solche Konsultation

ist, wie die Kommission vorträgt, ein Teil des internen Verfahrens für die Ausarbeitung ihrer Entscheidungen und kann auf keinen Fall als im Rahmen der Schlussfolgerung, zu der sie im konkreten Fall am Ende des Verwaltungsverfahrens gelangt ist, entscheidend angesehen werden.

- 74 Ferner können die von der Italienischen Republik geltend gemachten Umstände, wie die Krisensituation auf dem italienischen Markt aufgrund der Überproduktion von Zucker in den Wirtschaftsjahren 2004/2005 und 2005/2006, wodurch die Hersteller gezwungen gewesen seien, Lagerräume außerhalb der Zuckerunternehmen zu suchen, die beschränkte Anzahl von Lagern, die die für die Lagerung von Zucker erforderlichen Voraussetzungen erfüllten oder die für zuckerähnliche Produkte geltenden Lagerpreise, die Schlussfolgerung nicht entkräften, nach der das Fehlen individueller Kontrollen, die die Feststellung ermöglichten, dass die Fälle, in denen die Beihilfen gewährt wurden, gerechtfertigt oder zu rechtfertigen waren, zu einem erheblichen Verlustrisiko für die Fonds führte.
- 75 Selbst wenn man nämlich voraussetzt, dass eine von den italienischen Behörden durchgeführte Untersuchung zur Marktsituation als ausreichend angesehen werden kann, um auf allgemeiner wirtschaftlicher Ebene eine Erhöhung um 35 % zu rechtfertigen, was die Kommission bestreitet, kann sie jedoch keinesfalls die Einzelfallkontrollen zum Nachweis, dass die von den Fonds zu übernehmenden Kosten tatsächlich entstanden sind, ersetzen. Eine solche allgemeine Untersuchung, in die außerdem die Wirtschaftsbeteiligten einbezogen waren, die unmittelbar von der Gewährung der Erhöhung der Lagerkosten betroffen waren, wie sich aus den Rn. 62 bis 65 des vorliegenden Urteils ergibt, konnte die finanziellen Interessen der Union nicht ausreichend schützen, da sie weder gewährleisten konnte, dass sich jeder Begünstigte in einer Lage befand, die die Gewährung einer solchen Erhöhung rechtfertigte, noch dass ihm tatsächlich wegen der Anmietung von Lagerräumen zusätzliche Kosten in Höhe von 35 % der mit der Lagerung von Zucker verbundenen Kosten entstanden sind.
- 76 Dies gilt ebenso für die Vermerke, die von den Zuckererzeugern vorgelegt wurden, um ihre Anträge auf Erhöhung der Lagerhaltungskosten um 50 % zu stützen, auf die sich die Italienische Republik bezieht.
- 77 Was erstens ein Schreiben eines Verbands der Zuckerhersteller in Italien betrifft, das als Anlage A 46 zur Klageschrift vorgelegt wurde, hat die Italienische Republik in der Antwort auf eine schriftliche Frage des Gerichts eingeräumt, dass dieses Dokument in dem Verwaltungsverfahren, das zum Erlass des angefochtenen Beschlusses geführt hat, nicht übermittelt worden war, wie von der Kommission geltend gemacht wurde. Infolgedessen ist im Hinblick auf die Rechtsprechung, nach der die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung der Kommission aufgrund der Informationen zu beurteilen ist, über die die Kommission bei Erlass der Entscheidung verfügte (Urteil vom 22. Januar 2013, Griechenland/Kommission, T-46/09, Slg, EU:T:2013:32, Rn. 149; vgl. auch entsprechend Urteil vom 22. Dezember 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, Rn. 81), dieses Dokument für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses nicht zu berücksichtigen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. Juli 2014, Italien/Kommission, T-463/07, EU:T:2014:665, Rn. 108).
- 78 Was zweitens die Vermerke betrifft, die einige Zuckerunternehmen den italienischen Behörden in Bezug auf ihren Antrag auf Erhöhung der Lagerkosten um 50 % vorgelegt haben und die der Klageschrift als Anlage A 45 beigelegt waren, ist festzustellen, dass diese Vermerke nicht beweisen können, dass die italienischen Behörden geeignete Kontrollen vorgenommen haben, die darauf abzielten, zu überprüfen, dass die tatsächlichen Lagerkosten dieser Unternehmen einer Erhöhung um 35 % entsprachen.
- 79 Die fraglichen Vermerke enthalten nämlich Hinweise auf die Überproduktion von Zucker in Italien und den fehlenden Lagerraum in den eigenen Lagern der Zuckerunternehmen sowie auf die Zwangslage im Zusammenhang mit der Lagerung von Zucker in externen Lagern. Sie könnten somit höchstens einige Umstände belegen, aufgrund deren die Zuckerunternehmen gezwungen sein

könnten, auf externe Lager zurückzugreifen. Sie können jedoch nicht belegen, dass die Lagerkosten für Zucker, die die Zuckerunternehmen tatsächlich gezahlt haben, den um 35 % erhöhten Lagerkosten entsprachen, insbesondere da in den genannten Vermerken die Kosten im Zusammenhang mit der Lagerung von Zucker in angemieteten Lagerräumen in keiner Weise erwähnt wurden.

- 80 Selbst wenn man annimmt, dass der Standpunkt der Italienischen Republik aus ihrer Auslegung von Art. 9 Abs. 5 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1262/2001 folgt, nach der die individuellen Kontrollen des tatsächlichen Bestehens der Kosten bei der Anwendung der in dieser Vorschrift vorgesehenen Erhöhung um 35 % nicht erforderlich sind, sofern die allgemeinen objektiven Umstände eine solche Erhöhung rechtfertigen, ist zu bemerken, dass einer solchen Auslegung nicht gefolgt werden kann, wie sich aus den Rn. 57 und 58 des vorliegenden Urteils ergibt.
- 81 Insoweit ist auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs hinzuweisen, wonach auch in Fällen, in denen das Gemeinschaftsrecht aufgrund einer guten Glaubens erfolgten Auslegung durch die nationalen Behörden objektiv unzutreffend angewandt wird, nach Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1258/1999 und Art. 3 der Verordnung Nr. 1290/2005 diese Kosten zulasten der Mitgliedstaaten gehen. Diese enge Auslegung der Voraussetzungen für die Übernahme der Ausgaben zulasten der Fonds ist wegen der Zielsetzung dieser Verordnungen zwingend. Da die Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik die Gleichheit zwischen den Marktbürgern der Mitgliedstaaten gewährleisten muss, können nationale Behörden eines Mitgliedstaats nicht über eine weite Auslegung einer bestimmten Vorschrift die Marktbürger dieses Staates gegenüber denjenigen anderer Mitgliedstaaten begünstigen, in denen eine engere Auslegung vertreten wird (vgl. in diesem Sinne Urteil Spanien/Kommission, oben in Rn. 54 angeführt, EU:C:2005:221, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 82 Die Kommission verweist darauf, dass, wie in Punkt 6.1.5 des zusammenfassenden Berichts ausgeführt wurde, die Italienische Republik der einzige Mitgliedstaat gewesen sei, der systematisch eine Erhöhung der Lagerhaltungskosten gewährt habe.
- 83 Schließlich unterstellt die Italienische Republik im Rahmen des ersten und des zweiten Klagegrundes zu Unrecht, dass die Kommission die im Laufe des Verwaltungsverfahrens in der vorliegenden Rechtssache vorgelegten Beweise nicht berücksichtigt habe. Wie sich aus den Schreiben, die im Laufe dieses Verfahrens ausgetauscht wurden, insbesondere dem Schreiben vom 3. Februar 2010, sowie aus dem Protokoll über das bilaterale Treffen und aus dem zusammenfassenden Bericht ergibt, hat die Kommission die Hinweise und Erklärungen der italienischen Behörden tatsächlich berücksichtigt, war aber der Ansicht, dass sie nicht ausreichten, um die Zweifel, die sie hinsichtlich tatsächlicher und effizienter Kontrollen betreffend die Anwendung der Erhöhung um 35 % auf die Lagerkosten hatte, zu zerstreuen. Außerdem kann allein aufgrund des Umstands, dass die Kommission nicht auf jedes einzelne Argument der Italienischen Republik geantwortet hat, nicht geschlossen werden, dass sie die Berücksichtigung dieser Argumente abgelehnt hat.
- 84 Nach alledem ist der erste Klagegrund zurückzuweisen.

c) Zum zweiten Klagegrund: Verletzung wesentlicher Formvorschriften wegen fehlender Begründung

- 85 Im Rahmen des zweiten Klagegrundes trägt die Italienische Republik vor, die Kommission habe die Beweise, die die italienischen Behörden vorgelegt hätten und die belegten, dass die Marktuntersuchung durchgeführt worden sei, so dass die Erhöhung der Lagerkosten um 35 % gerechtfertigt gewesen sei, nicht untersucht und keine Gründe vorgebracht, warum sie diese Beweise weder als ausreichend angesehen habe, um eine Marktstudie zu ersetzen, noch um festzustellen, dass sämtliche Zuckerunternehmen gefordert hätten, die Lagerkosten für Zucker zu erhöhen.
- 86 Die Kommission hat auf den zweiten Klagegrund, verstanden in dem Sinne, dass eine fehlende Begründung gerügt wird, nicht geantwortet.

