1. Eine Entscheidung über den Rechnungsabschluß für die vom EAGFL finanzierten Ausgaben bedarf 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.

2. Die Tatsache, daß Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1035/72 keine Frist für die Zahlung der den Organisationen der Obst- und Gemüseerzeuger zu gewährenden Starthilfen festsetzt, verbietet es der Kommission nicht, im Rahmen der ihr bei der Verwaltung des EAGFL zustehenden Befugnisse eine solche Frist festzusetzen, damit diese Beihilfen den ihnen zugedachten Zweck, als Starthilfe zu dienen, erfüllen, wenn sie mittels allgemeiner Instruktionen handelt, die mit den Betroffenen abgestimmt und diesen rechtzeitig mitgeteilt worden sind.

   Wenn die kurze, aber dennoch angemessene und nicht willkürliche Frist, die es erlaubt, die in der Gemeinschaftsverordnung niedergelegte Zielsetzung zu erfüllen, einmal festgesetzt ist, haben die nationalen Behörden sie gemäß dem in Artikel 5 EWG-Vertrag niedergelegten Grundsatz loyaler Zusammenarbeit zwischen ihnen und den Gemeinschaftsbehörden im Hinblick auf die Gewährleistung der korrekten Durchführung des Gemeinschaftsrechts im Interesse der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer einzuhalten.

3. Im Rahmen der Finanzierung von Organisationen der Obst- und Gemüseerzeuger gemäß der Verordnung Nr. 1035/72 durch den EAGFL kann 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.

4. Ein Mitgliedstaat kann sich nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um damit die Nichtbeachtung von Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen, die in den Gemeinschaftsvorschriften festgelegt sind.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache 14/88 *

I — Rechtlicher Rahmen und Sachverhalt

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, die folgendem Zweck dienen:

* Verfahrenssprache: Italienisch.

— Förderung der Konzentration des Angebots sowie der Regulierung der Erzeugerpreise bei einem oder mehreren unter die Verordnung fallenden Erzeugnissen,

— Bereitstellung geeigneter technischer Hilfsmittel für die den Organisationen beigetretenen Erzeuger zur Aufmachung und Vermarktung der betreffenden Erzeugnisse

und die für die den Organisationen beigetretenen Erzeuger die Verpflichtung vorsehen:

— die gesamte Produktion des Erzeugnisses oder der Erzeugnisse, die ihren Beitritt begründet haben, über die Erzeugerorganisation abzusetzen, wobei die Erzeugerorganisation jedoch die Erzeuger ermächtigen kann, bei bestimmten Mengen von dieser Verpflichtung abzuweichen,

— bei der Erzeugung und Vermarktung die Vorschriften anzuwenden, die die Erzeugerorganisation im Hinblick auf die qualitative Verbesserung der Erzeugnisse und die Anpassung der Angebotsmenge an die Markterfordernisse festgelegt hat.

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 (im weiteren: EAGFL), Abteilung Ausrichtung, in Höhe von 50 % ihres Betrages erstattet werden.

Nach Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 449/69 des Rates vom 11. März 1969 über die Rückvergütung der den Organisationen von Obst- und Gemüseerzeugern von den Mitgliedstaaten gewährten Beihilfen (ABl. L 61, S. 2) beschließt die Kommission nach Anhörung des Fondsausschusses über diese Anträge. In dieser Verordnung sind die Bedingungen und Einzelheiten der Rückvergütung der den Erzeugerorganisationen gemäß Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 159/66 des Rates vom 25. Oktober 1966 mit zusätzlichen Vorschriften für die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse (ABl. 1966, S. 3286) von den Mitgliedstaaten gewährten Beihilfen durch den EAGFL, Abteilung Ausrichtung, festgelegt; dieser Artikel 2 Absatz 1 stimmt mit Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1035/72 wörtlich überein.

