SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS WALTER VAN GERVEN
vom 4. Juli 1989 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die italienische Regierung beantragt gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag die teilweise Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission vom 5. November 1987 über die Rückvergütung der den Organisationen von Obst- und Gemüseerzeugern (im weiteren: die Organisationen) im Jahr 1984 gewährten Beihilfen an die Italienische Republik durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (im weiteren: EAGFL), Abteilung Ausrichtung [1]. Die italienische Regierung beanstandet, daß mit der Entscheidung der Kommission von dieser Beihilfe nur 700 924 892 LIT als zu Lasten des EAGFL gehend anerkannt worden seien, obwohl Italien die Rückvergütung von 2 935 382 400 LIT beantragt hatte.

Der rechtliche Rahmen

2. Im Mittelpunkt des Rechtsstreits zwischen den Parteien steht Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 des Rates vom 18. Mai 1972 über eine gemeinsame Marktorganisation für Obst- und Gemüse [2]. Mit Titel II dieser Verordnung, zu dem Artikel 14 gehört, wird ein Beihilfesystem für die Organisationen von Obst- und Gemüseerzeugern eingeführt. Artikel 13 nennt die Voraussetzungen, die diese Organisationen erfüllen müssen, um für diese als „Starthilfe" bekannte Beihilfe in Betracht zu kommen [3]. Artikel 14 behandelt dann die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, Beihilfen zu gewähren. Gemäß Artikel 36 Absatz 2 der Verordnung wird diese Starthilfe den Mitgliedstaaten vom EAGFL, Abteilung Ausrichtung, in Höhe von 50 % ihres Betrags erstattet.

Sehen wir uns Artikel 14 Absatz 1, um den sich der Rechtsstreit dreht, näher an:

„Die Mitgliedstaaten können 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. Der Betrag dieser Beihilfen darf im ersten Jahr 3 %, im zweiten Jahr 2 % und im dritten Jahr 1 % des Wertes der von der Tätigkeit der Erzeugerorganisation erfaßten vermarkteten Erzeugung nicht überschreiten. Der Wert dieser Erzeugung wird jedes Jahr pauschal auf folgender Grundlage errechnet:

— vermarktete Durchschnittsproduktion der der Organisation beigetretenen Er-

* Originalsprache: Niederländisch.

1 — Die Nummer der angefochtenen Entscheidung ist C (87) 2027.

2 — ABl. 1972, L 118, S. 1.

3 — Dazu das Urteil des Gerichtshofes vom 28. Januar 1986 in der Rechtssache 129/84, Italien/Kommission, Slg. 1986, 309, sowie die Schlußanträge von Generalanwalt Sir Gordon Slynn, insbesondere auf den Seiten 312 bis 319, die im wesentlichen diesen Artikel 13 betreffen.

zeuger in den drei ihrem Beitritt vorausgehenden Kalenderjahren,

— von diesen Erzeugern im gleichen Zeitraum erzielte durchschnittliche Erzeugerpreise."

Folgende Passage des gerade zitierten Artikels 14 Absatz 1 macht den Kern des Streits zwischen den Parteien aus: „können den Erzeugerorganisationen in den ersten drei Jahren nach ihrer Gründung Beihilfen gewähren".

3. Der im Schriftwechsel zwischen den Parteien dargelegte Streitpunkt betrifft die Weigerung der Kommission, von Italien gewährte Beihilfen, die mehr als drei Jahre nach Gründung der betreffenden Organisation oder, im Fall der Beihilfe für das dritte Jahr, mehr als vier Jahre nach ihrer Gründung gezahlt wurden, als zu Lasten des EAGFL gehend anzuerkennen.

Aus der Tatsache, daß die Kommission für bestimmte Beihilfen auch ein viertes Jahr berücksichtigt, ergibt sich, daß ihre Vorgehensweise nicht ausschließlich auf dem zitierten Artikel 14 Absatz 1 beruht. Im Laufe der Jahre hat die Kommission nämlich im Hinblick auf die Schwierigkeiten bei der Anwendung der Verordnungsbestimmungen eine gewisse Lockerung der Regeln akzeptiert.

4. Zur richtigen Einordnung der einschlägigen Verordnungsbestimmungen darf ich nicht versäumen, auf den im Jahre 1978 [4] in die Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 eingefügten Artikel 14 Absatz 1 a [5] zu verweisen. Dieser Artikel 14 Absatz 1 a sieht ein Beihilfesystem vor, bei dem die Beträge anders festgelegt werden: nicht als eine *Pauschale* auf der Grundlage der vermarkteten Produktion der der Organisation beigetretenen Erzeuger vor ihrem Beitritt, sondern auf der Grundlage der von der Tätigkeit der Organisation erfaßten vermarkteten Erzeugung bis zur Höchstgrenze der *tatsächlichen Kosten* der Gründung und Verwaltungstätigkeit der Organisation. Ein zweiter Unterschied zu dem System des Artikel 14 Absatz 1 besteht darin, daß nach Artikel 1 a Unterabsatz 2 die „*Zahlung* dieser Beihilfen ... innerhalb von sieben Jahren nach dem *Gründungs*tag" erfolgt (meine Hervorhebung). In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission mitgeteilt, daß das neuere System des Artikels 14 Absatz 1 a ausschließlich in Frankreich angewandt werde, während das ältere System des Artikels 14 Absatz 1, um das es hier geht, ausschließlich in Italien angewandt werde. Frankreich und Italien sind somit die einzigen Mitgliedstaaten, in denen eines der beiden Systeme angewandt wird.