- 87 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die in Art. 296 AEUV vorgeschriebene Begründung die Überlegungen des Unionsorgans, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen muss, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und die Unionsgerichte ihre Kontrollaufgabe wahrnehmen können (vgl. Urteile vom 14. Juli 2005, Niederlande/Kommission, C-26/00, Slg, EU:C:2005:450, Rn. 113 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 19. Juni 2009, Qualcomm/Kommission, T-48/04, Slg, EU:T:2009:212, Rn. 174 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 88 Die Rüge einer fehlenden oder unzulänglichen Begründung ist von der Rüge der Unrichtigkeit der Entscheidungsgründe zu unterscheiden. Der letztgenannte Gesichtspunkt gehört zur Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit der Entscheidung und nicht zu derjenigen einer Verletzung wesentlicher Formvorschriften und kann damit keinen Verstoß gegen Art. 296 AEUV darstellen (vgl. Urteile vom 15. Dezember 2005, Italien/Kommission, C-66/02, Slg, EU:C:2005:768, Rn. 26 und 55 und die dort angeführte Rechtsprechung; sowie vom 9. Oktober 2012, Italien/Kommission, T-426/08, EU:T:2012:526, Rn. 17 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 89 Soweit die Italienische Republik der Kommission mit dem zweiten Klagegrund im Wesentlichen vorwirft, den angefochtenen Beschluss nicht begründet zu haben, da sie nicht ausdrücklich auf die von ihr vorgelegten Beweise geantwortet habe, die darauf gerichtet gewesen seien, nachzuweisen, dass die italienischen Behörden die Umstände, die die Gewährung der Erhöhung der Lagerkosten für Zucker um 35 % rechtfertigen, durchaus geprüft habe, stellt sie die Begründetheit des angefochtenen Beschlusses in Frage. Die bloße Tatsache, dass die Italienische Republik manche Elemente als wesentlich oder als zwangsläufige Entkräftung der Feststellungen der Kommission hinsichtlich des Fehlens geeigneter Kontrollen betrachtet, was zur Beurteilung der Begründetheit gehört und im Rahmen des ersten Klagegrundes beurteilt wurde (siehe u. a. oben, Rn. 83) kann den Umfang der Begründungspflicht der Kommission nicht ändern.
- 90 Folglich kann das Gericht eine solche Rüge nicht im Rahmen der Prüfung der Einhaltung der Begründungspflicht prüfen. Im Rahmen eines Klagegrundes, der auf eine fehlende oder unzureichende Begründung gestützt wird, sind Rügen und Argumente, die sich gegen die Stichhaltigkeit der angefochtenen Entscheidung richten, daher als unerheblich anzusehen (Urteil vom 1. Juli 2009, Operator ARP/Kommission, T-291/06, Slg, EU:T:2009:235, Rn. 48).
- 91 Jedenfalls ist das Begründungserfordernis nach Art. 296 AEUV nach den Umständen des Einzelfalls, insbesondere nach dem Inhalt des Rechtsakts, der Art der angeführten Gründe und nach dem Interesse zu beurteilen, das die Adressaten oder andere durch den Rechtsakt unmittelbar und individuell betroffene Personen an Erläuterungen haben können. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Erfordernissen des Art. 296 AEUV genügt, nicht nur anhand seines Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontexts sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet (Urteile Italien/Kommission, C-66/02, oben in Rn. 88 angeführt, EU:C:2005:768, Rn. 26, und vom 2. Dezember 2009, Kommission/Irland u. a., C-89/08 P, Slg, EU:C:2009:742, Rn. 77).
- 92 Ebenfalls nach gefestigter Rechtsprechung braucht die Kommission in der Begründung ihrer Entscheidungen nicht auf alle Argumente einzugehen, die die Betroffenen im Verwaltungsverfahren geltend gemacht haben. Es reicht nämlich aus, wenn die Kommission die Tatsachen und rechtlichen Erwägungen anführt, denen nach dem Zweck der Entscheidung wesentliche Bedeutung zukommt (Urteil vom 4. Juli 1963, Deutschland/Kommission, 24/62, Slg, EU:C:1963:14, S. 143, 155, und vom 11. Januar 2007, Technische Glaswerke Ilmenau/Kommission, C-404/04 P, EU:C:2007:6, Rn. 30; vgl. auch Urteil vom 29. Juni 1993, Asia Motor France u. a./Kommission, T-7/92, Slg, EU:T:1993:52, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 93 In dem besonderen Zusammenhang der Ausarbeitung der Entscheidungen über den Rechnungsabschluss der Europäischen Agrarfonds ist die Begründung einer Entscheidung dann als ausreichend anzusehen, wenn der Staat, der Adressat der Entscheidung ist, eng am Verfahren ihrer Ausarbeitung beteiligt war und die Gründe kannte, aus denen die Kommission der Ansicht war, den streitigen Betrag nicht zulasten des Agrarfonds übernehmen zu müssen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 20. September 2001, Belgien/Kommission, C-263/98, Slg. EU:C:2001:455, Rn. 67, vom 9. September 2004, Griechenland/Kommission, C-332/01, Slg. EU:C:2004:496, Rn. 67, und vom 26. September 2012, Italien/Kommission, T-84/09, EU:T:2012:471, Rn. 17).
- 94 Im vorliegenden Fall geht aber aus den Akten hervor, dass die italienischen Behörden am Verfahren der Ausarbeitung des angefochtenen Beschlusses eng beteiligt waren. Es ist nämlich festzustellen, dass die Zweifel, die die Kommission hinsichtlich der Kontrollen der Erhöhung der Lagerkosten hatte, mehrmals diesen Behörden schriftlich zur Kenntnis gebracht wurden, dass insoweit Diskussionen stattgefunden haben und dass die Schlichtungsstelle angerufen wurde. Überdies hat die Kommission sowohl in der förmlichen Mitteilung vom 3. Februar 2010 als auch in der abschließenden Stellungnahme vom 3. Januar 2011 und in dem zusammenfassenden Bericht die Gründe präzise und ausführlich dargelegt, die sie veranlasst habe, die finanzielle Berichtigung von 10 % anzuwenden. Somit kannten die italienischen Behörden in dem Kontext, in dem der angefochtene Beschluss erlassen wurde, den Gegenstand der Beschwerdepunkte der Kommission sowie die Höhe und die Rechtsgrundlage der in Rede stehenden Berichtigung. Die Italienische Republik war somit in der Lage, die materielle Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses sachgerecht anzufechten, wie sich aus den Argumenten ergibt, die sie im Rahmen des ersten Klagegrundes vorgetragen hat, so dass eine ausführlichere Begründung in dem angefochtenen Beschluss nicht erforderlich war.
- 95 Infolgedessen ist die Begründung des angefochtenen Beschlusses in jedem Fall als ausreichend anzusehen und der zweite Klagegrund, der sich auf einen Begründungsmangel stützt, ist zurückzuweisen.

*3. Zur pauschalen finanziellen Berichtigung in Höhe von 5 % für das Haushaltsjahr 2006 wegen verspätet durchgeführter Bestandskontrollen*

- 96 Dem angefochtenen Beschluss ist zu entnehmen, dass die Kommission wegen verspätet durchgeführter Bestandskontrollen eine Berichtigung in Höhe von 5 % auf die von der Italienischen Republik angemeldeten Kosten für die Lagerung von Zucker für das Haushaltsjahr 2006 vorgenommen hat. In dem zusammenfassenden Bericht hat sich die Kommission insoweit auf Art. 2 Abs. 3 Buchst. a und Art. 8 der Verordnung Nr. 884/2006 sowie auf Art. 4 der Verordnung Nr. 2148/96 berufen (Punkt 6.1.1 des zusammenfassenden Berichts). Eine Verspätung bei der Durchführung der jährlichen Bestandskontrollen, die erst im Februar 2007 für das Haushaltsjahr 2006 vorgenommen würden, stelle eine offensichtliche Gefahr für Unregelmäßigkeiten und ein Verlustrisiko für die Fonds dar (Punkt 6.1.3 des zusammenfassenden Berichts). Punkt 6.1.5 („Abschließende Stellungnahme der Kommission“) des zusammenfassenden Berichts präzisiert, dass diese Berichtigung, die nicht mit der Gesetzesänderung, nämlich dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 915/2006 verbunden sei, das Erfordernis betreffe, dass die Bestandskontrollen, mit denen nachgewiesen werden solle, dass die gemäß der Lagerbuchhaltung eingelagerten Mengen in dem körperlichen Lagerbestand tatsächlich sichtbar würden, am Ende des Lagerjahrs, d. h. im September 2006, durchgeführt werden müssten.
- 97 Die Italienische Republik stützt ihre Klage gegen die pauschale finanzielle Berichtigung in Höhe von 5 % wegen verspätet durchgeführter Bestandskontrollen für das Haushaltsjahr 2006 auf vier Klagegründe, nämlich auf den dritten, den vierten, den sechsten und den siebten Klagegrund, und hilfsweise, als fünften Klagegrund, auf eine Einrede der Rechtswidrigkeit der Verordnung Nr. 915/2006. Dabei rügt sie im dritten Klagegrund die Verletzung und fehlerhafte Auslegung von Art. 8 der Verordnung Nr. 884/2006 und ihres Anhangs I sowie von Art. 4 der Verordnung Nr. 2148/96 in der durch den Anhang der Verordnung Nr. 915/2006 geänderten Fassung und eine

Verletzung des Grundsatzes der Rechtssicherheit, des Verbots der rückwirkenden Anwendung von Rechtsnormen sowie der Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit; im vierten Klagegrund rügt sie eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften wegen fehlender Begründung, im sechsten Klagegrund eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften wegen fehlender Begründung, fehlender Beweise und der Verfälschung von Tatsachen und im siebten Klagegrund eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften wegen fehlender Begründung und fehlender Beweise hinsichtlich des behaupteten Risikos eines Schadens für die Fonds sowie einen Verstoß gegen den Grundsatz der praktischen Wirksamkeit.

a) Zum dritten Klagegrund: Verletzung und fehlerhafte Auslegung von Art. 8 der Verordnung Nr. 884/2006 und ihres Anhangs I sowie von Art. 4 der Verordnung Nr. 2148/96 in der durch den Anhang der Verordnung Nr. 915/2006 geänderten Fassung und Verletzung des Grundsatzes der Rechtssicherheit, des Verbots der rückwirkenden Anwendung von Rechtsnormen, der Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit.

98 Zunächst ist die Rüge der Verletzung des Grundsatzes der Rechtssicherheit, des Verbots der rückwirkenden Anwendung von Rechtsnormen und des Grundsatzes des Vertrauensschutzes zu prüfen.

Zur Rüge der Verletzung des Grundsatzes der Rechtssicherheit, des Verbots der rückwirkenden Anwendung von Rechtsnormen und des Grundsatzes des Vertrauensschutzes

99 Im Rahmen dieser Rüge beruft sich die Italienische Republik im Wesentlichen darauf, dass die unmittelbare Geltung einer Pflicht, Bestandsverzeichnisse für Geschäftsvorgänge zu erstellen, die bereits einige Zeit vor dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 884/2006 und der Verordnung Nr. 915/2006 im Juni 2006, d. h. kurz vor dem Ende des Rechnungsjahrs im September 2006 durchgeführt worden seien, gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit, das Verbot der rückwirkenden Anwendung von Rechtsnormen und den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoße. Die nationalen Behörden hätten sich auf die Geltung von Art. 4 der Verordnung Nr. 2148/96 verlassen, die gemäß Art. 14 der Verordnung Nr. 884/2006 „mindestens“ bis zum 30. September 2006 habe in Kraft bleiben sollen. Daraus folge, dass die italienischen Behörden am 30. September 2006 nicht verpflichtet gewesen seien, die Bestandsaufnahmen nach dem im Juni 2006 in Kraft getretenen formalen Verfahren zu erstellen.

100 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Italienischen Republik entgegen und beantragt, die vorliegende Rüge zurückzuweisen.

