die Kontrolle des von der Kommission beschlossenen Nahrungsmittelhilfevorhabens oblag, eventuell gegenüber dem von ihr vertraglich mit der tatsächlichen Abwicklung dieses Vorhabens beauftragten Unternehmen für die Schäden haften, die dieses anläßlich der Durchführung des genannten Vorhabens erlitten hat, selbst wenn die mit dem Nahrungsmittelhilfevorhaben verbundene finanzielle Belastung letztlich von der Gemeinschaft getragen wird.

In der Rechtssache 109/83

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag von der Ersten Zivilkammer des Tribunale Mailand in dem bei diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

EURICO SRL

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Gemeinschaftsvorschriften über die Nahrungsmittelhilfe im Hinblick auf die Klärung der Rechtsnatur der Beziehungen zwischen der Gemeinschaft, den nationalen Interventionsstellen und den Wirtschaftsteilnehmern bei der Durchführung eines Vorhabens im Rahmen des Nahrungsmittelhilfeprogramms der Gemeinschaft

erläßt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten O. Due, der Richter C. Kakouris, U. Everling, Y. Galmot und R. Joliet,

Generalanwalt: C. O. Lenz
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Sachverhalt

Am 25. März 1976 äußerte der Rat der Europäischen Gemeinschaften seine Absicht, im Rahmen einer Gemeinschaftsaktion 3 750 t Reis an die Republik Niger als Nahrungsmittelhilfeprogramm 1975/76 bereitzustellen.

Durch die an die Italienische Republik gerichtete Entscheidung 76/748 vom 10. September 1976 (ABl. L 259, S. 22) beschloß die Kommission in Anwendung des Artikels 1 der Verordnung Nr. 696/76 des Rates vom 25. März 1976, daß der Ente Nazionale Risi, die italienische Interventionsstelle, die insbesondere mit der Durchführung und der Kontrolle der Vorhaben im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe betraut ist (im folgenden: der ENR), durch den Abschluß eines Vertrages der freihändigen Vergabe auf dem Markt der Gemeinschaft 3 750 t Reis kaufen sollte; der Vertrag sollte den Kauf und die Lieferung des Erzeugnisses bis zum Bestimmungsort umfassen.

Der ENR wählte die Gesellschaft mit beschränkter Haftung Eurico (im folgenden: die Firma Eurico) als Vertragspartner.

Der Vertrag wurde durchgeführt, die Qualität des gelieferten Erzeugnisses wurde jedoch von den Behörden des Bestimmungslandes beanstandet.

Der ENR setzte zunächst die Bezahlung der ihm von der Firma Eurico ausgestellten Rechnung aus und leistete dann nur eine Anzahlung von 1,5 Milliarden Lire, während der Gesamtbetrag der Rechnung 1,77 Milliarden Lire betrug.

2. Die Verfahren vor den italienischen Gerichten

a) Die Firma Eurico verklagte den ENR am 23. Dezember 1977 vor dem Tribunale Mailand und beantragte, diese Stelle zu verurteilen, ihr den Betrag von 270 Millionen Lire, neubewertet und zuzüglich Zinsen, zu zahlen.

Durch Urteil vom 19. Juni 1980 wies das Tribunale Mailand diese Klage wegen fehlender Passivlegitimation des ENR mit der Begründung ab, dieser habe im Auftrag und als Vertreter der Kommission gehandelt; diese Rechtsbeziehung ergebe sich insbesondere daraus, daß die Kommission sich ständig in die Durchführung des Vertrages eingeschaltet habe, indem sie dem ENR Weisungen erteilt und ihn aufgefordert habe, bestimmte Handlungen vorzunehmen oder zu unterlassen.

Daher erklärte dieses Gericht, der ENR sei nicht der richtige Beklagte, weil die Klage der Firma Eurico „direkt gegen die Kommission der EWG hätte gerichtet werden müssen".

Die Firma Eurico legte gegen dieses Urteil Berufung bei der Corte d'Appello Mailand ein und erhob gleichzeitig Klage gegen die Kommission vor dem Tribunale Mailand.

b) Das Verfahren zwischen der Firma Eurico und der Kommission vor dem Tribunale Mailand:

Die Firma Eurico erhob mit am 1. November 1981 zugestellter Klageschrift vor diesem Gericht gegen die Kommission Klage auf Zahlung von 238 Millionen Lire, neubewertet zuzüglich Zinsen.

In diesem Verfahren machte die Kommission vorab geltend, sie sei nicht passivlegitimiert und die vom Tribunale Mailand in seinem Urteil vom 19. Juni 1980 vertretene Auffassung sei unzutreffend. Sie erklärte ferner, die Klage sei unbegründet.

Die Firma Eurico machte dagegen geltend, der ENR habe im vorliegenden Fall im Auftrag und als Vertreter der Kommission gehandelt, so daß die von dieser Stelle vorgenommenen Rechtsgeschäfte unmittelbar der Kommission zuzurechnen seien.

Das Tribunale Mailand bejahte seine Zuständigkeit gemäß Artikel 215 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 183 EWG-Vertrag mit der Begründung, zum einen werde eine vertragliche Haftung der Gemeinschaft geltend gemacht und zum anderen sei der streitige Vertrag gemäß Artikel 4 des Codice civile in Italien wirksam geworden.

Es war auch der Auffassung, ihm obliege die Entscheidung der Frage, ob der ENR bei Abschluß des Kaufvertrags über den für die Republik Niger bestimmten Reis im Auftrag und als Vertreter der Kommission gehandelt habe oder nicht, und brachte Zweifel hinsichtlich der Beantwortung dieser Frage zum Ausdruck.

3. Die Vorabentscheidungsfrage

Das Tribunale Mailand hat die von der Kommission vorgeschlagene Fassung der Vorabentscheidungsfrage nicht übernommen. Diese lautete im wesentlichen wie folgt:

„Sind die Gemeinschaftsvorschriften über die Nahrungsmittelhilfe dahin auszulegen, daß im Fall eines Rechtsstreits mit dem Zuschlagsempfänger allein die Mitgliedstaaten und die von ihnen bezeichneten Stellen, nicht dagegen die Kommission oder irgendein anderes Gemeinschaftsorgan in Verfahren vor den nationalen Gerichten passivlegitimiert sind?"

Die Erste Zivilkammer des Tribunale Mailand hat den Gerichtshof vielmehr durch Beschluß vom 24. März 1983, der am 14. Juni 1983 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden ist, um Vorabentscheidung über folgende Frage ersucht:

„Haben die Entscheidung der Kommission der EWG vom 10. September 1976 (ABl. der EWG vom 23. 9. 1976) und die Rechtsvorschriften, auf die dort Bezug genommen wird bzw. die dort vorausgesetzt werden, im Ergebnis dazu geführt, daß der Ente Nazionale Risi (die italienische Interventionsstelle) den Auftrag erhalten hat, als Vertreter der EWG den Vertrag der freihändigen Vergabe für den Ankauf von 3 750 t geschältem Langkornreis, der für die Republik Niger bestimmt war, abzuschließen?"

Gemäß Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft haben die Eurico s.r.l., vertreten durch Rechtsanwalt Giordano Rao Torres, sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Gianluigi Campogrande als Bevollmächtigten im Beistand der Rechtsanwälte Giovanni Maria Ubertazzi und Fausto Capelli,

Mailand, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Oreste Montalto, Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg, schriftliche Erklärungen eingereicht.

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

Er hat jedoch die Kommission aufgefordert, vor der mündlichen Verhandlung folgende Fragen zu beantworten:

a) Zur Rechtsgrundlage der Nahrungsmittelhilfepolitik

1. Die Kommission wird gebeten, eine Aufstellung aller Verordnungen über die Nahrungsmittelhilfe vorzulegen, die seit Abschluß des Getreideabkommens und des Abkommens von 1981 über die Nahrungsmittelhilfe bis heute erlassen worden sind.

2. Ist die Kommission der Auffassung, daß die Nahrungsmittelhilfepolitik derzeit
   — nur ein Teil der gemeinsamen Agrarpolitik ist,
   — eher zur gemeinsamen Handelspolitik gehört,
   — eine neue Gemeinschaftspolitik darstellt, die eng mit der Gemeinschaftspolilitk der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern zusammenhängt?

