

In der Rechtssache 166/82

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater G. Campogrande als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: O. Montalto, Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

ITALIENISCHE REPUBLIK, vertreten durch ihre Regierung, diese vertreten durch I. M. Braguglia, Avvocato dello Stato, als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift: Italienische Botschaft, Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus der Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148, S. 13) verstoßen hat, indem sie bestimmte Vorschriften des Gesetzes Nr. 306 vom 8. Juli 1975 über die Bildung des Erzeugerpreises für Milch erlassen und aufrechterhalten hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Mertens de Wilmars, der Kammerpräsidenten T. Koopmans, K. Bahlmann und Y. Galmot, der Richter P. Pescatore, A. O'Keefe, G. Bosco, O. Due und U. Everling,

Generalanwalt: G. Reischl

Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

folgendes

## URTEIL

## Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf sowie die Anträge und die Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

### I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

1. Das italienische Gesetz Nr. 306 vom 8. Juli 1975 (Gazzetta ufficiale Nr. 194 vom 23. 7. 1975, S. 5012) enthält einerseits Maßnahmen zugunsten landwirtschaftlicher Erzeugervereinigungen auf dem Gebiet der Viehzucht und andererseits Bestimmungen für die Festsetzung des Erzeugerpreises für Milch.

Dieser Preis wird für jedes Wirtschaftsjahr und für jede Region durch Vereinbarung zwischen den betroffenen Wirtschaftskreisen (Erzeugern, Verarbeitern und Milchzentralen) entsprechend den in den Artikeln 8 und 9 des Gesetzes aufgestellten Kriterien festgelegt. Haben die Parteien dies nicht aus eigener Initiative getan, so hat die Region gemäß Artikel 10 auf Antrag einer Partei die Parteien zur Verhandlung über die Festsetzung des Preises einzuberufen. Nach dem gleichen Artikel wird der vereinbarte Preis ferner im Amtsblatt der Region (Bollettino ufficiale della Regione) veröffentlicht und ist „für die vertragsschließenden Parteien verbindlich“.

Kommt eine solche Vereinbarung nicht zustande, so wird der Preis von einem besonderen Ausschuß festgesetzt, den der Präsident der Giunta Regionale ernannt und der sich aus Vertretern der betroffenen Wirtschaftskreise zusammen-

setzt. Dieser Preis wird im Amtsblatt der Region veröffentlicht, wobei er für die Parteien verbindlich wird (Artikel 11).

Artikel 12 des Gesetzes enthält eine Übergangsregelung, mit der die vorerwähnten Bestimmungen für den Fall angepaßt werden, daß die Erzeugervereinigungen ihre Tätigkeit noch nicht aufgenommen haben.

2. Die Kommission, die der Auffassung war, daß ein derartiger einseitiger Eingriff eines Mitgliedstaats in den Mechanismus der Bildung des Erzeugerpreises für Milch einen Verstoß gegen die Gemeinschaftsbestimmungen zur Errichtung der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. 6. 1968, ABl. L 148, S. 13) darstelle, forderte die italienische Regierung mit Schreiben vom 28. Juli 1977 gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag auf, sich binnen einer Frist von zwei Monaten zu äußern.

3. Die italienische Regierung antwortete mit Schreiben vom 4. November 1977 und machte geltend, das mit dem Gesetz Nr. 306 eingeführte System, beinhalte keine Festsetzung des Erzeugerpreises für Milch kraft Hoheitsakt. Das Gesetz solle zur Marktstabilität beitragen, indem es die Gründung von Erzeugervereinigungen und den Abschluß von Berufsgruppenvereinbarungen begünstige.

4. Zwischenzeitlich wurde die Frage der Vereinbarkeit eines Systems der Festsetzung des Erzeugerpreises für Milch

wie des im Gesetz Nr. 306 vorgesehenen mit der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse durch das Tribunale amministrativo regionale per il Veneto im Rahmen eines Verfahrens nach Artikel 177 EWG-Vertrag dem Gerichtshof vorgelegt. Mit Urteil vom 6. November 1979 (Toffoli, Rechtssache 10/79, Slg. 1979, 3301) hat der Gerichtshof entschieden, daß die unmittelbare oder mittelbare Festsetzung des Erzeugerpreises für Milch durch einen Mitgliedstaat mit der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse unvereinbar ist.

5. Später, am 26. Mai 1981, stellte die Kommission der Italienischen Republik die in Artikel 169 EWG-Vertrag vorgesehene mit Gründen versehene Stellungnahme mit der Aufforderung zu, dieser Stellungnahme binnen zwei Monaten nachzukommen.

6. Mit Fernschreiben vom 5. Oktober 1981 ließ die italienische Regierung die Kommission wissen, daß sie sich verpflichte, dem Parlament einen Gesetzentwurf über die Aufhebung von Artikel 11 des Gesetzes Nr. 306 und die Ersetzung der Artikel 11 und 12 durch andere Bestimmungen vorzulegen.