– Zur Verordnung Nr. 915/2006

101 Die Verordnung Nr. 915/2006 ist gemäß ihrem zweiten Erwägungsgrund und ihrem Art. 1 darauf gerichtet, Anhang III der Verordnung Nr. 2148/96 zu ändern, um neue Durchführungsbestimmungen zur körperlichen Überprüfung der Bestände an Zucker in die Verordnung (EG) Nr. 2148/96 aufzunehmen. Gemäß ihrem Art. 2 ist sie am siebten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt, d. h. am 29. Juni 2006 in Kraft getreten. Diese Bestimmungen für die körperlichen Überprüfungen galten für das im vorliegenden Fall betreffende Wirtschaftsjahr 2005/2006, vorbehaltlich der in der genannten Verordnung vorgesehenen Übergangsmaßnahmen (vgl. die nachfolgenden Rn. 105 und 106).

102 Wie die Kommission jedoch geltend macht, hatte die Berichtigung von 5 % ihren Grund nicht in einer Verletzung der Bestimmungen über die körperlichen Überprüfungen von Lagerräumen für Zucker, wie sie durch die Verordnung Nr. 915/2006 eingeführt wurden. Sowohl aus dem angefochtenen Beschluss

und dem zusammenfassenden Bericht als auch aus dem Schriftwechsel zwischen der Kommission und den italienischen Behörden im Verwaltungsverfahren ergibt sich, dass die Kommission zu keinem Zeitpunkt einen solchen Vorwurf erhoben hat.

103 Außerdem betonte die Kommission in Beantwortung einer Bemerkung der Schlichtungsstelle, die der Ansicht war, dass die Unionsvorschriften in diesem Bereich vor dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 915/2006 lückenhaft gewesen seien, und unter Bezugnahme auf die von dieser Verordnung eingeführten Übergangsmaßnahmen hinsichtlich der Bestandskontrollen für öffentliche Lagerbestände an Zucker, die u. a. im Wirtschaftsjahr 2005/2006 gebildet worden waren, in Punkt 6.1.5 des zusammenfassenden Berichts ausdrücklich, dass die Berichtigung von 5 % nicht mit dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 915/2006 verbunden gewesen sei, sondern sich auf das Erfordernis bezogen habe, dass die Bestandskontrollen bis September 2006 durchgeführt sein müssten (siehe oben, Rn. 96).

104 Unter diesen Umständen kann auch das – in der Antwort auf eine schriftliche Frage des Gerichts präzisierte – Argument der Italienischen Republik nicht durchgreifen, dass die Kommission eine in der Verordnung Nr. 915/2006 vorgesehene Übergangsregelung für die Wirtschaftsjahre 2004/2005 und 2005/2006 auf sie hätte anwenden müssen.

105 Hinsichtlich der Übergangsmaßnahmen sieht der vierte Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 915/2006 Folgendes vor:

„Da die Lagerhaltung von Zucker im Wirtschaftsjahr 2004/05 ohne detaillierte Regeln für die Inventarisierung begonnen hat, ist es aufgrund der Art und Weise, in der einige Mitgliedstaaten die Lagerung der Zuckerbestände organisiert haben, äußerst schwierig, eine Inventur nach den üblichen Verfahren vorzunehmen. Für die Zuckerbestände aus den Wirtschaftsjahren 2004/05 und 2005/06 sollten daher Übergangsvorschriften festgelegt werden.“

106 Insoweit wurde Anhang III der Verordnung Nr. 2148/96 durch die Verordnung Nr. 915/2006 geändert, indem neue, mit „VII – Zucker in loser Schüttung“ und „VIII – Verpackter Zucker“ überschriebene, Vorschriften hinzugefügt wurden. Dort ist hinsichtlich der auf die Verfahren der körperlichen Überprüfungen von Interventionszuckerbeständen in den Wirtschaftsjahren 2004/2005 und 2005/2006 anwendbaren Übergangsregelung Folgendes aufgeführt:

„... Verfahren der körperlichen Überprüfung von öffentlich eingelagertem Zucker ab den Wirtschaftsjahren 2004/05 und 2005/06:

1. Kann die unter A beschriebene Inventur nicht vorgenommen werden, so werden alle Ein- und Ausgänge der Silozelle/Kammer von der Zahlstelle amtlich verplombt. Die Interventionsstelle kontrolliert monatlich, ob die Plomben noch unversehrt sind. Über diese Kontrollen wird Bericht erstattet. Zugang zu den Beständen wird nur in Anwesenheit des Kontrolleurs der Interventionsstelle erteilt.

Die Mitgliedstaaten achten darauf, dass das Plombierungsverfahren zuverlässig genug ist, um zu gewährleisten, dass die eingelagerten Interventionserzeugnisse unversehrt bleiben.

2. Mindestens einmal jährlich werden die Lagerungsbedingungen und der Konservierungszustand des Erzeugnisses überprüft.“

107 Wie sich aus diesen Vorschriften ergibt, sah die Verordnung Nr. 915/2006 eine Übergangsregelung für den Fall vor, dass in den Wirtschaftsjahren 2004/2005 und 2005/2006 die körperlichen Kontrollen der Zuckerlager entsprechend dem durch die Verordnung Nr. 915/2006 eingeführten Verfahren nicht durchgeführt werden konnten. Die Kommission hat jedoch nicht gerügt, dass die italienischen Behörden diese Verfahren nicht angewandt hätten, wie oben in den Rn. 102 und 103 ausgeführt wurde.

108 Jedenfalls macht die Italienische Republik nicht geltend, dass die italienischen Behörden Schwierigkeiten gehabt hätten, die Verfahren der körperlichen Überprüfung anzuwenden, die mit der Verordnung Nr. 915/2006 eingeführt wurden. Zwar macht sie geltend, dass „gewisse objektive Koordinationsschwierigkeiten“ mit der öffentlichen Einrichtung, die mit der Bestandskontrolle beauftragt war, im konkreten Fall Agecontrol, bestanden hätten. Sie trägt jedoch weder vor, dass diese Schwierigkeiten auf die neuen mit der Verordnung Nr. 915/2006 eingeführten Verfahren der körperlichen Überprüfung zurückzuführen gewesen seien, noch dass aus diesem Grund die in den Übergangsmaßnahmen vorgesehenen alternativen Verfahren angewandt worden seien.

109 Somit ist die vorliegende Rüge als nicht durchgreifend zurückzuweisen, soweit sie auf die Verordnung Nr. 915/2006 gerichtet ist.

– Zur Verordnung Nr. 884/2006

110 Wie sich aus den Erwägungsgründen und aus Art. 1 der Verordnung Nr. 884/2006 ergibt, legt diese die Bedingungen und Regeln für die Finanzierung der Interventionsmaßnahmen der öffentlichen Lagerhaltung durch den EGFL, für die Verwaltung und Kontrolle der entsprechenden Maßnahmen durch die Zahlstellen sowie für die Zuschussfähigkeit und die Methoden für die Berechnung der Ausgaben, die vom EGFL zu tragen sind. Nach ihrem 13. Erwägungsgrund und ihrem Art. 14 treten die Vorschriften der Verordnung Nr. 884/2006 insoweit an die Stelle mehrerer Verordnungen, die gleichzeitig aufgehoben werden, insbesondere der Verordnung Nr. 2148/96 und der Verordnung (EWG) Nr. 3492/90 des Rates vom 27. November 1990 über die Bestimmung der Elemente, die in den Jahreskonten für die Finanzierung von Interventionsmaßnahmen in Form der öffentlichen Lagerhaltung durch den EAGFL, Abteilung Garantie, Berücksichtigung finden (ABl. L 337, S. 3).

111 Die Verordnung Nr. 884/2006, die gemäß ihrem Art. 15 Abs. 1 am siebten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union*, d. h. am 30. Juni 2006, in Kraft getreten ist, galt gemäß Abs. 2 dieses Artikels ab dem 1. Oktober 2006.

112 Insoweit ist auf den Grundsatz hinzuweisen, dass die Gesetze zur Änderung einer gesetzlichen Bestimmung, soweit nichts anderes bestimmt ist, auf die künftigen Folgen eines Sachverhalts Anwendung finden, der unter der Geltung des alten Rechts entstanden ist (vgl. Urteile vom 29. Juni 1999, *Butterfly Music*, C-60/98, Slg, EU:C:1999:333, Rn. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 29. Januar 2002, *Pokrzeptowicz-Meyer*, C-162/00, Slg, EU:C:2002:57, Rn. 50). Auch wenn bei Verfahrensvorschriften generell davon ausgegangen wird, dass sie für alle Rechtsstreitigkeiten gelten, die zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens anhängig sind, sind die Vorschriften des materiellen Rechts, um die Beachtung der Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes zu gewährleisten, so auszulegen, dass sie für vor ihrem Inkrafttreten entstandene Sachverhalte nur gelten, soweit aus ihrem Wortlaut, ihrer Zielsetzung oder ihrem Aufbau eindeutig hervorgeht, dass ihnen eine solche Wirkung beizumessen ist (vgl. Urteile vom 24. September 2002, *Falck und Acciaierie di Bolzano/Kommission*, C-74/00 P und C-75/00 P, Slg, EU:C:2002:524, Rn. 119 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 1. Juli 2009, *ThyssenKrupp Stainless/Kommission*, T-24/07, Slg, EU:T:2009:236, Rn. 85 und die dort angeführte Rechtsprechung).

113 Nach der Rechtsprechung darf der Gesetzgeber außerdem den Zeitpunkt des Inkrafttretens vom Zeitpunkt des Beginns der Anwendung der Regelung, die er erlässt, unterscheiden, indem er den letztgenannten Zeitpunkt gegenüber dem erstgenannten hinausschiebt. Eine solche Vorgehensweise kann es insbesondere, sobald der Rechtsakt in Kraft getreten und damit Teil der Rechtsordnung der Union geworden ist, den Mitgliedstaaten oder den Organen der Union ermöglichen, auf der Grundlage dieses Rechtsakts die ihnen obliegenden vorab bestehenden Verpflichtungen zu erfüllen, die sich als unerlässlich für dessen spätere vollständige Anwendung auf sämtliche Rechtssubjekte, für die er gilt erweisen (Urteil vom 17. November 2011, *Homawoo*, C-412/10, Slg, EU:C:2011:747, Rn. 24).

