SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 28. OKTOBER 1980

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

In dem Verfahren, zu dem ich heute Stellung nehme, geht es um die Vorlage von Rechenschaftsberichten über die Verwendung von Mitteln, die der Italienischen Republik aus dem Agrarhaushalt der Gemeinschaft gezahlt worden sind.

Gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 130/66 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 165 vom 21. September 1966, S. 2965) wurde der Italienischen Republik für das Jahr 1965/1966 (Haushaltsplan 1967) aus den Mitteln der Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft für Strukturverbesserungen bei der Erzeugung und Vermarktung von Oliven, Olivenöl sowie Obst und Gemüse ein Betrag von 45 Millionen RE ausgezahlt.

Nach Artikel 12 Absatz 1 derselben Verordnung erhielt die Italienische Republik für das Jahr 1967/68 (Haushaltsplan 1969) aus den Mitteln der Abteilung Ausrichtung des soeben genannten Fonds für Strukturverbesserungen bei der Erzeugung und Vermarktung von unverarbeitetem Tabak einen Betrag von 15 Millionen RE.

Artikel 12 Absatz 4 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 159/66 „mit zusätzlichen Vorschriften für die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse" (ABl. L 192 vom 27. Oktober 1966, S. 3286 ff.) bestimmte:

„Beläuft sich der Gesamtbetrag der der Italienischen Republik nach Absatz 2 rückvergüteten Ausgaben" (es sind dies die Kosten für Interventionen auf dem Binnenmarkt für Obst und Gemüse im Sinne der Artikel 6 und 7 der Verordnung) „in einem bestimmten Jahr auf weniger als 40 Millionen RE, so wird der Unterschiedsbetrag nach Maßgabe von Artikel 4 der Verordnung Nr. 130/66/EWG des Rates über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik an die Italienische Republik gezahlt."

Demgemäß flossen für die Jahre 1966 bis 1969 in der Zeit von März 1969 bis Dezember 1971 87 299 539 RE an die Italienische Republik, die auch zur Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen im Bereich Obst und Gemüse verwendet werden sollten.

Insgesamt hat die Italienische Republik aufgrund der genannten Vorschriften 147 299 539 RE erhalten, die offenbar nach dem offiziellen, beim Internationalen Währungsfonds angemeldeten Kurs (1 RE = 625 LIT) in Lire umgerechnet worden sind.

Artikel 4 der Verordnung Nr. 130/66, auf den auch Artikel 12 der Verordnung Nr. 159/66 Bezug nimmt, sah in Absatz 3 vor, daß die Italienische Republik der Kommission vor Ablauf der Übergangszeit einen oder mehrere mit Belegen versehene Rechenschaftsberichte über die Ausgaben vorlegen sollte, die sie bei Oliven und Olivenöl vom 1. November 1965 an für die in Absatz 1 genannten Maßnahmen und bei Obst und Gemüse vom 1. Januar 1966 an für die in Absatz 1 genannten Maßnahmen getätigt hat.

Artikel 12 der genannten Verordnung bestimmte in Absatz 3:

„Die italienische Regierung übermittelt der Kommission vor dem 1. Juli 1967 das Programm der Maßnahmen, die sie zur Verwirklichung des in Absatz 1 genannten Zieles treffen will. Die Kommission nimmt die Bemerkungen der anderen Mitgliedstaaten entgegen und richtet gegebenenfalls ihr zweckmäßig erscheinende Empfehlungen an die italienische Regierung.

Die Italienische Republik legt der Kommission vor Ablauf der Übergangszeit einen mit Belegen versehenen Rechenschaftsbericht über die Ausgaben vor, die sie im Rahmen dieses Programms seit dem 1. Juli 1967 für die in Absatz 1 genannten Maßnahmen getätigt hat."

Die zuletzt genannte Frist wurde durch die Ratsverordnung Nr. 490/70 vom 17. März 1970 (ABl. L 62 vom 18. März 1970, S. 3) bis zum 31. Dezember 1971 verlängert. Vorgesehen wurde in dieser Verordnung auch, daß die Italienische Republik vor dem 31. Dezember 1970 einen Zwischenbericht über den Stand der Durchführung des in Artikel 12 der Verordnung Nr. 130/66 genannten Programms unterbreitet.