7. Der Gesetzentwurf wurde der Kommission am 19. November 1981 übermittelt. Er sieht vor, auf regionaler Ebene die derzeitige Festsetzung eines verbindlichen Erzeugerpreises für Milch durch einen zwischen den Organisationen dieses Sektors vereinbarten Referenzpreis zu ersetzen, dessen Einhaltung den Marktteilnehmern ein Vorrecht auf Hilfen oder Vorzugskredite des Staates oder der Region gibt. Das gleiche Vorrecht wird den zugelassenen Erzeugervereinigungen eingeräumt, die am Abschluß der Vereinbarung zur Festsetzung eines Referenzpreises teilnehmen.

8. Die Kommission war der Auffassung, daß die Italienische Republik nicht die zur Beendigung des Vertragsverstoßes erforderlichen Maßnahmen erlassen habe und daß der Gesetzentwurf im Gegenteil einen neuen einseitigen und noch schwereren Eingriff des Mitgliedstaats in den Mechanismus der Bildung des Erzeugerpreises für Milch beinhalte; sie forderte deshalb die italienische Regierung am 9. März 1982 noch einmal auf, diese Situation zu bereinigen, und räumte ihr hierfür eine zusätzliche Frist von einem Monat ein.

9. Mit Schreiben vom 15. April 1982 antwortete die italienische Regierung der Kommission und erklärte unter anderem, daß die Feststellung einer angeblichen Verschlimmerung des Vertragsverstoßes in der begründeten Stellungnahme vom 26. Mai 1981 nicht berechtigt erscheine.

10. Auf diese Antwort hin hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben, die am 4. Juni 1982 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden ist.

11. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

Der Gerichtshof hat jedoch die Kommission und die italienische Regierung aufgefordert, nähere Angaben zum genauen Gegenstand der Klage zu machen.

## II — Anträge der Parteien

Die *Kommission* beantragt,

— festzustellen, daß die Italienische Republik durch die Anwendung des mit dem Gesetz Nr. 306/75 eingeführten Mechanismus der Festsetzung des Er-

zeugerpreises für Milch gegen ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft verstoßen hat;

- die italienische Republik zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Die *italienische Regierung* beantragt,

- die Rüge zurückzuweisen, daß die Beklagte keine Maßnahme ergriffen habe, die geeignet wäre, die Nichtanwendung des in Artikel 11 des Gesetzes Nr. 306/75 vorgesehenen Systems bis zu seiner formellen Abschaffung tatsächlich sicherzustellen;
- den Antrag der Klägerin, den Gegenstand des Rechtsstreits auf die „Maßnahmen“ zu erstrecken, deren Erlaß dem italienischen Parlament als Ersatz für die aufzuhebenden Artikel 11 und 12 des Gesetzes Nr. 306/75 vorgeschlagen worden ist, als unzulässig abzuweisen.

### III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

1. In ihrer Klageschrift beruft sich die *Kommission* auf das erwähnte Urteil Tofoli, in dem der Gerichtshof das mit dem Gesetz Nr. 306/75 eingeführte System der Festsetzung des Erzeugerpreises für Milch im Lichte der Bestimmungen über die gemeinsame Marktorganisation auf diesem Gebiet analysiert habe. Die Randnummer 12 der Entscheidungsgründe dieses Urteils zitierend, betont die Kommission namentlich den Satzteil, in dem es heißt, „daß eine nationale Gesetzgebung, die dazu bestimmt ist, die Festsetzung eines einheitlichen Erzeugerpreises für Milch durch Vereinbarung oder kraft Hoheitsakt auf nationaler oder regionaler Ebene — mit welcher

Methode auch immer — zu fördern und zu begünstigen, ihrem Wesen nach außerhalb des den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Zuständigkeitsbereichs liegt und gegen das in der Verordnung Nr. 804/68, insbesondere in Artikel 3, aufgestellte Prinzip verstößt, wonach für die von den Erzeugern im Milchwirtschaftsjahr verkaufte Milch entsprechend den Absatzmöglichkeiten, die sich auf dem Markt der Gemeinschaft und den Märkten außerhalb der Gemeinschaft bieten, ein Erzeugerpreis für Milch angestrebt wird“.

Die Kommission bemerkt, daß nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes die bloße Vorlage eines Gesetzentwurfes zur Aufhebung einer mit den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts unvereinbaren einzelstaatlichen Bestimmung an das nationale Parlament nicht genüge, um die Vertragsverletzung für die Zukunft zu beenden. Denn es sei notwendig, daß die rechtswidrige Situation tatsächlich beendet werde und daß die durch das Gemeinschaftsrecht auferlegten Verpflichtungen voll und ganz erfüllt würden. Die Mitgliedstaaten könnten sich nicht auf Bestimmungen oder Übungen ihrer internen Rechtsordnung berufen, um die Nichterfüllung oder verspätete Erfüllung ihrer Verpflichtungen zu rechtfertigen. Nun halte aber, so erklärt die Kommission, die Italienische Republik die Bestimmungen des Artikels 11 des Gesetzes Nr. 306/75 weiterhin aufrecht und habe keine Maßnahme ergriffen, die geeignet wäre, ihre Nichtanwendung bis zur formellen Aufhebung tatsächlich sicherzustellen.