- 114 Bestimmt eine Verwaltungsmaßnahme wie die vorliegende, dass sie von einem bestimmten Zeitpunkt an wirksam wird, so bedeutet dies, dass ihre Wirkungen an dem angegebenen Tag beginnen (Urteil vom 14. April 1970, Cafiero/Kommission, 42/69, Slg. EU:C:1970:23, S. 161, Rn. 7).
- 115 Daraus folgt, dass vorbehaltlich spezifischer Vorschriften, die die Anwendung einiger Bestimmungen zu einem früheren Zeitpunkt als dem des Geltungsbeginns, wie er in ihrem Art. 15 Abs. 2 bestimmt ist, vorgesehen hätten, die Verordnung Nr. 884/2006 ab dem 1. Oktober 2006 anwendbar war.
- 116 Die Italienische Republik wirft der Kommission eine rückwirkende Anwendung der Verordnung Nr. 884/2006 hinsichtlich der Pflicht, Bestandskontrollen vorzunehmen, vor, soweit Art. 8 dieser Verordnung erstmals eine Pflicht zur Erstellung einer jährlichen Bestandsaufnahme für Geschäfte eingeführt habe, die bereits einige Zeit vor dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens durchgeführt worden seien.
- 117 Insoweit ist festzustellen, dass weder die Erwägungsgründe noch irgendeine Bestimmung der Verordnung Nr. 884/2006 dahin verstanden werden können, dass sie den Zeitpunkt des Beginns der Geltung der Bestimmungen nach Art. 8 dieser Verordnung zu einem anderen Zeitpunkt festlegen als dem Zeitpunkt, der sich aus ihrem Art. 15 Abs. 2 ergibt. Somit ist diese Bestimmung als ab dem 1. Oktober 2006 anwendbar anzusehen.
- 118 Dem zusammenfassenden Bericht ist zu entnehmen, dass die Kommission diese Vorschrift, was die Berichtigung von 5 % betrifft, in Bezug auf das Wirtschaftsjahr 2006 angewandt hat, das sich vom 1. Oktober 2005 bis zum 30. September 2006 erstreckt.
- 119 Folglich hat die Kommission Art. 8 der Verordnung Nr. 884/2006 unter Verletzung des Verbots der rückwirkenden Anwendung von Rechtsnormen und des Grundsatzes des Vertrauensschutzes auf die Pflicht der italienischen Behörden angewandt, eine Bestandsaufnahme im Haushaltsjahr 2006 vorzunehmen.
- 120 In ihrer Antwort auf eine schriftliche Frage des Gerichts hat die Kommission eingeräumt, dass im konkreten Fall Art. 3 der Verordnung Nr. 3492/90 und nicht Art. 8 der Verordnung Nr. 884/2006 auf die Pflicht, eine jährliche Bestandsaufnahme vorzunehmen, zeitlich anwendbar gewesen wäre.
- 121 Somit ist zu prüfen, ob ein solcher Fehler der Kommission ein rein formaler Verstoß durch den angefochtenen Beschluss oder aber ein materieller Verstoß ist, der, was die Berichtigung in Höhe von 5 % betrifft, seine Nichtigerklärung wegen Verletzung der Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes zur Folge hätte.
- 122 Die Kommission führt aus, dass sie im Verwaltungsverfahren auf Art. 8 der Verordnung Nr. 884/2006 Bezug genommen habe, da diese die im Zeitraum dieses Verfahrens geltende Verordnung gewesen sei, auf deren Basis sie den italienischen Behörden die zu ergreifenden Korrekturmaßnahmen mitgeteilt habe. Die Kommission ist jedoch im Wesentlichen der Ansicht, dass die in Art. 8 der Verordnung Nr. 884/2006 vorgesehene Pflicht nicht neu gewesen sei, was durch die Entsprechungstabelle im Anhang dieser Verordnung bestätigt werde, nach der die Bestimmungen von Art. 8 der Verordnung Nr. 884/2006 denjenigen von Art. 3 der Verordnung Nr. 3492/90 entsprächen.
- 123 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach dem Grundsatz der Rechtssicherheit, der zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Unionsrechts gehört, das Unionsrecht klar und seine Anwendung für die Betroffenen vorhersehbar sein muss. Dieses Gebot verlangt, dass jede Maßnahme, die rechtliche Wirkungen erzeugen soll, ihre Bindungswirkung einer Bestimmung des Unionsrechts entnimmt, die ausdrücklich als Rechtsgrundlage der Maßnahme bezeichnet sein muss und die Rechtsform vorschreibt, in der die Maßnahme zu erlassen ist (vgl. Urteile vom 12. Dezember 2007,

Italien/Kommission, T-308/05, Slg, EU:T:2007:382, Rn. 123 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 29. September 2011, Polen/Kommission, T-4/06, EU:T:2011:546, Rn. 82 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 124 Was die Prüfung der Begründungspflicht von Maßnahmen, die rechtliche Wirkungen erzeugen, betrifft, so stellt die fehlende Bezugnahme auf eine genaue Vorschrift möglicherweise keinen wesentlichen Mangel dar, wenn die Rechtsgrundlage einer Maßnahme anhand anderer Anhaltspunkte in der Maßnahme bestimmt werden kann. Eine ausdrückliche Bezugnahme ist indessen unerlässlich, wenn die Betroffenen und der Unionsrichter sonst über die genaue Rechtsgrundlage im Unklaren gelassen würden (vgl. Urteile Italien/Kommission, oben in Rn. 123 angeführt, EU:T:2007:382, Rn. 124 und die dort angeführte Rechtsprechung, und Polen/Kommission, oben in Rn. 123 angeführt, EU:T:2011:546, Rn. 83 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 125 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass Art. 3 der Verordnung Nr. 3492/90, auf den die Kommission nur in ihren Schriftsätzen vor dem Gericht Bezug nimmt, weder im angefochtenen Beschluss noch im zusammenfassenden Bericht oder im Verwaltungsverfahren geltend gemacht wurde. Die Kommission hat sich nämlich auf Art. 8 der Verordnung Nr. 884/2006 berufen.
- 126 Ein solcher rein formaler Fehler in der Rechtsgrundlage kann jedoch nicht zur Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses wegen Verletzung der Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes führen.
- 127 Erstens hat dieser Fehler nicht dazu geführt, dass es der Italienischen Republik nicht mehr möglich gewesen wäre, die Pflichten zu bestimmen, deren Nichtbeachtung ihr von der Kommission vorgeworfen wurde. Entgegen dem Vorbringen der Italienischen Republik hat Art. 8 der Verordnung Nr. 884/2006, auf den sich die Kommission in dem angefochtenen Beschluss berufen hat, nämlich nicht erstmals kurz vor dem Ende des Haushaltsjahrs 2006 die Pflicht eingeführt, eine jährliche Bestandsaufnahme zu erstellen, da diese Pflicht bereits vor dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 884/2006 in Art. 3 der Verordnung Nr. 3492/90 vorgesehen war, wie die Kommission geltend macht. Die Pflichten, die sich für die Zahlstelle aus Art. 3 der Verordnung Nr. 3492/90 ergeben, sind identisch mit denjenigen aus Art. 8 der Verordnung Nr. 884/2006, auf den die Kommission ihre Entscheidung gestützt hat, da beide Artikel die Pflicht vorsehen, in jedem Haushaltsjahr eine jährliche Bestandsaufnahme vorzunehmen (vgl. Rn. 137 und 138 dieses Urteils).
- 128 Die Italienische Republik untermauert ihr Vorbringen, mit dem sie die Kontinuität zwischen der Verordnung Nr. 3492/90 und der Verordnung Nr. 884/2006 bestreitet, nicht. Aus Art. 14 Abs. 2 der Verordnung Nr. 884/2006 ergibt sich aber, dass Bezugnahmen auf die von dieser aufgehobenen Verordnungen, u. a. auf die Verordnung Nr. 3492/90, als Bezugnahmen auf die genannte Verordnung gelten und nach der Entsprechungstabelle in Anhang XVI zu lesen sind. Nach dieser Tabelle entspricht Art. 3 der Verordnung Nr. 3492/90 Art. 8 Abs. 1 der Verordnung Nr. 884/2006. Die Vorschriften bestätigen somit die Kontinuität zwischen den Pflichten, eine jährliche Bestandsaufnahme der Interventionswaren vorzunehmen, die ab dem Haushaltsjahr 2006 gemäß der Verordnung Nr. 884/2006 gelten, und den zuvor nach der Verordnung Nr. 3492/90 bestehenden.
- 129 Die Italienische Republik kann sich insoweit nicht wirksam darauf berufen, dass sie die sich aus Art. 3 der Verordnung Nr. 3492/90 für die nationalen Behörden ergebenden Pflichten nicht gekannt habe. Auch wenn die Kommission diese Bestimmung zu Unrecht im Verwaltungsverfahren nicht geltend gemacht hat, sind, wie sich aus einer ständigen Rechtsprechung ergibt, die Unionsvorschriften von ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt an das allein einschlägige positive Recht, auf dessen Unkenntnis sich niemand berufen kann (vgl. Urteil vom 5. Juni 1996, Günzler Aluminium/Kommission, T-75/95, Slg, EU:T:1996:74, Rn. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung). Die Italienische Republik musste somit die Pflicht, jährlich den Bestand an Interventionswaren in öffentlichen Lagern in jedem Rechnungsjahr festzustellen, wie sie sich aus Art. 3 der Verordnung Nr. 3492/90 ergibt, kennen.

- 130 Zweitens ergibt sich aus den vorstehenden Ausführungen ferner, dass die Kommission, selbst wenn sie die Berichtigung von 5 % auf Art. 3 der Verordnung Nr. 3492/90 gestützt hätte, zu demselben materiell-rechtlichen Ergebnis gelangt wäre, d. h., dass sie die fehlende Jahresinventur der italienischen Behörden im Rechnungsjahr 2006 festgestellt hätte. Infolgedessen hat der Fehler bei der Feststellung der zeitlich auf die Pflicht, eine jährliche Bestandsaufnahme vorzunehmen, anwendbaren Vorschrift keinen bestimmenden Einfluss auf das Ergebnis der materiell-rechtlichen Würdigung der Kommission (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil Günzler Aluminium/Kommission, oben in Rn. 129 angeführt, EU:T:1996:74, Rn. 55).
- 131 In diesem Zusammenhang ist außerdem festzustellen, dass die Kommission in dem angefochtenen Beschluss auch Art. 4 der Verordnung Nr. 2148/96 hinsichtlich der Pflichten der nationalen Behörden, jährliche Bestandskontrollen in Form von körperlichen Überprüfungen der Lagerräume durchzuführen (siehe oben, Rn. 96), geltend gemacht hat und nicht die entsprechende Vorschrift der Verordnung Nr. 884/2006, d. h. – gemäß der in Anhang XVI dieser Verordnung aufgeführten Entsprechungstabelle – „Anhang I Buchstabe A Abschnitt I“ derselben Verordnung. Infolgedessen greift die Rüge, mit der eine Verletzung des Grundsatzes der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes geltend gemacht wird, da die italienischen Behörden der Geltung von Art. 4 der Verordnung Nr. 2148/96 vertraut hätten, um die Pflichten bezüglich der jährlichen Bestandskontrollen für das Rechnungsjahr 2006 festzulegen (siehe oben, Rn. 99), nicht durch und ist deshalb zurückzuweisen.
- 132 Demnach kann sich die Italienische Republik im vorliegenden Fall nicht wirksam auf eine Verletzung des Grundsatzes der Rechtssicherheit, des Verbots der rückwirkenden Anwendung von Rechtsnormen und des Grundsatzes des Vertrauensschutzes berufen, soweit es um die Anwendung von Art. 8 der Verordnung Nr. 884/2006 geht. Folglich ist die vorliegende Rüge insgesamt zurückzuweisen.