Die in Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 130/66 festgelegte Frist wurde durch die Ratsverordnung Nr. 966/71 vom 10. Mai 1971 (ABl. L 105 vom 12. Mai 1971, S. 1) bis zum 31. Dezember 1973 verlängert. Daneben wurde in dieser Verordnung der Italienischen Republik aufgegeben, folgende Rechenschaftsberichte und Belege vorzulegen:

„— zweimal jährlich — und zwar vor dem 30. Juni und dem 31. Dezember — halbjährliche Rechenschaftsberichte über die Verwendung der gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 130/66/EWG und Artikel 12 Absatz 4 der Verordnung Nr. 159/66/EWG gezahlten Beträge, in denen der Stand der Aktionen oder Arbeiten und die Höhe der getätigten Ausgaben angegeben werden;

— einmal jährlich — und zwar vor dem 31. März — die Belege betreffend die Ausgaben des Vorjahres. Die Belege betreffend die bis zum 31. Dezember 1970 getätigten Ausgaben können jedoch bis zum 30. Juni 1972 vorgelegt werden."

Da die Italienische Republik diese Verpflichtungen nach Ansicht der Kommission nicht korrekt erfüllt hat, kam es — nach einer ersten Ermahnung durch die Kommission im Jahre 1973 — zu einem umfangreichen Notenaustausch. Darauf entschloß sich die Kommission zur Einleitung eines Verfahrens nach Artikel 169 des EWG-Vertrags. Dies geschah durch Schreiben vom 11. Februar 1976, in dem sich — neben der Bitte um Stellungnahme — die Feststellung findet, am 30. Juni 1975 seien die Arbeiten zur Verbesserung der Strukturen nur zum Teil durchgeführt oder noch gar nicht begonnen worden und die von der Gemeinschaft gewährten Summen nur zum Teil ausgezahlt worden. Die Italienische Republik versuchte sich daraufhin in einem Schreiben ihrer Ständigen Vertretung vom 17. März 1976 zu rechtfertigen, in dem sie auf Probleme der technischen Durchführung, die Dauer von Verwaltungsverfahren sowie die inzwischen erfolgte Zuweisung von Kompetenzen an die Regionen, die hier eine Rolle spielten, hinwies. Sie hob auch hervor, die gesetzten Ziele seien fast ganz erreicht, und erbat im Hinblick auf noch nicht verwirklichte Vorhaben eine Verlängerung der festgesetzten Fristen.

Am 16. November 1976 erließ dann die Kommission eine begründete Stellungnahme im Sinne von Artikel 169 des EWG-Vertrags. In ihr wurde — über die im Schreiben vom 11. Februar 1976

schon enthaltenen Feststellungen hinaus — festgehalten, am 30. Juni 1975 seien trotz Durchführung der Arbeiten die vorgesehenen Beträge nur zum Teil ausgezahlt worden und es fehle an der Vorlage definitiver Rechenschaftsberichte. Damit verbunden war die Aufforderung, Maßnahmen zu ergreifen, um die gekennzeichnete Mißachtung des Gemeinschaftsrechts innerhalb von zwei Monaten zu beheben.

Dies ist jedoch nicht geschehen, vielmehr wurde in einem Schreiben vom 24. Januar 1977, das eine Schilderung der Situation zum 31. Dezember 1976 enthielt und in dem hervorgehoben wurde, wichtig sei einerseits, daß über die Verwendung der Summen vor Ablauf des Jahres 1973 in Ministerialverordnungen eindeutige Beschlüsse gefaßt worden seien, sowie andererseits, daß sich die festgestellten Verspätungen aus der Notwendigkeit erklärten, zusätzliche Mittel — im Hinblick auf Preiserhöhungen — im italienischen Haushalt bereitzustellen, eine Verlängerung der Frist unter Hinweis darauf erbeten, die restlichen Beträge würden noch im laufenden Haushaltsjahr ausgegeben.

Dem entsprach die Kommission nur insoweit, als sie in einem Schreiben vom 23. Dezember 1977 den 31. Januar 1978 als äußersten Termin für die Vorlage der Rechenschaftsberichte festlegte. Zum Teil kam dem die italienische Regierung in einem Brief vom 31. Januar 1978 nach. In diesem wurde aber erneut eine Verlängerung der Frist um 15 Monate mit der Begründung erbeten, alle Beträge seien bereits fest verplant, die gesetzten Ziele fast ganz erreicht und für die Vollendung der restlichen Vorhaben bedürfe es noch eines Zeitraums von 12 Monaten.

Dies hat die Kommission indes nicht zugestanden. Sie hat statt dessen am 14. Juni 1978 den Gerichtshof angerufen und beantragt festzustellen, die Italienische Republik habe ihre Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 130/66 in der Fassung der Verordnung Nr. 966/71, aus Artikel 12 Absatz 3 der Verordnung Nr. 130/66 in der Fassung der Verordnung Nr. 490/70 sowie aus Artikel 12 Absatz 4 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 159/66 nicht erfüllt, weil sie Rechenschaftsberichte mit Belegen nicht gemäß den genannten Vorschriften vorgelegt habe.

