URTEIL DES GERICHTSHOFES
14. November 1989 *

In der Rechtssache 14/88

Italienische Republik, vertreten durch den Leiter des Servizio del contenzioso diplomatico Luigi Ferrari Bravo als Bevollmächtigten im Beistand von Avvocato dello Stato Oscar Fiumara; Zustellungsanschrift: Italienische Botschaft, 5, rue Marie-Adélaïde, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Armando Toledano als Bevollmächtigten im Beistand von Rechtsanwalt Fausto Capelli, Zustellungsbevollmächtigter: Georgios Kremlis, Juristischer Dienst der Kommission, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen teilweiser Nichtigerklärung der Entscheidung C(87) 2027 der Kommission vom 5. November 1987 über die Rückvergütung der den Organisationen von Obst- und Gemüseerzeugern im Jahr 1984 gewährten Beihilfen an die Italienische Republik durch den EAGFL, Abteilung Ausrichtung,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten O. Due, der Kammerpräsidenten Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris und F. A. Schockweiler, der Richter T. Koopmans, G. F. Mancini, R. Joliet, G. C. Rodríguez Iglesias und M. Díez de Velasco,

Generalanwalt: W. Van Gerven
Kanzler: D. Louterman, Hauptverwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts und auf die mündliche Verhandlung vom 30. Mai 1989,

* Verfahrenssprache: Italienisch.

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 4. Juli 1989,

folgendes

Urteil

1 Die Italienische Republik hat mit Klageschrift, die am 14. Januar 1988 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag beantragt, die Entscheidung C(87) 2027 der Kommission vom 5. November 1987 über die Rückvergütung der den Organisationen von Obst- und Gemüseerzeugern im Jahr 1984 gewährten Beihilfen an die Italienische Republik durch den EAGFL, Abteilung Ausrichtung, insoweit für nichtig zu erklären, als mit ihr der zu Lasten des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, gehende Betrag auf 700 924 892 LIT festgesetzt wurde, während die Italienische Republik die Vergütung von 2 935 382 400 LIT beantragt hatte.

2 Nach Artikel 13 der Verordnung Nr. 1035/72 des Rates vom 18. Mai 1972 über eine gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse (ABl. L 118, S. 1) können auf Veranlassung der Obst- und Gemüseerzeuger Erzeugerorganisationen gegründet werden, durch die die Verwirklichung der Ziele der gemeinsamen Marktorganisation erleichtert werden soll.

3 Gemäß Artikel 14 Absatz 1 dieser Verordnung können die Mitgliedstaaten „den Erzeugerorganisationen in den ersten drei Jahren nach ihrer Gründung Beihilfen gewähren, um ihre Gründung zu fördern und ihre Tätigkeit zu erleichtern, sofern diese Organisationen ausreichende Garantien in bezug auf Dauer und Wirksamkeit ihrer Tätigkeit bieten". Artikel 36 Absatz 2 der Verordnung bestimmt, daß „die von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 14 Absatz 1 gewährten Beihilfen ... vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung, in Höhe von 50 % ihres Betrages erstattet" werden. Die Entscheidungen über die Erstattungsanträge werden von der Kommission nach Anhörung des Fondsausschusses getroffen.

4 Als die Kommission Überschreitungen dieser Dreijahresfrist feststellte, wies sie die Mitgliedstaaten in einem Schreiben vom 13. Dezember 1977 darauf hin, daß der Antrag auf eine solche Beihilfe sowie die Gewährung und die Zahlung derselben durch den Mitgliedstaat, um für eine Erstattung durch den EAGFL berücksichtigt werden zu können, innerhalb von drei Jahren nach der Gründung einer Organisation erfolgen müßten, damit die Zielsetzung einer Starthilfe gewahrt bleibe. Um jedoch die insbesondere in Italien aufgetauchten Schwierigkeiten hinsichtlich der Einhaltung dieser Frist zu berücksichtigen, erklärte sich die Kommission in einem Schreiben vom 30. Juli 1980 bereit, als Fristbeginn den Zeitpunkt der Anerkennung der Erzeugerorganisation zugrunde zu legen; weiter führt sie aus, die Erstattungen würden ab 1981 unter der Bedingung zugelassen, daß die Gewährung und die Zahlung der Beihilfen für die beiden ersten Tätigkeitsjahre innerhalb von drei Jahren nach dem Gründungsdatum der Organisation erfolgten und daß die Gewährung und die Zahlung der Beihilfen für das dritte Tätigkeitsjahr spätestens im vierten Jahr nach ihrem Gründungsdatum erfolgten.