Zur Rüge einer fehlerhaften Auslegung und Anwendung von Art. 8 der Verordnung Nr. 884/2006 und ihres Anhangs I sowie von Art. 4 der Verordnung Nr. 2148/96 in der durch den Anhang der Verordnung Nr. 915/2006 geänderten Fassung

- 133 Wie oben in Rn. 96 bereits ausgeführt, ergibt sich aus dem angefochtenen Beschluss, dass die Berichtigung in Höhe von 5 % gegen die Italienische Republik für das Haushaltsjahr 2006 verhängt wurde wegen „verspätet durchgeführter Bestandskontrollen“ unter Verstoß gegen Art. 8 der Verordnung Nr. 884/2006 und gegen Art. 4 der Verordnung Nr. 2148/96. Nach dem zusammenfassenden Bericht führte dieser Verstoß zu einem finanziellen Risiko für die Fonds, da die anderen in Bezug auf das Rechnungsjahr 2006 durchgeführten Kontrollen nicht die Feststellung erlaubten, ob die gesamten in der Warenbuchhaltung eingetragenen Mengen in den Beständen tatsächlich vorhanden waren, und damit nicht gewährleisten konnten, dass die Zahlungen für Lagerkosten und andere Kosten auf der Grundlage korrekter Daten erfolgten.
- 134 Die Italienische Republik trägt vor, sie habe eine Reihe von Kontrollen hinsichtlich des Verkaufs von Interventionszucker durchgeführt, u. a. durch eine monatliche Buchhaltung, die dem Gericht in Kopie vorliege. Außerdem sei es aufgrund des eingesetzten computergesteuerten Registers für die Ein- und Auslagerung möglich, den Bestand zu überwachen und täglich zu aktualisieren und somit alle Bewegungen des Bestands zu verfolgen. So hätten sich die italienischen Behörden bemüht, Eingangs- und Ausgangskontrollen für das Erzeugnis sowie Kontrollen des im Lager verbleibenden Bestands durchzuführen, indem die Vollständigkeit der Mengen überprüft worden sei, „als ob man sich permanent in einer Inventur befände“.
- 135 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Italienischen Republik entgegen.

136 Wie sich aus der oben in Rn. 31 angeführten Rechtsprechung ergibt, finanzieren die europäischen Agrarfonds nur die nach den Unionsvorschriften vorgenommenen Interventionen im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte. Somit sind die behaupteten Fehler, die zu der beanstandeten finanziellen Berichtigung geführt haben, im Licht der spezifischen Pflichten der nationalen Behörden aus der Regelung der Union betreffend die Bestandskontrollen für Interventionsbestände zu beurteilen.

137 Art. 3 der Verordnung Nr. 3492/90 bestimmt:

„Die Interventionsstellen stellen in jedem Haushaltsjahr für jedes Erzeugnis, das Gegenstand einer gemeinschaftlichen Interventionsmaßnahme ist, die Bestände fest.

Sie vergleichen die festgestellten Bestände mit den Buchführungsunterlagen. Die dabei festgestellten Mengenunterschiede sind ebenso wie die bei Überprüfungen festgestellten Qualitätsunterschiede gemäß Artikel 5 zu verbuchen.“

138 Diese Bestimmung wurde durch Art. 14 Abs. 1 der Verordnung Nr. 884/2006 ab dem 1. Oktober 2006 aufgehoben und gemäß der Entsprechungstabelle in Anhang XVI durch die entsprechende Bestimmung des Art. 8 der Verordnung Nr. 884/2006 ersetzt, der eine gleichlautende Pflicht der Zahlstelle vorsieht, in jedem Haushaltsjahr eine jährliche Bestandsaufnahme vorzunehmen.

139 Art. 2 Abs. 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 884/2006 legt als Rechnungsjahr die Zeit zwischen dem 1. Oktober eines Jahres und dem 30. September des darauffolgenden Jahres fest.

140 Art. 4 der Verordnung Nr. 2148/96 sieht vor:

„(1) Die Interventionsstelle gewährleistet die Genauigkeit der gemäß den Artikeln 1, 2, und 3 gesammelten Informationen. Zu diesem Zweck führt sie das ganze Jahr lang Kontrollen an den Lagerorten durch; diese Kontrollen erfolgen so weit wie möglich in unregelmäßigen Abständen und unangemeldet.

Mindestens einmal jährlich wird jeder Lagerort einer Kontrolle nach den Bestimmungen von Anhang III unterzogen, die insbesondere Folgendes betrifft:

- a) das Verfahren zur Sammlung der in den Artikeln 2 und 3 genannten Informationen;
- b) die Übereinstimmung der Buchführungsangaben des Lagerhalters vor Ort mit den der Interventionsstelle übermittelten Angaben und
- c) das durch Beschau oder in Zweifels- oder Streitfällen durch Wiegen oder Messen festgestellte tatsächliche Vorhandensein der in den Bilanzen des Lagerhalters aufgeführten Mengen, auf die sich die letzte vom Lagerhalter übermittelte Monatsbilanz stützt.

Das tatsächliche Vorhandensein wird durch eine ausreichend repräsentative körperliche Überprüfung festgestellt, die sich zumindest auf die in Anhang III dieser Verordnung aufgeführten Prozentsätze erstreckt und es erlaubt, das tatsächliche Vorhandensein aller in der Bestandsbuchhaltung aufgeführten Mengen im Lager zu bestätigen.

...“

141 Die Verordnung Nr. 2148/96 wurde ebenfalls ab dem 1. Oktober 2006 durch die Verordnung Nr. 884/2006 aufgehoben. Gemäß der Entsprechungstabelle in Anhang XVI der letztgenannten Verordnung entspricht Art. 4 der Verordnung Nr. 2148/96 „Anhang I Buchst. A Abschnitt I“ der Verordnung Nr. 884/2006.

- <sup>142</sup> Die Verfahren zur körperlichen Überprüfung öffentlich eingelagerter landwirtschaftlicher Erzeugnisse, wie im Anhang III der Verordnung Nr. 2148/96 festgelegt, wurde durch die Verordnung Nr. 915/2006 geändert. In diesem Rahmen wurde Anhang III der Verordnung Nr. 2148/96 geändert, um neue Vorschriften zu den auf Zucker in loser Schüttung („VII – Zucker in loser Schüttung“) und auf verpackten Zucker („VIII – Verpackter Zucker“) anwendbaren Verfahren der körperlichen Überprüfung aufzunehmen (siehe auch Rn. 101 des vorliegenden Urteils).
- <sup>143</sup> Aus den oben genannten Vorschriften ergibt sich, dass die jährliche Bestandsaufnahme von der Zahlstelle in jedem Haushaltsjahr vorgenommen werden muss und dass die Ergebnisse dieser Inventur mit den Buchführungsdaten gemäß Art. 3 der Verordnung Nr. 3492/90, der im Wesentlichen durch Art. 8 der Verordnung Nr. 884/2006 ersetzt wurde, zu vergleichen sind. Ein solches Haushaltsjahr erstreckt sich vom 1. Oktober eines Jahres bis zum 30. September des folgenden Jahres. Die jährliche Bestandsaufnahme erfolgt u. a. auf der Grundlage der Ergebnisse der Bestandskontrollen nach Art. 4 der Verordnung Nr. 2148/96, die im Wege einer körperlichen Überprüfung der Lagerräumlichkeiten an Ort und Stelle gemäß den in Anhang III der genannten Verordnung aufgeführten Verfahren durchgeführt werden. Diese Kontrollen durch eine körperliche Überprüfung der Lagerräume an Ort und Stelle sind essenziell, um die Rechtmäßigkeit der die Lagerhaltung betreffenden Ausgaben zu gewährleisten, und stellen Schlüsselkontrollen im Sinne von Anhang 2 zum Dokument VI/5330/97 dar (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. Juni 2006, Griechenland/Kommission, T-251/04, EU:T:2006:165, Rn. 79).
- <sup>144</sup> Daraus folgt, dass das Fehlverhalten, das darin besteht, dass vor dem 30. September 2006 keine Bestandskontrollen durchgeführt wurden, gegen Art. 4 der Verordnung Nr. 2148/96 in Verbindung mit Art. 3 der Verordnung Nr. 3492/90, im Wesentlichen ersetzt durch Art. 8 der Verordnung Nr. 884/2006, verstoßen hat.
- <sup>145</sup> Die italienischen Behörden haben im Verwaltungsverfahren nicht bestritten, dass sie bis zum 30. September 2006 keine Bestandskontrollen durchgeführt hatten, wie sich insbesondere aus dem Protokoll über das bilaterale Treffen sowie aus Nr. 5 letzter Absatz des Berichts der Schlichtungsstelle ergibt.
- <sup>146</sup> Die Italienische Republik hat dies auch vor dem Gericht nicht wirklich bestritten. Zum einen ist im Hinblick auf ihr Vorbringen offensichtlich, dass sie nicht bestreitet, dass ihr diese Pflicht nach Art. 4 der Verordnung Nr. 2148/96 oblag, auf den sie sich beruft, um darauf hinzuweisen, dass die italienischen Behörden darauf vertraut hätten, dass diese Vorschrift bis zum 30. September 2006 in Kraft bleibe (siehe oben, Rn. 131).
- <sup>147</sup> Zum anderen hat sie in ihren Schriftsätzen vor dem Gericht geltend gemacht, dass Agecontrol im Februar 2007 qualitative und quantitative Bestandskontrollen durchgeführt und den Bestand zum 30. September 2006 festgestellt habe. In ihrer Antwort auf eine schriftliche Frage des Gerichts bekräftigte die Italienische Republik, dass die Ausführungen als Hinweis darauf zu verstehen seien, dass die Bestandskontrollen erst im Februar 2007 von Agecontrol durchgeführt worden seien, die dann der Kommission das zusammenfassende Dokument zu diesen Kontrollen übermittelt habe.
- <sup>148</sup> Die Italienische Republik macht dagegen geltend, auch die anderen von den italienischen Behörden durchgeführten, die Lagerhaltung von Zucker betreffenden Kontrollen, insbesondere die Kontrollen bei der Ein- und Auslagerung des Erzeugnisses, bei denen auch einige Kontrollen zur Menge des gelagerten Zuckers durchgeführt worden seien, die monatliche Buchführung sowie das informatisierte System der Registrierung der Be- und Entladungen zur täglichen Aktualisierung des Stands des Lagerbestands erlaubten, dasselbe Ergebnis zu gewährleisten wie die Bestandskontrollen, d. h. sich zu vergewissern, dass die Lagerkosten für den tatsächlich im Bestand vorhandenen Zucker gezahlt würden.