3. Hätte die Antwort auf die vorstehende Frage unter Berücksichtigung des Rechtszustands am 10. September 1976, dem Datum der dem Ausgangsverfahren zugrundeliegenden Entscheidung, anders gelautet? Bejahendenfalls wird gebeten, die inzwischen eingetretene Entwicklung genau zu beschreiben.

b) Zu den Modalitäten der Durchführung der Nahrungsmittelhilfepolitik

4. *Was die Hilfe durch Bereitstellung von Getreide betrifft:* Wie wurden diese Erzeugnisse zur Zeit der streitigen Vorfälle in dringenden Fällen oder falls sie auf dem Gemeinschaftsmarkt nicht erhältlich waren, eingekauft?
   — Schloß die Kommission unmittelbar einen entsprechenden Vertrag ab und enthielt dieser gegebenenfalls eine Gerichtsstandsklausel?
   — Wandte sich die Kommission an die nationalen Interventionsstellen?
   — Bediente sich die Kommission allgemein oder gelegentlich Bevollmächtigter, die für Ihre (der Kommission) Rechnung handelten?

   Bejahendenfalls wird die Kommission ersucht, mehrere repräsentative Entscheidungen vorzulegen.

5. Falls die Durchführung der Nahrungsmittelhilfepolitik je nach dem betroffenen Erzeugnis (Getreide, Milchprodukte, Zucker, Pflanzenöle und andere Erzeugnisse) variiert, welches sind die Grundlage und die Rechtfertigung für eine solche Unterscheidung?

c) Zu den Modalitäten des Abschlusses und der Durchführung des den Gegenstand des Ausgangsverfahrens bildenden Vertrages

6. Die Kommission wird gebeten, alle Schreiben und Fernschreiben vorzulegen, die sie während der gesamten Dauer der Abschlußverhandlungen, der Durchführung und der finanziellen Regelung des Vertrages an die Italienische Republik einerseits und an den Ente Nazionale Risi andererseits gerichtet hat.

7. Stimmt die Kommission der Schilderung des Sachverhaltes in dem Schreiben des Ente Nazionale Risi an die Firma Eurico vom 12. Mai 1977 (Anlage 101 zu den Erklärungen der Firma Eurico) zu?

8. Die Kommission wird gebeten, die Art der Finanzierung des Vorhabens zu verdeutlichen und insbesondere anzugeben, ob der Empfänger von möglicherweise für dieses Vorhaben gewährten Gemeinschaftsmitteln die Italienische Republik oder der Ente Nazionale Risi war.

Der Gerichtshof hat ferner die Regierung der Italienischen Republik gebeten, die italienischen Rechtsvorschriften über die Satzung des Ente Nazionale Risi vorzulegen; die Firma Eurico ist aufgefordert worden, den zwischen ihr selbst und dem Ente Nazionale Risi aufgrund der Entscheidung 76/748 der Kommission vom 10. September 1976 abgeschlossenen Vertrag über die Lieferung von Reis einzureichen.

II — Die Gemeinschaftsregelung über Nahrungsmittelhilfe nach der Darstellung der Kommission

Der Rechtsstreit, über den das vorlegende Gericht zu entscheiden hat, hat seinen Ursprung in der Durchführung eines Vertrages, der im Rahmen des gemeinschaftlichen Nahrungsmittelhilfeprogramms geschlossen wurde.

Rechtsgrundlage für dieses Programm ist einerseits die Verordnung Nr. 2681/74 des Rates vom 21. Oktober 1974 über die Gemeinschaftsfinanzierung der Ausgaben für die Lieferung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe (ABl. L 288, S. 1) und andererseits die Verordnung Nr. 2750/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die Kriterien für die Bereitstellung von Getreide für die Nahrungsmittelhilfe (ABl. L 281, S. 89).

— Artikel 3 der Verordnung Nr. 2681/74 legt zunächst die Regeln und Bedingungen hinsichtlich der Zahlungen fest, die die Mitgliedstaaten durch die von ihnen benannten Stellen für die gemeinschaftlichen Lieferungen von Agrarerzeugnissen im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe leisten; er regelt ferner das Verfahren, nach dem die Kommission den Mitgliedstaaten angemessene Vorschüsse zur Deckung ihrer Ausgaben zu gewähren und die Verbuchung dieser Vorgänge unter Einhaltung der Bestimmungen der Verordnung Nr. 729/70 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik nachzuprüfen hat.

Die Verordnung Nr. 249/77 der Kommission vom 2. Februar 1977 (ABl. L 34, S. 21) enthält Durchführungsvorschriften zu dieser Verordnung.

— Hinsichtlich der Verordnung Nr. 2750/75 ist folgendes zu bemerken:

- In der zweiten Begründungserwägung ihrer Präambel heißt es: „Es muß vermieden werden, daß der Getreidemarkt durch die Entnahme von Getreide für die Nahrungsmittelhilfe gestört wird."

- Artikel 3 bestimmt, welche Prioritäten die Interventionsstellen beim Kauf von Getreide, das für die Nahrungsmittelhilfe bestimmt ist, beachten müssen.

- Nach Artikel 4 werden die für die Nahrungsmittelhilfe bestimmten Getreidekäufe von den Interventionsstellen durch Ausschreibung vorgenommen.

  Artikel 1 der Verordnung Nr. 696/76 des Rates vom 25. März 1976 (ABl. L 83, S. 8) sieht jedoch eine Ausnahme von dieser Bestimmung vor; danach kann für die Lieferung von

Erzeugnissen im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe in Ausnahmefällen ein anderes Verfahren als die Ausschreibung angewendet werden.

Die Entscheidung der Kommission vom 10. September 1976 über eine dringende Lieferung von Reis als Hilfeleistung an die Republik Niger ermächtigte dazu, gemäß dieser Ausnahmebestimmung zu verfahren.

o Schließlich bestimmt Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2750/75: „Sobald eine gemeinschaftliche Sofortaktion grundsätzlich beschlossen worden ist, entscheidet die Kommission, von welchem Mitgliedstaat oder welchen Mitgliedstaaten diese Aktion durchzuführen ist, und legt den Zeitpunkt und den Ort für die Bereitstellung der Erzeugnisse je nach Lage des Falles in der Gemeinschaft oder dem Empfängerstaat sowie alle übrigen Einzelheiten der Durchführung der Aktion fest."

Aus diesem Grund heißt es in Artikel 6 der Entscheidung der Kommission vom 10. September 1976: „Diese Entscheidung ist an die Italienische Republik gerichtet". In Artikel 1 bis 5 sind ferner die konkreten Durchführungsmodalitäten dieser Aktion im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe festgelegt.

III — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

A — Erklärungen der Klägerin des Ausgangsverfahrens

1. Diese macht zunächst geltend, es sei klar, daß die Kommission dem ENR einen Auftrag erteilt habe.

a) Das Vorliegen eines solchen Auftrags ergebe sich eindeutig aus dem Schriftsatz, den der ENR am 21. Februar 1978 im Rahmen des ersten Verfahrens zwischen ihm und der Firma Eurico vor dem Tribunale Mailand eingereicht habe.

In diesem Schriftsatz habe der ENR namentlich geltend gemacht, er sei nicht der wirkliche Vertragspartner der Firma Eurico, sondern lediglich Beauftragter der Kommission und habe sich darauf beschränkt, die Anweisungen und Entscheidungen der Kommission genau auszuführen, darunter auch die Entscheidungen in finanzieller Hinsicht, da es die Kommission sei, die ihm die erforderlichen Zahlungsmittel zur Verfügung gestellt habe.

Aus diesem Grund sei der ENR selbst zu dem Schluß gelangt, daß die Klage gegen die falsche Partei gerichtet sei und daß die Klägerin die Kommission verklagen müsse.

b) Das Vorliegen eines solchen Auftrags ergebe sich schon aus dem Wortlaut der Entscheidung der Kommission vom 10. September 1976.

c) Es werde ferner durch das Verhalten der Kommission während der Durchführung des Vertrages bestätigt.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens macht geltend, die Kommission habe die Verantwortung für die Auswirkungen des Vertrages unmittelbar übernehmen wollen, indem sie der italienischen Interventionsstelle jede Freiheit, Initiativen zu ergreifen, und jede Verantwortung genommen habe:

— Sie habe sich durch strikte Anweisungen sowohl an die nigerianischen Behörden als auch an die Firma Eurico unmittelbar eingeschaltet.

— Sie habe ohne Beteiligung der Interventionsstelle eine eigene Kontrollmission an den Ort im Niger gesandt, an dem der Reis ausgeladen worden sei.

— Sie habe trotz verschiedener gegenteiliger Bitten des ENR beschlossen,

alle Zahlungen an die Firma Eurico auszusetzen.

— Sie habe in der Folgezeit eine Anzahlung auf den mit der Firma Eurico vereinbarten Preis genehmigt.

— Sie habe es schließlich dem ENR ohne Begründung untersagt, den Restbetrag für den Auftrag zu zahlen.