5 Die Italienische Republik hatte im Jahre 1984 einen Betrag von 5 870 764 800 LIT gemäß Artikel 14 Absatz 1 als Beihilfen gewährt. Am 12. Dezember 1985 beantragte sie bei der Kommission die Erstattung von 50 % dieses Betrags. Die Kommission erkannte, nachdem sie festgestellt hatte, daß die italienischen Behörden in 27 der 32 Fälle von Beihilfezahlungen die in dem Kommissionsschreiben vom 30. Juli 1980 festgesetzten Fristen nicht eingehalten hatten, durch die angefochtene Entscheidung nur einen Betrag von 700 924 892 LIT als zu Lasten des EAGFL gehend an.

6 Vor Erlaß der streitigen Entscheidung hatte die Kommission gegenüber der italienischen Regierung durch Schreiben vom 20. März und vom 17. Juli 1987 ihre Auffassung bekräftigt, daß die in ihrem Schreiben vom 30. Juli 1980 genannten Fristen, auch wenn sie in der Verordnung Nr. 1035/72 nicht ausdrücklich vorgesehen seien, gemäß Artikel 14 Absatz 1 gerechtfertigt seien, wonach die Beihilfen den Erzeugerorganisationen gewährt würden, um ihre Gründung zu fördern und ihre Tätigkeit zu erleichtern, so daß eine nach vier Jahren gezahlte Beihilfe keine Starthilfe mehr darstelle.

7 Wegen weiterer Einzelheiten der Vorgeschichte und des Sachverhalts des Rechtsstreits, des Verfahrensablaufs und des Parteivorbringens wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt wird im folgenden nur soweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

8 Die Italienische Republik stützt ihre Klage auf drei Hauptklagegründe: 1) das Fehlen einer Begründung der angefochtenen Entscheidung, 2) die Verletzung und unrichtige Anwendung der Artikel 14 und 36 der Verordnung Nr. 1035/72 sowie 3) die Überschreitung von Befugnissen, die darin zu sehen sei, daß die Kommission bei der Festsetzung der Zahlungsfristen eine Befugnis ausgeübt habe, die ihr durch keine Verordnungsbestimmung übertragen worden sei, sondern die sie auf eine fehlerhafte Auslegung des Artikels 14 Absatz 1 gestützt habe. Da dieser dritte Klagegrund weitgehend mit dem zweiten Klagegrund übereinstimmt, sind beide zusammen zu prüfen.

9 Hilfsweise macht die italienische Regierung noch geltend, selbst wenn die in der angefochtenen Entscheidung vorgeschriebene Frist für die Zahlung der Beihilfen gültig sein sollte, müsse sie doch jedenfalls vom Zeitpunkt der Anerkennung der Organisationen an und nicht vom Zeitpunkt ihrer Gründung an laufen.

Zu dem Klagegrund, mit dem eine fehlende Begründung geltend gemacht wird

10 Die italienische Regierung macht geltend, die angefochtene Entscheidung, in der der beantragte Erstattungsbetrag nicht einmal erwähnt sei, sei unzureichend begründet, da sie nicht die Gründe angebe, aus denen die gewährte Erstattung niedriger als beantragt festgesetzt worden sei. Obwohl die vorletzte Begründungserwägung der Entscheidung den Hinweis enthalte, daß der als zu Lasten des EAGFL gehend anerkannte Betrag nach den Kriterien festgesetzt worden sei, die den italienischen Behörden in dem Schreiben der Kommission vom 17. Juli 1987 mitgeteilt worden seien, sei eine Begründung, die auf ein anderes Dokument Bezug nehme, im vorliegenden Fall nicht ausreichend.

11 Wie der Gerichtshof schon entschieden hat (siehe das Urteil vom 27. Januar 1981 in der Rechtssache 1251/79, Italienische Republik/Kommission, Slg. 1981, 205, und zuletzt das Urteil vom 24. März 1988 in der Rechtssache 347/85, Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1988, 1749), bedürfen Rechnungsabschlußentscheidungen insoweit keiner detaillierten Begründung, als die betroffene Regierung an dem Verfahren der Ausarbeitung der Entscheidung weitgehend beteiligt war und deshalb die Gründe kannte, aus denen die Kommission der Ansicht war, den streitigen Betrag nicht zu Lasten des EAGFL übernehmen zu müssen.