Das Gerichtsverfahren hat sich beträchtliche Zeit hingezogen. Nach Abschluß seines schriftlichen Teils wurde die italienische Regierung aufgefordert, bis zum 1. März 1979 eine Übersicht vorzulegen, aus der sich der letzte Stand der von ihr vorzulegenden Rechenschaftsberichte ergibt. Dies ist geschehen, und dem am 2. März 1979 beim Gerichtshof eingegangenen Schreiben kann entnommen werden, daß von den eingangs erwähnten 87,3 Millionen RE zu jener Zeit 62 % verwendet worden sind.

Die mündliche Verhandlung wurde danach mehrere Male mit Zustimmung der Kommission verschoben.

Am 25. September 1980 reichte die Kommission einen zusätzlichen Schriftsatz ein. In ihm wurde zum letzten Stand der Abrechnung (31. August 1980) festgehalten, es sei belegt, daß die in Artikel 4 und 12 der Verordnung Nr. 130/66 genannten Summen (45 Millionen RE und 15 Millionen RE) für die vorgesehenen Projekte ausgegeben worden seien. Insoweit zog die Kommission deshalb ihre Klage zurück, allerdings mit dem Vorbehalt, daß die Kosten des Verfahrens der Italienischen Republik auferlegt würden, weil die Vorlage der Rechenschaftsberichte jedenfalls verspätet erfolgt sei. Zum dritten Klagekomplex, der sich auf die wiederholt erwähnten 87,3

Millionen RE bezieht, ergibt sich aber nach der nicht bestrittenen Darlegung der Kommission, daß am 31. August 1980 erst 81,97 % dieser Summe für fertiggestellte Projekte ausgegeben worden sind. Insoweit legte die Kommission daher Wert auf Fortsetzung des Verfahrens.

Nach diesem Stand des Verfahrens und weil die Beklagte — was den erledigten Teil des Verfahrens angeht — dem Kostenantrag der Kommission nicht entgegengetreten ist, ist jetzt nur noch der Frage nachzugehen, ob der sich auf die Verletzung von Artikel 12 Absatz 4 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 159/66 und des Artikels 4 der Verordnung Nr. 130/66 in der Fassung der Verordnung Nr. 966/71 beziehende Antragsteil begründet ist oder nicht.

Diese Frage ist — wenn ich das gleich sagen darf — zu bejahen; es läßt sich tatsächlich ohne Schwierigkeiten zeigen, daß die unter verschiedenen Gesichtspunkten unternommenen Rechtfertigungsversuche der italienischen Regierung nicht erfolgreich sein können.

— Dies gilt zunächst einmal für die These der Beklagten, es sei nicht notwendig, daß die geplanten Vorhaben abgeschlossen worden seien und erst danach Rechenschaft abgelegt werde über die Verwendung der Mittel aus dem Gemeinschaftshaushalt; richtig verstanden müsse entscheidend sein, ob vor dem Ablauf der schon wiederholt genannten Frist (31. Dezember 1973) über die Verwendung der Beträge in formellen ministeriellen Entscheidungen Beschluß gefaßt worden sei, was im gegenwärtigen Fall zweifellos zutreffe.

Offensichtlich steht dies nicht im Einklang mit dem klar erkennbaren Sinn und Zweck der Regelung, wonach der Gemeinschaft daran gelegen sein muß, daß Maßnahmen zur Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen innerhalb eines bestimmten Zeitraumes *wirksam* wurden. Die dafür notwendigen Arbeiten mußten also in der angegebenen Frist realisiert worden sein, und dies nicht zuletzt deshalb, weil die vorgesehenen Beträge bei verzögerter Verwendung sicherlich — in Anbetracht der ständigen Geldentwertung — ein geringeres wirtschaftliches Resultat erbringen. Insofern läßt sich nicht nur verweisen auf den Wortlaut des Artikels 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 130/66, wo ausdrücklich die Rede ist von Rechenschaftsberichten über *getätigte* — also nicht über fest verplante — Ausgaben. Dies setzt offensichtlich die Auszahlung und damit logischerweise, weil dies einer abschließenden Zahlung vorausgeht, die Fertigstellung und die Abnahme der betreffenden Einrichtungen voraus. Insofern ist auch von Interesse die Verordnung Nr. 966/71 zur Verlängerung der in Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 130/66 gesetzten Frist. In ihrer Begründung ist davon die Rede, die italienische Regierung habe bei der Kommission beantragt, die am 31. Dezember 1969 abgelaufene Frist, die wegen der für die Verwaltungsformalitäten und die *Durchführung der Arbeiten* benötigten Zeit nicht eingehalten werden konnte, bis zum 31. Dezember 1973 zu verlängern. Dies macht klar, daß die italienische Regierung selbst und natürlich auch der Rat bei Erlaß der Verordnung davon ausgingen, daß die *Durchführung* der Arbeiten in der genannten Frist erfolgen mußte und daß sich folglich die Rechenschaftsberichte auf die *abgeschlossenen* Arbeiten und die danach getätigten Ausgaben zu beziehen hatten.

