Nr. 2600/74 unterzogen worden ist. Anderenfalls würden zumindest für einen Teil der fraglichen Erzeugnisse bereits während deren Reifung Beihilfen gezahlt, obwohl die Beihilferegelung darauf abzielt, daß Erzeugnisse vom Markt genommen werden, die alle Voraussetzungen erfüllen, um auf den Markt gebracht zu werden.

3. Obwohl die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über Beihilfen für die private Lagerhaltung bestimmter Käsesorten für den Lagervertrag nicht ausdrücklich eine bestimmte Form vorschreiben, liegt ihnen der Gedanke zugrunde, daß die in Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 971/68 vorgesehene Gemeinschaftsbeihilfe für eine Einlagerung nur dann gezahlt werden kann, wenn dieser der Abschluß eines schriftlichen Vertrages vorausgeht.

Folglich kommt ein Lagervertrag im Sinne der Verordnung Nr. 971/68 erst zustande, wenn die Vertragsurkunde unterschrieben wird.

In der Rechtssache 62/82,

ITALIENISCHE REPUBLIK, vertreten durch den Presidente di sezione del Consiglio di Stato und Leiter des Servizio del contenzioso diplomatico Arnaldo Squillante als Bevollmächtigten, Beistand: Avvocato dello Stato Oscar Fiumara, Zustellungsanschrift in Luxemburg: Italienische Botschaft,

Klägerin,

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Gianluigi Campogrande als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Oreste Montalto, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Teilaufhebung der Entscheidung 81/1044 der Kommission vom 16. November 1981 über den von der Italienischen Republik vorgelegten Rechnungsabschluß für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1975 finanzierten Ausgaben (ABl. L 375, 1981, S. 27)

erläßt

DER GERICHTSHOF

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

Generalanwalt: S. Rozès
Kanzler: P. Heim

folgendes

URTEIL

Tatbestand

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

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Die Verordnung Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13) sieht ein System der unmittelbaren gemeinschaftlichen Finanzierung der Erstattungen bei der Ausfuhr nach dritten Ländern und der Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte durch die Abteilung Garantie des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) vor.

Nach Artikel 4 dieser Verordnung stellt die Kommission den zuständigen staatlichen Dienststellen und Einrichtungen die erforderlichen Mittel zur Verfügung.

Nach Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b dieser Verordnung schließt die Kommission die Rechnungen der von den staatlichen Dienststellen und Einrichtungen getätigten Ausgaben auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Jahresrechnungen ab.

Gemäß Artikel 8 der Verordnung Nr. 1723/72 der Kommission vom 26. Juli 1972 über den Rechnungsabschluß des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie (ABl. L 186, S. 1), umfaßt die Entscheidung über den Rechnungsabschluß unter anderem die Feststellung der Höhe der in jedem Mitgliedstaat im Laufe des betreffenden Jahres vorgenommenen Ausgaben, die als zu Lasten des Fonds, Abteilung Garantie, gehend anerkannt werden.

2. Durch Entscheidung vom 16. November 1981 [1], die der Regierung der Italienischen Republik im Schreiben vom 2. Dezember 1981 zugestellt wurde, stellte die Kommission für die Italienische Republik die Höhe der Ausgaben

1 — Veröffentlicht im ABl. L 375, S. 27.

fest, die für das Haushaltsjahr 1975 als zu Lasten des EAGFL, Abteilung Garantie, gehend anerkannt wurden.

Aus den Akten geht hervor, daß die Kommission durch den Erlaß dieser Entscheidung unter anderem fünf Ausgabenposten nicht zu Lasten des Fonds übernommen hat. Auf diese Weise belastete sie die Italienische Republik für diese Posten mit einem Gesamtbetrag von 8 395 731 522 Lire.

Es handelt sich um die folgenden Posten:

— 880 058 997 Lire Ausgaben im Zusammenhang mit Verlusttoleranzen von 2 % bei Magermilchpulver;

— 3 727 568 990 Lire Ausgaben im Zusammenhang mit Beihilfen für die private Lagerung von Käse;

— 78 596 145 Lire Ausgaben im Zusammenhang mit Beihilfen für die private Lagerung von getrocknetem Schweinefleisch;

— 3 610 555 765 Lire Ausgaben im Zusammenhang mit Beihilfen für die Lagerung von Wein;

— 98 951 625 Lire Ausgaben im Zusammenhang mit Beihilfen für die Umlagerung von Wein.

Die Kommission war der Auffassung, diese Ausgaben stünden nicht im Einklang mit den Vorschriften über die Interventionsmaßnahmen. Die genauen Gründe für die angebliche Normabweichung der einzelnen Vorgänge waren den italienischen Behörden im Laufe der zweiseitigen Verhandlungen mitgeteilt worden, die der Entscheidung über den Rechnungsabschluß vorangegangen waren. Sie wurden in dem der Italienischen Republik übermittelten „Zusammenfassenden Bericht über die Ergebnisse der Vorarbeiten zum Rechnungsabschluß für den EAGFL, Abteilung Garantie, für die Rechnungsjahre 1974 und 1975" zusammengefaßt und waren Gegenstand einer letzten Erörterung im Rahmen der Sitzungen des Ausschusses des EAGFL, die im Wege der Anhörung vor Erlaß der Entscheidung über den Rechnungsabschluß gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 stattfanden.

3. Gegen diese Entscheidung hat die italienische Regierung die vorliegende Klage erhoben, die am 11. Februar 1982 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden ist.

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

II — Anträge der Parteien

Die *Italienische Republik* beantragt als Klägerin,

— die Entscheidung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 16. November 1981 aufzuheben, soweit durch sie die Beträge von

880 058 997 Lire,

3 727 568 990 Lire,

78 596 145 Lire,

3 610 555 765 Lire und

98 951 625 Lire

(insgesamt 8 395 731 522 Lire)

von der Finanzierung durch den EAGFL, Abteilung Garantie, ausgeschlossen werden, und

— der Beklagten die Verfahrenskosten aufzuerlegen.

Die beklagte *Kommission* beantragt,

— die Klage abzuweisen und

— die Italienische Republik zur Kostentragung zu verurteilen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Allgemeine Gesichtspunkte

Die *italienische Regierung* trägt zur Begründung ihrer Klage vor, die Entscheidung der Kommission beruhe auf einer fehlerhaften Auslegung der Gemeinschaftsverordnungen über die Interventionen, auf die sich die streitigen Rechnungsposten bezögen, und stelle daher eine unrichtige Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über den Rechnungsabschluß dar.

Die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* erklärt einleitend, sie sei besorgt über eine von ihr festgestellte Tendenz: Zunehmend werde die Auffassung vertreten, daß die nationalen Interventionsstellen sich nicht eng an alle Einzelheiten der Verordnungen über die verschiedenen Marktorganisationen halten müßten. Obwohl die nationalen Verwaltungen sowohl auf Ratsebene als auch im Rahmen des Verfahrens der Verwaltungsausschüsse einen großen Einfluß auf den Inhalt der gemeinschaftlichen Agrarverordnungen hätten, sähen sie in diesen oft bloße Richtlinien für den Erlaß der Maßnahmen zur Gestaltung der Märkte oder aber sie verfolgten bei der Durchführung dieser Verordnungen Ziele der nationalen Agrarpolitik, welche der gemeinsamen Agrarpolitik zuwiderliefen.

Die Kommission hält es für ihre Pflicht, einer derartigen Tendenz entgegenzutreten und daraus strikte Konsequenzen beim Rechnungsabschluß zu ziehen. Die Gemeinschaft müsse besonders nachdrücklich darauf dringen, daß die Verordnungsbestimmungen von den nationalen Verwaltungen eingehalten würden. Denn diese Verwaltungen hätten durchaus die Gelegenheit, ihre spezifischen Schwierigkeiten in dem betreffenden Bereich geltend zu machen, während andererseits die von den Mitgliedstaaten mit der Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik betrauten nationalen Dienststellen alle Maßnahmen ergreifen müßten, die zur Erfüllung der Verpflichtungen aus den Verträgen oder den Rechtsakten der Gemeinschaftsorgane erforderlich seien, und die Verpflichtung hätten, die Gemeinschaft bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe zu unterstützen.