Schließlich bemerkt die Kommission, der dem italienischen Parlament unterbreitete Gesetzentwurf zur Ersetzung des fraglichen Artikels 11 stehe ebenfalls nicht im Einklang mit dem einschlägigen Gemeinschaftsrecht.

2. In ihrer Klagebeantwortung leugnet die *italienische Regierung* nicht, daß Artikel 11 des italienischen Gesetzes Nr. 306/75 mit den einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts unvereinbar sei. Sie führt jedoch aus, der behauptete Verstoß bestehe darin, daß sie Artikel 11 des Gesetzes Nr. 306/75 weiterhin aufrechterhalte und keine Maßnahme getroffen habe, um seine Nichtanwendung bis zur formellen Aufhebung sicherzustellen. Insoweit habe sie aber mit der Vorlage des fraglichen Gesetzentwurfs an das nationale Parlament, dessen Beratung noch andauere, tatsächlich der mit Gründen versehenen Stellungnahme der Kommission nachkommen wollen.

Ferner sei Artikel 11 in der Praxis nur sehr selten angewandt worden, und der Minister für Landwirtschaft und Forsten habe — nach Anhörung der Regionen und der Berufsverbände — die Regionen als Adressaten von Artikel 11 aufgefordert, diese Bestimmung in der Zukunft nicht mehr anzuwenden. Die italienische Regierung bemerkt, es treffe zwar zu, daß die Bestimmungen nicht aufgehoben worden und noch formell in Kraft seien; es sei jedoch unzutreffend, daß keine Maßnahme getroffen worden sei, um „die Nichtanwendung bis zur formellen Aufhebung tatsächlich sicherzustellen“.

In ihrer Antwort auf eine Frage des Gerichtshofes hat die italienische Regierung dargelegt, die zentralen und regionalen Behörden seien übereingekommen, den erwähnten Artikel 11 nicht mehr anzuwenden. Sie räumt ein, daß diese Übereinkunft keine Gesetzeskraft und keinen für die regionalen Behörden zwingenden Charakter habe. Was die Anwendung von Artikel 11 in der Vergangenheit angeht, so hat die italienische Regierung dem Gerichtshof eine Liste von Fällen unterbreitet, in denen diese Bestimmung angewandt worden ist.

Die italienische Regierung ist der Auffassung, daß die dem nationalen Parlament zur Ersetzung der Artikel 11 und 12 des Gesetzes Nr. 306/75 vorgeschlagenen Maßnahmen dem Vertragsverstoß ein Ende bereiten würden. Sie hält es jedoch für unmöglich und unzulässig, in der vorliegenden Rechtssache nationale Maßnahmen zu erörtern, die noch nicht in Kraft getreten seien und über die auch noch nicht abgestimmt worden sei.

3. In ihrer Erwiderung bemerkt die *Kommission*, die Klagebeantwortung der italienischen Regierung bestätige, daß die Bestimmungen des fraglichen Gesetzes noch in Kraft seien, während ein Gesetzentwurf zu ihrer formellen Aufhebung noch vom italienischen Parlament beraten werde.

Ferner lägen, so meint die Kommission, entgegen dem Vorbringen der italienischen Regierung die zur Ersetzung der Artikel 11 und 12 vorgeschlagenen Maßnahmen keineswegs außerhalb des Gegenstands der vorliegenden Rechtssache. Nach ihrer Meinung gehört die von einem Mitgliedstaat während eines Vertragsverletzungsverfahrens wie des vorliegenden entwickelte Aktivität, insbesondere in bezug auf die in der begründeten Stellungnahme gemachten Vorhaltungen, zum Klagegrund der nach Artikel 169 Absatz 2 EWG-Vertrag erhobenen Klage. Diese Aktivität sei nämlich nichts anderes als der konkludente Ausdruck der Rechtsansicht des betreffenden Staates zum Gegenstand des Rechtsstreits, ja sogar die Antwort auf die von der Kommission in dem den Verstoß feststellenden Schreiben sowie in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vorgebrachten rechtlichen Argumente.

Die Kommission ist der Meinung, daß der Gerichtshof, da wegen Artikel 171 das zu erlassende Urteil alle im vorlie-

genden Fall in rechtlicher Hinsicht aufgetretenen Zweifel ausräumen müsse, sich unweigerlich auch den dem Verhalten des Mitgliedstaats in der vorgerichtlichen Phase des Verfahrens zugrundeliegenden Rechtsfragen zuwenden müsse.