5. Ich möchte auch nicht versäumen, auf die Verordnung (EWG) Nr. 3284/83 des Rates vom 14. November 1983 [6] zu verweisen. Diese Änderungsverordnung geht davon aus, daß nur die Regelung des Artikels 14 Absatz 1 a, die die Kosten auf die tatsächlichen Gründungs- und Verwaltungskosten begrenzt, endgültig beibehalten werden soll [7]. Die Regelung des Artikels 14 Absatz 1 soll nur noch für eine begrenzte Zeit mög-

4 — Verordnung (EWG) Nr. 1154/78 des Rates vom 30. Mai 1978 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 über eine gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse (ABl. L 144, S. 5).

5 — Dieser Artikel ist im Sitzungsbericht in der Zusammenfassung des Schreibens des italienischen Ministeriums vom 18. Juli 1986 erwähnt.

6 — Zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 über eine gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse (ABl. L 325, S. 1).

7 — Dritte Begründungserwägung.

lich sein. In dem neuen Artikel 14, wie er durch die Verordnung (EWG) Nr. 3284/83 eingeführt wurde, findet sich die Regelung des ursprünglichen Artikels 14 Absatz 1 a dann auch in Absatz 1 wieder, während die Regelung des ursprünglichen Artikels 14 Absatz 1 in Absatz 2 aufgenommen wurde.

Es gibt noch einige inhaltliche Änderungen, die für die Beurteilung des vorliegenden Rechtsstreits von Bedeutung sind. Erstens wird in Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c eine zusätzliche Voraussetzung für die Gewährung der Beihilfe an eine Organisation aufgestellt — diese muß anerkannt worden sein — und in Artikel 13 Absatz 2 den Mitgliedstaaten ein Anerkennungssystem vorgeschrieben. Zweitens wird in beiden Regelungen der Zeitpunkt des Beginns der *Zahlungs*frist festgelegt, wobei es sich um den Zeitpunkt der *Anerkennung* handelt.

Vorbringen der Parteien

6. Die italienische Regierung hat ihre Klageschrift in drei Hauptklagegründe unterteilt; daneben bringt sie hilfsweise noch einen weiteren Klagegrund vor. Mit dem ersten Klagegrund wird geltend gemacht, die Begründung der angefochtenen Entscheidung sei unzureichend. Mit dem zweiten Klagegrund der italienischen Regierung, der bei weitem der wichtigste ist, wird die Verletzung und unrichtige Anwendung des zitierten Artikels 14 der Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 in Verbindung mit dem ebenfalls schon genannten Artikel 36 dieser Verordnung gerügt. Mit diesem Klagegrund wird der Kommission im wesentlichen vorgeworfen, sie nehme zu Unrecht an, daß Artikel 14 eine Frist für die Zahlung und nicht nur für die Gewährung der Beihilfe vorsehe. Mit ihrem dritten Hauptklagegrund macht die italienische Regierung eine Überschreitung von Befugnissen geltend; ich werde diesen Klagegrund nicht gesondert behandeln, da er größtenteils mit dem zweiten Klagegrund zusammenfällt und ansonsten zu dem hilfsweise vorgebrachten Klagegrund gehört.

Mit diesem Hilfsklagegrund wird geltend gemacht, selbst wenn die in der angefochtenen Entscheidung vorgeschriebene zwingende Frist für die Zahlung der Beihilfe gültig sein sollte, müsse sie doch wenigstens vom Zeitpunkt der Anerkennung der Organisationen und nicht vom Zeitpunkt ihrer Gründung an laufen, und zwar wegen des Vertrauens, das die Kommission durch ihr an Italien gerichtetes Schreiben Nr. 12.060 vom 30. Juli 1980 hervorgerufen habe. Für einen Fristbeginn mit der Anerkennung anstelle der Gründung kann die italienische Regierung sich auch auf ein „systematisches" Argument berufen: In anderen ähnlichen Beihilfesystemen für Erzeugerorganisationen[8] und auch in dem schon unter Nr. 5 untersuchten neuen System wird ausnahmslos der Zeitpunkt der Anerkennung als Referenzzeitpunkt zugrunde gelegt[9].

In der mündlichen Verhandlung hat sich ergeben, daß die Kommission die Begründetheit des hilfsweise vorgebrachten Klagegrunds anerkennt. Außer in meinem Antrag werde ich also in meinen Ausführungen nicht auf das Hilfsvorbringen zurückkommen.

8 — Siehe insbesondere die (im schriftlichen Verfahren von der Kommission zitierte) Regelung für den Hopfensektor (Verordnung Nr. 1696/71 des Rates vom 26. Juli 1971, ABl. L 175, S. 1, Artikel 8), die für den Fischereisektor (Verordnung Nr. 100/76 des Rates vom 19. Januar 1976, ABl. L 20, S. 1, Artikel 6 Absatz 1 Unterabsatz 2) und die Regelung für mehrere unterschiedliche Sektoren in drei Mitgliedstaaten, die zusammen in der Verordnung Nr. 1360/78 (ABl. L 166, S. 1, Artikel 10) geregelt sind.

9 — Es stimmt allerdings, daß in diesen Fällen gemeinschaftsrechtlich ein Anerkennungsverfahren vorgesehen ist (siehe oben unter Nr. 5). Außerdem könnte das „systematische Argument" in Verbindung mit dem Wortlaut des Artikels 14 auch einen Gegenschluß begründen. Im übrigen ging auch das von Frankreich angewandte System in diesem Sektor in seiner ursprünglichen Form vom Zeitpunkt der *Gründung* aus. Siehe oben unter Nr. 4.