Die Kommission verweist insoweit auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes insbesondere zum Rechnungsabschluß. Da nach Ansicht des Gerichtshofes ein enger Zusammenhang zwischen dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Marktteilnehmer und dem Grundsatz eines gemeinsamen Marktes bestehe, müsse diese Rechtsprechung dahin verstanden werden, daß nationale Maßnahmen, die mit den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen nicht in Einklang stünden und den mit der gemeinsamen Agrarpolitik verfolgten Zielen zuwiderliefen, mit dem Grundsatz eines gemeinsamen Marktes und daher mit dem Begriff der gemeinsamen Agrarpolitik unvereinbar seien. Der EAGFL könne deshalb unmöglich Vorgänge finanzieren, die im Rahmen solcher nationalen Maßnahmen stattgefunden hätten, da die „Vergemeinschaftung" der gemeinsamen Agrarpolitik die einzige Rechtfertigung für die gemeinschaftliche Finanzierung der Agrarausgaben gewesen sei.

Die *italienische Regierung* erkennt in ihrer Erwiderung voll und ganz den zwingenden Charakter der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen an und weist kategorisch jeden Verdacht der Bevorzugung einer nationalen Agrarpolitik zurück, die bewußt gegen diese Bestimmungen verstoße und somit gegen die gemeinsame Agrarpolitik gerichtet sei. Die Meinungsverschiedenheit darüber, ob der EAGFL bestimmte Ausgaben zu tragen habe, sei lediglich darauf zurück-

zuführen, daß die italienische Interventionsstelle und die Kommission einige Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts unterschiedlich auslegten. Auch wenn Bedeutung und Tragweite einer gemeinschaftsrechtlichen Bestimmung in allen Mitgliedstaaten einheitlich sein müßten, sei es vor einer dahin gehenden Klarstellung möglich, daß eine Bestimmung verschiedenen Auslegungen zugänglich sei, deren jeweilige Richtigkeit aus Überzeugung vertreten werde. In einem solchen Fall reiche die nachträgliche Feststellung der unrichtigen Anwendung nicht dafür aus, die durchgeführte Maßnahme als gemeinschaftswidrig zu qualifizieren, insbesondere dann nicht, wenn das mit der Bestimmung verfolgte Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik gleichwohl erreicht worden sei. Die italienischen Interventionsstellen hätten jahrelang in der Überzeugung gehandelt, die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften richtig anzuwenden. Erst beim Rechnungsabschluß, viele Jahre nach den Interventionen, sei ihnen der formelle Verstoß gegen die Bestimmungen vorgeworfen worden, ohne daß — außer für die Zukunft — irgendeine Möglichkeit der Abhilfe bestehe.

Die streitigen Beträge müßten deshalb zu Lasten des EAGFL gehen, weil die Vorgänge im Einklang mit den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen abgewickelt worden seien, hilfsweise, weil das mit diesen Bestimmungen verfolgte Ziel erreicht worden sei, auch wenn diese nicht richtig ausgelegt worden seien.

Gegen die Hilfsbegründung der italienischen Regierung wendet die *Kommission* in ihrer Gegenerwiderung ein, die gemeinsame Agrarpolitik bestehe nicht nur aus Zielen; es sei nach dem Vertrag nicht gleichgültig, welche Instrumente zur Erreichung der Ziele eingesetzt würden. Nur wenn die Ziele unter Verwendung all der rechtlichen Mechanismen und Instrumente, welche die gemeinsame Organisation der Märkte ausmachten, verfolgt würden, hielten sich die Vorhaben der Mitgliedstaaten im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und sei die gemeinschaftliche Finanzierung dieser Vorhaben gerechtfertigt. Im übrigen stelle nur eine einheitliche Anwendung all dieser rechtlichen Mechanismen und Instrumente sicher, daß die Wirtschaftsteilnehmer aus den verschiedenen Mitgliedstaaten gleicher behandelt würden.

Die streitigen Rechnungsposten

a) Zum Ausschluß der Ausgaben im Zusammenhang mit dem Verlust von 2 % bei der Verarbeitung von Magermilchpulver zu Futtermitteln

Die *italienische Regierung* trägt vor, entsprechend der bereits vor Inkrafttreten der gemeinsamen Agrarpolitik gepflogenen nationalen Praxis habe die italienische Interventionsstelle die Beihilfe für Magermilchpulver auch für Verluste bis zu höchstens 2 % ausbezahlt. Dabei handele es sich um Verarbeitungsverluste, die aus technischen Gründen beim Herstellungsvorgang anfielen.

Die Auffassung der Kommission — die Beihilfe dürfe nur für Magermilchpulver gewährt werden, das tatsächlich als Viehfutter verwendet werde —, aufgrund deren die Ausgaben im Zusammenhang mit diesen Verlusten von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen worden seien, stehe nicht im Einklang mit der Verordnung Nr. 990/72 der Kommission vom 15. Mai 1972 über die Durchführungsbestimmungen zur Gewährung von Beihilfen für Magermilchpulver für Futterzwecke und zu Mischfutter verarbeitete Magermilch (ABl. L 115, S. 1).

Nach Artikel 1 dieser Verordnung werde „eine Beihilfe ... nur für Magermilchpulver gewährt, das ... zu Mischfutter verarbeitet worden ist". Diese Bestim-

mung könne sich nur auf die Milch beziehen, die bei der Herstellung von Mischfutter eingesetzt worden sei, einschließlich der bei der Verarbeitung anfallenden Verluste. Diese seien nämlich die notwendige und unvermeidliche Folge des Verarbeitungsvorgangs. Die auf diese Weise verlorenen Mengen gehörten deshalb zu dem „zu Mischfutter verarbeiteten" Erzeugnis, auch wenn sie nicht verarbeitet worden seien. Durch die Aufnahme des Begriffs der „tatsächlichen" Verwendung in die Gemeinschaftsregelung habe darauf hingewiesen werden sollen, daß die fraglichen Erzeugnisse nur Futterzwecken und keinen anderen Bestimmungszwecken zugeführt werden könnten.

Die Auffassung der Kommission laufe darauf hinaus, daß dem Landwirt die Gemeinschaftsbeihilfe nicht in vollem Umfang zugute komme, da er die Kosten im Zusammenhang mit den Verlusten, die bei der Verarbeitung der Milch zu Futtermitteln unvermeidlich anfielen, selbst tragen müsse. Insoweit werde die italienische Auffassung dem Ziel der Gemeinschaftsregelung, die Verwendung von Milchpulver gegenüber der Verwendung von Substitutionserzeugnissen wettbewerbsfähig zu machen, besser gerecht.

Schließlich habe der Verarbeitungsbetrieb keinerlei Interesse daran, die Verschwendung zu erhöhen, da der Prozentsatz des Abfalls, für den die Beihilfe gewährt werde, konkret ermittelt werde und die 2%-Grenze nicht überschreiten könne. Die Entscheidung der Kommission gehe insoweit zu Unrecht von einem Pauschalabzug von maximal 2 % aus. Die italienische Regierung behält sich vor, den durchschnittlichen Anteil der tatsächlichen Abfälle, für den die Beihilfe ausgezahlt worden sei, so weit wie möglich darzulegen.

Die *Kommission* ist der Ansicht, der Ausschluß der Beihilfe, die die AIMA der Verarbeitungsindustrie für den erlittenen „Verlust" gezahlt habe, entspreche sowohl der Systematik als auch dem Buchstaben der einschlägigen Gemeinschaftsbestimmungen. In diesem Zusammenhang verweist sie auf die erste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 986/68 des Rates vom 15. Juli 1968 zur Festlegung der Grundregeln für die Gewährung von Beihilfen für Magermilch und Magermilchpulver für Futterzwecke (ABl. L 169, S. 4), wonach „es notwendig [ist] vorzusehen, daß die Beihilfe nur für denaturiertes oder zu Futterzwecken verwendetes Magermilchfutter gewährt werden darf". Unter diesem Blickwinkel sei die Verwendung zur tatsächlichen Verfütterung an Tiere entscheidend. Es reiche also nicht aus, daß die zu berücksichtigenden Mengen insoweit Futterzwecken dienten, als sie beim Herstellungsvorgang eingesetzt würden. Wie durch die dritte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 990/72, wonach „die Beihilfengewährung auf ... Magermilchpulver, [das] ... zu Mischfutter verarbeitet [wird], ... beschränkt wird", bestätigt werde, müsse sich das Erzeugnis, für das die Beihilfe gewährt werde, in verarbeitetem Zustand in dem Mischfutter wiederfinden.