12 Im vorliegenden Fall ist darauf hinzuweisen, daß die vorletzte Begründungserwägung der angefochtenen Entscheidung auf das Schreiben vom 17. Juli 1987 Bezug

nimmt, in dem die Kommission hinsichtlich der Zahlungsfrist die Haltung bekräftigte, die sie bereits in einem Schreiben vom 30. Juli 1980 eingenommen hatte. Wie sich aus den Akten ergibt, schließt dieses Schreiben einen mehr als siebenjährigen ausführlichen Schriftwechsel der Parteien zu diesem Thema ab. Es steht daher fest, daß die Italienische Republik an dem Verfahren der Ausarbeitung der streitigen Entscheidung weitgehend beteiligt war und somit den Grund kannte, aus dem die Kommission der Ansicht war, den streitigen Betrag nicht zu Lasten des EAGFL übernehmen zu müssen.

13 Der Klagegrund, mit dem eine unzureichende Begründung geltend gemacht wird, greift demgemäß nicht durch.

Zu den Klagegründen, mit denen eine Verletzung und unrichtige Anwendung der Artikel 14 und 36 der Verordnung Nr. 1035/72 geltend gemacht wird

14 Die italienische Regierung bringt hierzu zwei Argumente vor. Sie führt zunächst aus, Artikel 14 schreibe keine Frist für die Zahlung der Beihilfe vor. Der in diesem Artikel erwähnte Dreijahreszeitraum stelle nur einen Bezugsrahmen für die Bestimmung der Höhe des Beitrags dar. Weiter macht sie geltend, selbst wenn eine möglichst schnelle Zahlung zweckmäßig sei, um der Organisation ihren Start zu erleichtern, bedeute dies doch nicht, daß die Zahlung innerhalb von drei Jahren erfolgen müsse, denn das Ziel der Gemeinschaftsregelung könne auch durch eine spätere Zahlung erreicht werden.

15 Die Kommission erwidert, sie habe stets auf der Einhaltung der Dreijahresfrist bestanden, allerdings nicht deshalb, weil es sich hierbei um eine gemeinschaftsrechtlich zwingend vorgeschriebene Ausschlußfrist handelte, sondern weil die Einhaltung dieser Frist die einzige Möglichkeit sei, um die mit Artikel 14 Absatz 1 verfolgten Ziele zu verwirklichen. Dennoch habe sie, um den von den italienischen Behörden dargelegten Schwierigkeiten Rechnung zu tragen, in ihrem Schreiben vom 30. Juli 1980 die Voraussetzungen hinsichtlich des Fristbeginns und hinsichtlich der Dauer der Zahlungsfrist abgeschwächt. Wenn sie eine Frist von sechs, sieben oder acht Jahren nach Gründung der Erzeugerorganisationen zulassen würde, könnte eine solche Frist keinesfalls mehr als angemessen angesehen werden.

16 Es ist in diesem Zusammenhang unbestreitbar, daß Artikel 14 Absatz 1 keine ausdrückliche Frist für die Zahlung der betreffenden Beihilfen festsetzt und der Aus-

druck „Beihilfen gewähren" nicht eindeutig ist. Bereits aus dem Wortlaut dieser Bestimmung geht jedoch hervor, daß die in Rede stehenden Beihilfen dazu dienen sollen, den Start der Erzeugerorganisationen zu erleichtern, deren Gründung durch die Verordnung Nr. 1035/72 ausweislich ihrer zehnten und elften Begründungserwägung gefördert werden soll, damit die Ziele der gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse verwirklicht werden. Diese Bestimmung betrifft nämlich Beihilfen, die die Mitgliedstaaten den Erzeugerorganisationen in den ersten drei Jahren nach ihrer Gründung gewähren können, um ihre Gründung zu fördern und ihre Tätigkeit zu erleichtern, sofern diese Organisationen ausreichende Garantien in bezug auf Dauer und Wirksamkeit ihrer Tätigkeit bieten.

17 Ein derartiges Ziel kann allerdings nur erreicht werden, wenn diese Beihilfen nicht nur innerhalb einer kurzen Frist gewährt, sondern den betreffenden Organisationen auch schnell ausgezahlt werden, so daß diese tatsächlich darüber verfügen können, wodurch die Wahrscheinlichkeit einer wirksamen Tätigkeit dieser Organisationen wächst. Die Festsetzung einer kurzen Frist für die Zahlung dieser Beihilfen erscheint deshalb zur Erreichung des nach der Verordnung Nr. 1035/72 insoweit angestrebten Ziels notwendig.

18 Zur Frage einer Gemeinschaftsfinanzierung der Beihilfen in Höhe von 50 % durch den EAGFL ist festzustellen, daß die Kommission gemäß Artikel 11 der Verordnung Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13) mit der Verwaltung dieses Fonds betraut ist und daß die Bestimmungen dieser Verordnung gemäß Artikel 36 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1035/72, der ausdrücklich auf sie verweist, für den hier in Rede stehenden Obst- und Gemüsemarkt gelten. Die Kommission ist nach Artikel 7 der Verordnung Nr. 729/70 auch befugt, im Rahmen der Rechnungsabschlüsse des EAGFL für die Mitgliedstaaten Regeln festzulegen.