Der Klagegrund der unzureichenden Begründung

7. Mit ihrem ersten Klagegrund macht die italienische Regierung geltend, die Begründung der angefochtenen Entscheidung sei unzureichend, auch wenn in der vorletzten Begründungserwägung dieser Entscheidung auf das Schreiben Nr. 61.000 der Kommission vom 17. Juli 1987 Bezug genommen werde, in dem die Kommission einen Briefwechsel mit der italienischen Regierung förmlich abgeschlossen habe.

Die Kommission verweist dazu auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes, aus der sich ergebe, daß eine kurze Begründung der EAGFL-Entscheidungen als ausreichend anzusehen sei, wenn die betroffene Regierung am Entstehungprozeß der angefochtenen Entscheidung eng beteiligt gewesen sei und daher gewußt habe, weshalb die Kommission der Ansicht gewesen sei, daß der streitige Betrag nicht zu Lasten des EAGFL übernommen werden müsse [10].

8. Ich halte die von der Kommission angeführte Rechtsprechung [11] im vorliegenden Fall für einschlägig, so daß dieser Klagegrund der italienischen Regierung keinen Erfolg haben kann. Erst in einem kürzlich erlassenen Urteil vom 24. März 1988 hat der Gerichtshof entschieden, daß die EAGFL-Entscheidungen nicht alle Gründe detailliert wiedergeben müssen [12].

10 — Urteil vom 14. Januar 1981 in der Rechtssache 819/79, Deutschland/Kommission, Slg. 1981, 21, Randnrn. 19 bis 21.

11 — In diesem Sinne auch das Urteil vom 27. Januar 1981 in der Rechtssache 1251/79, Italien/Kommission, Slg. 1981, 205, Randnrn. 20 und 21.

12 — Rechtssache 347/85, Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1988, 1749, Randnrn. 59 und 60; siehe auch Nr. 78 der Schlußanträge von Generalanwalt Mischo vom 1. Oktober 1987 in derselben Rechtssache.

Der Klagegrund der Verletzung von Artikel 14

9. Der die Verletzung des Artikels 14 der Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 betreffende zweite Klagegrund Italiens weist zwei Aspekte auf: Erstens sehe Artikel 14 für die — von der Gewährung der Beihilfe zu unterscheidende — Zahlung keinerlei Frist vor. Der in diesem Artikel genannte Zeitraum von drei Jahren gelte nur als Bezugsrahmen für die Feststellung der Höhe der Beihilfe. Zweitens müsse die Zahlung, selbst wenn es zweckmäßig sei, daß sie so schnell wie möglich erfolge, nicht innerhalb einer starren Frist von zum Beispiel drei Jahren durchgeführt werden, weil auch durch eine spätere Zahlung die Ziele der Gemeinschaftsregelung erreicht werden könnten.

Indem die Kommission die strikte Einhaltung einer Zahlungsfrist verlangt habe, die in der Gemeinschaftsregelung nicht vorgesehen sei, habe sie diese unrichtig ausgelegt und angewandt.

In der mündlichen Verhandlung hat die italienische Regierung jedoch eingeräumt, daß bei der Zahlung der Beihilfe eine angemessene Frist eingehalten werden müsse. Dies ist, wie sich noch zeigen wird, eine für die Beurteilung der Rechtssache wichtige Konzession.

10. Die Kommission bringt vier Argumente gegen den Klagegrund der Verletzung des Artikels 14 vor. Erstens könnten die Ziele der Verordnung (EWG) Nr. 1035/72, nämlich die Förderung der Gründung von Erzeugerorganisationen und die Erleichterung von deren Tätigkeit, nur erreicht werden,

wenn diese Beihilfe so schnell wie möglich, d. h. in der Anfangsphase des Bestehens solcher Organisationen, gezahlt werde.

Zweitens verweist die Kommission darauf, daß sie bei der praktischen Anwendung der Regelung sehr wohl die Schwierigkeiten berücksichtigt habe, die sich für Italien bei der Zahlung der Beihilfe hinsichtlich der Einhaltung der Dreijahresfrist nach Gründung ergeben hätten. Diese Flexibilität der Kommission bestand darin, daß sie bei den für das dritte Tätigkeitsjahr der Organisationen gewährten Beihilfen die Zahlung im vierten Jahr und bei den Beihilfen für die ersten beiden Jahre die Zahlung im dritten Jahr zuließ. Die Kommission nahm diesen nachgiebigeren Standpunkt in ihrem Schreiben Nr. 12.060 vom 30. Juli 1980 ein, das sie nach mehreren Jahren Erfahrung mit dem System und mit den Schwierigkeiten abfaßte, die insbesondere in Italien bei dessen Anwendung entstanden waren.

Die Kommission beruft sich drittens darauf, daß ihre Politik, nur Beihilfen zu erstatten, die innerhalb von drei bzw. vier Jahren nach Gründung der Organisationen gezahlt würden, durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes im Zusammenhang mit „angemessenen Fristen“ [13] gestützt werde. Die Kommission macht genauer gesagt geltend, der Standpunkt Italiens, wonach bestimmten Organisationen sieben bis acht Jahre nach deren Gründung Gemeinschaftsbeihilfen gewährt würden, liefe auf eine unangemessene Frist hinaus.

13 — Die Kommission verweist auf das Urteil des Gerichtshofes vom 3. März 1983 in der Rechtssache 14/81, Alpha Steel, Slg. 1982, 749, Randnr. 10, und auf das Urteil vom 21. September 1983 in den verbundenen Rechtssachen 205 bis 215/82, Deutsche Milchkontor, Slg. 1983, 2633, wobei sie wohl auf die in diesem Zusammenhang wenig relevante Randnr. 33 anspielt.