Wegen der in einem so betrugsanfälligen Bereich gebotenen strengen Kontrolle sei es undenkbar, eine Toleranz zuzulassen, die im wesentlichen darauf hinauslaufe, daß die Beihilfe für einen Teil des Erzeugnisses gezahlt werde, dessen tatsächliche Verwendung nicht kontrolliert werden könne. Die Zulassung einer Toleranz bedeute nämlich die Beihilfefähigkeit eines Teils des Erzeugnisses, der im Betrieb des Unternehmers vorhanden gewesen sei, von dem man jedoch auf dem Markt keine Spur finde. Im Rahmen einer ordnungsgemäßen Lenkung des Marktes und Verwaltung des Gemeinschaftshaushalts könne die Kommission eine solche Auffassung nicht akzeptieren.

Was die pauschale Festsetzung des Abzugs von maximal 2 % betreffe, so habe die Italienische Republik bisher nicht die Unterlagen vorgelegt, die nach Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 für die Feststellung der genauen Beträge notwendig seien, die von der AIMA für das Milchpulver gezahlt worden seien, das nicht in verarbeitetem Zustand Bestandteil des Mischfutters geworden sei. Folglich habe sich die Kommission darauf beschränken müssen, zu Lasten des EAGFL nur den Teil der italienischen Ausgaben anzusetzen, hinsichtlich dessen mit Gewißheit die in der Gemeinschaftsregelung aufgestellten Voraussetzungen erfüllt worden seien.

In bezug auf die Haushaltsjahre vor 1974 habe die Kommission niemals solche Einwände erhoben, weil diese Art von Ausgaben bei Italien für die früheren Haushaltsjahre nie kontrolliert worden sei.

In ihrer Erwiderung verweist die *italienische Regierung* auf einen Runderlaß des italienischen Landwirtschaftsministeriums vom 10. Juli 1974, in dem eine Toleranz der tatsächlichen Verluste bis zu höchstens 2 % vorgesehen gewesen sei. Dieser Höchstsatz sei auf der Grundlage technischer Erhebungen festgelegt worden, die bei den Verarbeitungsbetrieben durchgeführt worden seien. Diese Betriebe hätten den tatsächlichen Tagesverlust in ihren Verarbeitungsbüchern angeben müssen, und bei der Berechnung der Beihilfe habe die Provinzialinspektion für die Landwirtschaft in der Aufstellung der zu Futtermitteln verarbeiteten Mengen die AIMA davon unterrichtet.

Eine Prüfung der Verarbeitungsbücher von elf Futtermittelherstellern, die in den Jahren 1974—1975 eine Menge an Milchpulver verarbeitet hätten, die ungefähr 25 % der in Italien verarbeiteten Gesamtmenge entsprochen habe, habe gezeigt, daß der tatsächliche Verlust, für den die Beihilfe ausgezahlt worden sei, durchschnittlich 1,745 % für das Haushaltsjahr 1974 und 1,464 % für das Haushaltsjahr 1975 betragen habe.

Aufgrund dieser Gegebenheiten hält die italienische Regierung an ihrer Auffassung fest und trägt hilfsweise vor, der von der Kommission vorgenommene Abzug müsse den angegebenen Durchschnittsmengen, für die die Beihilfe gezahlt worden sei, das heißt pauschaliert 1,5 %, entsprechen.

Die *Kommission* führt in ihrer Gegenerwiderung aus, die Angaben, die die italienische Regierung in ihrer Erwiderung gemacht habe, zeigten, daß die Verarbeitungsverluste oder -abfälle, für die die Italienische Republik die Beihilfen gewährt habe, nicht auf ihr tatsächliches Vorhandensein, sondern nur daraufhin überprüft worden seien, ob sie richtig verbucht worden seien. Daher habe man die Beihilfe für Mengen an Magermilchpulver erlangen können, die sich gar nicht im Betrieb befunden hätten; Voraussetzung dafür sei nur die Eintragung dieser Mengen in die Geschäftsbücher als tatsächlicher Tagesverlust von nicht mehr als 2 % der im Endprodukt festgestellten Menge gewesen.

Ein derartiges Verwaltungsgebaren, das unkontrollierbaren Mißbrauchsmöglichkeiten Tür und Tor öffne, könne nicht akzeptiert werden.

Schließlich bemerkt die Kommission, der Abschluß sei auf der Grundlage der Konten erfolgt, die in den durch die Verordnungen Nrn. 729/70 und 1723/72 vorgeschriebenen Formen vorgelegt worden seien. Sie könne im Zeitpunkt des Rechnungsabschlusses in die Finanzierung nur den Teil der Ausgaben aufnehmen, der ausweislich der vorgelegten Konten für Maßnahmen getätigt worden sei, die im Einklang mit den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen stünden. Da kein

genauer Beweis angetreten, sondern nur auf eine Vermutung oder Pauschalierung verwiesen werde, müsse der aus den Konten ersichtliche systematische Fehler in seinem Höchstumfang von 2 % in Ansatz gebracht werden.

b) Zum Ausschluß der Ausgaben im Zusammenhang mit der Beihilfe für die private Lagerung von Käse

Zu der Weigerung der Kommission, die Ausgaben im Zusammenhang mit Beihilfen für die private Lagerung von Granapadano- und Parmigiano-Reggiano-Käse für die Jahre 1974 und 1975 zu Lasten des EAGFL zu übernehmen, trägt die *italienische Regierung* vor, die Kommission sei zu Unrecht davon ausgegangen, daß die Lagerverträge erst mehrere Monate nach der Einlagerung des fraglichen Käses abgeschlossen worden seien. Nach Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 971/68 des Rates vom 15. Juli 1968 (ABl. L 166, S. 8) hänge die Gewährung der Beihilfe für die private Lagerung dieser Käsesorten vom Abschluß eines Lagervertrags mit der Interventionsstelle ab; die Voraussetzungen, die für den Abschluß eines Lagervertrags erfüllt werden müßten, seien in Artikel 16 der Verordnung Nr. 1107/68 der Kommission vom 27. Juli 1968 (ABl. L 184, S. 29) festgelegt.

Die Gewährung der Beihilfe sei nach den durch Beschluß des Verwaltungsrates der AIMA vom 20. September 1973 (Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana Nr. 225 vom 2. 10. 1973) vorgeschriebenen Verfahren abgewickelt worden; dieser Beschluß habe die aufgrund der einschlägigen Gemeinschaftsbestimmungen zu erfüllenden Voraussetzungen präzisiert. Nach diesem Verfahren habe die AIMA im Anschluß an die Feststellung, daß der von dem Antragsteller eingereichte Antrag auf Abschluß des Vertrages die Voraussetzungen erfülle, dem Antragsteller, der zuständigen Provinzialinspektion für die Landwirtschaft und dem „Consorzio di tutela" die Zulassung zum Vertragsabschluß mitgeteilt, unter dem Vorbehalt, daß die Einlagerung unter Aufsicht der Inspektion tatsächlich vorgenommen werde. Nachdem die Inspektion das Protokoll angefertigt habe, in dem die eingelagerten Käsemengen festgestellt worden seien, habe die AIMA sodann den Vertrag als abgeschlossen angesehen. Die Übersendung eines Lastenverzeichnisses, in dem alle durchgeführten Einlagerungsmaßnahmen zusammengefaßt worden seien, an den Antragsteller zur Unterschrift habe allein Buchungszwecken gedient. Zwar sei die Beihilfe erst nach Empfang des unterschriebenen Verzeichnisses ausgezahlt worden, in Wirklichkeit sei das jedoch bereits in dem Zeitpunkt veranlaßt worden, in dem die Inspektion das Protokoll angefertigt habe.