Nachdem die Erfahrung gezeigt hatte, daß die Beihilfen in mehreren Mitgliedstaaten, darunter Italien, noch lange nach Ablauf von drei Jahren nach Gründung der verschiedenen Erzeugerorganisationen gewährt wurden, verfaßte die Kommission am 13. Dezember 1977 das Arbeitspapier Nr. 3949/VI/77, in dem sie die Mitgliedstaaten auf die Nachteile hinwies, die sich ergäben, wenn die Beihilfen später als drei Jahre nach Gründung der Organisationen gezahlt würden, und sie daran erinnerte, daß diese Beihilfen, „um für eine Erstattung durch den EAGFL, Abteilung Ausrichtung, als Starthilfen in Frage zu kommen, innerhalb von drei

Jahren nach Gründung einer Organisation gewährt werden" müßten; dieser Hinweis sei dahin zu verstehen, daß ein Beihilfeantrag also innerhalb dieser Dreijahresfrist gestellt werden müsse, daß der Mitgliedstaat dafür zu sorgen habe, daß die Beihilfe auch innerhalb dieser Frist gewährt werde, damit ihr Zweck als Starthilfe gewahrt bleibe, und daß die Dienststellen des EAGFL ab den nächsten Prüfungen der Erstattungsanträge diese Voraussetzung strikt anwendeten.

Mit Schreiben vom 27. Mai 1980 informierte das italienische Ministerium für Landwirtschaft und Forsten die Kommission von den Schwierigkeiten, die sich in Italien bei der Einhaltung dieser Dreijahresfrist ergäben, insbesondere was die Zahlung der Beihilfe für das dritte Jahr betreffe, und verwies darauf, daß die Gemeinschaftsverordnungen weder eine genaue Frist für die Zahlung der Beihilfen noch Sanktionen für die Nichteinhaltung der Frist vorsähen. Im übrigen müsse, da nur durch den Akt der Anerkennung der Beweis dafür erbracht werden könne, daß eine Vereinigung von Obst- und Gemüseerzeugern die Voraussetzungen der Verordnung Nr. 1035/72 erfülle, als Ausgangspunkt für diese Frist nicht der Zeitpunkt der Gründung der Vereinigung, sondern derjenige ihrer Anerkennung gelten, wie es für die Erzeugervereinigungen in allen anderen Sektoren der landwirtschaftlichen Erzeugung vorgesehen sei.

Mit Schreiben vom 30. Juli 1980 räumte die Kommission ein, es sei zweckmäßig, als Ausgangspunkt für die Frist den Zeitpunkt der Anerkennung anzusetzen. Im Hinblick auf die in Italien und anderen Mitgliedstaaten aufgetauchten Schwierigkeiten bei der Einhaltung dieser Frist präzisierte die Kommission jedoch, daß die Erstattungen ab 1981 nur zulässig seien, wenn die Zuerkennung und die Zahlung der Beihilfen für die ersten beiden Tätigkeitsjahre innerhalb von drei Jahren nach der Gründung erfolgten und die Zuerkennung und die Zahlung der Beihilfen für das dritte Tätigkeitsjahr spätestens im vierten Jahr nach dem Zeitpunkt der Gründung vorgenommen würden; sie, die Kommission, lasse jedoch ausnahmsweise die bis 1980 geleisteten Zahlungen zur Erstattung zu, selbst wenn sie gemessen an diesen neuen Fristen verspätet erfolgt seien.

Im Jahre 1984 zahlte Italien einen Betrag von 5 870 764 800 LIT an verschiedene italienische Erzeugerorganisationen als gemäß Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1035/72 gewährte Beihilfen und beantragte bei der Kommission mit Schreiben vom 12. Dezember 1985 die Erstattung von 50 % dieses Betrags, also 2 935 382 400 LIT.

Auf diesen Erstattungsantrag teilte die Kommission dem italienischen Minister für Landwirtschaft mit Schreiben vom 3. Juni 1986 mit, daß sie gemäß den in ihrem Schreiben vom 30. Juli 1980 enthaltenen Ausführungen zu den von ihr für angemessen gehaltenen Fristen die in der Gemeinschaftsverordnung vorgesehene 50%ige Erstattung in 27 der 32 vorgelegten Fälle wegen Nichteinhaltung dieser Fristen ablehnen müsse.

Mit Schreiben vom 18. Juli 1986 bat der italienische Minister für Landwirtschaft die Kommission, ihren Standpunkt zu überdenken, und alle eingereichten Anträge zur Erstattung zuzulassen. Er machte hierzu im wesentlichen folgendes geltend:

— Der in Artikel 14 der Verordnung Nr. 1035/72 vorgesehene Dreijahreszeitraum könne wohl nicht als eine zwin-

gende Ausschlußfrist angesehen werden, insbesondere weil im Text der Bestimmung der Begriff „können ... gewähren" und nicht „können ... zahlen" verwendet werde, und kein Hinweis auf ein Auslaufdatum in ihr enthalten sei;