Dem zur Ersetzung der Artikel 11 und 12 eingebrachten Gesetzentwurf lasse sich die These entnehmen, ein Mitgliedstaat könne einseitig eingreifen, um die Bildung eines Erzeugerpreises für Milch im Wege der Vereinbarung zu fördern. Er gebe die Ansicht wieder, daß die Festsetzung eines zwischen den Verbänden des Sektors auf der Erzeugerstufe vereinbarten Referenzpreises für Milch auf regionaler Ebene, dessen Einhaltung den Marktteilnehmern ein Vorrecht auf Hilfen oder Vorzugskredite des Staates oder der Region gebe, mit der gemeinsamen Marktorganisation vereinbar sei.

Die Kommission hält diese Ansicht für unzutreffend. Es sei somit erforderlich, daß der Gerichtshof sich auch zu dieser Meinungsverschiedenheit bezüglich der Auslegung des Gemeinschaftsrechts äußere, die die Maßnahmen, zu denen sich der italienische Staat unter Umständen veranlaßt sehen werde, um dem Urteil des Gerichtshofes nachzukommen, konkret und nachhaltig beeinflussen könne.

4. In der Gegenerwiderung stellt die *italienische Regierung* namentlich fest, es gehe in der vorliegenden Rechtssache darum, festzustellen, ob die Italienische Republik weiterhin gegen das Gemeinschaftsrecht verstoße, weil sie weder rechtlich noch tatsächlich das in Artikel 11 des Gesetzes Nr. 306/75 vorgesehene System der Festsetzung des Erzeugerpreises für Milch abgeschafft habe. Dieser Gegenstand könne von der Kommission weder dahin geändert noch erweitert werden, daß er den von der italienischen Regierung dem Parlament zur Annahme vorgelegten Gesetzentwurf zur

Ersetzung der streitigen Artikel 11 und 12 mit umfasse. Die italienische Regierung bemerkt, eine Änderung oder Erweiterung in diesem Sinne wäre auch dann nicht zulässig, wenn über den Gesetzentwurf bereits abgestimmt worden wäre. Zur Untermauerung ihres Standpunkts beruft sie sich auf das Urteil des Gerichtshofes vom 10. März 1970 (Kommission/Italien, Rechtssache 7/69, Slg. 1970, 111, Randnummer 5 der Entscheidungsgründe).

Es sei unzutreffend, zu behaupten — wie dies die Kommission tue — der Gesetzentwurf gebe die „*opinio juris*“ Italiens als Mitgliedstaat wieder. Im übrigen hätten Vertragsverletzungsklagen offensichtlich bereits begangene Verstöße und nicht die Ansicht eines Mitgliedstaats zum Gegenstand.

Schließlich führt die italienische Regierung aus, daß das Rechtsproblem, das mit der Prüfung der in dem fraglichen Gesetzentwurf genannten „Maßnahmen“ aufgeworfen werde, viel umfangreicher und völlig verschieden von dem sei, das zu dem fraglichen Vertragsverletzungsverfahren, das Artikel 11 des italienischen Gesetzes Nr. 306/75 zum Gegenstand habe, geführt habe.

5. In ihrer Antwort auf eine Frage des Gerichtshofes hat die *Kommission* darauf hingewiesen, daß die Klage nicht nur den genannten Artikel 11 betreffe. Sie hat das erwähnte Zitat aus dem Urteil Toffoli wiederholt und bemerkt, daß „die Klage... sich somit auf alle Bestimmungen des Gesetzes Nr. 306/75, insbesondere auf die Artikel 10 und 11, [bezieht], die einen Eingriff der staatlichen Organe zur Förderung der Festsetzung eines einheitlichen Erzeugerpreises für Milch durch Vereinbarung oder kraft Hoheitsakts vorsehen“.

## IV — Mündliche Verhandlung

mission, vertreten durch G. Campogrande als Bevollmächtigten, mündlich verhandelt.

In der Sitzung vom 4. Oktober 1983 haben die Regierung der Italienischen Republik, vertreten durch I. M. Bruggia als Bevollmächtigten, und die Kom-

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 8. November 1983 vorgetragen.

### Entscheidungsgründe

- 1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 4. Juni 1982 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage auf Feststellung erhoben, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus der Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148, S. 14) verstoßen hat, indem sie bestimmte Vorschriften des Gesetzes Nr. 306 vom 8. Juli 1975 (Gazzetta ufficiale Nr. 194 vom 23. 7. 1975, S. 5012) über die Bildung des Erzeugerpreises für Milch erlassen und aufrechterhalten hat.
  