Die italienische Regierung könne deshalb die Auffassung der Kommission, daß von einem Vertragsabschluß nicht gesprochen werden könne, solange der Antragsteller das Lastenverzeichnis nicht unterschrieben habe, nicht teilen. Nach Artikel 1326 des italienischen Codice civile sei der Vertrag in dem Zeitpunkt abgeschlossen, in dem derjenige, der das Angebot abgegeben habe, von dessen Annahme durch die andere Partei Kenntnis erlangt habe. Im vorliegenden Fall sei der Vertrag durch die Übereinstimmung zwischen dem in dem Antrag geäußerten Willen des Antragstellers und dem in dem Zulassungsschreiben erklärten Willen der AIMA zustande gekommen und nach der von der Inspektion durchgeführten und in dem Protokoll bestätigten Überprüfung wirksam geworden.

Die italienische Regierung lehnt die von der Kommission vertretene Auffassung ab, das Urteil des Gerichtshofes vom 27.

Januar 1981 in der Rechtssache 1251/79 (Italien/Kommission, Slg. S. 205), wonach der Vertrag erst mit Erstellung der Vertragsurkunde nach Prüfung aller erheblichen Umstände durch die Interventionsstelle zustande komme, treffe sinngemäß auch auf den vorliegenden Fall zu. Denn die Beihilferegelung für die private Lagerung von Käse unterscheide sich deutlich von der Beihilferegelung für die Lagerhaltung von Wein, die Gegenstand jener Rechtssache gewesen sei.

So müsse nach Artikel 9 Absatz 1 der den Wein betreffenden Verordnung Nr. 1437/70 der Vertrag ausdrücklich in zwei Exemplaren ausgefertigt werden, während die den Käse betreffenden Verordnungen Nrn. 971/68 und 1107/68 für den Vertrag selbst keine Formvorschrift enthielten. Im vorliegenden Fall sei sowohl die formelle als auch die sachliche Prüfung dem „Abschluß" des Vertrags vorausgegangen. Das von der AIMA zu Buchungszwecken erstellte Lastenverzeichnis sei gemeinschaftsrechtlich überflüssig. Außerdem sei der Abschluß der Lagerverträge für Käse nicht an eine bestimmte Frist gebunden, wie sie für die Lagerung von Wein vorgesehen sei.

Hilfsweise macht die italienische Regierung geltend, es sei willkürlich, wenn die Übernahme der fraglichen Ausgaben aus rein formalen Gründen verweigert werde, obwohl das mit der Gemeinschaftsregelung verfolgte Ziel tatsächlich erreicht worden sei.

Die *Kommission* trägt vor, die Regelung in Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 971/68, wonach die Gewährung der Beihilfe für die private Lagerung bestimmter Käsesorten vom Abschluß eines Vertrags abhänge, sei gleichbedeutend mit der Verpflichtung, den Lagervertrag vor Durchführung der Einlagerungsmaßnahmen abzuschließen. In Italien seien die Lagerverträge aber erst mehrere Monate nach Beginn dieser Maßnahmen, in einigen Fällen sogar erst am Tage vor Ablauf des Einlagerungszeitraums, abgeschlossen worden.

Was den Vertragsbegriff anbelange, so müsse man in Ermangelung eines gemeinschaftsrechtlichen Begriffs auf das innerstaatliche Recht eines jeden Mitgliedstaats zurückgreifen, um die im Gemeinschaftsrecht nicht ausdrücklich geregelten Fragen zum Beispiel nach der Form des Vertrages und dem Zeitpunkt des etwaigen Vertragsabschlusses sowie der etwaigen Bindungswirkung für die Parteien zu beantworten.

In diesem Zusammenhang verweist die Kommission auf den bereits erwähnten Beschluß des Verwaltungsrats der AIMA vom 20. September 1973. Nach Artikel 2 dieses Beschlusses komme der Vertrag zwischen der AIMA und dem Einlagerer zustande, „wenn dieser die Unterwerfungserklärung unterschreibt, durch die er sich verpflichtet, die im Lastenverzeichnis genannten Bedingungen zu erfüllen". Gemäß Artikel 5 des Beschlusses müsse die Erklärung der Unterwerfung unter das Lastenverzeichnis — bei sonstiger Nichtigkeit — innerhalb von 5 Tagen mit der beglaubigten Unterschrift versehen werden.

Entgegen den Behauptungen der italienischen Regierung ergebe sich aus diesen innerstaatlichen, vom Verwaltungsrat der AIMA erlassenen Rechtsvorschriften, daß die AIMA als für den Vertragsschluß entscheidend die Unterschrift des Unternehmers unter die Erklärung, daß er sich dem Lastenverzeichnis unterwerfe, angesehen habe und nicht die Erstellung des Einlagerungsprotokolls durch die Provinzialinspektion. Hinzu komme, daß der Unternehmer bis zu dieser Unterschrift gegenüber der AIMA zu nichts verpflichtet gewesen sei, selbst wenn die für die Einlagerung erforderlichen Voraussetzungen tatsächlich in vollem Umfang erfüllt gewesen seien. Folg-

lich habe die AIMA bis zur Unterzeichnung der Unterwerfungserklärung den Unternehmer in keiner Weise rechtlich zur Erfüllung seiner Verpflichtungen zwingen können.

Die Kommission schließt daraus, daß die Einlagerungen nicht im Einklang mit den Gemeinschaftsbestimmungen, sondern nach einem System durchgeführt worden seien, aufgrund dessen es der AIMA bisweilen bis zum letzten Tag der Einlagerung unmöglich gewesen sei, die endgültige Kontrolle vorzunehmen und die Erfüllung der Verpflichtungen durchzusetzen, die das Gemeinschaftsrecht dem Unternehmer durch das System der Verträge habe auferlegen wollen.

In ihrer Erwiderung behält die *italienische Regierung* ihre auf Artikel 1326 des italienischen Codice civile gestützte Auffassung bei. Aufgrund der durch das Zulassungsschreiben der AIMA erfolgten Annahme des von dem Unternehmer eingereichten Antrags hätten sich der Unternehmer wie auch die AIMA den entsprechenden Verpflichtungen unterworfen. Die Unterschrift unter das Lastenverzeichnis sei nur eine Formalität zum Zwecke der Zusammenfassung. Insoweit sei die Erläuterung durch den Beschluß des Verwaltungsrats der AIMA sowohl sprachlich als auch rechtlich ungenau.

Die italienische Regierung bemerkt abschließend, das bei der Auszahlung der Beihilfe durchgeführte Verfahren beweise, daß die Beihilfe im wesentlichen über etwaige Formfehler hinaus für eine tatsächliche und wirkliche Lagerhaltung gezahlt worden sei, der alle erforderlichen Kontrollen vorausgegangen seien.

Die *Kommission* bezieht sich in ihrer Gegenerwiderung auf das Urteil des Gerichtshofes vom 29. April 1982 in den Rechtssachen 66 und 99/81 (Pommerehnke/BALM, Slg. S. 1363), um ihre Auffassung zu bekräftigen, für gemeinschaftsrechtlich nicht geregelte Aspekte der Lagerverträge sei das innerstaatliche Recht, hier der Beschluß des Verwaltungsrats der AIMA vom 20. September 1973, maßgeblich. Man könne nicht unterstellen, daß ein Unternehmer bereits bei Einreichung des Antrags eine Verpflichtung eingehen wolle, obwohl die Vereinbarung seiner Verpflichtungen durch diesen Beschluß ausdrücklich bis zu der späteren Unterzeichnung des Lastenverzeichnisses hinausgeschoben werde. Der Vertrag sei deshalb vor dieser Unterzeichnung nicht nur aufgrund eines Formfehlers, sondern wegen fehlender Einigung der Parteien nicht zustande gekommen.