— Sie habe das entsprechende Ersuchen der Firma Eurico zurückgewiesen und dabei betont, die Kommission werde den ENR von der eventuellen Entscheidung über dieses Ersuchen unterrichten.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens leitet daraus her, daß sich die Kommission in allen Phasen vollständig in das Geschäft eingeschaltet und damit ihre Absicht bekundet habe, alle Wirkungen des vom ENR für ihre Rechnung geschlossenen Vertrages unmittelbar für und gegen sich gelten zu lassen.

Folglich habe das vorlegende Gericht, wenn man davon absehe, daß der ENR — zumindest wegen seiner Stellung als Mittler zwischen der Kommission und der Firma Eurico — als notwendiger Gegner erschienen sei, zu Unrecht gemeint, daß die Entscheidung des Rechtsstreits von der Beantwortung der Vorabentscheidungsfrage abhänge.

Die Antwort auf diese Frage habe nämlich keinen Einfluß auf den Verlauf des Ausgangsverfahrens, und die gestellte Frage falle nicht in die Zuständigkeit des Gerichtshofes, denn sie setze die Feststellung und die Würdigung von Tatsachen voraus, über die allein das italienische Gericht des Ausgangsverfahrens zu befinden habe.

d) Diese Auffassung werde durch die Prüfung der Entscheidung 76/748/EWG der Kommission vom 10. September 1976 bestätigt.

— Das Tribunale Mailand habe zu Recht entschieden, daß die Gemeinschaftsaktionen im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe die Erfüllung von Verpflichtungen darstellten, die allein der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft oblägen, und daß die Mitarbeit der nationalen Interventionsstellen unmittelbar zugunsten der EWG erfolge:

— Es gebe keine Gemeinschaftsvorschriften, die die Kommission daran hinderten, sich durch die Interventionsstelle, die sie für den Abschluß besonderer Verträge bestimmt habe, vertreten zu lassen oder jedenfalls Aufträge mit direkter Vertretungsmacht zu erteilen.

— Ferner bestehe im Bereich der Nahrungsmittelhilfe, zumindest im Bereich der gemeinschaftlichen Dringlichkeitsaktion keine ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

Da die Kommission nach Artikel 215 EWG-Vertrag befugt sei, eine vertragliche Haftung nach dem Recht zu übernehmen, das auf die streitigen Verträge anwendbar sei, bestehe kein Grund, die Passivlegitimation der Kommission in dem Rechtsstreit mit der Firma Eurico zu verneinen, denn sie habe dem ENR unmittelbar den Auftrag zum Abschluß des streitigen Vertrages erteilt und sich ebenfalls vorbehalten, bei der Vertragsabwicklung Ansprüche selbst geltend zu machen.

— Schließlich stelle Artikel 6 der Entscheidung der Kommission, wonach diese an die Italienische Republik gerichtet sei, nur eine Bestimmung dar, die erforderlich sei, nicht um die sich aus dem mit Dritten abgeschlossenen Vertrag ergebenden Rechte auf andere zu übertragen, sondern um klarzustellen, nach welchen Modalitäten die Zahlung des Preises erfolgen solle.

Auf der Grundlage der Verordnungen Nrn. 2681/74 und 249/77 habe der ein-

zige Zweck des Artikels 6 der Entscheidung vom 10. September 1976 darin bestanden, die Italienische Republik mit der tatsächlichen Finanzierung des Ankaufs zu beauftragen, während seine Organisation und seine unmittelbare und vollständige Überwachung Aufgabe der Kommission gewesen sei.

2. Die Klägerin meint ferner, die Anwendbarkeit der italienischen Rechtsvorschriften über Auftrag und Vertretung unterliege keinem Zweifel.

a) Die von der Kommission angeführte Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere das Urteil vom 10. Juni 1982 (Rechtssache 217/81, Compagnie Interagra SA/Kommission, Slg. 1982, 2233) sei nicht einschlägig, denn der Gerichtshof habe dort nicht über eine Frage zu entscheiden gehabt, die einen von einem Beauftragten der Kommission mit oder ohne Vertretungsmacht geschlossenen Vertrag betroffen habe.

Darüber hinaus sei das im vorliegenden Fall erhebliche Rechtsproblem im Gegensatz zu den anderen von der Kommission genannten Urteilen dasjenige der Wirkungen eines Vertrages, den die Kommission in einem Bereich einzugehen beschlossen habe, der in ihre Zuständigkeit und nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der nationalen Stellen falle.

Aus diesen Gründen ist die Firma Eurico der Meinung, daß der Gerichtshof noch nicht über die im vorliegenden Verfahren aufgeworfene Rechtsfrage entschieden habe.

b) Nach Auffassung der Firma Eurico sind auf den vorliegenden Fall eindeutig die Grundsätze des italienischen Rechts anwendbar; daher sei es unerheblich, ob der ENR zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses befugt gewesen sei, die Kommission zu vertreten.

Es sei klar, daß die Kommission die Abwicklung des durch ihren Beauftragten geschlossenen Vertrages unmittelbar in die Hand genommen habe, da sie ihrer Auffassung nach berechtigt gewesen sei, alle Ansprüche im Zusammenhang mit der Überprüfung der Erbringung der zwischen der Interventionsstelle und der Firma Eurico vereinbarten gegenseitigen Leistungen geltend zu machen.

Jedenfalls greife selbst dann, wenn der ENR nur beauftragt gewesen sei, ohne zur Vertretung der Kommission berechtigt gewesen zu sein, im italienischen Recht das Institut der Genehmigung (ratifica) ein, wonach das konkludente Verhalten der Kommission, das darauf gerichtet gewesen sei, die vom ENR für ihre Rechnung geschlossenen Verträge für und gegen sich gelten zu lassen, entscheidend sei.

Aus allen diesen Gründen schlägt die Firma Eurico vor, die Frage des vorlegenden Gerichts wie folgt zu beantworten:

„vorab:

1. festzustellen und für Recht zu erkennen, daß der Gerichtshof die ihm vom Tribunale Mailand vorgelegte Frage nicht beantworten kann, da die Antwort die Feststellung und die Würdigung von Tatsachen voraussetzt, über die allein das italienische Gericht des Ausgangsverfahrens zu befinden hat;

in Beantwortung der Frage:

2. festzustellen und für Recht zu erkennen, daß der Ente Nazionale Risi nach der Entscheidung der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 17. September 1976 auf jeden Fall von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft tatsächlich beauftragt worden ist, im Wege der freihändigen Vergabe einen Kaufvertrag über 3 750 t geschälten Langreis, der für die Republik Niger bestimmt war, zu schließen;

hilfsweise:

3. festzustellen und für Recht zu erkennen, daß es im vorliegenden Fall für eine Entscheidung über die Passivlegitimation und die sich daraus ergebende vertragliche Haftung nicht darauf ankommt, ob der dem Ente Nazionale Risi von der Kommission der EWG erteilte Auftrag die Befugnis umfaßte, die Kommission der EWG zu vertreten".

B — Erklärungen der Kommission

Die Kommission bemerkt einleitend, es wäre besser gewesen, wenn das vorlegende Gericht die dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorgelegte Frage ihrem Vorschlag entsprechend formuliert hätte. Auch erkläre sich die unzutreffende Meinung des vorlegenden Gerichts, zwischen der Kommission und dem ENR bestehe ein wirkliches Auftragsverhältnis, wahrscheinlich aus dem Ausnahmecharakter der dem Rechtsstreit zugrundeliegenden Nahrungsmittelhilfeaktion, die nach einem Eilverfahren abgewickelt worden sei und bei der deshalb die italienische Interventionsstelle ausdrücklich genannt worden sei.

Nach Auffassung der Kommission führen die Prüfung der wesentlichen Grundsätze der den Agrarbereich betreffenden Gemeinschaftsvorschriften (1) sowie die Untersuchung der Haftungsverteilung nach diesen Vorschriften (2) im vorliegenden Fall zu einer Lösung, die dem gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz entspreche, wonach vor den italienischen Gerichten nur die Haftung des italienischen Staates und — in seinem Namen — seiner Interventionsstelle, des ENR, geltend gemacht werden könne (3).

1. Die wesentlichen Grundsätze des Agrarrechts der Gemeinschaft

— Die Gemeinschaftsvorschriften im Agrarbereich beruhten auf zwei wesentlichen Grundsätzen: dem der Schaffung eines einheitlichen Marktes innerhalb des Gebiets der Gemeinschaft für die einer gemeinsamen Marktorganisation unterliegenden Sektoren und dem der Verleihung einer ausschließlichen Rechtssetzungsbefugnis für das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisationen an die Gemeinschaftsorgane.