- 149 Insoweit ist festzustellen, dass die Kontrollen, auf die sich die Italienische Republik beruft, nicht genügen, um die Mängel, die im angefochtenen Beschluss und im zusammenfassenden Bericht hinsichtlich der Nichtdurchführung der jährlichen Bestandskontrollen zum 30. September 2006 aufgeführt wurden, zu beheben.
- 150 Die Pflicht, die jährlichen Bestandskontrollen in jedem Rechnungsjahr durchzuführen, war in Art. 4 der Verordnung Nr. 2148/96 und in Art. 3 der Verordnung Nr. 3492/90, im Wesentlichen ersetzt durch Art. 8 der Verordnung Nr. 884/2006 und oben in den Rn. 143 und 144 bereits angeführt, ausdrücklich vorgesehen.
- 151 Nach ständiger Rechtsprechung müssen aber die Mitgliedstaaten die durch eine Verordnung vorgesehenen besonderen Kontrollmaßnahmen durchführen, ohne dass ihr Einwand, ein anderes Kontrollsystem sei wirksamer, geprüft zu werden braucht (vgl. Urteile vom 21. März 2002, Spanien/Kommission, C-130/99, Slg, EU:C:2002:192, Rn. 87 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 28. März 2007, Spanien/Kommission, T-220/04, EU:T:2007:97, Rn. 89 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 152 Wie die Kommission außerdem in Punkt 6.1.3 des zusammenfassenden Berichts betont hat, folgt aus dem Dokument VI/5330/97, dass „Ersatzkontrollen nicht automatisch als Kompensation für das Unterlassen angesehen werden können“ und dass „[w]enn ausdrücklich eine bestimmte Überprüfung vorgeschrieben ist, ... der Mitgliedstaat nur diese Überprüfung vornehmen oder bei der Behörde eine Befreiung beantragen [kann]“.
- 153 Die Italienische Republik trägt zu Unrecht vor, die Bestandskontrollen seien nicht notwendig gewesen, da diese, wie sie behauptet, jedenfalls zum Zeitpunkt der Ein- und Auslagerung zwingend durchgeführt würden und die Menge des in den Beständen vorhandenen Zuckers zu diesem Zeitpunkt ermittelt werde. Sie kann nämlich ihre sich aus Art. 4 der Verordnung Nr. 2148/96 ergebende Pflicht, mindestens einmal pro Jahr an jedem Lagerort eine körperliche Überprüfung durchzuführen, nicht unbeachtet lassen. In dieser Hinsicht ergibt sich die Rechtfertigung für die Notwendigkeit, eine jährliche Kontrolle und nicht nur eine Kontrolle bei der Ein- und Auslagerung durchzuführen, daraus, dass die Lagerverhältnisse eine Änderung der gelagerten Menge bewirken können. Durch die Überprüfung der Lagerbestände bei der jährlichen Kontrolle kann somit vermieden werden, dass unnötige Lagerhaltungskosten, d. h. solche für Zucker, der nicht oder nicht mehr vorhanden ist, von den Fonds zu tragen sind (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 2. Februar 2012, Griechenland/Kommission, T-469/09, EU:T:2012:50, Rn. 127 und 128).
- 154 Darüber hinaus sind die Bestandskontrollen durch körperliche Überprüfungen von entscheidender Bedeutung, um die Daten in der Buchhaltung mit der tatsächlichen Situation der Interventionsbestände des Erzeugnisses zu vergleichen und um festzustellen, dass die in der Bestandsbuchhaltung eingetragene Gesamtmenge tatsächlich in den Lagerbeständen vorhanden ist. Nach der Rechtsprechung sind die Verwaltungskontrolle und die Vor-Ort-Kontrolle vom Gemeinschaftsgesetzgeber als zwei gesonderte Kontrollmittel geschaffen worden, die sich aber gegenseitig ergänzen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 3. Oktober 1996, Deutschland/Kommission, C-41/94, Slg, EU:C:1996:366, Rn. 43). Weder eine monatliche Buchführung noch die Überprüfung des Zuckers bei der Ein- und Auslagerung noch das informatisierte System der Registrierung von Be- und Entladungen können das gleiche Maß an Verlässlichkeit bieten wie die jährlichen Bestandskontrollen durch körperliche Überprüfungen vor Ort, die den Vergleich der Daten aus der Bestandsbuchhaltung mit denen, die sich aus diesen Überprüfungen ergeben haben, erlauben.
- 155 Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass ein Mitgliedstaat sich nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen darf, um die Nichtbeachtung unionsrechtlicher Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen. Insbesondere kann sich ein Mitgliedstaat nicht auf praktische Schwierigkeiten berufen, um die Nichtdurchführung geeigneter Kontrollen zu rechtfertigen

(vgl. Urteile vom 21. Februar 1991, Deutschland/Kommission, C-28/89, Slg, EU:C:1991:67, Rn. 18 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 12. November 2010, Italien/Kommission, T-95/08, EU:T:2010:464, Rn. 77 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 156 Folglich kann sich die Italienische Republik nicht auf Schwierigkeiten berufen – ihr Vorliegen unterstellt –, auf die sie angeblich bei der Umsetzung der Kontrollen mit Agecontrol gestoßen ist.
- 157 Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass die Feststellung, die die Kommission im vorliegenden Fall getroffen hat, wonach die jährlichen Bestandskontrollen in Bezug auf das Haushaltsjahr 2006 nicht bis zum 30. September 2006 durchgeführt worden seien, einen Umstand darstellt, der ernsthafte Zweifel im Sinne der oben in Rn. 32 angeführten Rechtsprechung weckt hinsichtlich der Einführung eines angemessenen und wirksamen Systems von Kontrollen, das gewährleisten kann, dass nur Ausgaben für Zucker, der tatsächlich in den Lagerräumen vorhanden ist, von den Fonds übernommen werden. Die Italienische Republik hat nichts vorgetragen, was dieser Feststellung widersprechen könnte, und war deshalb nicht in der Lage, die Richtigkeit ihrer Kontrollen und die Fehlerhaftigkeit der Behauptungen der Kommission im Sinne der oben in Rn. 33 angeführten Rechtsprechung eingehend und vollständig nachzuweisen.
- 158 Die Kommission hat somit zutreffend angenommen, dass die verspätete Durchführung der Jahreskontrollen der Zuckerbestände im Sinne von Art. 4 der Verordnung Nr. 2148/96 in Verbindung mit Art. 3 der Verordnung Nr. 3492/90, im Wesentlichen ersetzt durch Art. 8 der Verordnung Nr. 884/2006, eine Gefahr für die Fonds darstelle, die nicht vollständig von den anderen Kontrollen, auf die sich die italienischen Behörden beriefen, ausgeglichen werden könnten.
- 159 Diese Schlussfolgerung kann nicht durch das Argument der Italienischen Republik, dass die Verordnung Nr. 2148/96 „nicht das Erzeugnis ‚Zucker‘ betraf“, entkräftet werden.
- 160 Zwar trifft es zu, wie die Italienische Republik geltend macht, dass die Verordnung Nr. 2148/96 ursprünglich keine Bestimmung enthielt, die die Verfahren der körperlichen Überprüfung der Zuckerbestände im Einzelnen beschrieb, da diese Verfahren erst mit der Verordnung Nr. 915/2006 eingeführt wurden, die am 29. Juni 2006 in Kraft trat und vorbehaltlich der Übergangsbestimmungen, die diese Verordnung vorsieht, für das Wirtschaftsjahr 2005/2006 gilt (siehe oben, Rn. 101).
- 161 Allerdings legen die mit der Verordnung Nr. 915/2006 eingeführten Bestimmungen Verfahren zur körperlichen Überprüfung der Lagerorte für Zucker fest, obwohl die eigentliche Pflicht zur Vornahme dieser Kontrollen hinsichtlich aller öffentlich eingelagerten Erzeugnisse bereits in Art. 4 der Verordnung Nr. 2148/96 vorgesehen war. Wie aber oben in den Rn. 102 und 103 ausgeführt, stützt sich die Rüge der Kommission nicht auf die Nichtbeachtung der mit der Verordnung Nr. 915/2006 eingeführten Verfahren der körperlichen Überprüfung der Zuckerlager, sondern auf die verspätete Durchführung der jährlichen Bestandskontrolle im Sinne von Art. 4 der Verordnung Nr. 2148/96 und von Art. 3 der Verordnung Nr. 3492/90, im Wesentlichen ersetzt durch Art. 8 der Verordnung Nr. 884/2006.
- 162 Jedenfalls weist die Italienische Republik nicht nach, inwiefern das Fehlen von Verfahren zur körperlichen Überprüfung der Lagerorte für Zucker oder ihre Einführung durch die Verordnung Nr. 915/2006 als solche die verspätete Ausführung der jährlichen Bestandskontrollen hinsichtlich dieses Erzeugnisses erklären würde.
- 163 Außerdem war es, wie die Kommission betont, der Italienischen Republik nicht verboten, Kontrollverfahren für Lagerorte entsprechend den für die anderen Erzeugnisse vorgesehenen einzuführen, wie sie es nach ihrem Vorbringen für andere Arten von Kontrollen gemacht hat.

164 Insoweit ist es Sache der Mitgliedstaaten, angemessene Kontrollen für die Zwecke eines wirksamen Kontroll- und Überwachungssystems durchzuführen, selbst wenn die Unionsregelung die Verfahren für diese Kontrollen nicht umfassend festgelegt hat (vgl. Urteil vom 31. Januar 2012, Spanien/Kommission, T-206/08, EU:T:2012:33, Rn. 77 und die dort angeführte Rechtsprechung).

165 Der vorliegende Klagegrund ist somit unbegründet und daher zurückzuweisen.

#### Zur Rüge der Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

166 Hinsichtlich des Vorbringens, die im vorliegenden Fall vorgenommene Berichtigung sei unverhältnismäßig, ist vorab zu bemerken, dass diese Rüge nicht die Methode betrifft, mit der die Kommission unter Anwendung der pauschalen Berichtigung von 5 % auf das Haushaltsjahr 2006 einen Betrag von 781 044 Euro ermittelt hat. Die Italienische Republik macht nämlich nur geltend, die Kommission hätte die späte Änderung, im Juni 2006, der Interventionsregelung der Lagerhaltung im Sektor Zucker durch die Verordnung Nr. 884/2006 und die Verordnung Nr. 915/2006, d. h. während des Rechnungsjahrs 2006, berücksichtigen müssen. Sie ist der Ansicht, dass die Berichtigung von 5 % allenfalls für den Zeitraum nach Inkrafttreten dieser Verordnungen hätte angewendet werden dürfen. Nach Ansicht der Italienischen Republik hätte die Kommission auch die in diesen Verordnungen angeblich enthaltenen Übergangsregelungen berücksichtigen müssen.