— in dem der Verordnung Nr. 1035/72 durch die Verordnung Nr. 1154/78 des Rates vom 30. Mai 1978 (ABl. L 144, S. 5) hinzugefügten Absatz 1 a des Artikels 14 habe der Gemeinschaftsgesetzgeber unter Starthilfen Beihilfen verstanden, die während eines Zeitraums von fünf Jahren nach der Gründung gewährt würden; dieser Zeitraum werde durch die Verordnung Nr. 3284/83 des Rates vom 14. November 1983 zur Änderung der Verordnung Nr. 1035/72 (ABl. L 325, S. 1) bestätigt, nach deren Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b „die Beihilfe in Jahresraten während eines Zeitraums von höchstens fünf Jahren nach dem Zeitpunkt der Anerkennung gezahlt" werde;

— die Zahlung habe hinausgeschoben werden müssen, weil von der Kommission vorgenommene Erhebungen über die Erzeugerorganisationen noch nicht abgeschlossen gewesen seien;

— die Prüfung aller Akten sei im Jahre 1981 abgeschlossen gewesen, im entsprechenden Kapitel des italienischen Haushaltsplans hätten jedoch die Mittel für die tatsächliche Zahlung gefehlt; diese Mittel seien durch das Decreto del Presidente de la Repubblica vom 29. Dezember 1983 in den Haushaltsplan eingesetzt worden und am 29. März 1984, dem Datum der Veröffentlichung des Decreto im italienischen Gesetzesblatt, verfügbar gewesen.

Mit Schreiben vom 23. Oktober 1986 wiederholte die Kommission ihren Standpunkt zur Anwendung des Artikels 14 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1035/72. Nach weiteren Protesten des italienischen Ministeriums (Schreiben vom 21. Februar und vom 9. April 1987) schloß sie die Diskussion mit zwei Schreiben (Nr. 53.941 vom 20. März 1987 und Nr. 61.000 vom 17. Juli 1987) endgültig ab und traf anschließend die Entscheidung vom 5. November 1987, die Gegenstand der vorliegenden Klage ist.

In den letztgenannten beiden Schreiben bekräftigte die Kommission ihre Auffassung, die in ihrem Schreiben vom 30. Juli 1980 genannten Fristen seien, auch wenn sie in der Verordnung Nr. 1035/72 nicht ausdrücklich vorgesehen seien, gemäß Artikel 14 Absatz 1 gerechtfertigt, 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.

In dieser Entscheidung setzte die Kommission die zu Lasten des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, gehenden 50 % von der Beihilfe in Höhe von 1 401 849 734 LIT, die Italien den Organisationen der Obst- und Gemüseerzeuger im Jahre 1984 gezahlt hatte, auf 700 924 892 LIT fest. Dieser Betrag war aufgrund der Italien mit Schreiben Nr. 61.000 vom 17. Juli 1987 mitgeteilten Kriterien festgesetzt worden; die Kommission ging davon aus, daß nur dieser Betrag in Übereinstimmung mit Artikel 14 Absatz 1 gewährt worden sei.

II — Schriftliches Verfahren und Anträge der Parteien

Die Klage der Italienischen Republik ist am 14. Januar 1988 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalan-

walts am 18. Januar 1989 beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat die Kommission und die italienische Regierung jedoch gebeten, einige Fragen schriftlich zu beantworten; dieser Aufforderung wurde innerhalb der festgesetzten Fristen nachgekommen.

Die *Klägerin* beantragt,

— die Entscheidung C(87) 2027 der Kommission vom 5. November 1987 aus den in der Klageschrift genannten Gründen für nichtig zu erklären, soweit in ihr die Erstattung des von Italien verlangten höheren Betrags durch den EAGFL, Abteilung Ausrichtung, verweigert wird;

— der Beklagten die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Die *Kommission* beantragt,

— die Klage der Regierung der Italienischen Republik abzuweisen und die Gültigkeit und Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung vom 5. November 1987 zu bestätigen;

— der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

III — Vorbringen der Parteien

1. *Die Begründung der Entscheidung*

Die *italienische Regierung* macht geltend, die angefochtene Entscheidung sei offensichtlich unzureichend begründet, da sie nicht die Gründe angebe, aus denen die Erstattung nur auf 700 924 892 LIT anstatt auf 2 935 382 440 LIT, wie von den italienischen Behörden beantragt, festgesetzt worden sei, und diesen höheren Antrag nicht einmal erwähne.