Diese ausschließliche Rechtssetzungsbefugnis schließe alle konkurrierenden Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten aus. Nach Artikel 43 Absatz 3 EWG-Vertrag werde die einzelstaatliche Marktordnung durch die europäische Marktorganisation ersetzt.

— Der Gerichtshof habe in seiner Rechtsprechung die Ausschließlichkeit dieser Rechtssetzungsbefugnis bestätigt (Urteil vom 18. 6. 1970 in der Rechtssache 74/69, Krohn, Slg. 1970, 451; Urteil vom 18. 2. 1970 in der Rechtssache 40/69, Bollmann, Slg. 1970, 69; Urteil vom 30. 1. 1974 in der Rechtssache 159/73, Hannoversche Zucker AG, Slg. 1974, 121). Er habe jedoch für Recht erkannt, daß die Mitgliedstaaten weiterhin dafür zuständig seien, die Gemeinschaftsvorschriften mit Hilfe ihrer Behörden, insbesondere ihrer Interventionsstellen für die verschiedenen Agrarsektoren, durchzuführen.

Aus dieser Verteilung der Zuständigkeiten ergebe sich eine entsprechende Verteilung der Haftung zwischen den Gemeinschaftsorganen und den Mitgliedstaaten.

2. Die Verteilung der Haftung nach dem Gemeinschaftsrecht

a) Die Haftung der Europäischen Gemeinschaft

Diese könne im Rahmen der Ausübung der Rechtssetzungsbefugnis in den Grenzen ausgelöst werden, die in dem Urteil vom 25. Mai 1978 in den verbundenen

Rechtssachen 83 und 94/76, 4, 15 und 40/77 (HNL/Rat und Kommission, Slg. 1978, 1209) aufgezeigt worden seien. Da es sich um Durchführungsmaßnahmen handele, könne die Haftung der Gemeinschaft nur in den seltenen Fällen ausgelöst werden, in denen die Gemeinschaftsvorschriften den Organen eine besondere Zuständigkeit einräumten; im Grundsatz bleibe es aber dabei, daß es im Stadium der Durchführung der Gemeinschaftsvorschriften durch die Mitgliedstaaten keine Haftung der Gemeinschaft geben könne.

b) Die Haftung der Mitgliedstaaten (und ihrer Interventionsstellen)

Da die Mitgliedstaaten dafür zuständig seien, in ihrem Hoheitsgebiet die Gemeinschaftsvorschriften im Agrarbereich anzuwenden, hafteten sie für eventuelle Folgen der Anwendung dieser Gemeinschaftsvorschriften durch die Interventionsstellen, da sie es seien, die die Interventionsstellen bezeichneten und die Modalitäten festlegten, nach denen diese die gemeinschaftlichen Agrarvorschriften anzuwenden hätten.

Diese Haftung der Mitgliedstaaten werde im übrigen auch vom Gerichtshof anerkannt (Urteil vom 22. 1. 1976, Russo/AIMA, 60/75, Slg. 1976, 45; Urteil vom 13. 2. 1979, Granaria, 100/78, Slg. 1979, 623). Nach Auffassung der Kommission ist die im Bereich der außervertraglichen Haftung gefundene Lösung erst recht im Fall vertraglicher Beziehungen anzuwenden.

c) Die Haftung des italienischen Staates und des ENR im vorliegenden Fall

Nach Meinung der Kommission besteht ein Vertragsverhältnis zwischen der Firma Eurico und dem italienischen Staat (vertreten durch den ENR), so daß eine Verletzung der im vorliegenden Fall anzuwendenden Gemeinschafts- oder nationalen Vorschriften dessen Haftung auslöse.

Aus der allgemeinen Lehre vom Auftrag, aus dem Gemeinschaftsrecht und aus dem italienischen Recht folge, daß das Tribunale Mailand mit seiner in seinem Urteil vom 19. Juni 1980 vertretenen Auffassung, der ENR habe als bevollmächtigter Vertreter der Kommission gehandelt, zu einer völlig falschen Schlußfolgerung gelangt sei.

* Die allgemeine Lehre vom Auftrag

Die Kommission führt aus, der Auftrag stelle ursprünglich eine Form der Zusammenarbeit zwischen zwei Privatrechtsubjekten, dem Auftraggeber und dem Beauftragten dar, die durch deren übereinstimmende Willenserklärungen zustande komme. Der Beauftragte trete an die Stelle des Auftraggebers, um Rechtsakte vorzunehmen und Geschäfte zu tätigen, die dieser selbst vornehmen könnte.

Der Auftrag habe schließlich auch Eingang ins öffentliche Recht gefunden, wenn eine öffentliche Behörde eine andere damit beauftrage, Rechtsakte vorzunehmen und Geschäfte zu tätigen, die in die Zuständigkeit der ersteren fielen.

Einer der charakteristischen Züge des Auftrags sei somit der Umstand, daß der Auftraggeber immer befugt sei, die Rechtsakte vorzunehmen, deren Durchführung er dem Beauftragten übertrage.

Diese Voraussetzung sei im vorliegenden Fall nicht gegeben, denn die Kommission besitze nicht die Befugnisse, die der ENR bei der Durchführung der Entscheidung 76/748 aufgrund der Ermächtigung durch die Italienische Republik ausgeübt habe.

Ferner setze der Auftrag sowohl im Privatrecht als auch im öffentlichen Recht eine unmittelbare Beziehung zwischen dem Auftraggeber und dem Beauftragten voraus, mit dem Ziel, eine bestimmte Art

der Zusammenarbeit zu verwirklichen. Im vorliegenden Fall fehle diese unmittelbare Beziehung zwischen der Kommission und dem ENR vollständig.

Dieses Fehlen einer unmittelbaren Beziehung werde durch die Prüfung des Gemeinschaftsrechts und des italienischen Rechts bestätigt.

* Das Gemeinschaftsrecht

Die Kommission erinnert daran, daß Artikel 6 der Entscheidung 76/748 ausdrücklich vorsehe, daß diese Entscheidung an die Italienische Republik gerichtet sei. Diese Bezeichnung des Adressaten sei um so bedeutungsvoller, als Entscheidungen naturgemäß nicht nur an die Mitgliedstaaten, sondern auch an jedes andere Rechtssubjekt, selbst Privatrechtssubjekte, gerichtet werden könnten.

So hätte die Kommission das Instrument der Entscheidung benutzen können, um sich direkt an den Ente Risi statt an den italienischen Staat zu wenden. Statt dessen habe sie Verpflichtungen nur zu Lasten Italiens vorgesehen. Daher begründe die Entscheidung keine unmittelbare Beziehung zwischen der Kommission und der Interventionsstelle.

Nach Auffassung der Kommission beruht der Umstand, daß die Verpflichtungen nach der Entscheidung 76/748 dem Ente Risi obliegen, ausschließlich auf technischen Erfordernissen.

Das Fehlen einer unmittelbaren Beziehung und erst recht eines Auftragsverhältnisses ergebe sich ebenfalls klar daraus, daß die Kommission nicht in der Lage sei, den ENR zur Einhaltung der einschlägigen Vorschriften zu zwingen.

Der Gerichtshof habe in seinem Urteil vom 27. März 1980 (Sucrimex SA, 133/79, Slg. 1980, 1299) und in seinem Urteil vom 10. Juni 1982 (Compagnie Interagra, 217/81, a. a. O.) im gleichen Sinne entschieden.

* Das italienische Recht

Die Kommission trägt zunächst vor, nach den Rechtsakten, die dem ENR die Eigenschaft einer Interventionsstelle verliehen (Decreto ministeriale vom 22. 10. 1964 und Decreto ministeriale vom 27. 10. 1967) handele der ENR als Interventionsstelle bei der Durchführung der in der Verordnung Nr. 359/67 des Rates vom 25. Juli 1967 genannten Aufgabe für Rechnung, im Interesse und unter der Aufsicht des Staates. Somit könne der ENR keine andere Funktion erfüllen, als die eines Beauftragten des italienischen Landwirtschaftsministeriums und nicht der Kommission. Diese könne nicht die Rolle des Auftraggebers spielen, denn sie sei nicht in der Lage, selbst im italienischen Hoheitsgebiet die Aufgaben wahrzunehmen, die der ENR als Beauftragter der italienischen Regierung erfülle.

Zweitens könne die Kommission auch deshalb nicht als Auftraggeber des ENR angesehen werden, weil der Auftraggeber nach italienischem Recht befugt sei, dem Beauftragten detaillierte Weisungen zu erteilen, die dieser genau beachten müsse (Artikel 1711 letzter Absatz des Codice civile).