Was die Form betreffe, so sei nach Artikel 1326 des italienischen Codice civile die Annahme eines Antrags unwirksam, wenn der Antragende für sie eine bestimmte Form verlange, sie jedoch in einer anderen Form erklärt werde. Wenn man wie die italienische Regierung in der Rechtssache 1251/79 betreffend Lagerverträge für Wein (Slg. 1981, 205) die Auffassung vertrete, der Vertrag komme auf der Grundlage eines öffentlichen Angebots der AIMA zustande, dann verlange diese als Antragende, daß das Angebot in der Form einer Unterschrift unter das Lastenverzeichnis angenommen werde.

Im vorliegenden Fall lasse die italienische Regierung ihre in jener Rechtssache geäußerte Auffassung fallen und sehe jetzt im Antrag des Unternehmens ein Vertragsangebot. Aber auch dann beziehe sich dieses Angebot des Unternehmens auf das gesamte System der Lagerhaltung, das aus den gemeinschaftsrechtlichen und innerstaatlichen Vorschriften einschließlich der Formvorschriften bestehe.

Abschließend meint die Kommission, die Prüfung, ob alle Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfe erfüllt seien, sei

erst nach Übersendung des Zulassungsschreibens durchgeführt worden, worin die AIMA den Beginn des vereinbarten Einlagerungszeitraums sehe. In dem erwähnten Urteil vom 27. Januar 1981 in der Rechtssache 1251/79 habe der Gerichtshof aber bereits entschieden, daß der Begriff des „Vertragsabschlusses" nicht in einer Weise ausgelegt werden könne, die die Begründung eines Anspruchs auf die Gemeinschaftsbeihilfe zuließe, ehe noch das Vorliegen der Voraussetzungen für diese Beihilfe festgestellt sei.

c) Zum Ausschluß der Ausgaben im Zusammenhang mit der Beihilfe für die private Lagerung von getrocknetem oder geräuchertem Schweinefleisch

Die *italienische Regierung* trägt vor, die Verordnung Nr. 2600/74 der Kommission vom 11. Oktober 1974 zur Änderung der Verordnung Nr. 289/71 hinsichtlich der Durchführungsbestimmungen für die Gewährung von Beihilfen für die private Lagerhaltung von bestimmten getrockneten oder getrockneten und geräucherten Erzeugnissen des Sektors Schweinefleisch (ABl. L 277, S. 34) sei von der Kommission unrichtig ausgelegt worden.

Sie beruft sich darauf, daß nach Artikel 1 dieser Verordnung

„Beihilfen für die private Lagerhaltung ... nur für solche Erzeugnisse gewährt werden [können], die aus frischen Schlachtungen stammen und gelagert werden:

...

— in Form von getrockneten oder getrockneten und geräucherten Schinken, deren Zubereitung eine Reifung von mindestens 5 Monaten vor dem Verbrauch erfordert ..."

Artikel 2 dieser Verordnung laute:

„Bei getrockneten oder getrockneten und geräucherten Schinken

— beginnt die tatsächliche Lagerung am ersten Tag des sechsten Monats nach dem Beginn der Trocknung oder Trocknung und Räucherung,

— ist die Stückzahl und das Gewicht des Erzeugnisses im Vertrag anzugeben; beim Enderzeugnis darf das Gewicht nicht unter 70 % des zu Beginn der Trocknung oder Trocknung und Räucherung festgestellten Frischgewichts des Erzeugnisses liegen."

Die AIMA habe als Beginn der Trocknungsvorgänge den Zeitpunkt angesehen, in dem die erste Teilmenge der frischen Erzeugnisse abgewogen worden sei, die Gegenstand des jeweiligen Lagervertrags gewesen seien, und sei davon ausgegangen, daß die vertragliche Lagerzeit 5 Monate und 1 Tag später begonnen habe.

Die Kommission habe sich geweigert, die Ausgaben im Zusammenhang mit den fraglichen Verträgen zur Gemeinschaftsfinanzierung zuzulassen, mit der Begründung, daß die der vertraglichen Lagerung vorausgehende Mindesttrocknungsdauer für die gesamte Vertragsmenge gelte, so daß die vertragliche Lagerung nicht vor Ablauf des fünfmonatigen Zeitraums beginnen könne, der seinerseits an dem Tage beginne, an dem die letzte vertragliche Warenpartie zur Trocknung eingelagert worden sei. In diesem Zusammenhang habe sich die Kommission auf die Verordnung Nr. 1637/74 (ABl. L 173, S. 62) berufen, die die private Lagerhaltung von gefrorenem Schweinefleisch betreffe und nach der die Lagerzeit ebenfalls mit dem Tag des Abschlusses der Einlagerung beginne.

Dazu trägt die italienische Regierung vor, die Verordnungen über Beihilfen für die private Lagerung von Schweinefleisch hätten hinsichtlich des Beginns der vertraglichen Lagerzeit immer deutlich zwischen gefrorenen Erzeugnissen und

durch Trocknung oder Trocknung und Räucherung konservierten Erzeugnissen unterschieden, denn die jeweilige Lagerung dieser beiden Erzeugnisarten mache völlig unterschiedliche Maßnahmen erforderlich. Wenn der Verordnungsgeber getrocknetes Schweinefleisch wie frisches Schweinefleisch hätte behandeln wollen, dann hätte er in die Verordnung Nr. 2600/74 einen ähnlichen Text wie in die Verordnung Nr. 1637/74 aufgenommen, das heißt anstelle von „Beginn der Trocknung" eine Wendung wie „nach Abschluß der Trocknungsvorgänge" benutzt.

Die in Artikel 1 der Verordnung Nr. 2600/74 vorgeschriebene mindestens fünfmonatige Reifung sei keine Voraussetzung für den Beginn der Lagerzeiten, sondern diene der näheren Bestimmung der eingelagerten Erzeugnisse. Deshalb sei die italienische Interventionsstelle auch nicht davon ausgegangen, daß die eingelagerten Erzeugnisse in ihrer Gesamtheit „Enderzeugnisse" sein müßten, sondern habe die tatsächliche Einlagerung der zu trocknenden Erzeugnisse für ausreichend erachtet. Die Beihilfe sei für die Erzeugnisse gezahlt worden, die tatsächlich getrocknet gewesen seien. Im übrigen werde die Beihilfe je nach Frischgewicht des Erzeugnisses festgesetzt, während das Gewicht des Enderzeugnisses, das nicht unter 70 % des Frischgewichts liegen dürfe, nur für die Kontrolle der Trocknung eine Rolle spiele und folglich im Lagervertrag nicht unbedingt angegeben zu werden brauche.

Jedenfalls seien hinsichtlich der Auslegung der Regelung Zweifel laut geworden. In diesem Zusammenhang verweist die italienische Regierung in erster Linie auf einen „Vorschlag für eine Verordnung der Kommission zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1092/80 über Durchführungsbestimmungen für die Gewährung von Beihilfen für die private Lagerhaltung von Schweinefleisch" (Dok. VI/571/81 geänd. 3) vom 7. Mai 1981, wonach die Lagerung am 151. Tag nach der Feststellung des Gewichts beginne, das die erste Teilmenge der dem Vertrag unterliegenden Erzeugnisse vor der Trocknung und/oder Räucherung gehabt habe. In einem späteren Dokument (vom 4. November 1981) sei vorgeschlagen worden, die Regelung umgekehrt dahin gehend zu fassen, daß die Lagerung am 151. Tag nach dem Beginn der Trocknung der letzten Teilmenge des dem Vertrag unterliegenden Erzeugnisses beginne.

Anschließend habe die Kommission in einem Arbeitsdokument vom 1. April 1982 zur privaten Lagerung im Sinne der Verordnung Nr. 717/82 ausgeführt, die Lagerzeit beginne am Anfang der ersten Stunde des Tages nach der Beendigung der Einlagerungsvorgänge. Der Vertreter der Kommission im Verwaltungsausschuß, der dieses Dokument geprüft habe, habe erklärt, an diese Bestimmung seien die Interventionsstellen von der in der Verordnung Nr. 717/82 geregelten Lagerung an gebunden; die Kommission werde insoweit die früheren Lagerungen nicht beanstanden und somit der offensichtlichen Diskrepanz zwischen den geltenden Regelungen Rechnung tragen.