Obwohl die Kommission in der fünften Begründungserwägung angegeben habe, daß „der Betrag insbesondere nach den Italien mit dem Schreiben Nr. 61.000 der Kommission vom 17. Juli 1987 mitgeteilten Kriterien festgesetzt" worden sei, sei eine Begründung in Form einer Verweisung auf ein anderes Dokument im vorliegenden Fall nicht ausreichend; selbst wenn sie es wäre, genüge dieses Schreiben dennoch nicht der Begründungspflicht, da es die Kürzung gegenüber dem Erstattungsantrag der italienischen Behörden damit rechtfertige, daß diese die Beihilfen verspätet an die Erzeugerorganisationen gezahlt hätten, was jeder Grundlage entbehre.

Die *Kommission* antwortet, die vorletzte Begründungserwägung der angefochtenen Entscheidung nehme gerade auf das Schreiben Nr. 61.000 der Kommission vom 17. Juli 1987 Bezug, in dem ein endgültiger Schlußstrich unter die mehr als fünfjährige Korrespondenz zwischen der Kommission und dem italienischen Ministerium für Landwirtschaft gezogen und der Standpunkt der Kommission vor Erlaß der Entscheidung endgültig klargestellt worden sei.

Unter Verweisung auf die Urteile des Gerichtshofes vom 14. Januar 1981 in der Rechtssache 819/79 (Bundesrepublik Deutschland/Kommission, Slg. 1981, 21, 36, Randnrn. 20 und 21) und vom 16. Mai 1984 in der Rechtssache 9/83 (Eisen und Metall AG/Kommission, Slg. 1984, 2071,

2085, Randnr. 29), in denen der Gerichtshof eine kurze Begründung auch durch Verweisung für ausreichend gehalten habe, wenn der Empfänger zuvor über die Überlegungen, auf die diese sich stütze, informiert worden sei, trägt sie vor, da der italienische Minister für Landwirtschaft unmittelbar an einer mehrjährigen Auseinandersetzung mit der Kommission beteiligt gewesen sei, sei diese Rechtsprechung eindeutig auf den vorliegenden Fall anwendbar, so daß die angefochtene Entscheidung als ausreichend begründet anzusehen sei.

Die *italienische Regierung* erwidert hierauf, der Hinweis der Kommission auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes zur fehlenden Begründung sei deshalb nicht einschlägig, weil die einzelnen Etappen des Entstehungsprozesses der Entscheidung, der eine Kontroverse zwischen den Gemeinschaftsbehörden und den italienischen Behörden vorhergegangen sei, in der angefochtenen Entscheidung keinen genauen Ausdruck gefunden hätten.

2. *Verletzung und unrichtige Anwendung der Artikel 14 und 36 der Verordnung Nr. 1035/72 in Verbindung mit der Verordnung Nr. 449/69*

Die *italienische Regierung* macht geltend, für die Zahlung (im Sinne der „Gewährung") sei in der Gemeinschaftsregelung weder ausdrücklich noch implizit eine Frist vorgesehen; diese Regelung schreibe lediglich vor, daß die „Zahlung" für die ersten drei Jahre nach Gründung der Organisationen erfolge, um ihre Gründung zu fördern und ihre Tätigkeit zu erleichtern.

Da Artikel 14 Absatz 1 weder von der Aufnahme der Tätigkeit noch von der Errichtung, sondern nur von der Tätigkeit spreche, bestehe der Zweck der Beihilfe nicht nur in der Errichtung der Organisation, so daß es keine zwingende Notwendigkeit gebe, die Beihilfe vollständig an die Errichtung der Organisation zu knüpfen, und keinen Grund, die Zahlung nur dann als wirksam anzusehen, wenn sie innerhalb der von der Kommission genannten engen Fristen erfolge.

Der Dreijahreszeitraum stelle nur einen Bezugsrahmen für die Bestimmung der Höhe des Beitrags dar. Es handele sich dabei nicht um den Zeitraum, innerhalb dessen die Zahlung erfolgen müsse.

Selbst wenn eine möglichst schnelle Zahlung zweckmäßig sei, um der Organisation den Start zu erleichtern, bedeute dies nicht, daß die Zahlung innerhalb von drei Jahren erfolgen müsse, denn das Ziel der Gemeinschaftsregelung könne auch durch eine spätere Zahlung erreicht werden.

Demgemäß habe die Kommission, indem sie die strikte Einhaltung einer in der Gemeinschaftsverordnung nicht vorgesehenen Zahlungsfrist verlangt habe, diese Regelung fehlerhaft ausgelegt und angewandt.