167 Wie aber im Rahmen der Prüfung der ersten und der zweiten Rüge des dritten Klagegrundes festgestellt worden ist, hat sich das Inkrafttreten der Verordnung Nr. 884/2006 und der Verordnung Nr. 915/2006 nicht auf die den italienischen Behörden obliegenden Pflichten hinsichtlich der Einführung eines Verfahrens für Bestandskontrollen ausgewirkt, da diese Verordnungen die Pflichten, in Bezug auf welche die Untätigkeit festgestellt wurde, nicht geändert haben (siehe oben, insbesondere Rn. 127 und 161).

168 Folglich ist die Rüge der Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes wegen der Änderung des im Rechnungsjahr 2006 in Rede stehenden Verfahrens zurückzuweisen.

169 Jedenfalls genügt der Hinweis, dass nach ständiger Rechtsprechung die Kommission die Übernahme sämtlicher Ausgaben ablehnen kann, wenn sie feststellt, dass es keine ausreichenden Kontrollmechanismen gibt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 24. Februar 2005, Niederlande/Kommission, C-318/02, EU:C:2005:104, Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung).

170 Im vorliegenden Fall ist offensichtlich, dass die von der Kommission festgestellten Unterlassungen die verspätete Durchführung der Kontrollen betreffen, die eine erhebliche Rolle bei der Feststellung der Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben spielen, so dass der Schluss zulässig war, dass das Verlustrisiko für die Fonds erheblich war. Infolgedessen kann der von der Kommission nicht anerkannte Betrag, der auf 5 % der betreffenden Kosten beschränkt ist, nicht als übermäßig und unverhältnismäßig angesehen werden.

171 Somit hat die Kommission, indem sie im vorliegenden Fall eine pauschale Berichtigung in Höhe von 5 % der in Rede stehenden Kosten verhängt hat, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht verletzt, da die verspätete Durchführung der Bestandskontrollen die Anforderungen der Unionsregelung nicht beachtet hat.

172 Der dritte Klagegrund ist daher in vollem Umfang zurückzuweisen.

b) Zum vierten Klagegrund: Verletzung wesentlicher Formvorschriften wegen fehlender Begründung

- 173 Nach Ansicht der Italienischen Republik hat die Kommission die Ablehnung des Vorschlags der Schlichtungsstelle, nach dem die Berichtigung aufgrund der verspäteten Durchführung der Bestandskontrollen auf die Lagerhaltungskosten beschränkt werden müsse, die zwischen dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 915/2006 und dem Ende des Haushaltsjahrs 2006 angemeldet worden seien, rechtlich nicht hinreichend begründet.
- 174 Insoweit ist mit der Kommission festzustellen, dass die die Bestandskontrollen betreffenden Pflichten bereits in der vor dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 915/2006 geltenden Regelung enthalten waren (siehe oben, Rn. 161). Entgegen dem Vorbringen der Italienischen Republik hat diese letztgenannte Verordnung nicht erstmals die Pflichten eingeführt, für die im vorliegenden Fall Unterlassungen festgestellt wurden. Infolgedessen kann das Inkrafttreten der Verordnung Nr. 915/2006 keinerlei Auswirkung auf das Bestehen der Pflichten der Mitgliedstaaten haben, soweit es die Pflicht, Bestandskontrollen durchzuführen, als solche betrifft.
- 175 Die Kommission hat diese Tatsache im Verwaltungsverfahren sehr wohl erklärt, u. a. in ihrer abschließenden Stellungnahme vom 3. Januar 2011 im Anschluss an den Bericht der Schlichtungsstelle. Sie hat auch in Punkt 6.1.5 des zusammenfassenden Berichts darauf hingewiesen.
- 176 Wie im Übrigen bereits oben in Rn. 72 ausgeführt, ist die Kommission jedenfalls durch die Ansicht der Schlichtungsstelle nicht gebunden.
- 177 Infolgedessen ist in Übereinstimmung mit der in den Rn. 91 bis 93 angeführten Rechtsprechung die Begründung der angefochtenen Entscheidung als ausreichend anzusehen, und der vorliegende Klagegrund ist daher zurückzuweisen.

c) Zur Einrede der Rechtswidrigkeit der Verordnung Nr. 915/2006

- 178 In Bezug auf den dritten und den vierten Klagegrund erhebt die Italienische Republik hilfsweise eine Einrede der Rechtswidrigkeit gegenüber der Verordnung Nr. 915/2006, soweit diese eine Pflicht zur Aufnahme der Endbestände an Zucker aufstelle, und zwar nur drei Monate vor der für die Bestandsaufnahme neu eingeführten Frist. Es verstoße gegen die im Rahmen des dritten Klagegrundes geltend gemachten Grundsätze, durch Verordnung Verhaltensweisen vorzuschreiben, die in der Vergangenheit liegende Sachverhalte betreffen, und deren Nichteinhaltung mittels des Verfahrens der finanziellen Berichtigung zu ahnden.
- 179 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Italienischen Republik entgegen.
- 180 Nach ständiger Rechtsprechung ist Art. 277 AEUV der Ausdruck eines allgemeinen Grundsatzes, der jeder Partei das Recht gewährleistet, zum Zweck der Nichtigerklärung einer sie individuell betreffenden Entscheidung die Gültigkeit derjenigen früheren Rechtshandlungen der Gemeinschaftsorgane in Frage zu stellen, welche die Rechtsgrundlage für die angegriffene Entscheidung bilden (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 6. März 1979, Simmenthal/Kommission, 92/78, Slg. EU:C:1979:53, Rn. 39 bis 41, und vom 20. September 2011, Regione autonoma della Sardegna u. a./Kommission, T-394/08, T-408/08, T-453/08 und T-454/08, Slg. EU:T:2011:493, Rn. 206 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 181 Wie die Kommission zutreffend ausführt, ist eine bei der Anfechtung eines Beschlusses nach Art. 277 AEUV inzident erhobene Einrede der Rechtswidrigkeit jedoch nur zulässig, wenn zwischen dem streitigen Akt und der Rechtsnorm, deren angebliche Rechtswidrigkeit geltend gemacht wird, ein Zusammenhang besteht. Da einer Partei nach Art. 277 AEUV nicht gestattet werden soll, die Anwendbarkeit eines Rechtsakts allgemeinen Charakters mit jeder beliebigen Klage geltend zu

machen, muss der allgemeine Rechtsakt, dessen Rechtswidrigkeit geltend gemacht wird, unmittelbar oder mittelbar auf den streitgegenständlichen Fall anwendbar sein, und es muss ein unmittelbarer rechtlicher Zusammenhang zwischen der angefochtenen Einzelentscheidung und dem betreffenden allgemeinen Rechtsakt bestehen (vgl. Urteile *Regione autonoma della Sardegna u. a./Kommission*, oben in Rn. 180 angeführt, EU:T:2011:493, Rn. 207 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 6. September 2013, *Deutsche Bahn u. a./Kommission*, T-289/11, T-290/11 und T-521/11, Slg. EU:T:2013:404, Rn. 56 und die dort angeführte Rechtsprechung).

182 Im vorliegenden Fall macht die Klägerin die Rechtswidrigkeit der Verordnung Nr. 915/2006 geltend. Wie aber oben in den Rn. 102 und 103 ausgeführt wurde, hat die Kommission den angefochtenen Beschluss nicht auf diese Verordnung gestützt, da sie den italienischen Behörden nicht zum Vorwurf gemacht hat, nicht die spezifischen Verfahren der körperlichen Überprüfungen, die mit der genannten Verordnung eingeführt wurden, angewandt zu haben, sondern auf die Tatsache, dass sie bis zum 30. September 2006 nicht die Bestandskontrollen als solche durchgeführt habe, die bereits in Art. 4 der Verordnung Nr. 2148/96 und Art. 3 der Verordnung Nr. 3492/90, im Wesentlichen ersetzt durch Art. 8 der Verordnung Nr. 884/2006, vorgesehen waren (siehe auch oben, Rn. 161).

183 Somit ist die Einrede der Rechtswidrigkeit gegen eine Verordnung gerichtet, die sich nicht auf die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits auswirkt und keinen rechtlichen Zusammenhang mit diesem aufweist. Sie ist daher als unzulässig zurückzuweisen.

d) Zum sechsten Klagegrund: Verletzung wesentlicher Formvorschriften wegen fehlender Begründung, fehlender Beweise und Verfälschung von Tatsachen

184 In Punkt 6.1.3 des zusammenfassenden Berichts im Rahmen der Rüge betreffend die verspätete Durchführung der Bestandskontrollen und das damit verbundene Risiko für die Fonds verwies die Kommission auf 127 000 Tonnen Zucker, die zwischen dem 30. September 2006, dem Zeitpunkt, zu dem die Bestandskontrollen hätten durchgeführt werden müssen, und Februar 2007, der Zeit, zu der sie tatsächlich durchgeführt wurden, ohne Überprüfung und offizielles Abwiegen den Beständen entnommen worden seien.

185 Die Italienische Republik trägt vor, die Kommission habe für diese Feststellung keinen Beweis beigebracht, und sie habe deshalb die Tatsachen verfälscht. Sie ergänzt darüber hinaus, dass diese Bewegungen Vorgänge der Entnahme des Erzeugnisses gewesen seien.

186 In Beantwortung einer schriftlichen Anfrage des Gerichts wies die Kommission darauf hin, sie habe ihre Feststellung betreffend die Auslagerung von 127 000 Tonnen Zucker auf eine Tabelle des Systems „E-Faudit“ mit dem Datum 30. März 2007 gestützt, die ihr von den italienischen Behörden übermittelt worden sei.

187 Das in Rede stehende Dokument, das die Kommission mit ihrer Antwort auf die Frage des Gerichts vorgelegt hat, zeigt die Änderungen der Zuckerbestände zwischen Oktober 2006 und Februar 2007 an. Diesem Dokument ist zu entnehmen, dass die Menge des in den Beständen vorhandenen Zuckers im Februar 2007 niedriger war als die Referenzmenge Anfang Oktober 2006, nämlich in Höhe von 127 000 Tonnen, um die sich die Interventionsbestände ohne Warenbewegung verringert haben.

188 Die Italienische Republik hat die Richtigkeit der Daten in dieser Tabelle nicht bestritten und hat auch nicht abgestritten, dass sie von den italienischen Behörden im Verwaltungsverfahren an die Kommission übermittelt wurde.