Diese Voraussetzung sei im vorliegenden Fall nicht erfüllt.

Drittens sei entgegen Artikel 1723 des Codice civile, wonach der Auftraggeber den Auftrag im allgemeinen widerrufen könne, ein solcher Widerruf im vorliegenden Fall unmöglich, da die Kommission einen Auftrag, den der italienische Staat dem ENR erteilt habe, nicht hätte widerrufen können.

Viertens hätte entgegen den Bestimmungen des Artikels 1726 des Codice civile, wonach der Beauftragte den Auftrag kündigen könne, eine solche Kündigung im vorliegenden Fall keinen Sinn, da ein vom ENR an die Kommission gerichtetes Kündigungsschreiben wirkungslos wäre,

denn der ENR habe Verpflichtungen nur gegenüber der Italienischen Republik.

Fünftens gewähre die Kommission entgegen Artikel 1719 des Codice civile, wonach der Auftraggeber verpflichtet sei, dem Beauftragten die zur Erfüllung des Auftrages erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen, gemäß Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2681/74 unmittelbar den betreffenden Mitgliedstaaten die für die Finanzierung der Nahrungsmittelhilfe notwendigen Haushaltsmittel; diese hätten dann entsprechend ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften die Kosten ihrer Interventionsstellen zu tragen.

Aus alledem folgt nach Ansicht der Kommission, daß die zwischen ihr und dem Ente Risi bestehenden Rechtsbeziehungen nicht unter das Rechtsinstitut des Auftrags fielen, sondern in den Bereich der Zuständigkeitsverteilung zwischen den Gemeinschaftsorganen und den Mitgliedstaaten gehörten.

Ebenso enthielten die Verordnungen über die gemeinsamen Marktorganisationen nicht nur Vorschriften über die Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten und ihrer Bewohner, sondern auch organisatorische Bestimmungen und Rechtsvorschriften über die Kompetenzen der darin bezeichneten Stellen.

3. Die Lösung des vorliegenden Falles nach dem Gemeinschaftsrecht

a) Die Begründung der Haftung des Staates nach dem nationalen Recht

Die Kommission vertritt die Auffassung, im vorliegenden Fall könne nach italienischem Recht und vor den italienischen Gerichten allein die Haftung des italienischen Staates sowie seiner — für ihn handelnden — Interventionsstelle geltend gemacht werden.

Falls Zweifel an der Auslegung der im vorliegenden Fall anwendbaren Gemeinschaftsbestimmungen bestünden, könnten diese vom Gerichtshof nach dem in Artikel 177 EWG-Vertrag vorgesehenen Verfahren im Wege der Vorabentscheidung ausgelegt werden.

Es sei Sache des nationalen Gerichts, in einem gerichtlichen Verfahren zwischen den Personen des Privatrechts (der Firma Eurico) einerseits sowie dem Mitgliedstaat und seinen innerstaatlichen Stellen (der Italienischen Republik und dem ENR), die aufgrund ausdrücklicher Vollmachtserteilung tätig würden, andererseits eine Haftung festzustellen.

Diese Auffassung finde eine indirekte Bestätigung in der Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere in den Urteilen vom 4. April 1974 (Belgischer Staat und Großherzogtum Luxemburg/Mertens und andere, verbundene Rechtssachen 178, 179 und 180/73, Slg. 1974, 383), vom 13. Juni 1972 (Grands Moulins/Kommission, verbundene Rechtssachen 9 und 11/71, Slg. 1972, 391), vom 5. Mai 1977 (Strafverfahren gegen Unbekannt, 110/76, Slg. 1977, 851) und vom 27. März 1980 (Sucrimex/Kommission, 133/79, a. a. O.).

Analog zu diesen verschiedenen Rechtssachen, über die der Gerichtshof zu entscheiden gehabt habe, ist nach Auffassung der Kommission auch im vorliegenden Fall passivlegitimiert allein der ENR als vom italienischen Staat bezeichnete Interventionsstelle.

b) Die Beziehungen zwischen dem Mitgliedstaat (ENR) und der Europäischen Gemeinschaft (Kommission)

Die Kommission trägt vor, selbst wenn die Haftung des Mitgliedstaats vor seinen eigenen Gerichten begründet sei, brauche er nicht notwendigerweise die sich daraus ergebenden Folgen zu tragen.

Der Mitgliedstaat könne sich nämlich zum Zeitpunkt des Rechnungsabschlus-

ses auf Gemeinschaftsebene, d. h. bei der jährlichen Prüfung der Aktiva und Passiva zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, bezüglich der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus dem gemeinschaftlichen Agrarrecht der Gemeinschaft gegenüber darauf berufen, daß er nicht hafte.

Diese Regelung sehe das Gemeinschaftsrecht vor, um eventuelle Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft im vorprozessualen Stadium zu schlichten.

Mangels einer Einigung könne der Gerichtshof in einem streitigen Verfahren entscheiden, wer die Folgen einer unrichtigen Anwendung des gemeinschaftlichen Agrarrechts zu tragen habe.

Nach einer umfangreichen Rechtsprechung des Gerichtshofes (vgl. insbesondere das Urteil vom 14. 1. 1981, Bundesrepublik Deutschland/Kommission, 819/79, Slg. 1981, 21) könnten die von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Verwaltung der Agrarmärkte entsprechend den Gemeinschaftsvorschriften getätigten Ausgaben nur dann zu Lasten der Gemeinschaft (in jenem Fall: des EAGFL) übernommen werden, wenn die Verwaltungshandlungen im Einklang mit den einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften vorgenommen worden seien.

Abschließend meint die Kommission, das von der Firma Eurico eingeleitete Verfahren zeuge von einer Verwechslung zwischen der Zuständigkeit für die Durchführung einer Nahrungsmittelhilfeaktion und der gerichtlichen Zuständigkeit: Das Tribunale Mailand sei mit dem Problem der finanziellen Haftung der Gemeinschaft befaßt worden, für das in Wirklichkeit nach Abschluß des zu diesem Zweck vorgesehenen besonderen Verfahrens der Rechnungsprüfung zwischen der Gemeinschaft und dem betroffenen Mitgliedstaat ausschließlich der Gerichtshof zuständig sei.

Aus allen diesen Gründen schlägt die Kommission dem Gerichtshof vor, dem vorlegenden Gericht zu antworten, daß zwischen der Kommission und dem Ente Nazionale Risi kein Auftragsverhältnis besteht.

IV — Beantwortung der Fragen des Gerichtshofes

1) Die Kommission hat die ihr vom Gerichtshof gestellten Fragen wie folgt beantwortet:

a) Zur Rechtsgrundlage der Nahrungsmittelhilfepolitik

1. Die Kommission hat eine nach Erzeugnissen gegliederte Aufstellung der seit 1971 ergangenen 1537 Verordnungen zur Nahrungsmittelhilfepolitik vorgelegt.

2. Zur gegenwärtigen Grundlage der Nahrungsmittelhilfepolitik:

— Nach Auffassung der Kommission ist es schon nach dem Wortlaut der Verordnung Nr. 3331/82 des Rates vom 3. Dezember 1982 (ABl. L 352, S. 1) ausgeschlossen, die Nahrungsmittelhilfepolitik derzeit als einen Teil der gemeinsamen Agrarpolitik anzusehen.

— Ebenso eindeutig könne die Nahrungsmittelhilfepolitik nicht als zur gemeinsamen Handelspolitik gehörend betrachtet werden; das einzige diese beiden Gemeinschaftspolitiken verbindende Element sei der Umstand, daß der Rat seinen Beschluß, wonach sich die Gemeinschaft am Nahrungsmittelhilfe-Übereinkommen von 1980 durch die Bereitstellung von Getreide beteiligen sollte, auf der Grundlage des Artikels 113 EWG-Vertrag gefaßt habe.

— Aus dem Vorangegangenen gehe klar hervor, daß die Nahrungsmittelhilfepolitik gegenwärtig eine neue Gemeinschaftspolitik darstelle, die eng

mit der Gemeinschaftspolitik der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern zusammenhänge.

3. Die Lage sei jedoch völlig anders gewesen, als die dem vorliegenden Verfahren zugrundeliegende Entscheidung erlassen worden sei (am 10. September 1976).