- 2 Nach den Artikeln 8 und 9 des genannten italienischen Gesetzes wird der Erzeugerpreis für Milch für jedes Wirtschaftsjahr und für jede Region durch Vereinbarung zwischen den betroffenen Wirtschaftskreisen (Erzeugern, Verarbeitern und Milchzentralen) festgesetzt. Wurden die Verhandlungen zum Abschluß einer derartigen Vereinbarung nicht rechtzeitig aufgenommen, ist nach Artikel 10 die Region auf Antrag einer der betroffenen Parteien gehalten, die Parteien zur Verhandlung über die Festsetzung des Preises einzuberufen. Derselbe Artikel bestimmt, daß der vereinbarte Preis im Amtsblatt der Region veröffentlicht wird und „für die vertragschließenden Parteien verbindlich“ ist. Für den Fall, daß nach dem Verfahren des Artikels 10 keine Vereinbarung zustande kommt, bestimmt Artikel 11, daß der Preis von einem besonderen Ausschuß festgesetzt wird, der durch Dekret des Präsidenten der Region gebildet wird und der sich aus Vertretern der betroffenen Wirtschaftskreise zusammensetzt. Die Entscheidung des Ausschusses wird im Amtsblatt der Region veröffentlicht und auf diese Weise „für die Parteien verbindlich“.

- 3 Die Kommission, die der Auffassung war, daß dieses System der Festsetzung und Veröffentlichung des Erzeugerpreises für Milch in Wirklichkeit eine zwingende nationale Regelung darstelle und mit den Gemeinschaftsbestimmungen zur Errichtung der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse unvereinbar sei, richtete am 28. Juli 1977 ein Mahnschreiben gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag an die Italienische Republik.
  
- 4 Die italienische Regierung antwortete mit Schreiben vom 4. November 1977 und machte geltend, das durch das genannte Gesetz eingeführte System bezwecke den Abschluß von Berufsgruppenvereinbarungen zwischen Erzeugern und Verarbeitern im Wege kollektiver Verhandlungen und der Sinn der Veröffentlichung im Amtsblatt der Region bestehe nicht darin, dem vereinbarten Preis einen zwingenden Charakter zu geben.
  
- 5 Zwischenzeitlich hat der Gerichtshof auf eine Frage, die das Tribunale amministrativo regionale per il Veneto im Rahmen eines Rechtsstreits über die Anwendung von Artikel 11 des genannten Gesetzes zur Vorabentscheidung vorgelegt hatte, mit Urteil vom 6. November 1979 (Toffoli, Rechtsache 10/79, Slg. 1979, 3301) für Recht erkannt, daß die unmittelbare oder mittelbare Festsetzung des Erzeugerpreises für Milch durch einen Mitgliedstaat mit der durch die Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 errichteten gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse unvereinbar ist. Randnummer 12 der Entscheidungsgründe dieses Urteils lautet wie folgt: „In den Bereichen, die einer gemeinsamen Marktorganisation unterliegen, und erst recht, wenn diese Organisation auf einem gemeinsamen Preissystem fußt, sind die Mitgliedstaaten nicht mehr befugt, durch einseitig erlassene innerstaatliche Rechtsvorschriften in den Mechanismus der Bildung derjenigen Preise einzugreifen, die in der gemeinsamen Marktorganisation auf der gleichen Produktions- oder Handelsstufe geregelt sind. Hieraus folgt, daß eine nationale Gesetzgebung, die dazu bestimmt ist, die Festsetzung eines einheitlichen Erzeugerpreises für Milch, durch Vereinbarung oder kraft Hoheitsakt auf nationaler oder regionaler Ebene — mit welcher Methode auch immer — zu fördern und zu begünstigen, ihrem Wesen nach außerhalb des den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Zuständigkeitsbereichs liegt und gegen das in der Verordnung Nr. 804/68, insbesondere in Artikel 3, aufgestellte Prinzip verstößt, wonach für die von den Erzeugern im Milchwirtschaftsjahr verkaufte Milch entsprechend den Absatzmöglichkeiten, die sich auf dem Markt der Gemeinschaft und den Märkten außerhalb der Gemeinschaft bieten, ein Erzeugerpreis für Milch angestrebt wird.“

- 6 Später, am 26. Mai 1981, ließ die Kommission der Italienischen Republik die in Artikel 169 EWG-Vertrag vorgesehene, mit Gründen versehene Stellungnahme zukommen und forderte sie auf, dieser Stellungnahme binnen einer Frist von zwei Monaten nachzukommen. In ihrer begründeten Stellungnahme verweist die Kommission auf das erwähnte Urteil und zitiert hieraus die vorstehend wiedergegebenen Passagen; sie schließt mit der Feststellung, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen habe, indem sie den mit dem Gesetz Nr. 306/75 eingeführten Mechanismus der Festsetzung des Erzeugerpreises für Milch angewandt habe.
  
- 7 Mit Fernschreiben vom 5. Oktober 1981 teilte die italienische Regierung der Kommission mit, sie verpflichte sich, dem italienischen Parlament einen Gesetzentwurf zur Aufhebung des Artikels 11 des Gesetzes Nr. 306/75 vorzulegen. Der Text dieses Entwurfs wurde der Kommission mit Schreiben vom 19. November 1981 übermittelt. In seiner endgültigen Fassung ging er dahin, die in Artikel 11 vorgesehene Preisfestsetzung durch den Regionalausschuß durch ein System zwischen den Verbänden des betreffenden Sektors zu vereinbarenden Referenzpreise zu ersetzen, deren Einhaltung den Marktteilnehmern ein Vorrecht auf nationale Hilfen oder Vorzugskredite des Staates oder der Region geben würde.
  