Schließlich macht die italienische Regierung geltend, die Kommission sei mit dafür verantwortlich, wenn die in Rede stehenden gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen unrichtig ausgelegt worden sein sollten. In diesem Zusammenhang verweist sie auf einen Schriftwechsel, der im Oktober 1975 zwischen der AIMA und den zuständigen Dienststellen der Kommission hinsichtlich der Bedeutung des Ausdrucks „erster Tag des sechsten Monats" in Artikel 2 der Verordnung Nr. 2600/74 geführt worden sei, sowie auf bilaterale Treffen, die im September und

November 1975 zur Prüfung des Ablaufs der fraglichen Lagerungsverfahren stattgefunden hätten. Ein etwaiger Irrtum bei der Auslegung sei auch der Kommission anzulasten, da diese sich bei den genannten Gelegenheiten der von der italienischen Verwaltung vertretenen Lösung nicht widersetzt habe. Folglich müßten die von der AIMA in diesem Bereich gemachten Ausgaben nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes vom EAGFL getragen werden.

Die *Kommission* trägt vor, sie habe, um einer Überbelastung der Kühlhäuser zu begegnen, in der Verordnung Nr. 2600/74 erwogen, daß „die Möglichkeit einer Lagerung von getrockneten oder getrockneten und geräucherten Schinken vorzusehen [ist]".

In Artikel 1 dieser Verordnung sei der Begriff „getrockneter oder getrockneter und geräucherter Schinken" dahin gehend umschrieben worden, daß nur ein Erzeugnis beihilfefähig sei, das einer fünfmonatigen Reifung unterzogen worden sei. Daher könne sich die in Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 289/71 (ABl. L 35, S. 7) vorgesehene Verpflichtung des Lagerhalters, die vereinbarte Menge des betreffenden Erzeugnisses fristgerecht einzulagern und während der vereinbarten Lagerzeit zu lagern, nur auf Erzeugnisse beziehen, hinsichtlich deren die Mindestreifezeit eingehalten worden sei.

In Artikel 2 der Verordnung Nr. 2600/74 werde sodann der Beginn der vertraglichen Lagerung in bezug auf die Mindestreifezeit geregelt. Diese Bestimmung lasse die Definition des von der Verordnung erfaßten Erzeugnisses völlig unberührt; sie beziehe sich ausschließlich auf den Beginn der Trocknung und/oder Räucherung bei jedem vertraglich einzulagernden Schinken. Im Falle eines Lagervertrages über eine aus mehreren Einzelstücken bestehende Partie sei die Reifebedingung also erst am ersten Tag des sechsten Monats nach dem Beginn der Trocknung des letzten Schinkens dieser Partie erfüllt, und die tatsächliche Lagerung der gesamten Partie könne erst dann beginnen.

Mit dieser Regelung solle offensichtlich erreicht werden, daß die „fertigen" Erzeugnisse, das heißt die Erzeugnisse mit der erforderlichen Mindestreife, für die gesamte Lagerzeit vom Markt zurückgezogen würden. Denn die Gemeinschaftsbeihilfen hätten den Zweck, einen Ausgleich dafür zu gewähren, daß Endprodukte freiwillig und unentgeltlich vom Markt genommen würden. Die von der italienischen Regierung vertretene Auslegung laufe dagegen darauf hinaus, einen Ausgleich dafür zu gewähren, daß das Erzeugnis zum Zwecke seiner Reifung vom Markt genommen werde. Diese Rücknahme werde jedoch schon durch den bei dem ausgereiften Schinken eingetretenen Wertzuwachs kompensiert.

Nach der italienischen Auffassung erhalte der Unternehmer die Beihilfe für die gesamte vereinbarte Lagerzeit, obwohl nur ein Teil der gelagerten Gesamtmenge während der vollen Lagerzeit die Reifebedingungen erfülle.

Auch aus den Bestimmungen von Artikel 2 der Verordnung Nr. 2600/74, die das Gewicht des Enderzeugnisses im Verhältnis zum Frischgewicht des Erzeugnisses regelten, ergebe sich, daß das Gewicht des Enderzeugnisses bekannt und daß folglich das fragliche Erzeugnis vor Beginn der tatsächlichen Lagerung im Sinne der Verordnung „fertig" sein müsse.

Durch die Gewährung der Beihilfe für die Lagerung „unfertiger" Schinken habe die AIMA gegen die einschlägige Gemeinschaftsverordnung verstoßen; deshalb könnten die diesbezüglichen Ausgaben nicht zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts übernommen werden.

Durch den von der italienischen Regierung erwähnten Richtlinienvorschlag habe die bestehende Regelung nicht ausgelegt, sondern geändert werden sollen. Dieser Vorschlag sei der Kommission nicht unterbreitet, sondern von den Dienststellen zurückgezogen worden. Das von der italienischen Regierung genannte Arbeitsdokument vom 1. April 1982 betreffe ein Problem, das mit dem Gegenstand der vorliegenden Rechtssache nichts zu tun habe, nämlich die Nichtanwendung der einheitlichen Bestimmungen der Verordnung Nr. 1182/71 zur Festlegung der Regeln für die Fristen, Daten und Termine (ABl. L 124, S. 1) im Bereich der verschiedenen Marktorganisationen.

Die Frage, inwieweit die Reifebedingung gelte, sei weder in dem Schriftwechsel vom Oktober 1975 noch bei den bilateralen Treffen zwischen der AIMA und den Dienststellen der Kommission im September und November 1975 erörtert worden. Die Kommission habe die von der AIMA beabsichtigte Auslegung zu keinem Zeitpunkt gekannt.

d) Zum Ausschluß der Ausgaben im Zusammenhang mit Beihilfen für die Lagerung von Wein

Die Kommission weigert sich, die Beihilfen zur Gemeinschaftsfinanzierung zuzulassen, die aufgrund von privaten Lagerverträgen für Wein gewährt wurden; diese Verträge waren nach Ablauf der gemeinschaftsrechtlich vorgesehenen Fristen rückwirkend abgeschlossen worden. Die *italienische Regierung* ersucht den Gerichtshof, diese Problematik, über die bereits in dem Urteil vom 27. Januar 1981 in der Rechtssache 1251/79 (Slg. S. 205) entschieden worden sei, noch einmal zu überprüfen.

In bezug auf die kurz- und langfristigen Verträge, um die es in der vorliegenden Rechtssache gehe und die in den Wirtschaftsjahren 1973/74 und 1974/75 abgeschlossen worden seien, sei die Lage eine andere als im Wirtschaftsjahr 1971/72, das Gegenstand des vorerwähnten Urteils gewesen sei. Denn die AIMA habe die Beihilfen nicht mehr erst ab dem Tage, an dem die Erklärung der Unterwerfung unter das Lastenverzeichnis unterschrieben worden sei, ausgezahlt, sondern — ihrer Auffassung eher entsprechend — ab dem Tage der Einreichung des Antrags, der für sie den Tag des Vertragsabschlusses darstelle.

Im übrigen habe der Gerichtshof in seinem Urteil seine Argumentation darauf gestützt, daß die Interventionsstelle vor Vertragsabschluß prüfen müsse, ob die Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfe erfüllt seien. Der Vertrag könne jedoch nach Ansicht der italienischen Regierung unabhängig von dieser Prüfung zustande kommen; das ergebe sich aus Artikel 7 der Verordnung Nr. 1437/70 der Kommission vom 20. Juli 1970 (ABl. L 160, S. 16), wonach der Erzeuger während der Geltungsdauer des Vertrages verpflichtet sei, jederzeit die Überprüfung der Identität und der Menge der durch den Vertrag betroffenen Weine zuzulassen.

In ihrer Erwiderung macht die italienische Regierung noch geltend, der von der Kommission in dem Zusammenfassenden Bericht erwähnte Verkauf eingelagerter Erzeugnisse während der Vertragsdauer sei niemals festgestellt worden. Aufgrund des Ergebnisses der ersten vor Ort durchgeführten Prüfung habe die AIMA nur einige Rechenfehler der Erzeuger berichtigen müssen.

Die *Kommission* erklärte, das Problem sei durch das vorerwähnte Urteil in der Rechtssache 1251/79 gelöst worden, und zwar mutatis mutandis auch, was die kurzfristigen Lagerverträge anbelange, die für einen Zeitraum vor ihrem Zustandekommen abgeschlossen worden seien.