— Verfangen kann ferner nicht der Hinweis der Beklagten darauf, sie habe ihre Verpflichtungen *im wesentlichen* erfüllt. Abgesehen davon, daß davon im Hinblick auf den jetzt interessierenden

Streitkomplex sicher nicht bei Ablauf der Frist am 31. Dezember 1973 die Rede sein konnte, wie übrigens auch nicht bei Ablauf der in der Stellungnahme der Kommission gesetzten Frist (tatsächlich waren nach den unbestrittenen Darlegungen der Kommission am 31. Dezember 1977 erst 54 % der jetzt noch interessierenden Summe verwendet worden und nur 28 % von ihr für abgeschlossene und ganz finanzierte Vorhaben ausgezahlt worden), ist es sicher notwendig, daß die in Gemeinschaftsverordnungen vorgesehenen Verpflichtungen *gänzlich* erfüllt werden. Solange dies nicht der Fall ist — auch jetzt ist noch ein Rest von nahezu 20 % offen —, kann der Kommission nicht das Recht abgesprochen werden, in einem Gerichtsverfahren die Mißachtung der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen feststellen zu lassen.

— Ebensowenig erfolgreich sind weiterhin Versuche, die gerügte Verzögerung unter Hinweis auf wirtschaftliche Schwierigkeiten, technische Probleme sowie bestimmte rechtliche Faktoren zu rechtfertigen.

Dazu wurde von italienischer Seite bekanntlich auf die in Italien während der vergangenen Jahre herrschende wirtschaftliche Krise und das damit verbundene Ansteigen von Material- und Arbeitskosten verwiesen, das ursprüngliche Finanzierungspläne zunichte gemacht habe. Dazu wurde geltend gemacht, es habe sich zum Teil um den Bau von Genossenschaftseinrichtungen sowie die Realisierung außerordentlich umfangreicher Vorhaben gehandelt und es hätten bestimmte, auch technische Gründe die Notwendigkeit einer Änderung der Programme mit sich gebracht. Dazu wurde auch unterstrichen — insoweit geht es um rechtliche Überlegungen —, es hätten besondere Gesetze erlassen werden müssen (Grüner Plan, Gesetz vom 8. August 1973, Haushaltsgesetze zur Bewilligung zusätzlicher, wegen der inflationären Entwicklung notwendig gewordener Mittel) und es seien zeitraubende Verwaltungsverfahren einzuhalten gewesen, die sich einmal aus der inzwischen erfolgten Zuweisung bestimmter Kompetenzen an die Regionen (vgl. Dekret vom 15. Januar 1972) sowie zum anderen daraus erklärten, daß die der endgültigen Zahlung vorausgehende Abnahme von Vorhaben unter Mitwirkung spezieller Kommissionen sowie unter Erlaß ministerieller Akte erfolge.

Hierzu muß angemerkt werden — und dies bezieht sich auf die angeführten wirtschaftlichen und technischen Probleme —, daß es wenig glaubhaft erscheint, daß auf diese Weise die festgestellte beträchtliche Verzögerung zustande gekommen ist. Immerhin darf nicht vergessen werden, daß die Zuweisung der Mittel in den Jahren 1969 bis 1971 erfolgte und daß die Frist in der begründeten Stellungnahme der Kommission, auf die man für die Klageberechtigung abzustellen hat, im Februar 1977 beziehungsweise — nach Verlängerung — im Januar 1978 ablief. Hierzu ist auch zu erinnern an die in der Rechtsprechung im Rahmen von Verfahren nach Artikel 169 des EWG-Vertrags wiederholt schon getroffene Feststellung, Mitgliedstaaten könnten sich nicht auf interne Schwierigkeiten oder Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts, auch wenn diese Verfassungsrang haben, berufen, um die Nichteinhaltung der sich aus den Gemeinschaftsvorschriften ergebenden Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen (vgl. etwa das Urteil der Rechtssache 100/77, Slg. 1978, 886, Urteilsgründe 21 und 22). Außerdem muß sich die Beklagte sagen lassen, daß sie, wenn sich der Realisierung der geplanten Vorhaben tatsächlich unüberwindliche Hindernisse in den Weg stellten, die die