Die *Kommission* macht hauptsächlich geltend, die Prüfung des Schriftwechsels zwischen den Parteien zeige, daß die Kommission stets auf der Einhaltung der Dreijahresfrist bestanden habe, allerdings nicht deshalb, weil es sich hierbei um eine gemeinschaftsrechtlich zwingend vorgeschriebene Ausschlußfrist handelte, sondern weil die Beachtung dieser Frist die einzige Möglichkeit darstelle, um die mit Artikel 14 Absatz 1 verfolgten Ziele zu verwirklichen.

Die in diesem Artikel vorgesehenen Beihilfen sollten nämlich die Gründung der Erzeugerorganisationen fördern und ihnen die Anfangstätigkeit erleichtern, unter der dop-

pelten Voraussetzung, daß diese Organisationen hinsichtlich der Dauer und hinsichtlich der Wirksamkeit ihrer Tätigkeit ausreichende Garantien böten. Es sei offensichtlich, daß ihre Wirksamkeit auf dem Sektor der Landwirtschaft, wo die verfügbaren Gelder bekanntermaßen begrenzt seien — und dies erst recht in einem Land wie Italien, in dem die Inflationsrate während der die streitigen Vorgänge betreffenden Jahre sehr hoch gewesen sei —, im direkten Verhältnis zur Schnelligkeit stehe, mit der die Beihilfen „gewährt" würden. Die Dreijahresfrist, in der die Beihilfen gewährt werden müßten, stelle demgemäß einen Höchstzeitraum dar, nach dessen Ablauf die verfolgten Ziele durch die Beihilfe nicht mehr verwirklicht werden könnten.

Die Kommission betont noch, daß sie, um den vom italienischen Minister für Landwirtschaft dargelegten Schwierigkeiten Rechnung zu tragen, erstens zugelassen habe, daß die Beihilfen für den dritten Abschnitt des am Ende des dritten Jahres eingereichten Beihilfeantrags während des vierten Jahres nach der Gründung der Organisation gezahlt würden, und zweitens, daß die Dreijahresfrist ab Anerkennung der Organisation und nicht ab ihrer Gründung zu laufen beginne.

Im übrigen könne eine sechs, sieben oder acht Jahre nach der Gründung dieser Organisationen gewährte Beihilfe unmöglich als eine Beihilfe für die Gründung und die Anfangstätigkeit betrachtet werden.

Eine so lange Frist könne auch nicht durch den Rückgriff auf den Grundsatz der „angemessenen Frist" gerechtfertigt werden, den die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaftsbehörden nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes (insbesondere die Urteile vom 3. März 1982 in der Rechtssache 14/81, Alpha Steel, Slg. 1982, 749, und vom 21. September 1983 in der Rechtssache 205/82, Deutsche Milchkontor, Slg. 1983, 2633) zu beachten hätten. Es sei nämlich offensichtlich, daß eine solche Frist in keinem Fall als eine angemessene Frist angesehen werden könne.

Außerdem hätten die Mitgliedstaaten die ihnen in dem Arbeitspapier vom 13. Dezember 1977 mitgeteilten Anweisungen der Kommission akzeptieren müssen. Sie, die Kommission, habe den italienischen Anträgen also nicht stattgeben können, ohne gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung

— von Mitgliedstaaten, wie er gemeinschaftsrechtlich vorgeschrieben und hinsichtlich der Beachtung der für alle Mitgliedstaaten festgesetzten Fristen in dem Urteil vom 27. Mai 1981 in den verbundenen Rechtssachen 142 und 143/80 (Essevi und Carlo Salengo, Slg. 1981, 1413) konkretisiert worden sei,

— von Wirtschaftsteilnehmern der verschiedenen Mitgliedstaaten, wie er hinsichtlich der Voraussetzungen für die Anerkennung der Ausgaben zu Lasten des EAGFL in dem Urteil vom 27. Februar 1985 in der Rechtssache 56/83 (Italienische Republik/Kommission, Slg. 1985, 713, Randnr. 31) verstanden worden sei,

zu verstoßen.

Hierzu bemerkt die *italienische Regierung* in ihrer Erwiderung, das Erfordernis, eine gleiche Lösung für alle Mitgliedstaaten zu gewährleisten, sei nicht erheblich, da die italienischen Behörden Besonderheiten geltend gemacht hätten, die eine unterschiedliche Lösung hätten rechtfertigen können.