So sei die Verbindung zwischen der gemeinschaftlichen Nahrungsmittelhilfepolitik und der gemeinsamen Agrarpolitik in den 70er Jahren viel enger gewesen als heute. Dies ergebe sich nicht nur aus der von der Gemeinschaft befolgten Praxis, sondern auch aus den Rechtsgrundlagen der die Nahrungsmittelhilfe regelnden Vorschriften selbst. Zu diesem Zeitpunkt hätten nämlich die häufigsten und am besten organisierten Nahrungsmittelhilfeaktionen (deren Gegenstand insbesondere Getreide und Milcherzeugnisse gewesen seien) den Grundverordnungen über die gemeinsamen Agrarmarktorganisationen unterlegen, während die Aktionen, die sich auf andere Erzeugnisse erstreckt hätten, nach dem in den verschiedenen Grundverordnungen vorgesehenen Verwaltungsausschußverfahren abgewickelt worden seien. Der Umstand, daß die Beteiligung der Gemeinschaft an dem Nahrungsmittelhilfe-Übereinkommen von 1971 allein auf Artikel 113 EWG-Vertrag gestützt worden sei, beruhe darauf, daß seinerzeit zu Unrecht angenommen worden sei, die Rechtsgrundlage für die äußeren Aspekte der gemeinsamen Agrarpolitik sei Artikel 113, nicht dagegen Artikel 43 EWG-Vertrag.

b) Zu den Modalitäten der Durchführung der Nahrungsmittelhilfepolitik

4. Die Kommission hat auf die Frage nach den zur Zeit der streitigen Vorfälle bestehenden Modalitäten der Bereitstellung von Getreide zu Zwecken der Nahrungsmittelhilfe in dringenden Fällen oder für den Fall, daß Getreide auf dem Gemeinschaftsmarkt nicht erhältlich sei, geantwortet, bis 1978 sei nicht versucht worden, das für Nahrungsmittelhilfeaktionen benötigte Getreide auf dem Weltmarkt zu beschaffen.

Die Erzeugnisse seien auf dem Binnenmarkt gemäß Verordnungen oder Entscheidungen der Kommission bereitgestellt worden, die nach dem Verwaltungsausschußverfahren erlassen und, was die Entscheidungen betreffe, an den Mitgliedstaat gerichtet worden seien, der für die Bereitstellung zu sorgen gehabt habe. In dringenden Fällen sei der Lieferant nicht durch Zuschlag, sondern nach dem Verfahren der freihändigen Vergabe bestimmt worden.

Somit habe die Kommission niemals direkt Kaufverträge abgeschlossen; sie habe sich auch nie Beauftragter bedient, die für ihre Rechnung gehandelt hätten.

Sie habe im Gegenteil regelmäßig den Grundsatz der Aufgabenteilung beachtet, wonach die politische Entscheidung Sache der Gemeinschaft sei, während die Verwaltung den Mitgliedstaaten vorbehalten sei, die durch Interventionsstellen tätig würden.

Diese rechtliche Konstruktion, wonach Gesprächspartner der Wirtschaftsteilnehmer und insbesondere der Zuschlagsempfänger ausschließlich die Mitgliedstaaten und die — für sie handelnden — Interventionsstellen seien, ergebe sich zwingend aus den Verordnungen des Rates, zur Zeit der streitigen Vorgänge insbesondere aus den Verordnungen Nrn. 2052/69 vom 17. Oktober 1969 (ABl. L 263, S. 3), 1703/72 vom 3. August 1972 (ABl. L 180, S. 1) und 2681/74 vom 21. Oktober 1974 (ABl. L 288, S. 1) über die Gemeinschaftsfinanzierung der Ausgaben für die Lieferung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe.

Eine derartige rechtliche Konstruktion finde ihre Erklärung in der engen Verbindung zwischen den Vorhaben und den Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie, und denen der Nahrungsmittelhilfe, für die unmöglich ein Verfahren der unmittelbaren Verwaltung durch die Gemeinschaft eingeführt werden könne, deren Aktionen sich ständig mit den Vorhaben und der Buchführung der landwirtschaftlichen Interventionsstellen überlagern würden.

5. Die Kommission hat auf die Frage, ob die Durchführung der Nahrungsmittelhilfepolitik je nach dem betroffenen Erzeugnis variiere, geantwortet, dasselbe Verfahren der mittelbaren Durchführung, d. h. der Durchführung mit Hilfe der Mitgliedstaaten, sei von Anfang an planmäßig für die Hilfsmaßnahmen angewandt worden, deren Gegenstand Milchprodukte gewesen seien und die ihre Rechtsgrundlage in den Grundverordnungen für diesen Sektor hätten (Verordnungen des Rates Nrn. 1347/75 vom 26. 5. 1975 (ABl. L 138, S. 1) und 1541/75 vom 16. 6. 1975 (ABl. L 157, S. 4)).

Dagegen seien die grundlegenden Bestimmungen des Rates und die Durchführungsbestimmungen der Kommission über die Nahrungsmittelhilfeaktionen, die die Bereitstellung anderer Erzeugnisse erforderlich machten, weniger ausführlich; sie wahrten jedoch in ihren wesentlichen Zügen den Grundsatz der Übertragung der Durchführung auf die Mitgliedstaaten und auf die Interventionsstellen. Nur hinsichtlich des Zuckers habe sich die Kommission, als Käufe auf dem Weltmarkt hätten getätigt werden müssen, für befugt gehalten, unmittelbar zu handeln, da die Mitgliedstaaten und die für ihre Rechnung handelnden Interventionsstellen technisch nicht in der Lage gewesen seien, die Durchführung der Hilfsaktion vorzunehmen.

c) Zu den Modalitäten des Abschlusses und der Durchführung des den Gegenstand des Ausgangsverfahrens bildenden Vertrages

6. Die Kommission hat alle erbetenen Schriftstücke vorgelegt.

7. Die Kommission hat der Schilderung des Sachverhalts in dem Schreiben des Ente Nazionale Risi an die Firma Eurico vom 12. Mai 1977 zugestimmt, soweit sie den Schriftwechsel zwischen dem Ente Risi und der Kommission betrifft.

8. Die Kommission hat die Frage nach der Art der Finanzierung des Vorhabens wie folgt beantwortet:

Die Art der Finanzierung des den Gegenstand des Ausgangsverfahrens bildenden Nahrungsmittelhilfevorhabens habe den zum Zeitpunkt des Sachverhalts geltenden Vorschriften entsprochen; diese gälten, von einigen Änderungen in Einzelheiten abgesehen, nach wie vor; entsprechend den Bestimmungen des Verfahrens für die Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie, habe die Italienische Republik der Kommission vor dem 20. jedes Monats einen Antrag auf Vorschüsse für die finanziellen Bedürfnisse der zur Bezahlung der Vorhaben befugten Dienststellen und Behörden übersandt. Die Kommission habe die monatlichen Vorschüsse an die Italienische Republik überwiesen.

Diese habe daraufhin der Kommission die getätigten Ausgaben mitgeteilt, damit für sie eine Mittelbindung vorgenommen und sie unter den entsprechenden Haushaltslinien verbucht werden könnten; sie habe diese Ausgaben ferner in die für den Rechnungsabschluß der Kommission bestimmten Jahreskonten aufgenommen.

Nach den geltenden Bestimmungen habe nur die Italienische Republik Empfänger der Gemeinschaftsgelder sein können. Die Kommission habe sich an diese Bestimmungen gehalten.

2) Die Regierung der italienischen Republik und die Firma Eurico haben die vom Gerichtshof erbetenen Dokumente vorgelegt.

V — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 15. Mai 1984 haben die Firma Eurico srl vertreten durch Rechtsanwalt G. Rao Torres, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihre Bevollmächtigten G. L. Campogrande und F. Capelli, mündliche Ausführungen gemacht.

Die Firma Eurico hat in der Sitzung eine Reihe von Schriftstücken überreicht, darunter drei vom ENR an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften gerichtete Fernschreiben sowie ein Urteil der Corte d'appello Mailand vom 5. Mai 1984, das die Entscheidung über die Berufung der Firma Eurico gegen das Urteil des Tribunale Mailand vom 19. Juni 1980 enthält.

Die Kommission hat ausgeführt, auf den vorliegenden Sachverhalt seien, insbesondere soweit es um die Beschaffungskriterien gehe, die Verordnungen Nrn. 2750/75 und 696/76 des Rates und, soweit die Finanzierung betroffen sei, die Verordnung Nr. 1732/72 anwendbar. An deren Stelle sei im Februar 1977 die Verordnung Nr. 249/77 der Kommission getreten, die folglich auf die nach Februar 1977 liegenden Finanzierungen, um die es in der vorliegenden Rechtssache gehe, wendbar sei.