- 8 Die Kommission war der Auffassung, daß das mit dem fraglichen Gesetzentwurf vorgeschlagene System den in der begründeten Stellungnahme festgestellten Vertragsverstoß noch verschlimmern würde, und forderte die italienische Regierung mit Schreiben vom 9. März 1982 auf, den Gesetzentwurf so schnell wie möglich durch einen Text, der den Artikel 11 aufhebt, zu ersetzen und diesen bis zu seiner Aufhebung nicht mehr anzuwenden. Sie forderte sie ferner auf, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um in den Milchpreisveröffentlichungen in den regionalen Amtsblättern jeden Zweifel an dem privatrechtlichen Charakter der Festsetzung der Preise auszuschließen.
  
- 9 Mit Schreiben vom 15. April 1982 antwortete die italienische Regierung der Kommission und hob unter anderem hervor, daß das in dem Gesetzentwurf vorgesehene System keine zwingenden Elemente enthalte und mit dem freien Spiel des Marktes völlig in Einklang stehe.

- 10 Im Anschluß an diesen Schriftwechsel hat die Kommission am 4. Juni 1982 die vorliegende Klage erhoben. In ihrer Klageschrift gibt sie nochmals Randnummer 12 der Entscheidungsgründe des vorerwähnten Urteils wieder. Ferner weist sie auf den Schriftwechsel bezüglich des Gesetzentwurfs hin und macht geltend, daß die bloße Vorlage eines Gesetzentwurfs an das Parlament nicht genüge, um den Vertragsverstoß zu beenden, daß die italienische Regierung keine Maßnahme ergriffen habe, die geeignet wäre, die Nichtanwendung von Artikel 11 des Gesetzes Nr. 306/75 bis zu seiner formellen Aufhebung sicherzustellen, und daß die mit dem Entwurf vorgeschlagene Änderung den Vertragsverstoß nicht beseitigen könne.
- 11 In ihrer Klagebeantwortung legt die italienische Regierung die Argumentation der Kommission dahin aus, daß die behauptete Vertragsverletzung darin bestehe, daß die Italienische Republik die Bestimmung des Artikels 11 des Gesetzes Nr. 306/75 weiterhin aufrechterhalte und keine Maßnahme erlasse, die geeignet wäre, ihre Nichtanwendung bis zu ihrer formellen Aufhebung tatsächlich sicherzustellen. In dieser Hinsicht trägt die Regierung vor, der genannten Artikel sei in der Praxis nur sehr selten zur Anwendung gelangt und das zuständige Ministerium habe — nach Anhörung der Regionen und der Berufsverbände — diese Regionen aufgefordert, ihn fortan nicht mehr anzuwenden. Ferner führt sie aus, der Gesetzentwurf habe mit der vorliegenden Klage nichts zu tun und dürfe deshalb in diesem Rahmen nicht erörtert werden.
- 12 In ihrer Erwiderung geht die Kommission nicht auf die Beschreibung der der Italienischen Republik vorgeworfenen Vertragsverletzung durch die italienische Regierung ein. Sie weist jedoch darauf hin, daß die vorliegende Klage auch den dem italienischen Parlament unterbreiteten Gesetzentwurf betreffe. Sie macht geltend, die von einem Mitgliedstaat während des Vertragsverletzungsverfahrens in bezug auf dessen Gegenstand und im Zusammenhang mit den in der begründeten Stellungnahme gemachten Vorhaltungen entwickelte Tätigkeit gehöre zur „causa petendi“ der nach Artikel 169 Absatz 2 erhobenen Klage.
- 13 In ihrer Gegenerwiderung erkennt die italienische Regierung an, daß die Italienische Republik mit dem Erlaß und der formellen Aufrechterhaltung des in Artikel 11 des Gesetzes Nr. 306/75 vorgesehenen Systems gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen habe. Sie beantragt jedoch, die Klage im übrigen als unzulässig abzuweisen.

- 14 In ihrer schriftlichen Antwort auf eine Frage des Gerichtshofes hat die Kommission präzisiert, daß die Klage — soweit es um die derzeitige Fassung des fraglichen Gesetzes gehe — die Artikel 10 und 11 zum Gegenstand habe. In der mündlichen Verhandlung hat sie ausgeführt, Artikel 10 über die Einberufung der Parteien und die Veröffentlichung des vereinbarten Preises sehe nach ihrer Auffassung Eingriffe der regionalen Behörden vor, die mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar seien. Die italienische Regierung hat ihrerseits ihren Standpunkt wiederholt, wonach die Klage nur Artikel 11 betreffen kann.
- 15 Daraus folgt, daß der Gerichtshof vor der Prüfung der Begründetheit über die Zulässigkeit der Anträge der Kommission zu entscheiden hat, um den Gegenstand der Klage zu bestimmen.