3. *Überschreitung von Befugnissen*

Die *italienische Regierung* wirft der Kommission auch vor, dadurch rechtswidrig gehandelt zu haben, daß sie bei der Festsetzung der Zahlungsfristen eine Befugnis aus-

geübt habe, die ihr — abgesehen von dem von ihr unzutreffenderweise in diese Richtung ausgelegten Artikel 14 Absatz 1 — durch keine andere Bestimmung übertragen werde.

Der Standpunkt der Kommission in diesem Zusammenhang sei unlogisch. Das beweise die Willkür bei der Festsetzung der Zahlungsfrist, wenn man berücksichtige, daß die Kommission es zugelassen habe, daß die Beihilfen für das dritte Jahr rechtmäßigerweise vor Ablauf des vierten Jahres ausgezahlt werden könnten, obwohl diese Frist in Artikel 14 Absatz 1 nicht vorgesehen sei, und daß sie den Beginn dieser Frist ab dem Zeitpunkt der Anerkennung der Organisationen und nicht ab deren Gründung angesetzt und somit diese Bestimmung frei ausgelegt habe.

Im übrigen hätten die italienischen Behörden der Kommission zwei Umstände mitgeteilt, die ihrer Auffassung nach die Verzögerung bei der Zahlung voll gerechtfertigt hätten, die wesentlich seien und die sogar im Fall einer möglichen Ausschlußfrist zu beachten wären:

— erstens die Tatsache, daß die Kommission bei einigen Organisationen eine Erhebung durchgeführt habe, die im Jahre 1981 abgeschlossen worden sei, und daß bei den anderen Organisationen eine spätere Überprüfung auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Erhebung auf nationaler Ebene erfolgt sei, um festzustellen, ob die Organisationen „ausreichende Garantien in bezug auf Dauer und Wirksamkeit ihrer Tätigkeit" geboten hätten, wozu die Kommission sich nicht geäußert habe;

— zweitens die Zahlungsschwierigkeiten infolge fehlender Haushaltsmittel.

Die italienische Regierung macht noch äußerst hilfsweise geltend, daß die Kommission in der angefochtenen Entscheidung die Frist von der „Gründung" der Organisationen an und nicht von ihrer „Anerkennung" an berechnet habe; dies stehe im Widerspruch zu dem Standpunkt, den sie in ihrem erwähnten Schreiben vom 30. Juli 1980 zum Ausdruck gebracht (und in der Folge in ihrer Klagebeantwortung bestätigt) habe. Der in der streitigen Entscheidung genannte Betrag von 700 924 892 LIT sei auf der Grundlage einer Frist festgesetzt worden, die ab der Gründung der Organisationen und nicht ab ihrer Anerkennung laufe, während dieser Betrag um 158 524 000 LIT höher gelegen hätte, wenn die Kommission vom Zeitpunkt der Anerkennung ausgegangen wäre.

Insoweit müsse der Klage demgemäß stattgegeben werden.

Die *Kommission* antwortet, ihrem Verständnis nach werfe die italienische Regierung ihr mit diesem Klagegrund vor:

a) die internen Verwaltungsschwierigkeiten der italienischen Regierung nicht berücksichtigt zu haben,

b) die Fristen für die Zahlung der Beihilfen willkürlich festgesetzt zu haben,

c) Ausgaben nicht zu Lasten des EAGFL übernehmen zu wollen, die gemäß ihren früheren Erklärungen erstattungsfähig seien.

Wenn dies die Vorwürfe seien, die ihr unter dem Gesichtspunkt des Ermessensmißbrauchs gemacht würden, so seien sie leicht zu widerlegen.

Zu den internen Verwaltungsschwierigkeiten verweist die Kommission auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach ein Mitgliedstaat sich nicht auf interne Verwaltungsschwierigkeiten berufen könne, um die nicht ordnungsgemäße Anwendung des Gemeinschaftsrechts in seiner innerstaatlichen Rechtsordnung zu rechtfertigen (Urteile vom 2. Dezember 1980 in der Rechtssache 43/80 und vom 17. Dezember 1981 in den verbundenen Rechtssachen 30/81 bis 34/81, Kommission/Italienische Republik, Slg. 1980, 3643, 3648, Randnr. 4, bzw. Slg. 1981, 3379, 3384, Randnr. 4). Da die italienische Regierung über den Standpunkt der Kommission ab Dezember 1977 unterrichtet gewesen sei, sei sie verpflichtet gewesen, rechtzeitig die geeigneten Verfahren in Gang zu setzen, um die im Gemeinschaftsrecht festgelegten Zielsetzungen zu verwirklichen.