Die Kommission beruft sich gegenüber der gerügten Verletzung des Artikels 14 auf den Grundsatz der Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten [14] und der Wirtschaftsteilnehmer in den verschiedenen Mitgliedstaaten [15]. Dieses Argument verliert dadurch viel von seinem Wert, daß die Kommission in der mündlichen Verhandlung erklärt hat, in dieser Form werde das System nur in Italien angewandt (siehe oben Nr. 4).

Die Befugnis zum Erlaß von Bestimmungen im „zwischenbehördlichen“ Verhältnis

11. Die von der italienischen Regierung aufgeworfene Frage betrifft die Befugnis der Kommission, als Verwalterin des EAGFL [16] eine Zahlungsfrist, die in einer Verordnung des Rates festgelegt ist, bei deren Durchführung auf nicht formellem Weg zu präzisieren. Es geht hier mit anderen Worten um eine Auslegungsbefugnis — oder weitergehend: Ausfüllung- (oder Präzisierungs-)befugnis —, die der Kommission zusteht (so wie jedem, der eine Politik durchzuführen hat) und die von der eigentlichen Ausführungsbefugnis deshalb zu unterscheiden ist, weil sie auf die Ergänzung oder Vervollständigung [17] der anwendbaren Rechtsvorschriften beschränkt bleibt. Ich möchte hier auf die Art und die Grenzen dieser Befugnis kurz eingehen.

14 — Urteil vom 27. Mai 1981 in den verbundenen Rechtssachen 142 und 143/80, Essevi und Salengo, Slg. 1981, 1413.

15 — Urteil vom 27. Februar 1985 in der Rechtssache 56/83, Italien/Kommission, Slg. 1985, 713, insbesondere Randnr. 31.

16 — Diese Verwaltungsfunktion wird in Artikel 11 der Grundverordnung Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13) anerkannt.

17 — Schwarze, J.: Europäisches Verwaltungsrecht, 1988, S. 425, bezeichnet das „Durchführungsrecht“ der Kommission als „ergänzende Rechtsetzung“.

12. Zunächst möchte ich darauf hinweisen, daß es in der vorliegenden Sache nicht um das Verhältnis zwischen Kommission und Wirtschaftsteilnehmern geht — obwohl meine nachfolgenden Ausführungen sinngemäß auch für dieses Verhältnis gelten können —, sondern um das Verhältnis zwischen der Kommission als Gemeinschaftsbehörde und den nationalen Behörden, die mit der Durchführung des Gemeinschaftsrechts betraut sind. Dieses Verhältnis zwischen den Verwaltungen ist auf Gemeinschaftsebene nur schematisch geregelt [18]. Der Gerichtshof hat jedoch festgestellt, daß die wichtigsten Lücken mit Hilfe von zwei Grundsätzen ergänzt werden müssen [19]. Ein erster, aus Artikel 5 EWG-Vertrag abgeleiteter Grundsatz betont die Notwendigkeit einer loyalen Zusammenarbeit zwischen den Gemeinschaftsbehörden und den nationalen Behörden im Interesse einer korrekten Durchführung des Gemeinschaftsrechts im Dienste der Bürger [20]. Ein zweiter Grundsatz, der im Bereich der Agrarpolitik in Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag ausdrücklich niedergelegt ist, ist der Grundsatz der Gleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer in den verschiedenen Mitgliedstaaten [21]. Im Verhältnis zwischen der Kommission und einem oder mehreren Mitgliedstaaten dürfen keine Faktoren auftreten, die zu einer solchen Ungleichbehandlung führen.

13. Im Verhältnis zwischen Gemeinschafts- und nationalen Behörden gilt als Ausgangspunkt das Legalitätsprinzip. Wenn die Kommission im Rahmen der EAGFL-Abrechnungen für die Mitgliedstaaten Regeln festlegt, muß sie sich natürlich auf eine klare Bestimmung stützen können, die ihr eine normative Durchführungsbefugnis verleiht. Im vorliegenden Fall ist dies Artikel 7 der Grundverordnung (EWG) Nr. 729/70 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik [22], wonach die Kommission „die Durchführungsbestimmungen für die einzelnen gemeinsamen Maßnahmen fest[legt]". Artikel 36 der vorliegend in Rede stehenden Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 des Rates weicht davon jedoch hinsichtlich der Durchführungsbestimmungen für die in Artikel 14 Absatz 1 dieser Verordnung vorgesehenen Beihilfen ab. Hierfür ist der Rat zuständig, und er hat diese Zuständigkeit mit der Verordnung (EWG) Nr. 449/69 vom 11. März 1969 [23] ausgeübt, die aufgrund der Vorgängerverordnung zu der Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 erlassen wurde.

In der vorliegenden Rechtssache geht es jedoch meines Erachtens *nicht* um die Befugnis zur Durchführung des Artikels 14 Absatz 1, sondern, wie schon angedeutet, um die der Kommission zustehende Befugnis zur Ausfüllung oder Präzisierung, bei der es sich eigentlich um eine Variante der Befugnis zur Interpretation einer zweideutigen Rechtsvorschrift handelt, im vorliegenden Fall (wie ich noch unter Nr. 14 näher ausführen werde) des Satzteils in Artikel 14 Absatz 1, in dem eine Dreijahresfrist für die Beihilfegewährung vorgesehen ist. Aufgrund

18 — In der Rechtslehre, die mit föderativen Rechtssystemen wie dem der Bundesrepublik Deutschland vertraut ist, wird diesen Beziehungen recht viel Aufmerksamkeit gewidmet. Siehe u. a. Boest, R.: *Die Agrarmärkte im Recht der EWG*, 1984; Scherer, J.: „Das Rechnungsabschlußverfahren — ein Instrument zur Durchsetzung europäischen Verwaltungsrechts?", *Europarecht* 1986, S. 52 bis 72; Schwarze, J.: *Europäisches Verwaltungsrecht*, 1988.