19 Die Kommission durfte im vorliegenden Fall somit eine Bestimmung allgemeinen Charakters wie Artikel 14 Absatz 1 durch Festsetzung einer Zahlungsfrist in ihrer Tragweite näher bestimmen, da es dieser Konkretisierung bedurfte, um den betreffenden Beihilfen ihre Zweckbestimmung als Starthilfen zu erhalten. Die Ausübung einer solchen Befugnis muß jedoch im Wege allgemeiner Instruktionen erfolgen, die mit den Betroffenen zuvor abzustimmen und ihnen sodann rechtzeitig mitzuteilen sind; diesem Erfordernis wurde ausweislich der bei den Akten befindlichen Schreiben vom 13. Dezember 1977 und vom 30. Juli 1980 im vorliegenden Fall Genüge getan.

20 Gemäß dem in Artikel 5 EWG-Vertrag niedergelegten Grundsatz loyaler Zusammenarbeit zwischen den Gemeinschaftsbehörden und den nationalen Behörden, durch den eine korrekte Durchführung des Gemeinschaftsrechts im Interesse der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer gewährleistet werden soll, haben die nationalen Behörden dafür zu sorgen, daß das mit dem betreffenden gemeinschaftlichen Beihilfesystem verfolgte Ziel erreicht wird. Sie haben die Zahlung also innerhalb einer kurzen Frist vorzunehmen, die dem in der Verordnung Nr. 1035/72 festgelegten Ziel von Starthilfen entspricht, vorausgesetzt, daß die von der Kommission vorgesehene Frist angemessen und nicht willkürlich ist.

21 In diesem Zusammenhang hat der Bevollmächtigte der Italienischen Republik in der mündlichen Verhandlung die Notwendigkeit der Einhaltung einer angemessenen Zahlungsfrist anerkannt, jedoch weiterhin die Länge der von der Kommission in dem Schreiben vom 30. Juli 1980 festgesetzten Frist beanstandet. Es bleibt also zu prüfen, ob die Länge dieser Frist angemessen und nicht willkürlich festgesetzt wurde.

22 Dazu ist festzustellen, daß die im vorliegenden Fall von der Kommission festgesetzte Zahlungsfrist von drei Jahren für die ersten beiden Tätigkeitsjahre und von vier Jahren für das dritte Tätigkeitsjahr, und zwar vom Tag der Gründung der Organisation an gerechnet, eine angemessene Frist darstellt. Sie erscheint nämlich lang genug, um dem betroffenen Mitgliedstaat die Möglichkeit zu geben, sich die Daten zu verschaffen, die zur Berechnung der Höhe der einer bestimmten Organisation zu gewährenden Beihilfe erforderlich sind, ohne daß dadurch ihre Funktion einer Starthilfe für diese Organisation beeinträchtigt würde.

23 Nach Artikel 14 Absatz 1 ist nämlich bei der Errechnung des Werts der von einer Organisation vermarkteten Erzeugung, auf dessen Grundlage der Beihilfebetrag berechnet wird, auf die vermarktete Durchschnittsproduktion der der Organisation beigetretenen Erzeuger in den drei ihrem Beitritt vorausgehenden Kalenderjahren und auf die von diesen Erzeugern im gleichen Zeitraum erzielten durchschnittlichen Erzeugerpreise abzustellen. Da diese Daten grundsätzlich für jeden Erzeuger im Zeitpunkt seines Beitritts oder kurz danach vorlagen, verfügte der betroffene Mitgliedstaat über mindestens ein Jahr, um die verschiedenen der Beihilfezahlung vorausgehenden Verwaltungsmaßnahmen zutreffen; eine solche Frist ist jedenfalls als angemessen anzusehen.

24 Es bleibt noch das Vorbringen der italienischen Regierung zu prüfen, selbst wenn es sich um eine Ausschlußfrist handele, beruhten gewisse Verzögerungen bei der Zahlung der Beihilfen doch darauf, daß die Kommission eine Erhebung durchgeführt habe oder daß die italienischen Behörden später aufgrund der Ergebnisse dieser Erhebung beschlossen hätten, nachzuprüfen, ob die Organisationen die Voraussetzungen des Artikels 14 Absatz 1 erfüllten.