#### Zur Zulässigkeit

- 16 Insoweit ist daran zu erinnern, daß nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes der Gegenstand einer Klage gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag durch das in dieser Bestimmung vorgesehene vorprozessuale Verwaltungsverfahren sowie durch die Klageanträge eingegrenzt wird und die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission und die Klage auf die gleichen Gründe und das gleiche Vorbringen gestützt sein müssen.
- 17 Diese Feststellung genügt, um den zur Ersetzung von Artikel 11 des Gesetzes Nr. 306/75 bestimmten Gesetzentwurf von der Erörterung auszunehmen. Dieser Gesetzentwurf, der nach der Abgabe der begründeten Stellungnahme der Kommission übermittelt wurde, war nicht Gegenstand des vorprozessualen Verfahrens, und der Gerichtshof kann ihn somit im Rahmen der vorliegenden Klage nicht prüfen.
- 18 Hingegen kann der These der italienischen Regierung, wonach die Klage allein Artikel 11 des Gesetzes Nr. 306/75 unter Ausschluß aller anderen Bestimmungen dieses Gesetzes betrifft, nicht gefolgt werden.
- 19 Nach dem Wortlaut des Mahnschreibens bezieht sich die der Italienischen Republik vorgeworfene Vertragsverletzung auf „die Bestimmungen des italienischen Gesetzes, die die Festsetzung regionalisierter Milchpreise vorsehen“. In der mit Gründen versehenen Stellungnahme wie in der Klage-

schrift beziehen sich die Anträge auf „den durch das Gesetz Nr. 306/75 eingeführten Mechanismus der Festsetzung des Erzeugerpreises für Milch“, und im einleitenden Satz der Klageschrift definiert die Kommission, daß Gegenstand der Klage der Erlaß und die Aufrechterhaltung „bestimmter Vorschriften des Gesetzes Nr. 306 vom 8. Juli 1975 über die Bildung des Erzeugerpreises für Milch“ seien. Auch wenn diese Formulierungen die mit dem Verfahren ins Auge gefaßten Bestimmungen nicht in dem wünschenswerten Maße präzisieren, so deuten sie doch an, daß der Gegenstand des Verfahrens mehr umfaßt als nur Artikel 11.

- 20 Zwar haben sich die Erörterungen zwischen den Parteien und die von der Kommission vorgebrachten Argumente seit der Übermittlung des Gesetzentwurfs an die Kommission auf Artikel 11 und die Änderungen, die mit dem Entwurf an diesem Artikel vorgenommen werden sollten, konzentriert. Jedoch zeigen die Bezugnahme auf das Urteil des Gerichtshofes vom 6. November 1979 nicht nur in der begründeten Stellungnahme, sondern auch in der Klageschrift und insbesondere auch die Zitate aus den Entscheidungsgründen dieses Urteils, daß die Klage nicht nur die in Artikel 11 vorgesehene Festsetzung kraft Hoheitsakt betrifft, sondern sich auch auf die anderen Bestimmungen des fraglichen Gesetzes erstreckt, soweit sie dazu bestimmt sind, die Bildung eines einheitlichen Preises im Wege der Vereinbarung zu fördern und zu begünstigen.
- 21 Der Umstand, daß sich die Kommission in ihrer Erwiderung nicht zum Vorbringen der italienischen Regierung in ihrer Klagebeantwortung über den eingeschränkten Charakter der Klage geäußert hat, genügt nicht für die Feststellung, daß die Kommission den Gegenstand der Klage tatsächlich so, wie vorgetragen, eingeschränkt hat.
- 22 Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, daß die Klage, was das geltende italienische Gesetz angeht, Artikel 11 betrifft sowie Artikel 10, soweit dieser die Einberufung der betroffenen Parteien durch die Region und die Veröffentlichung des vereinbarten Preises im Amtsblatt der Region vorsieht. Somit sind die Beanstandungen der Kommission hinsichtlich dieser Bestimmungen zu prüfen, und im übrigen ist die Klage als unzulässig abzuweisen.