19 — Diese Grundsätze sind zusammen unter Randnr. 17 des Urteils vom 21. September 1983 in den verbundenen Rechtssachen 205 bis 215/82, Deutsche Milchkontor, Slg. 1983, 2633, wiedergegeben. Zu der Anerkennung der Notwendigkeit, im Vertrag nicht genau geregelte verwaltungsrechtliche Fragen mit Hilfe der im Recht der Mitgliedstaaten anerkannten Regeln zu entscheiden, „um sich nicht dem Vorwurf einer Rechtsverweigerung auszusetzen", verweise ich auf das Urteil des Gerichtshofes vom 12. Juli 1957 in den verbundenen Rechtssachen 7/56 und 3 bis 7/57, Algera u. a./Gemeinsame Versammlung, Slg. 1957, 83, 118, Entscheidungsgründe A III, 5. Absatz.

20 — Daß sich die Verpflichtung für einen Mitgliedstaat, eine „angemessene Frist" einzuhalten, aus der in Artikel 5 EWG-Vertrag niedergelegten Kooperationspflicht ergeben kann, ist ersichtlich aus dem Urteil des Gerichtshofes vom 6. Juli 1971 in der Rechtssache 59/70, Niederlande/Kommission, Slg. 1971, 639, im Zusammenhang mit dem entsprechenden Artikel 86 EGKS-Vertrag.

21 — Vgl. Fußnote 15.

22 — Verordnung bereits zitiert in Fußnote 16.

23 — ABl. 1969, L 61, S. 2.

dieser ihr zustehenden Präzisierungsbefugnis kann die Kommission — natürlich kontrolliert durch den Gerichtshof — Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts, über deren allgemeine Bedeutung kein Streit besteht, durch auslegende Mitteilungen in der Form von Rundschreiben, allgemeinen Vermerken usw. ergänzen. Daß wir es hier mit einer solchen Bestimmung zu tun haben, über deren allgemeine Bedeutung kein Streit besteht — übrigens ebensowenig wie über die Präzisierungsbefugnis der Kommission —, zeigt sich darin, daß die italienische Regierung die Notwendigkeit einer angemessenen Frist auch für die Zahlung der Beihilfe anerkannt hat (siehe oben Nr. 9).

Selbstverständlich besteht eine solche Präzisierungsbefugnis nur innerhalb enger *Grenzen*. So wie jede Auslegungsbefugnis, zu der sie wie gesagt eine Variante darstellt[24], muß sie sich inhaltlich innerhalb der Tragweite der präzisierten Bestimmung halten und darf nicht gegen andere zwingende Bestimmungen verstoßen. Sie darf — oder muß sogar — angewandt werden, insbesondere im Verhältnis zwischen Gemeinschafts- und nationalen Behörden, damit gewährleistet ist, daß allgemeine Rechtsgrundsätze wie die hier schon genannten (korrekte und loyale Anwendung des Gemeinschaftsrechts im Interesse des einzelnen; Gleichbehandlung von Wirtschaftsteilnehmern) von den Mitgliedstaaten beachtet werden [25]. Was die Form der Ausübung dieser Ausfüllungs- oder Präzisierungsbefugnis angeht, so darf sie nicht gegen wesentliche Verfahrensvorschriften verstoßen[26]; außerdem muß sie mittels allgemeiner, mit den Betroffenen abgestimmter und diesen rechtzeitig mitgeteilter Weisungen ausgeübt werden, die deutlich sind und nicht willkürlich festgelegt werden.

Beurteilung der Rechtmäßigkeit der im vorliegenden Fall festgelegten Zahlungsfrist

14. Vor diesem allgemeinen Hintergrund möchte ich nun konkret die Zahlungsfrist prüfen, die die Kommission für Italien festgelegt hat.

Die Kommission verlangte zunächst in einem Arbeitspapier vom 13. Dezember 1977, daß die Beihilfe den Organisationen, um für eine Gemeinschaftsfinanzierung in Frage zu kommen, nicht nur innerhalb von drei Jahren nach Gründung der Organisation gewährt, sondern auch innerhalb dieser Frist ausgezahlt werden müsse. Im Hinblick auf die Zielsetzung der betreffenden Beihilfe und auf den Wortlaut des Artikels 14 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 war dies ein begreiflicher Standpunkt. Aus dem genannten Artikel ergibt sich nämlich, daß diese Art Beihilfe eine Starthilfe, also

24 — Es handelt sich hier tatsächlich um eine Variante — und zwar mit allgemeinem Charakter — der Auslegungsbefugnis, die jedem zusteht, der eine Gesetzesbestimmung anwendet. Es liegt in der Natur der Sache, daß die erfolgte Auslegung, wenn sie gegenüber verschiedenen Personen erfolgt, in einen auslegenden Rechtsakt allgemeiner Tragweite aufgenommen wird.