25 Diesem Vorbringen kann nicht gefolgt werden. Was die im Jahre 1981 abgeschlossene Erhebung der Kommission angeht, so konnte die italienische Regierung selbst auf eine entsprechende Frage des Gerichtshofes keine Beweise für das Bestehen irgendeines Kausalzusammenhangs zwischen den festgestellten Verzögerungen bei der Zahlung der Beihilfen und der Durchführung dieser Erhebung vorlegen. Hinsichtlich der von den italienischen Behörden durchgeführten Nachprüfungen ist daran zu erinnern, daß der Gerichtshof schon in seinem Urteil vom 28. Januar 1986 in der Rechtssache 129/84 (Italienische Republik/Kommission, Slg. 1986, 309) entschieden hat, daß die Entscheidung einer Regierung, die betroffenen Organisationen durch die nationalen Behörden formell anerkennen zu lassen und die anerkannten Organisationen in ein Verzeichnis aufzunehmen, für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts keine Bedeutung haben kann. Die Verzögerungen, die möglicherweise auf Überprüfungen hinsichtlich der Voraussetzungen für die nationale Anerkennung beruhen, können demgemäß nicht berücksichtigt werden.

26 Auch das letzte Vorbringen der italienischen Regierung, die bei der Zahlung der Beihilfen festgestellten Verzögerungen beruhten auf Zahlungsschwierigkeiten wegen fehlender Haushaltsmittel, ist zurückzuweisen. Nach ständiger Rechtsprechung kann sich ein Mitgliedstaat nicht auf Bestimmungen, Praktiken oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um damit die Nichtbeachtung von Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen, die in den Gemeinschaftsvorschriften festgelegt sind.

27 Die Klagegründe, mit denen eine Verletzung und unrichtige Anwendung der Artikel 14 und 36 der Verordnung Nr. 1035/72 geltend gemacht wird, greifen daher nicht durch.

Zu dem Hilfsvorbringen

28 Die italienische Regierung trägt schließlich vor, selbst wenn die in der angefochtenen Entscheidung vorgeschriebene Frist für die Zahlung der Beihilfen gültig sein

sollte, müsse sie doch jedenfalls vom Zeitpunkt der Anerkennung der Organisationen an und nicht vom Zeitpunkt ihrer Gründung an laufen. Sie beruft sich insoweit auf das berechtigte Vertrauen, das sie in die Kommission gesetzt habe, als diese ihr das Schreiben vom 30. Juli 1980 zugesandt habe. Wenn die Kommission auf den Zeitpunkt der Anerkennung abgestellt hätte, hätte der zu erstattende Betrag um 158 524 000 LIT erhöht werden müssen.

29 Auf eine entsprechende Frage des Gerichtshofes hat die Kommission die Begründetheit dieses Vorbringens anerkannt und mit Schreiben vom 14. Juni 1988 bestätigt, daß sie nach Überprüfung der von den italienischen Behörden vorgelegten Unterlagen bereit sei, 158 524 650 LIT zu zahlen.

30 Im Hinblick auf das berechtigte Vertrauen, auf das sich die italienische Regierung infolge des von der Kommission in dem Schreiben vom 30. Juli 1980 eingenommenen Standpunkts berufen konnte, ist dem Hilfsvorbringen mithin stattzugeben.

31 Die angefochtene Entscheidung ist somit insoweit für nichtig zu erklären, als die Kommission einen Betrag von 158 524 650 LIT für die den Organisationen von Obst- und Gemüseerzeugern gewährten Beihilfen nicht als zu Lasten des EAGFL gehend anerkannt hat.

Kosten

32 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Gemäß Artikel 69 § 3 kann der Gerichtshof die Kosten jedoch ganz oder teilweise gegeneinander aufheben, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt. Da der Klage der Italienischen Republik teilweise stattgegeben worden ist, sind die Kosten gegeneinander aufzuheben.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) **Die Entscheidung C (87) 2027 der Kommission vom 5. November 1987 über die Rückvergütung der den Organisationen von Obst- und Gemüseerzeugern im Jahr 1984 gewährten Beihilfen an die Italienische Republik durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung, gemäß Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1035/72 des Rates vom 18. Mai 1972 wird insoweit für nichtig erklärt, als die Kommission einen Betrag von 158 524 650 LIT für diese Beihilfen nicht als zu Lasten des EAGFL gehend anerkannt hat.**

2) **Im übrigen wird die Klage abgewiesen.**

3) **Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.**

Due Slynn Kakouris Schockweiler

Koopmans Mancini Joliet Rodríguez Iglesias Díez de Velasco

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 14. November 1989.

Der Kanzler

J.-G. Giraud

Der Präsident

O. Due