Einhaltung der Frist unmöglich machten, hätte vorgehen müssen wie schon im Jahre 1971 und bei dem dafür zuständigen Gemeinschaftsorgan — die Verordnungen wurden ja vom Rat erlassen — eine Verlängerung der Frist hätte erwirken müssen.

— Schließlich ist auch nicht zu erkennen, was die Beklagte mit ihrem Hinweis auf Absprachen, die sie mit Dienststellen der Gemeinschaft getroffen habe, sowie auf die Haltung der Kommission bei verschiedenen Gelegenheiten erreichen will. Die Beklagte hat sich dazu auf bestimmte Absprachen berufen, die bei Kontrollbesuchen in einigen Regionen getroffen worden sein sollen und denen zufolge zum 31. Dezember 1973 über alle, auch noch nicht abgeschlossene Vorhaben ein Rechenschaftsbericht vorgelegt werden sollte, nach denen halbjährlich über den Stand der Auszahlungen an die Begünstigten berichtet werden sollte und die vorsahen, daß Belege beim italienischen Landwirtschaftsministerium der Kommission zur Verfügung stünden. Sie hat außerdem darauf hingewiesen, die Kommission sei mit der Aussetzung des gegenwärtigen Verfahrens unter der einzigen Bedingung einverstanden gewesen, daß bis zum 31. Dezember 1978 ein Rechenschaftsbericht über die bis dahin vollendeten Vorhaben vorgelegt werde.

Tatsächlich ist zu diesem Punkt einmal und grundsätzlich festzuhalten, daß irgendwelche Übereinkommen, namentlich solche mit Dienststellen der Kommission, nicht geeignet wären, Abweichungen von Verordnungstexten zu rechtfertigen, die der Rat in klarer Weise festgelegt und nicht ausdrücklich geändert hat. Daneben ist wichtig, daß die Kommission das Vorliegen derartiger Absprachen in Abrede gestellt und insbesondere unterstrichen hat, soweit es um die Vorlage halbjährlicher Rechenschaftsberichte gehe, sei dies nicht das Ergebnis einer Absprache, sondern folge unmittelbar aus der Verordnung Nr. 966/71. Was aber im übrigen das Verhalten der Kommission kurz vor Einleitung des gegenwärtigen Gerichtsverfahrens und in seinem Verlaufe angeht, so ist einerseits offensichtlich, daß Sinn ihres Schreibens vom 23. Dezember 1977, in dem von der Vorlage einer vollständigen Liste der abgeschlossenen und der noch nicht abgeschlossenen Vorhaben die Rede ist, nicht war, die geforderte Rechenschaft auf abgeschlossene Vorhaben zu beschränken. Dafür sprechen eindeutig die beiden einleitenden Absätze diese Schreibens. — Andererseits erscheint mir auch klar — dies bezieht sich auf das Einverständnis der Kommission mit der Aussetzung des gegenwärtigen Verfahrens bis Ende 1978 —, daß damit nicht zum Ausdruck gebracht werden sollte, die Kommission sei mit einer unvollständigen Erfüllung der der Italienischen Republik obliegenden Verpflichtungen einverstanden. Dies wäre nicht nur nach der vorausgegangenen kontinuierlichen, andersartigen Haltung der Kommission unverständlich; dafür hätte es der Kommission auch an einer Kompetenz gefehlt.

Somit kann nur festgehalten werden, daß die Klage, soweit sie nicht durch Schriftsatz vom 25. September 1980 zurückgenommen worden ist, begründet ist. Es ist also festzustellen, daß die Italienische Republik dadurch, daß sie in der vorgesehenen Frist nicht vollständig über die Verwendung der ihr nach Artikel 12 Absatz 4 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 159/66 zugeflossenen Mittel Rechenschaft abgelegt hat, gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 4

der Verordnung Nr. 130/66 in der Fassung der Verordnung Nr. 966/71 verstoßen hat. Antragsgemäß ist die Italienische Republik außerdem gemäß Artikel 69 §§ 2 und 4 der Verfahrensordnung zur Tragung der gesamten Kosten des Verfahrens zu verurteilen.