25 — Obwohl die Auslegung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften durch die Kommission die nationalen Behörden nicht bindet (vgl. hierzu das Urteil des Gerichtshofes vom 27. März 1980 in der Rechtssache 133/79, Sucrimex, Slg. 1980, 1299, Randnrn. 16 und 22, und das Urteil vom 10. Juni 1982 in der Rechtssache 217/81, Interagra, Slg. 1982, 2233, Randnr. 8), wenn sie auch sehr wichtig ist (siehe das Urteil vom 25. November 1980 in der Rechtssache 820/79, Belgien/Kommission, Slg. 1980, 3537, Randnrn. 13 und 15), gewinnt sie an Bedeutung, wenn in ihr allgemeine, aus sich allein verbindliche Rechtsgrundsätze zum Ausdruck gebracht werden.

26 — Siehe den schon zitierten Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70, auf den Artikel 36 der Verordnung Nr. 1035/72 verweist. Es ist nicht bestritten, daß die Kommission das dort beschriebene Verfahren eingehalten hat (siehe die letzte Begründungserwägung der angefochtenen Entscheidung) und darüber hinaus hinsichtlich der streitigen Fristfestlegung in ständigem Kontakt mit Italien stand. Nebenbei möchte ich darauf hinweisen, daß beide Absätze des Artikels 7 die Anhörung des Fondsausschusses vorsehen, daß dieser für die Abteilung Ausrichtung geltende Artikel jedoch hinsichtlich der Art oder der Form der darin genannten „Bestimmungen" weniger genau formuliert ist als die für die Abteilung Garantie geltenden entsprechenden Artikel 2 bis 5. Dieser durch das Fehlen einer Rechtsprechung des Gerichtshofes zu Artikel 7 verstärkte Umstand erklärt sich meines Erachtens durch die auch im vorliegenden Fall gegebene Tatsache, daß in der Abteilung Ausrichtung den Wirtschaftsteilnehmern weniger häufig ein unmittelbarer Anspruch auf Beihilfen eingeräumt wird. Es handelt sich dann auch öfter um ein rein zwischenbehördliches Verhältnis, in dem ein flexibleres Vorgehen gerechtfertigt ist.

eine Beihilfe bei der Gründung und den ersten Tätigkeiten solcher Organisationen sein soll. Diese Zielsetzung kann nur erreicht werden, wenn die Beihilfe nicht nur zu Beginn gewährt, sondern den betroffenen Organisationen auch tatsächlich zur Verfügung gestellt wird. Genau genommen deckt der Begriff „Beihilfen gewähren" in Artikel 14 Absatz 1 Satz 1 im übrigen beides ab: die Zuerkennung der Beihilfe und die Zahlung der Beihilfe [27].

Als sich zeigte, daß die strikte Anwendung dieser Frist zu praktischen Schwierigkeiten führte, schwächte die Kommission in ihrem Schreiben vom 30. Juli 1980 an die italienischen Behörden die Gemeinschaftsregelung ab und verlängerte die Zahlungsfrist de facto um ein Jahr (siehe oben Nr. 10). Auf diese Art wurde, wie im übrigen von der italienische Regierung noch in der mündlichen Verhandlung gefordert, dem Zeitaufwand Rechnung getragen, der für die verwaltungsmäßige Bearbeitung der Daten über Mitglieder der Organisationen erforderlich ist, falls diesen noch nach Ablauf des dreijährigen Zeitraums für die Gewährung der Beihilfen Mitglieder beigetreten sein sollten [28].

Stellt die Präzisierung der Zahlungsfrist durch die Kommission, mit der sie von der wörtlichen Auslegung dieser Bestimmung etwas abrückte, eine unzulässige Ausübung einer Regelungsbefugnis gegenüber dem betreffenden Mitgliedstaat dar? Und, sollte diese Frage verneint werden, war die Zahlungsfrist dann nicht eine unangemessene Frist? Dies sind die Fragen, die ich nun zu beantworten habe.

15. Was die erste Frage angeht, so scheint mir, daß die Kommission — als sich zeigte, daß eine strikte Anwendung des Artikels 14 Absatz 1 wegen praktischer Schwierigkeiten nicht aufrecht zu erhalten war — die Zahlungsfrist dennoch auf „formlose" Art anpassen durfte. Dies dürfte in der Tat ein Beispiel für die Wahrnehmung der von mir angesprochenen Präzisierungsbefugnis sein, bei der sich die Kommission im vorliegenden Fall auf einen der genannten allgemeinen Grundsätze berufen konnte. Nicht so sehr (obwohl doch auch [29]) auf den Gleichheitsgrundsatz — in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof hat sich nämlich ergeben, daß die betreffende Regelung nur in Italien Anwendung findet —, sondern vielmehr auf den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Gemeinschafts- und den nationalen Behörden bei der korrekten Durchführung des Gemeinschaftsrechts im Interesse des einzelnen. Nach diesem Grundsatz haben die Behörden dafür zu sorgen, daß die Zielsetzung der Gemeinschaftsregelung über die Beihilfe, bei der es sich im vorliegenden Fall um eine Starthilfe handelt, so gut wie möglich verwirklicht wird und daß die Beihilfeberechtigten so schnell wie möglich in den Besitz der ihnen zuerkannten Beihilfe gelangen. Die Festlegung einer kurzen Zahlungsfrist entspricht dieser Zielsetzung. Es ist bezeichnend, daß die italienische Regierung dies grundsätzlich ebenfalls einräumt, auch wenn sie mit der Länge der Frist nicht einverstanden ist.