Im übrigen verweist sie auf ihr Vorbringen zur Beihilfe für die private Lagerung von Käse.

e) Zum Ausschluß der Ausgaben im Zusammenhang mit Beihilfen für die Umlagerung von Tafelwein

In diesem Zusammenhang beziehen sich die Parteien auf die von ihnen jeweils vorgeschlagene Lösung des Problems der Lagerverträge für Wein, denn nach der Verordnung Nr. 2117/75 der Kommission vom 12. August 1975 (ABl. L 215, S. 18) kann eine Umlagerungsbeihilfe nur für Wein gewährt werden, für den gemäß der Verordnung Nr. 1437/70 im Weinwirtschaftsjahr 1974/75 ein Lagervertrag abgeschossen wurde.

IV — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 23. November 1982 haben die Parteien mündlich zur Sache verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 18. Januar 1983 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Italienische Republik hat mit Klageschrift, die am 11. Februar 1982 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Aufhebung der Entscheidung 81/1044 der Kommission vom 16. November 1981 über den von der Italienischen Republik vorgelegten Rechnungsabschluß für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1975 finanzierten Ausgaben (ABl. L 375, S. 27), soweit die Kommission Beihilfezahlungen für zur Futtermittelherstellung verwendetes Magermilchpulver, für die Lagerung von getrocknetem Fleisch, für die Lagerung von Wein, für die Umlagerung von Wein und für die Lagerung von Käse in Höhe von 8 395 731 522 Lire nicht als zu Lasten des EAGFL gehend anerkannt hat.

a) Beihilfen für Magermilchpulver

2 Artikel 1 der Verordnung Nr. 990/72 der Kommission vom 15. Mai 1972 über die Durchführungsbestimmungen zur Gewährung von Beihilfen für Magermilchpulver für Futterzwecke und zu Mischfutter verarbeitete Magermilch (ABl. L 115, S. 1) bestimmt, daß eine Beihilfe nur für Magermilchpulver gewährt wird, das unter den in Artikel 4 genannten Bedingungen zu Mischfutter verarbeitet worden ist. Die letztgenannte Bestimmung enthält die Bedingungen, denen das Magermilchpulver entsprechen muß.

3 Die italienische Regierung macht geltend, die Kommission hätte einen Betrag als zu Lasten des EAGFL gehend anerkennen müssen, der dem Verarbeitungsverlust, das heißt dem Teil des Magermilchpulvers entspreche, der aus rein technischen Gründen beim Vorgang der Mischfutterherstellung verlorengehe. Die von der AIMA, der italienischen Interventionsstelle, an die Hersteller gezahlten Beihilfen hätten solche Verluste in Höhe von maximal 2 % des Gesamtbetrags der Beihilfe eingeschlossen.

4 Nach Ansicht der Kommission kann nur für das tatsächlich zu Futtermitteln verarbeitete Milcherzeugnis eine Gemeinschaftsbeihilfe gewährt werden. Die Auffassung der italienischen Regierung laufe auf die Gewährung dieser Beihilfe für jede Menge von Milcherzeugnissen hinaus, die bei der Herstellung von Futtermitteln verwendet werde.

5 Der Auffassung der Kommission ist zu folgen. Sie entspricht dem Wortlaut der Verordnung Nr. 990/72 und stützt sich auf deren Begründungserwägungen, in denen es im Anschluß an den Hinweis darauf, daß die seinerzeit geltende Regelung in einigen Punkten geändert werden müsse, ausdrücklich heißt, es müsse sichergestellt werden, „daß die Magermilch und das Magermilchpulver, für die die Beihilfen gewährt werden, tatsächlich als Viehfutter verwendet werden".

6 Die italienische Regierung behauptet noch, die Kommission habe, auch wenn ihre Auslegung richtig sei, die fraglichen Ausgaben nicht um 2 % verringern dürfen, da es sich dabei um den in der italienischen Regelung vorgesehenen Höchstsatz handele. In Wirklichkeit müsse der durchschnittliche Verlustanteil, für den die Beihilfe ausgezahlt worden sei, auf 1 % veranschlagt werden.

7 Zum Beweis hat die italienische Regierung dem Gerichtshof eine Tabelle vorgelegt, die allerdings nur 25 % der 1974 und 1975 in Italien zu Futtermitteln verarbeiteten Gesamtmenge an Milchpulver erfaßt. Hinsichtlich dieser Teilmenge betrug der durchschnittliche Verlust 1,745 % für das Jahr 1974 und 1,464 % für das Jahr 1975.

8 Damit ist nicht bewiesen, daß hinsichtlich der verarbeiteten Gesamtmenge der tatsächliche Verlustanteil deutlich von dem in der italienischen Regelung vorgesehenen Höchstsatz von 2 % abweicht, den die Kommission beim Rechnungsabschluß zugrunde gelegt hat.

9 Daher ist das Vorbringen gegen die Entscheidung der Kommission, soweit es um die Beihilfen für Magermilchpulver geht, zurückzuweisen.

b) Beihilfen für die Lagerung von getrocknetem Fleisch

10 Nach Artikel 2 der Verordnung Nr. 2600/74 der Kommission vom 11. Oktober 1974 zur Änderung der Verordnung Nr. 289/71 hinsichtlich der Durchführungsbestimmungen für die Gewährung von Beihilfen für die private Lagerhaltung von bestimmten getrockneten oder getrockneten und geräucherten Erzeugnissen des Sektors Schweinefleisch (ABl. L 277, S. 34) beginnt die tatsächliche Lagerung bei getrockneten oder getrockneten und geräucherten Schinken am ersten Tag des sechsten Monats nach dem Beginn der Trocknung oder Trocknung und Räucherung.

11 Zwischen den Parteien besteht Streit über die Bedeutung des Ausdrucks „Beginn der Trocknung oder Trocknung und Räucherung". Nach Ansicht der italienischen Regierung beginnen diese Vorgänge mit dem Abwiegen der ersten Teilmenge der frischen Erzeugnisse, die Gegenstand des jeweiligen Lagervertrags sind. Die Kommission meint dagegen, von einem Beginn der genannten Vorgänge könne erst gesprochen werden, wenn alle Erzeugnisse, die die einzulagernde Warenpartie bildeten, abgewogen worden seien.

12 Die Kommission führt dazu aus, getrockneter oder getrockneter und geräucherter Schinken werde in Artikel 1 der Verordnung Nr. 26000/74 als Erzeugnis definiert, das einer Reifung von mindestens fünf Monaten unterzogen worden sei. Daher könne die Gemeinschaftsbeihilfe für die Lagerung von getrockneten oder getrockneten und geräucherten Schinken nur gewährt werden, wenn das betreffende Erzeugnis bereits einer solchen Reifung unterzogen worden sei.

13 Der Auffassung der Komission ist zuzustimmen. Die von der italienischen Regierung befürwortete Auslegung würde nämlich dazu führen, daß zumindest für einen Teil der fraglichen Erzeugnisse bereits während deren Reifung Beihilfen gezahlt würden, obwohl die Beihilferegelung darauf abzielt, daß Erzeugnisse vom Markt genommen werden, die alle Voraussetzungen erfüllen, um auf den Markt gebracht zu werden.

14 Daher ist die Klage auch insoweit unbegründet.

c) Beihilfen für die Lagerung von Wein

15 Die italienische Regierung räumt ein, daß die Weigerung der Kommission, den streitigen Betrag bezüglich der Beihilfe für die Lagerung von Wein für das Jahr 1975 zu Lasten des EAGFL zu übernehmen, auf denselben Gründen beruht wie die das Jahr 1973 betreffende entsprechende Weigerung und daß der Gerichtshof die Klage der Italienischen Republik gegen die letztgenannte Weigerung mit Urteil vom 27. Januar 1981 in der Rechtssache 1251/79 (Italien/Kommission, Slg. S. 205) abgewiesen hat. Gleichwohl ersucht die italienische Regierung den Gerichtshof, sich mit der fraglichen Problematik erneut auseinanderzusetzen.