Die Prüfung aller dieser Verordnungen bestätige, daß sie einen Plan und ein Verwaltungssystem vorsähen, die im Bereich der Nahrungsmittelhilfepolitik völlig identisch seien mit denen, die für die Interventionen auf den Agrarmärkten bestünden. Die Mitgliedstaaten und damit die Interventionsstellen seien dafür zuständig, zu handeln und Verpflichtungen gegenüber den Wirtschaftsteilnehmern zu übernehmen.

Deshalb würde die Bejahung einer unmittelbaren vertraglichen Beziehung zwischen der Firma Eurico und der Kommission diesen institutionellen und finanziellen Aufbau verfälschen.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 4. Juli 1984 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Das Tribunale Mailand hat mit Beschluß vom 24. März 1983, beim Gerichtshof eingegangen am 14. Juni 1983, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Frage nach der Auslegung der Gemeinschaftsvorschriften über die Nahrungsmittelhilfepolitik zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Frage stellt sich in einem Rechtsstreit, in dem die Firma Eurico zunächst den Ente Nazionale Risi (ENR) und sodann die Kommission der Europäischen Gemeinschaften auf Zahlung eines Restkaufpreises verklagt hat, der ihr angeblich aufgrund eines vom ENR erteilten öffentlichen Auftrags zusteht.

3 Durch die an die Italienische Republik gerichtete Entscheidung 76/748 vom 10. September 1976 (ABl. L 259, S. 22) beschloß die Kommission, daß der Ente Nazionale Risi, die italienische Interventionsstelle, die insbesondere mit der Durchführung und der Kontrolle der Vorhaben im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe betraut ist, durch den Abschluß eines Vertrages der freihändigen Vergabe auf dem Markt der Gemeinschaft 3 750 t Reis kaufen sollte; der Vertrag sollte den Kauf und die Lieferung des Erzeugnisses in die Republik Niger umfassen.

4 Der ENR wählte die Firma Eurico als Vertragspartner, und diese führte den Auftrag aus. Die Qualität des gelieferten Erzeugnisses wurde jedoch von den Behörden des Bestimmungslandes beanstandet. Deshalb setzte der ENR entsprechend den von der Kommission erhaltenen Fernschreiben zunächst die Bezahlung der ihm von der Firma Eurico ausgestellten Rechnung aus und leistete dann nur eine Anzahlung von 1,5 Milliarden Lire, während der Gesamtbetrag der Rechnung 1,77 Milliarden Lire betrug. Im Ausgangsverfahren geht es um die Beitreibung des Restbetrags von 270 Millionen Lire durch die Firma Eurico.

5 Zu diesem Zweck verklagte die Firma Eurico den ENR im Dezember 1977 vor dem Tribunale Mailand, das die Klage durch Urteil vom 19. Juni 1980 wegen fehlender Passivlegitimation des ENR mit der Begründung abwies, dieser habe im Auftrag und als Vertreter der Kommission gehandelt und die Klage der Firma Eurico hätte unmittelbar gegen die Kommission der Europäischen Gemeinschaften gerichtet werden müssen.

6 Infolgedessen verklagte die Firma Eurico die Kommission vor demselben Gericht auf Zahlung von 283 Millionen Lire, neubewertet und nebst Zinsen. Die Kommission machte vorab geltend, sie sei nicht passivlegitimiert und die vom Tribunale Mailand in seinem ersten Urteil vertretene Rechtsansicht sei unzutreffend; ferner erklärte sie, die Klage sei unbegründet.

7 Das Tribunale Mailand bejahte seine Zuständigkeit gemäß Artikel 215 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 183 EWG-Vertrag und vertrat die Auffassung, die Frage, ob der ENR im Rahmen des streitigen Nahrungsmittelhilfevorhabens als von der Kommission bevollmächtigter Beauftragter gehandelt habe, sei von ihm zu entscheiden. Es fügte hinzu: „Nur im Fall der Bejahung [dieser Frage] wäre die Kommission und damit gemäß Artikel 211 EWG-

Vertrag die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gehalten, als Vertragspartei die Verpflichtungen aus dem Vertrag zu erfüllen." Um Klarheit darüber zu gewinnen, wie diese Frage zu beantworten ist, hat es das Verfahren ausgesetzt und folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„Haben die Entscheidung der Kommission der EWG vom 10. September 1976 (ABl. der EWG vom 23. 9. 1976) und die Rechtsvorschriften, auf die dort Bezug genommen wird bzw. die dort vorausgesetzt werden, im Ergebnis dazu geführt, daß der Ente Nazionale Risi (die italienische Interventionsstelle) den Auftrag erhalten hat, als Vertreter der EWG den Vertrag der freihändigen Vergabe für den Ankauf von 3 750 t geschältem Langkornreis, der für die Republik Niger bestimmt war, abzuschließen?"

8 Aus dem dargelegten Sachverhalt und der Begründung des Vorlagebeschlusses selbst geht hervor, daß die in dieser Form vom vorlegenden Gericht gestellte Frage in Wirklichkeit darauf abzielt, ob nach den bei Erlaß der Entscheidung der Kommission vom 10. September 1976 geltenden Gemeinschaftsvorschriften über die Nahrungsmittelhilfe die Kommission oder aber die nationale Interventionsstelle möglicherweise gegenüber einem Unternehmen haftet, mit dem die nationale Interventionsstelle einen Vertrag geschlossen hat und das von dieser mit der tatsächlichen Abwicklung eines von der Kommission beschlossenen Nahrungsmittelhilfevorhabens beauftragt worden ist.

Zur Zuständigkeit des Gerichtshofes für die Entscheidung über die Vorabentscheidungsfrage

9 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens meint, der Gerichtshof könne für eine solche Vorabentscheidungsfrage nicht zuständig sein, da ihre Beantwortung voraussetze, daß er prüfe, ob der ENR nach dem Codice civile (italienisches Zivilgesetzbuch) als Beauftragter der Kommission anzusehen sei, und daß er Tatsachen würdige, über die allein das italienische Gericht des Ausgangsverfahrens zu befinden habe.

10 Die Prüfung des oben herausgearbeiteten Gegenstandes der Vorabentscheidungsfrage selbst ergibt, daß diese dem Gerichtshof entgegen dem Vorbringen der Klägerin des Ausgangsverfahrens keinen Anlaß gibt, die Natur der Rechtsbeziehungen zwischen dem ENR und der Kommission anhand des

Codice civile zu beurteilen oder Tatsachen zu würdigen, über die allein das italienische Gericht zu befinden hat. Da die Nahrungsmittelhilfe ein Tätigwerden der Gemeinschaft darstellt, ist diese Frage allein aufgrund des Gemeinschaftsrechts zu beantworten.

Zur Beantwortung der Vorlagefrage

11 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens ist der Meinung, daß der Ente Nazionale Risi beim Abschluß eines derartigen Vertrages im Auftrag und für Rechnung der Kommission handele. Zur Begründung dieser Auffassung trägt sie folgendes vor:

— In rechtlicher Hinsicht ergebe sich das Vorliegen eines solchen Auftrags zum einen schon aus dem Wortlaut der Entscheidung der Kommission vom 10. September 1976, in deren Artikel 1 dem ENR unmittelbar eine Verpflichtung auferlegt worden sei, und zum anderen aus der Prüfung der Gemeinschaftsbestimmungen, die zu dem Ergebnis führe, daß die Gemeinschaftsvorhaben im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe die Erfüllung von Verpflichtungen darstellten, die allein der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft oblägen, und daß die Mitarbeit der nationalen Interventionsstellen in diesem Bereich unmittelbar zugunsten der EWG erfolge. Aus diesem Grund könnten die für die Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik entwickelten Grundsätze über die Verteilung der Zuständigkeiten und der Haftung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten oder ihren Interventionsstellen nicht auf das Gebiet der Nahrungsmittelhilfe übertragen werden.

— In tatsächlicher Hinsicht werde das Vorliegen des genannten Auftrags durch das Verhalten der Kommission während der Durchführung des Vertrages bestätigt; diese habe sich in allen Phasen vollständig in das Geschäft eingeschaltet und damit ihre Absicht bekundet, alle Wirkungen des vom ENR für ihre Rechnung geschlossenen Vertrags unmittelbar für und gegen sich geltend zu lassen.