Wie ich in den vorangehenden allgemeinen Erörterungen betont habe, muß eine solche „formlose" Fristregelung aber im voraus all-

27 — In einer Passage ihres Schreibens vom 30. Juli 1980, die im Sitzungsbericht wiedergegeben ist, sprach die Kommission in dem authentischen italienischen Text von „la concessione" (die Zuerkennung) und „il pagamento" (die Zahlung); beide Handlungen sind durch den Begriff „accordare" (gewähren) in Artikel 14 Absatz 1 Satz 1 gedeckt.

28 — Siehe oben unter Nr. 2 zur Berechnungsweise der Beihilfe, bei der auf die Erzeugung der Mitglieder während der ihrem Beitritt vorausgehenden drei Kalenderjahre abgestellt wird.

29 — Der Gleichheitsgrundsatz wird nämlich nicht vollständig durch die Tatsache neutralisiert, daß nur ein Mitgliedstaat das untersuchte System anwendet. In seinem Urteil vom 3. Mai 1978 in der Rechtssache 112/77, Töpfer, Slg. 1978, 1019, Randnr. 20, hat der Gerichtshof nämlich die Gleichbehandlung in Agrarsachen im Sinne der „Verhinderung von Vorzugsstellungen" gesehen.

gemein festgelegt und zuvor mit den betroffenen Behörden besprochen werden; danach ist sie den betroffenen Behörden rechtzeitig mitzuteilen. In dieser Hinsicht kann der Kommission kein Vorwurf gemacht werden. Schon in dem erwähnten Arbeitspapier vom 13. Dezember 1977, das allen betroffenen Mitgliedstaaten mitgeteilt wurde, wurde die Frage der fristgemäßen Auszahlung in allgemeiner Form zur Sprache gebracht; anschließend wurde sie mit den italienischen Behörden erörtert[30]. Und in dem auf dieses Arbeitspapier gestützten Schreiben an die italienische Regierung vom 30. Juli 1980 ließ die Kommission dieser ausreichend Zeit, um sich auf die dort vorgesehene Fristregelung einzustellen, wobei diese Regelung unstreitig auch auf andere Mitgliedstaaten anwendbar gewesen wäre, wenn diese sich in der gleichen Situation befunden hätten (was nicht der Fall war).

Angemessenheit der Frist

16. Es bleibt die Frage zu beantworten, ob die Dauer der von der Kommission festgesetzten Frist angemessen und ohne Willkür festgesetzt worden war. Der Gerichtshof hat sich bei der Beurteilung dieser Frage nicht an die Stelle der Kommission zu setzen. Ich möchte mich auf die folgenden Überlegungen beschränken.

Erstens zur *Dauer* der Frist. Wurde Italien mit der für die Zahlung vorgesehenen Dreijahresfrist (für die ersten beiden Tätigkeitsjahre) oder Vierjahresfrist (für das dritte Tätigkeitsjahr) nach Gründung der Organisation genügend Zeit gegeben? Die Antwort auf diese Frage hängt von der Art der Untersuchung ab, die der Mitgliedstaat durchführen muß, um die Beihilfe für eine bestimmte Organisation zu berechnen. Dabei wird gemäß Artikel 14 Absatz 1 auf die Erzeugung abgestellt, die von den der Organisation beigetretenen Erzeugern in den drei ihrem Beitritt vorausgehenden Kalenderjahren vermarktet wurde (siehe zum Wortlaut dieses Absatzes oben Nr. 2 und zu den dabei entstehenden praktischen Schwierigkeiten Nr. 14). Mir scheint, daß diese Zahlen für jeden beitretenden Erzeuger, wenn nicht im Zeitpunkt seines Beitritts, so doch kurz danach zur Verfügung stehen müssen, und daß ein zusätzliches Jahr (oder hinsichtlich der Beihilfe für das erste Tätigkeitsjahr zwei zusätzliche Jahre) eine angemessene Frist für die behördliche Bearbeitung darstellt. Die italienische Regierung hat jedenfalls keine Gesichtspunkte angeführt, die diese Annahme in Zweifel ziehen könnten.

Zweitens zum *Beginn* der Frist. Ging die Kommission, abgesehen von der Frage des berechtigten Vertrauens, das sie hervorgerufen haben soll und das Gegenstand des Hilfsvorbringens der italienischen Regierung ist, willkürlich vor, als sie — nachdem sie in ihrem Schreiben vom 30. Juli 1980 eingeräumt hatte, daß es, insbesondere aus Gründen der Vereinheitlichung mit anderen Regelungen[31], vorzuziehen sei, den Zeitpunkt der Anerkennung zugrunde zu legen — doch an dem Zeitpunkt der Gründung festhielt? Ich denke nicht. Solange Artikel 14 Absatz 1 nicht geändert war, was später geschah (siehe oben unter Nr. 5), mußte sich die Kommission an den Zeitpunkt der Gründung halten und war dieser Zeitpunkt ausschlaggebend für den EAGFL-Rechnungsabschluß. Ebensowenig kann man der Kommission meines Erachtens vorwerfen, daß sie, wie schon (Nr. 14) dargelegt, im

30 — Siehe insbesondere die Verweisung auf ein Schreiben des zuständigen italienischen Ministeriums in dem erwähnten Schreiben vom 30. Juli 1980.

31 — Siehe oben Fußnote 8.

Hinblick auf die in Italien aufgetauchten Schwierigkeiten eine flexible Handhabung der Verordnungsregelung anstrebte, und darin nun einen Ausdruck von Willkür sehen. Eine angemessene Anwendung eines Gesetzestextes kann meines Erachtens nicht mit Willkür gleichgestellt werden.