16 Wie die italienische Regierung zu Recht bemerkt, wurde in dem Urteil vom 27. Januar 1981 entschieden, daß die AIMA die Beihilfen für die Lagerung von Wein im Jahr 1973 nicht entsprechend der einschlägigen Gemeinschaftsregelung ausgezahlt hatte, da die Lagerverträge nicht vor einem bestimmten Zeitpunkt abgeschlossen worden waren. Der Gerichtshof hat ausgeführt, daß ein Lagervertrag nach den einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen erst mit der Erstellung der Vertragsurkunde zustande kommt, nachdem festgestellt worden ist, daß die Voraussetzungen für die Gewährung der Gemeinschaftsbeihilfe erfüllt sind.

17 Die italienische Regierung wendet sich gegen diese Auslegung, bringt jedoch keine Argumente vor, die nicht bereits in dem genannten Urteil geprüft worden wären.

18 Folglich muß die Klage auch insoweit abgewiesen werden.

d) Beihilfen für die Umlagerung von Wein

19 Die Parteien stimmen darin überein, daß dieser Klageantrag das gleiche Problem aufwirft wie der Antrag bezüglich der Lagerung von Wein, denn die Umlagerungsbeihilfe hängt davon ab, daß vor der Umlagerung ein Lagervertrag „abgeschlossen" worden ist.

20 Aufgrund der vorstehenden Erwägungen muß daher auch dieser Klageantrag abgewiesen werden.

e) Beihilfen für die Lagerung von Käse

21 Nach Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 971/68 des Rates vom 15. Juli 1968 zur Festlegung der Grundregeln für die Interventionen auf dem Markt für Grana-padano- und Parmigiano-Reggiano-Käse (ABl. L 166, S. 8) hängt die Gewährung der Beihilfe für die private Lagerhaltung dieser Käsesorten vom Abschluß eines Lagervertrags zwischen der Interventionsstelle und jedem Interessenten ab, von dem zu erwarten ist, daß er die Vertragsbedingungen erfüllt.

22 Die italienische Regierung trägt vor, nach der von der AIMA gepflogenen Praxis müsse die Erstellung des den Zeitpunkt des Einlagerungsbeginns wiedergebenden Einlagerunsprotokolls durch einen Staatsbeamten dem Abschluß eines Vertrages gleichgesetzt werden.

23 Die Kommission ist der Ansicht, ein Lagervertrag im Sinne von Artikel 10 der Verordnung Nr. 971/68 komme erst zustande, wenn die Vertragsurkunde von dem Einlagerer und dem Vertreter der Interventionsstelle unterschrieben werde. Nach Artikel 11 der Verordnung Nr. 971/68 müsse der Lagervertrag zumindest Bestimmungen über die eingelagerte Käsemenge, den Beihilfebetrag, die für die Erfüllung des Vertrages gültigen Zeitpunkte, die Bedingungen hinsichtlich der Mindestkäsemenge je Warenpartie sowie die Kontrollmaßnahmen enthalten.

24 Die italienische Regierung stützt ihr Vorbringen im wesentlichen auf das Argument, daß für den Abschluß eines Vertrages über die Lagerung von Käse das innerstaatliche Recht maßgeblich sei. Im Unterschied zu den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Lagerung von Wein, die Gegenstand des Urteils vom 27. Januar 1981 gewesen seien, stellten die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Lagerung von Käse für den Vertrag kein besonderes Formerfordernis auf. Nach den allgemeinen Bestimmungen des italienischen Zivilrechts sei ein Vertrag dann abgeschlossen, wenn eine Willensübereinstimmung der beiden Vertragsparteien zustande komme. Indem der Einlagerer der AIMA einen Antrag auf Abschluß eines Lagervertrages zusende, mache er der AIMA ein Angebot, das diese mit Abfassung des Pro-

tokolls annehme, in dem die eingelagerten Käsemengen festgestellt würden. Die in einem Lastenverzeichnis bestehende Vertragsurkunde, zu deren Unterzeichnung der betreffende Einlagerer später aufgefordert werde, fasse lediglich die bereits durchgeführten Maßnahmen aus buchungstechnischen Gründen zusammen.

25 Die Kommission geht wie die italienische Regierung davon aus, daß im vorliegenden Fall für den Abschluß des Lagervertrages das italienische Recht maßgeblich sei. Nach den die Tätigkeit der AIMA regelnden innerstaatlichen Vorschriften komme jedoch der Vertrag zwischen dieser Einrichtung und einem Einlagerer dann zustande, wenn dieser die Unterwerfungserklärung unterschreibe, durch die er sich verpflichte, die in dem Lastenverzeichnis aufgeführten Bedingungen einzuhalten.

26 Dazu ist zu bemerken: Obwohl das Gemeinschaftsrecht für den Vertrag über die Lagerung von Käse nicht ausdrücklich eine bestimmte Form vorschreibt, liegt ihm der Gedanke zugrunde, daß die in Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 971/68 vorgesehene Gemeinschaftsbeihilfe für eine Einlagerung nur dann gezahlt werden kann, wenn dieser der Abschluß eines schriftlichen Vertrages vorausgeht.

27 Dieses Erfordernis ergibt sich erstens aus den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 971/68. Darin wird nach dem Hinweis darauf, daß die private Lagerhaltung zur Herstellung des Marktgleichgewichts beitragen müsse, ausgeführt, es seien gemeinschaftliche Bestimmungen vorzusehen, durch die die ordnungsgemäße Anwendung dieser Form der Lagerhaltung gewährleistet werden könne; zur Verwirklichung dieses Ziels müsse insbesondere „ein nach gemeinschaftlichen Regeln aufgestellter Lagervertrag" vorgesehen werden.

28 Daß der Lagervertrag schriftlich abgeschlossen werden muß, folgt zweitens aus den einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften, insbesondere aus Artikel 11 der Verordnung Nr. 971/68, in dem eine Reihe von Bestimmungen aufgeführt ist, die der Vertrag zwingend enthalten muß. Dieselbe Schlußfolgerung läßt sich aus Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1107/68 der Kommission vom 27. Juli 1968 über Durchführungsbestimmun-

gen betreffend die Interventionen auf den Märkten der Käsesorten Grana padano und Parmigiano-Reggiano (ABl. L 184, S. 29) herleiten, wonach der Einlagerer die Beihilfe verliert, wenn im Vertrag aufgeführte Käsemengen vor dem Auslaufen des Vertrages ausgelagert werden.

29 Diese Auslegung ist schließlich auch im Hinblick auf die Ziele geboten, die mit der betreffenden Interventionsregelung verfolgt werden. Diese Regelung, die sich in die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse einfügt, soll unter anderem durch eine Gemeinschaftsbeihilfe für die private Lagerung bestimmter Käsesorten zur Stabilisierung der Märkte für Milch und Milcherzeugnisse beitragen; eine derartige Stabilisierung kann nur erreicht werden, wenn Gemeinschaftsvorschriften sicherstellen, daß die Käsemengen, hinsichtlich deren Lagerverträge abgeschlossen sind, tatsächlich vom Markt genommen werden.

30 Folglich kommt ein Lagervertrag im Sinne der Verordnung Nr. 971/68 erst zustande, wenn die Vertragsurkunde unterschrieben wird. Übrigens regeln die für die Tätigkeit der AIMA maßgeblichen italienischen Vorschriften die Einzelheiten bezüglich der Unterzeichnung der Lagerverträge gerade deshalb, um diesem gemeinschaftsrechtlichen Erfordernis gerecht zu werden.

31 Das Vorbringen der italienischen Regierung gegen die Weigerung, bestimmte Ausgaben im Zusammenhang mit den Beihilfen für die Lagerung von Käse als zu Lasten des EAGFL gehend anzuerkennen, ist daher zurückzuweisen.

32 Aufgrund all dieser Erwägungen muß die Klage abgewiesen werden.

Kosten

33 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, hat sie die Kosten zu tragen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**

2. **Die Klägerin hat die Kosten zu tragen.**

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Bosco Koopmans Due Bahlmann

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. März 1983.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIMONE ROZÈS

(siehe Rechtssache 61/82, S. 676)