12 Zwar stellt die Nahrungsmittelhilfe ein gemeinsames Handeln dar, das aus Gemeinschaftsmitteln finanziert wird, so daß die Mitwirkung der Mitgliedstaaten und ihrer Interventionsstellen bei der Durchführung eines Nahrungsmittelhilfevorhabens insofern zur Verwirklichung von Zielen der Gemeinschaft beiträgt. Diese sehr allgemeine Feststellung reicht jedoch für eine be-

friedigende Beantwortung der gestellten Frage noch nicht aus: Zur Bestimmung der Rolle und der Befugnisse der nationalen Interventionsstellen in diesem Bereich ist außerdem zu prüfen, wie die Organisation und die Finanzierung der Nahrungsmittelhilfe in den einschlägigen Gemeinschaftsbestimmungen geregelt sind.

13 Zunächst ist auf den von der Kommission hervorgehobenen Umstand hinzuweisen, daß die Bestimmungen über die Gewährung der Nahrungsmittelhilfe in der für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeit den Bestimmungen über die gemeinsame Agrarpolitik genau nachgebildet waren.

14 Was den allgemeinen Rahmen betrifft, in den sich die Nahrungsmittelhilfe einfügt, so regeln Artikel 28 der Verordnung Nr. 2727/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. L 281, S. 1) und Artikel 25 der Verordnung Nr. 1418/76 des Rates vom 21. Juni 1976 über die gemeinsame Marktorganisation für Reis (ABl. L 166, S. 1) die Bedingungen der Erfüllung der Verpflichtungen aus den Übereinkommen über die Nahrungsmittelhilfe und die Art und Weise, wie die Kriterien für die Bereitstellung der für die Nahrungsmittelhilfe bestimmten Erzeugnisse festgelegt werden.

15 Was die Durchführung der Nahrungsmittelhilfe mit Getreide im besonderen angeht, stellt die Verordnung Nr. 2750/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die Kriterien für die Bereitstellung von Getreide für die Nahrungsmittelhilfe (ABl. L 281, S. 89) insbesondere dadurch einen engen Zusammenhang zwischen der gemeinsamen Agrarpolitik und der Nahrungsmittelhilfe her, daß sie den im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik eingerichteten Interventionsstellen die Aufgabe überträgt, die für die Nahrungsmittelhilfe bestimmten Erzeugnisse bereitzustellen, und daß sie den Grundsatz einer Koordinierung zwischen der Verwaltung der Getreidemärkte und den Entnahmen von für die Nahrungsmittelhilfe bestimmtem Getreide aufstellt.

16 Ferner ist mit der Kommission darauf hinzuweisen, daß die Vorschriften über die Finanzierung der Nahrungsmittelhilfepolitik, die in der für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeit galten, insbesondere die Verordnung Nr. 2681/74 des Rates vom 21. Oktober 1974 über die Gemeinschaftsfinanzierung der Ausgaben für die Lieferung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe (ABl. L 288, S. 1), ein Verwaltungs-

system und -verfahren vorsehen, das demjenigen weitestgehend entsprach, das für die Interventionen auf den Agrarmärkten geschaffen worden war.

17 Demnach sahen die damals für den Bereich der Nahrungsmittelhilfe geltenden Rechtsvorschriften eine Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten vor, die derjenigen entsprach, die für die Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik galt.

18 Für den Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik hat der Gerichtshof bereits entschieden, welche Bedeutung den einschlägigen Bestimmungen für die Zuständigkeit und die außervertragliche Haftung der Mitgliedstaaten und ihrer Interventionsstellen gegenüber Dritten zukommt. Nach ständiger Rechtsprechung (Urteil vom 22. 1. 1976 in der Rechtssache 60/75, Carmine Russo, Slg. 1976, 45; Urteil vom 13. 2. 1979 in der Rechtssache 101/78, Granaria BV, Slg. 1979, 623; Urteil vom 10. 6. 1982 in der Rechtssache 217/81, Interagra/Kommission, Slg. 1982, 2233) ist der Ersatz derjenigen Schäden, die Stellen oder Bedienstete der Mitgliedstaaten einzelnen entweder aufgrund einer Verletzung des Gemeinschaftsrechts oder anläßlich der Durchführung von Gemeinschaftsrecht durch ein gegen nationales Recht verstoßendes Tun oder Unterlassen zugefügt haben, ausschließlich Sache des Mitgliedstaats oder der für seine Rechnung handelnden nationalen Stelle und ist von den nationalen Gerichten unbeschadet der ihnen eingeräumten Möglichkeit, dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen, nach dem nationalen Recht des jeweiligen Mitgliedstaats zu beurteilen.

19 Dieselben Grundsätze haben für die vertragliche Haftung zu gelten, wenn die Interventionsstellen der Mitgliedstaaten Verträge zur Durchführung des gemeinschaftlichen Rechts der Nahrungsmittelhilfe abschließen. Somit kann nach den Bestimmungen, die in der für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeit galten, allein die mit der Durchführung der Entscheidung der Kommission beauftragte Interventionsstelle des betreffenden Mitgliedstaats gegenüber den privaten Wirtschaftsteilnehmern, mit denen sie Verträge schließt, haften, selbst wenn die mit dem Nahrungsmittelhilfevorhaben verbundene finanzielle Belastung letztlich von der Gemeinschaft getragen wird.

20 In diesem Zusammenhang hat das angeblich sehr aktive Eingreifen der Kommission in die Durchführung des in Rede stehenden Auftrags keinen Einfluß auf die Verteilung der Zuständigkeiten und der Haftung zwischen der Gemeinschaft und der italienischen Interventionsstelle. Denn die Briefe und Fernschreiben, die die Kommission an die Italienische Republik oder ihre Interventionsstelle richtete, waren auch dann, wenn sie über den der Kommission in Artikel 4 der Verordnung Nr. 2681/74 des Rates übertragenen Kontrollauftrag hinausgegangen und mehrdeutig gewesen sein sollten, für die nationalen Behörden nicht verbindlich und hatten rechtlich nur die Bedeutung einer Meinungsäußerung der Kommission. Wie der Gerichtshof wiederholt entschieden hat (Urteil vom 27. 3. 1980 in der Rechtssache 133/79, Sucrimex/Kommission, Slg. 1980, 1299; Urteil vom 10. 6. 1982 in der Rechtssache 217/81, Interagra/Kommission, a. a. O.), gehören derartige Meinungsäußerungen in den Rahmen der internen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den mit der Durchführung der Gemeinschaftsregelung auf diesem Gebiet betrauten nationalen Stellen; durch diese Zusammenarbeit kann die Haftung der Gemeinschaft gegenüber einzelnen nicht ausgelöst werden.

21 Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß die Entscheidung der Kommission vom 10. September 1976 entsprechend den vorgenannten Bestimmungen über die Durchführung der Nahrungsmittelhilfe an die Italienische Republik gerichtet war. Der Umstand, daß die italienische Interventionsstelle dort namentlich genannt wurde, findet seine Erklärung in zwingenden technischen Gründen, die sich insbesondere aus der Dringlichkeit der Durchführung des Nahrungsmittelhilfevorhabens im vorliegenden Fall ergaben, und kann ebenfalls keinen Einfluß auf die Verteilung der Zuständigkeiten und der Haftung zwischen der Gemeinschaft und der nationalen Interventionsstelle haben.

22 Die vom nationalen Gericht vorgelegte Frage ist somit dahin zu beantworten, daß nach den bei Erlaß der Entscheidung der Kommission vom 10. September 1976 geltenden Gemeinschaftbestimmungen über die Nahrungsmittelhilfe allein die nationale Interventionsstelle des betroffenen Mitgliedstaats, der die Durchführung und die Kontrolle des von der Kommission beschlossenen Nahrungsmittelhilfevorhabens oblag, eventuell gegenüber dem von ihr vertraglich mit der tatsächlichen Abwicklung dieses Vorhabens beauftragten Unternehmen für die Schäden haften kann, die dieses anläßlich der Durchführung des genannten Vorhabens erlitten hat.

Kosten

23 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des vor dem nationalen Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

auf die ihm vom Tribunale Mailand mit Beschluß vom 24. März 1983 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Nach den bei Erlaß der Entscheidung der Kommission vom 10. September 1976 geltenden Gemeinschaftsvorschriften über die Nahrungsmittelhilfe kann allein die nationale Interventionsstelle des betroffenen Mitgliedstaats, der die Durchführung und die Kontrolle des von der Kommission beschlossenen Nahrungsmittelhilfevorhabens oblag, eventuell gegenüber dem von ihr vertraglich mit der tatsächlichen Abwicklung dieses Vorhabens beauftragten Unternehmen für die Schäden haften, die dieses anläßlich der Durchführung des genannten Vorhabens erlitten hat.

Due Kakouris

Everling Galmot Joliet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 18. Oktober 1984.

Der Kanzler
Im Auftrag

D. Louterman
Verwaltungsrätin

Der Präsident der Fünften Kammer

O. Due