## Zur Begründetheit

- 23 In seinem vorerwähnten Urteil vom 6. November 1979 hat der Gerichtshof entschieden, daß eine nationale Gesetzgebung, die dazu bestimmt ist, die Festsetzung eines einheitlichen Erzeugerpreises für Milch durch Vereinbarung oder kraft Hoheitsakt auf nationaler oder regionaler Ebene — mit welcher Methode auch immer — zu fördern und zu begünstigen, ihrem Wesen nach außerhalb des den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Zuständigkeitsbereichs liegt und gegen das in der Verordnung Nr. 804/68, insbesondere in Artikel 3, aufgestellte Prinzip der Realisierung eines Erzeugerpreises für die von den Erzeugern der Gemeinschaft verkaufte Milch verstößt. Die von der italienischen Regierung im vorliegenden Verfahren vorgebrachten Argumente sind nicht geeignet, an dieser Auslegung der Gemeinschaftsvorschriften etwas zu ändern.
- 24 Aus der genannten Auslegung ergibt sich, daß Artikel 11 des Gesetzes Nr. 306/75, der die Festsetzung eines einheitlichen Erzeugerpreises für Milch durch einen durch Dekret des Präsidenten der betreffenden Region ernannten Ausschuß vorsieht, einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht darstellt. Es ist hinzuzufügen, daß — wie die italienische Regierung im übrigen selbst anerkannt hat — weder der Umstand, daß diese Bestimmung in der Praxis nur sehr selten angewandt worden ist, noch das Bestehen einer Übereinkunft zwischen den Zentral- und Regionalbehörden, die Bestimmung nicht mehr anzuwenden, ausreichen, um diesen Verstoß zu beseitigen.
- 25 Aus den gleichen Gründen steht das Gemeinschaftsrecht jeder gesetzlichen Bestimmung entgegen, die irgendeinen Eingriff einer staatlichen oder regionalen Behörde, um die Festsetzung eines einheitlichen Erzeugerpreises für Milch durch Vereinbarung zu fördern und zu begünstigen, vorsieht. Dies trifft tatsächlich auf die Bestimmungen des Artikels 10 zu, die die Einberufung der Parteien durch die Region und die obligatorische Veröffentlichung des vereinbarten Preises im Amtsblatt der Region vorsehen.
- 26 Somit ist festzustellen, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus der Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse verstoßen hat, indem sie das Gesetz Nr. 306 vom 8. Juli 1975 erlassen und aufrechterhalten hat, soweit Artikel 10 dieses Gesetzes bestimmt, daß die Region die betroffenen Parteien zur Verhandlung über die Festsetzung des Erzeuger-

preises für Milch einberuft und der vereinbarte Preis im Amtsblatt der Region zu veröffentlichen ist, und soweit Artikel 11 bestimmt, daß bei Fehlen einer Vereinbarung der Preis durch einen vom Präsidenten der Region ernannten Ausschuß festgesetzt wird.

### Kosten

- 27 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach § 3 Absatz 1 desselben Artikels kann der Gerichtshof jedoch die Kosten ganz oder teilweise gegeneinander aufheben, wenn jede Partei teils obsiegt und teils unterliegt.
- 28 Da beide Parteien mit ihrem Vorbringen teilweise unterlegen sind, sind die Kosten gegeneinander aufzuheben.

Aus diesen Gründen

hat

### DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Italienische Republik hat gegen ihre Verpflichtungen aus der Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse verstoßen, indem sie das Gesetz Nr. 306 vom 8. Juli 1975 erlassen und aufrechterhalten hat, soweit Artikel 10 dieses Gesetzes bestimmt, daß die Region die betroffenen Parteien zur Verhandlung über die Festsetzung des Erzeugerpreises für Milch einberuft und der vereinbarte Preis im Amtsblatt der Region zu veröffentlichen ist, und soweit Artikel 11 bestimmt, daß bei Fehlen einer Vereinbarung der Preis durch einen vom Präsidenten der Region ernannten Ausschuß festgesetzt wird.

2. Im übrigen wird die Klage als unzulässig abgewiesen.

3. Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.

Mertens de Wilmars	Koopmans	Bahlmann	Galmot	
Pescatore	O'Keefe	Bosco	Due	Everling

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 7. Februar 1984.

Der Kanzler  
P. Heim

Der Präsident  
J. Mertens de Wilmars

## SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 8. NOVEMBER 1983

*Herr Präsident,  
meine Herren Richter!*

In dem heute zu behandelnden Vertragsverletzungsverfahren ist über die Vereinbarkeit der durch das italienische Gesetz Nr. 306 vom 8. Juli 1975 (Gazzeta ufficiale Nr. 194 vom 23. 7. 1975) eingeführten Regelung zur Festsetzung eines Erzeugerpreises für Milch mit der durch die Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 errichteten gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148 vom 28. 6. 1968, S. 13) zu entscheiden. Da beide Regelungen bereits Gegenstand des Urteils in der Rechtssache Toffoli<sup>1</sup> gewesen

sind und dort eine ausführliche Darstellung erfahren haben, genügt es, deren Grundzüge, soweit sie für den vorliegenden Rechtsstreit erheblich sind, ins Gedächtnis zu rufen.

Wie der Gerichtshof bereits in der Rechtssache Toffoli<sup>1</sup> unterstrichen hat, besteht eines der Hauptziele der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse darin, den Erzeugern einen am Richtpreis orientierten Milchpreis zu gewährleisten, wobei die zu diesem Zweck in der Verordnung vorgesehenen Mechanismen *ausschließlich* von der Gemeinschaft kontrolliert werden.

Das italienische Gesetz Nr. 306 sieht einerseits vor, daß der Milchverkauf durch Mitglieder einer Genossenschaft nur über die Genossenschaft und nach den

<sup>1</sup> — Urteil vom 6. 11. 1979 in der Rechtssache 10/79 — Gaetano Toffoli und andere/Region Veneto —, Slg. 1979, 3301.