- 189 Daraus folgt, dass die Ansicht der Italienischen Republik nicht zutrifft, nach der die Kommission die Tatsachen verfälscht und keine ausreichenden Gründe für die Tatsache vorgelegt hat, dass die Interventionsbestände sich zwischen Oktober 2006 und Februar 2007 um die in Rede stehenden 127 000 Tonnen ohne Warenbewegung verringert haben, da der Beweis hierfür der Kommission von den italienischen Behörden selbst geliefert wurde.
- 190 Jedenfalls ist darauf hinzuweisen, dass die im vorliegenden Fall von der Kommission angewandte Berichtigung von 5 % eine pauschale Berichtigung auf der Grundlage der Tatsache ist, dass die Fonds durch die verspätete Durchführung der jährlichen Bestandskontrolle einem Schadensrisiko ausgesetzt waren, da nicht ausgeschlossen werden konnte, dass von den Fonds möglicherweise ungerechtfertigte, da fehlende Zuckermengen betreffende, Finanzierungs- und Lagerkosten übernommen wurden. Es handelt sich somit nicht um eine punktuelle Berichtigung, die angewandt würde, wenn konkrete und genaue Kosten von den Fonds getragen würden, obwohl eine Menge an Zucker, insbesondere die fraglichen 127 000 Tonnen, in den Beständen nicht vorhanden war.
- 191 Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung bestätigt, dass die Feststellung einer Fehlmenge von 127 000 Tonnen Zucker ohne Warenbewegung zwischen Oktober 2006 und Februar 2007 ihr die Folgen der verspäteten Durchführung der Bestandskontrollen veranschaulicht habe, da die Verspätung bei der Durchführung der Kontrollen nach Ansicht der Kommission mit Sicherheit ein Risiko für die Fonds begründe. Wie sich nämlich aus der Antwort der Kommission auf die schriftliche Frage des Gerichts ergibt, hätten sich die im Wirtschaftsjahr 2005/2006 tatsächlich in den Lagerräumen vorhandenen Mengen, für die den Fonds Lagerkosten für das Haushaltsjahr 2006 zugewiesen wurden, von den im Februar 2007 vorhandenen Mengen, wie sie im Anschluss an die zu diesem Zeitpunkt von Agecontrol durchgeführten Kontrollen festgestellt wurden, unterscheiden können.
- 192 Nach alledem ist der sechste Klagegrund zurückzuweisen.
- e) Zum siebten Klagegrund: Verletzung wesentlicher Formvorschriften wegen fehlender Begründung und fehlender Beweise hinsichtlich eines behaupteten Schadensrisikos für die Fonds sowie Verletzung des Grundsatzes der praktischen Wirksamkeit
- 193 Die Italienische Republik trägt vor, die Einschätzung der Kommission, dass die von dieser nicht beanstandeten qualitativen und quantitativen Kontrollen des Zuckers bei der Ein- und Auslagerung nicht die gleiche praktische Wirksamkeit erzeugen könnten wie die Bestandskontrollen, sei nicht begründet.
- 194 Die Kommission habe auch auf das Vorbringen hin, dass die Interessen der Fonds weitreichend geschützt gewesen seien, kein konkretes Risiko für die Fonds nachgewiesen, und sie habe durch die von den italienischen Behörden vorgelegten Dokumente, die zur Stützung dieses Vorbringens bestimmt gewesen seien, bestätigte Tatsachen verfälscht.
- 195 Wie oben in Rn. 158 festgestellt, hat die Kommission nicht fehlerhaft gehandelt, als sie den Schluss gezogen hat, dass die verspätete Durchführung der jährlichen Kontrolle der Zuckerbestände die Fonds einem erheblichen Risiko aussetzen könne und dass die anderen Kontrollen, die die italienischen Behörden in Bezug auf den gelagerten Zucker vorgenommen hätten, dieses Risiko nicht ausgleichen könnten.
- 196 Unter diesen Umständen beruft sich die Italienische Republik vergeblich darauf, dass die Kommission hinsichtlich der Kosten für die Lagerung von Zucker während des Haushaltsjahrs 2006 ein Risiko für die Fonds nicht nachgewiesen habe. Es ist nämlich daran zu erinnern, dass der Unionsgesetzgeber der Ansicht war, dass die jährlichen Bestandskontrollen, insbesondere durch die körperliche Überprüfung der Bestände, notwendig seien, um das tatsächliche Vorhandensein der gesamten in der Warenbuchhaltung aufgeführten Mengen des Erzeugnisses in den Beständen festzustellen, und dass er

den Mitgliedstaaten insoweit Pflichten auferlegt hat, insbesondere diejenigen, mindestens einmal jährlich eine Überprüfung der Bestände durch körperliche Überprüfungen der Lagerräume vorzunehmen und in jedem Haushaltsjahr die jährliche Bestandsaufnahme durchzuführen. Mit der Auferlegung solcher Pflichten war der Gesetzgeber implizit, aber sicher der Meinung, dass deren Nichtbeachtung automatisch ein Risiko für die Fonds zur Folge habe (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 17. Mai 2013, Griechenland/Kommission, T-294/11, EU:T:2013:261, Rn. 131).

- 197 Folglich hat die Kommission entgegen dem Vorbringen der Klägerin, dadurch, dass sie im vorliegenden Fall festgestellt hat, dass die Pflicht zum Abschluss der Bestandskontrollen bis zum 30. September 2006 von den italienischen Behörden nicht eingehalten worden sei und sie insoweit eine Berichtigung angewandt hat, die praktische Wirksamkeit der Vorschriften, die die Pflicht zur Vornahme der jährlichen Bestandskontrollen vorsehen, gewährleistet. Damit hat die Kommission zutreffend das Bestehen eines Risikos für die Fonds bejaht, und sie hat den Umfang dieses Risikos korrekt angegeben.
- 198 Außerdem ist es nach ständiger Rechtsprechung zwar Sache der Kommission, einen Verstoß gegen die Vorschriften über die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte nachzuweisen; ist dieser Nachweis aber erbracht, muss der Mitgliedstaat gegebenenfalls nachweisen, dass der Kommission hinsichtlich der aus der Verletzung der Unionsregeln zu ziehenden finanziellen Konsequenzen ein Irrtum unterlaufen ist (vgl. Urteile vom 12. September 2007, Finnland/Kommission, T-230/04, EU:T:2007:259, Rn. 159 und die dort angeführte Rechtsprechung, und Griechenland/Kommission, oben in Rn. 77 angeführt, EU:T:2013:32, Rn. 330 und die dort angeführte Rechtsprechung). Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass das Vorbringen der Italienischen Republik einen solchen Irrtum nicht nachweisen kann.
- 199 Daraus folgt, dass der angefochtene Beschluss nicht mit einem Begründungsmangel behaftet ist, da die Kommission die tatsächlichen und rechtlichen Elemente, auf die sie die Berichtigung von 5 % gestützt hat, rechtlich hinreichend erläutert hat, so dass die Italienische Republik in der Lage war, ihre Verteidigung zweckmäßig vorzubereiten, und das Gericht, seine Kontrolle auszuüben. Somit war die Kommission gemäß der oben in den Rn. 91 bis 93 angeführten Rechtsprechung nicht zu einer weiter gehenden Begründung der Feststellung verpflichtet, dass die anderen von den italienischen Behörden durchgeführten Kontrollen der Bestände nicht geeignet seien, zu gewährleisten, dass das mit der Übernahme der Lagerkosten eines nicht im Lager vorhandenen Erzeugnisses verbundene Risiko für die Fonds ausgeschlossen sei.
- 200 Nach alledem ist auch der siebte Klagegrund zurückzuweisen, so dass die Klage in vollem Umfang abzuweisen ist.

### **Kosten**

- 201 Nach Art. 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.
- 202 Da die Italienische Republik mit ihren Anträgen insgesamt unterlegen ist, ist sie entsprechend dem Antrag der Kommission zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Erste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Klage wird abgewiesen.**
- 2. Die Italienische Republik trägt ihre eigenen Kosten und die Kosten der Europäischen Kommission.**

Kanninen

Pelikánová

Buttigieg

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 19. Juni 2015.

Unterschriften

Inhaltsverzeichnis

Vorgeschichte des Rechtsstreits .....	2
Verfahren und Anträge der Parteien .....	4
Rechtliche Würdigung .....	5
A – Zur Zulässigkeit der Klage, soweit sie auf die Nichtigerklärung der Schreiben der Kommission vom 3. Februar 2010 und vom 3. Januar 2011 gerichtet ist .....	5
B – Zur Begründetheit .....	6
1. Einleitende Erwägungen .....	6
2. Zur pauschalen finanziellen Berichtigung von 10 % der Ausgaben, die die Erhöhung der Lagerhaltungskosten für die Rechnungsjahre 2006 bis 2009 um 35 % betreffen .....	7
a) Zum Umfang des ersten Klagegrundes .....	7
b) Zum ersten Klagegrund: Verletzung wesentlicher Formvorschriften wegen unzureichender Ermittlungen, Beurteilungsfehler und Verstoß gegen Art. 9 Abs. 5 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1262/2001 .....	9
Zu den von den nationalen Behörden nach Art. 9 Abs. 5 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1260/2001 vorzunehmenden Kontrollen .....	10
Zu den von den italienischen Behörden im Rahmen der Durchführung von Art. 9 Abs. 5 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1262/2001 vorgenommenen Kontrollen .....	11
c) Zum zweiten Klagegrund: Verletzung wesentlicher Formvorschriften wegen fehlender Begründung .....	15
3. Zur pauschalen finanziellen Berichtigung in Höhe von 5 % für das Haushaltsjahr 2006 wegen verspätet durchgeführter Bestandskontrollen .....	17

a) Zum dritten Klagegrund: Verletzung und fehlerhafte Auslegung von Art. 8 der Verordnung Nr. 884/2006 und ihres Anhangs I sowie von Art. 4 der Verordnung Nr. 2148/96 in der durch den Anhang der Verordnung Nr. 915/2006 geänderten Fassung und Verletzung des Grundsatzes der Rechtssicherheit, des Verbots der rückwirkenden Anwendung von Rechtsnormen, der Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit.....	18
Zur Rüge der Verletzung des Grundsatzes der Rechtssicherheit, des Verbots der rückwirkenden Anwendung von Rechtsnormen und des Grundsatzes des Vertrauensschutzes .....	18
– Zur Verordnung Nr. 915/2006 .....	18
– Zur Verordnung Nr. 884/2006 .....	20
Zur Rüge einer fehlerhaften Auslegung und Anwendung von Art. 8 der Verordnung Nr. 884/2006 und ihres Anhangs I sowie von Art. 4 der Verordnung Nr. 2148/96 in der durch den Anhang der Verordnung Nr. 915/2006 geänderten Fassung .....	23
Zur Rüge der Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes .....	28
b) Zum vierten Klagegrund: Verletzung wesentlicher Formvorschriften wegen fehlender Begründung.....	29
c) Zur Einrede der Rechtswidrigkeit der Verordnung Nr. 915/2006 .....	29
d) Zum sechsten Klagegrund: Verletzung wesentlicher Formvorschriften wegen fehlender Begründung, fehlender Beweise und Verfälschung von Tatsachen .....	30
e) Zum siebten Klagegrund: Verletzung wesentlicher Formvorschriften wegen fehlender Begründung und fehlender Beweise hinsichtlich eines behaupteten Schadensrisikos für die Fonds sowie Verletzung des Grundsatzes der praktischen Wirksamkeit .....	31
Kosten .....	32