Was die von der Kommission im Rahmen der Erhebung festgestellten Verwaltungsschwierigkeiten angehe, auf die die Verzögerungen bei der Auszahlung durch die italienischen Behörden zum Teil zurückzuführen seien, macht die Kommission geltend, die italienische Regierung habe hierzu niemals irgendeinen Beweis erbracht.

Zu der willkürlichen Festsetzung des Beginns der Zahlungsfrist auf den Zeitpunkt der Gründung der Organisationen und nicht denjenigen ihrer Anerkennung verweist die Kommission auf Randnummer 20 des Urteils vom 28. Januar 1986 in der Rechtssache 129/84 (Italienische Republik/Kommission, Slg. 1986, 309, 334), wo folgendes festgestellt werde: „Die Verordnung Nr. 1035/72 stellt für Erzeugerorganisationen eine Reihe von Voraussetzungen auf; nicht zu diesen Voraussetzungen gehört jedoch eine ‚Anerkennung' durch die nationalen Behörden. Wenn deshalb die Klägerin aus eigenem Gutdünken beschloß, Organisationen ... formell anzuerkennen, ... so sind diese Verwaltungsmaßnahmen für die Rechtslage nach Gemeinschaftsrecht ohne Bedeutung." Die Kommission schließt hieraus, daß der für den Fristbeginn maßgebliche Zeitpunkt derjenige der Gründung der Erzeugerorganisationen sei. Da sie im vorliegenden Fall sogar den Zeitpunkt der Anerkennung akzeptiert habe, könne ihr unmöglich ein Ermessensmißbrauch vorgeworfen werden.

Zu der Weigerung, die gemäß ihren früheren Erklärungen zulässigen Ausgaben zu Lasten des EAGFL zu übernehmen, führt die Kommission aus, aus dem Schriftwechsel ergebe sich klar, daß sie ihre Auffassung zu den wesentlichen Diskussionspunkten niemals geändert habe. Wenn das italienische Ministerium für Landwirtschaft ihre Erklärungen falsch ausgelegt habe, könne es sich jetzt nicht darauf berufen, daß die Folgen des eigenen Interpretationsfehlers von der Kommission zu tragen seien. Sie verweist hierzu auf das Urteil des Gerichtshofes vom 27. Januar 1981 in der Rechtssache 1251/79 (Italienische Republik/Kommission, Slg. 1981, 205, 221, Randnr. 17), wonach die Kommission nicht verpflichtet sei, die auf der Grundlage einer unzutreffenden Auslegung des Gemeinschaftsrechts getätigten Ausgaben zu Lasten des EAGFL zu übernehmen, wenn die irrige Auslegung des Gemeinschaftsrechts nicht einem Gemeinschaftsorgan angelastet werden könne.

Zu dem äußerst hilfsweisen Vorbringen der italienischen Regierung, daß die Erstattung um 158 524 000 LIT höher liegen müsse, wenn für den Fristbeginn auf den Zeitpunkt der Anerkennung der Organisationen und nicht auf den Zeitpunkt ihrer Gründung abgestellt werde, fordert die Kommission die italienische Regierung auf, detaillierte Nachweise für diese Behauptung vorzulegen.

IV — Antworten auf die Fragen des Gerichtshofes

Fragen an die Kommission

1. Die Kommission wurde gebeten, mitzuteilen,

— ob der in der streitigen Entscheidung genannte Betrag von 700 924 892 LIT auf der Grundlage einer Frist festgesetzt wurde, die ab der Gründung der Organisationen der Obst- und Gemüseerzeuger oder ab deren Anerkennung zu laufen begann, sowie im ersteren Fall den Grund für diese Entscheidung darzulegen, nachdem sie insbesondere in ihrem Schreiben vom 30. Juli 1980 und auf Seite 10 ihrer Klagebeantwortung als Fristbeginn den Zeitpunkt der Anerkennung akzeptiert habe,

— falls in der streitigen Entscheidung die ab Gründung der Organisationen laufende Frist zugrunde gelegt wurde, ob sie der Behauptung der Italienischen Republik zustimme, daß der genannte Betrag, wenn die Entscheidung auf der Grundlage einer ab der Anerkennung laufenden Frist ergangen wäre, um 158 524 000 LIT höher gelegen hätte.