17. Schließlich möchte ich noch auf die Argumentation der italienischen Regierung eingehen, gewisse Verzögerungen bei der Auszahlung der Beihilfen seien auf eine allgemeine Erhebung der Kommission oder auf von der italienischen Regierung beschlossene Überprüfungen, ob die Organisationen die Voraussetzungen des Artikels 14 Absatz 1 erfüllten, zurückzuführen.

Daß dieses Argument ernst zu nehmen ist, ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach Zweifel an der Rechtmäßigkeit einer Auszahlung zur Nichtfinanzierung durch den EAGFL führen [32]. Es liegt also auf der Hand, daß die Mitgliedstaaten nur solchen Unternehmen, im vorliegenden Fall Organisationen, Beihilfen geben möchten, die die in den Gemeinschaftsbestimmungen, im vorliegenden Fall in Artikel 13 der Verordnung (EWG) Nr. 1035/72, aufgestellten Voraussetzungen für die Gewährung erfüllen [33]. Hieraus ergibt sich die Bedeutung der Frage, die der Gerichtshof der Kommission, besonders aber der italienischen Regierung gestellt hat, und die dahin ging, wie die im Jahre 1981 abgeschlossene Erhebung der Kommission die italienische Regierung bei der Auszahlung von Beihilfen behindern konnte.

Die Antwort der italienischen Regierung besteht allein in einer Liste von Organisationen, an die die Beihilfe angeblich infolge der laufenden Erhebung der Kommission nicht rechtzeitig ausgezahlt werden konnte. Die italienische Regierung hat noch hinzugefügt, daß es sich im Lichte der bei dieser Erhebung erlangten Informationen als erforderlich erwiesen habe, die Funktionsweise der Organisationen, auch derjenigen, die nicht von der Erhebung der Kommission betroffen gewesen seien, näher kennenzulernen. Diese Antwort enthält jedoch keinerlei konkreten Angaben und liefert also nicht den Nachweis für eine störende Einmischung und erst recht nicht für ein nachlässiges oder ungerechtfertigtes Verhalten der Kommission, die Italien daran gehindert hätten, seine normale Aufgabe der Durchführung der Agrarpolitik ordnungsgemäß wahrzunehmen.

Diese meine Auffassung wird dadurch gestützt, daß der Gerichtshof in seinem Urteil vom 28. Januar 1986 in der Rechtssache 129/84 [34] festgestellt hat, die Entscheidung der italienischen Regierung, die betroffenen Organisationen durch die nationalen Behörden „anerkennen" und in ein formelles Verzeichnis aufnehmen zu lassen, sei keine durch das Gemeinschaftsrecht geschaffene Situation, so daß diese Entscheidung dann auch für die Rechtslage nach Gemeinschaftsrecht ohne Bedeutung sei [35]. Soweit die von Italien durchgeführte Überprüfung diese nationalen Anerkennungsvoraussetzungen betraf, kann die darauf zurückzuführende Verzögerung also gewiß nicht berücksichtigt werden.

32 — Urteile vom 7. Februar 1979 in der Rechtssache 11/76, Niederlande/Kommission, Slg. 1979, 245, Randnrn. 8 und 9, und in der Rechtssache 18/76, Deutschland/Kommission, Slg. 1979, 343, Randnrn. 7 und 8. Siehe auch das Urteil vom 28. Januar 1986 in der Rechtssache 129/84, Italien/Kommission, Slg. 1986, 309, Randnr. 19.

33 — Es ist nicht ohne weiteres ersichtlich, warum die Prüfung, ob die Organisationen die *Anerkennungsvoraussetzungen* erfüllen, ein Hindernis für die rechtzeitige Zahlung der Beihilfe darstellen kann. Da sie die Tätigkeit der *Organisationen* betrifft, kann diese Kontrolle nämlich jederzeit und während des ganzen Jahres durchgeführt werden. Als ein Beispiel für eine Rechtssache im Zusammenhang mit diesen Anerkennungsvoraussetzungen möchte ich erneut auf das in Fußnote 3 zitierte Urteil des Gerichtshofes verweisen.

34 — Urteil vom 28. Januar 1986, zitiert in Fußnote 3, Randnr. 20.

35 — Dies ist seit dem 1. Juni 1984 anders: Nunmehr ist die Anerkennung von Organisationen gemeinschaftsrechtlich vorgeschrieben (Verordnung Nr. 3284/83, oben unter Nr. 5 erörtert, insbesondere Artikel 13 Absatz 2).

Antrag

18. Ich habe schon (unter Nr. 6) ausgeführt, daß die Kommission dem Hilfsantrag der italienischen Regierung entsprochen hat. Nach dieser grundsätzlichen Anerkennung blieb nur noch die Frage, welche konkrete zahlenmäßige Folge sich hieraus ergeben muß, mit anderen Worten, in Höhe welchen Betrages die angefochtene Entscheidung aufzuheben ist. In einem Schreiben vom 14. Juni 1989 hat die Kommission mitgeteilt, daß sie nach Prüfung der von Italien vorgelegten Unterlagen den darin nachgewiesenen Betrag von 158 524 650 LIT in vollem Umfang akzeptiere.

Da ich nach alledem zu dem Schluß komme, daß der Hauptantrag der italienischen Regierung abzuweisen ist, schlage ich dem Gerichtshof vor, die angefochtene Entscheidung C(87) 2027 vom 5. November 1987 nur in Höhe von 158 524 650 LIT für nichtig zu erklären und gemäß Artikel 69 § 3 Absatz 1 der Verfahrensordnung jeder Partei ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.