Die Kommission hat hierauf geantwortet, der Betrag von 700 924 892 LIT sei unter Zugrundelegung einer Frist festgesetzt worden, die mit der Gründung der Organisationen der Obst- und Gemüseerzeuger begonnen habe; der Zeitpunkt der Anerkennung dieser Organisationen sei von ihr akzeptiert worden, um der italienischen Regierung insoweit entgegenzukommen, als die Anerkennung innerhalb von zwei Jahren nach der Gründung erfolgt sei.

Im Rahmen der angefochtenen Entscheidung seien vier Erstattungen nicht wegen der Frage der Gründung/Anerkennung verweigert worden, sondern wegen des Fehlens genauer Angaben.

Der erwähnte Betrag belaufe sich in der Erwiderung auf 158 524 000 LIT, in dem von der italienischen Regierung am 26. Juli 1988 beim Gerichtshof eingereichten Schriftsatz auf 158 110 250 LIT und nach ihren eigenen Berechnungen auf 158 524 650 LIT; sie sei bereit, diesen letzteren Betrag zu berücksichtigen, sobald ihr die näheren Angaben zugeleitet würden, um die sie gebeten habe.

2. Auf die Frage, warum sie die angemessene Frist, innerhalb deren die Gewährung und die Zahlung der Beihilfen für die ersten beiden Tätigkeitsjahre bzw. für das dritte Tätigkeitsjahr erfolgen mußten, auf drei bzw. vier Jahre festgesetzt habe, obwohl in Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3284/83 des Rates ein Zeitraum von fünf Jahren als angemessene Frist zugrunde gelegt worden sei, hat die Kommission geantwortet, die angemessene Frist, die sie ab 1977 festgesetzt habe, nachdem sie den Mitgliedstaaten ausführliche Erklärungen habe zukommen lassen, erkläre sich folgendermaßen:

a) Die für die Berechnung der Beihilfen erforderlichen Angaben beträfen den Durchschnittswert der in den drei Jahren vor der Gründung vermarkteten Produkte und stünden somit vom Anfang des Dreijahreszeitraums an zur Verfügung, für den die Beihilfen vorgesehen seien; ein viertes Jahr sei hinzugefügt worden, um die Verwaltungsaufgaben zu erleichtern;

b) die negativen Auswirkungen der Inflation, die in dem betreffenden Zeitraum in Italien über 20 % betragen habe, müßten vermieden werden.

Frage an die Kommission und an die Italienische Republik

Auf die Frage, inwieweit die 1981 abgeschlossene Erhebung der Kommission über die Tätigkeit der Erzeugervereinigungen und die möglicherweise mit ihrer Durchführung verbundenen Verwaltungsschwierigkeiten die Prüfung der von Erzeugerorganisationen eingereichten Anerkennungsanträge durch Italien verzögern und die verspätete Zahlung der Beihilfen durch die italienischen Behörden teilweise erklären konnten,

— hat die Kommission geantwortet, die von ihr zwischen 1978 und 1980 durchgeführte Erhebung habe ihres Erachtens nicht zu Verzögerungen geführt, die vor, während oder nach diesem Zeitraum hätten festgestellt werden können;

— hat die italienische Regierung dem Gerichtshof folgendes mitgeteilt: „Die Vereinigungen, für die die Zahlung aufgrund der laufenden Erhebung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften nicht durchgeführt wurde, werden nachstehend unter Angabe der jeweiligen Beträge aufgeführt:

1) ARPOS, Cagliari 1. und 2. Jahr
1 211 950 300 LIT

2) Concoosa, Salerno 1. und 2. Jahr
51 607 400 LIT

3) AOSA, Nocera Inf. 1. und 2. Jahr
137 178 100 LIT

4) APO, Palermo 3. Jahr
127 833 600 LIT

5) APOC, Caserta 3. Jahr
244 831 000 LIT

Insgesamt 1 773 400 400 LIT“

Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Erhebung war es erforderlich, die Nachprüfungen betreffend die Tätigkeit der Vereinigungen, auch derjenigen, die nicht von der Erhebung betroffen waren, zu erweitern und demgemäß eine vertiefte Nachprüfung hinsichtlich aller Vereinigungen durchzuführen, die zu diesem Zeitpunkt die entsprechenden Anträge eingereicht hatten, was zur Überschreitung der (im übrigen von keiner Verordnungsbestimmung gedeckten) Dreijahresfrist führte.“

G. Slynn
Berichterstatter