URTEIL DES GERICHTSHOFES
25. November 1987 *

In der Rechtssache 342/85

Italienische Republik, vertreten durch den Leiter des Servizio del contenzioso diplomatico Luigi Ferrari Bravo als Bevollmächtigten im Beistand von Avvocato dello stato Oscar Fiumara, Zustellungsanschrift: Italienische Botschaft, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Alberto Prozzillo, Juristischer Dienst der Kommission, als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Georges Kremlis, Juristischer Dienst der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen teilweiser Aufhebung der Entscheidung 85/459 der Kommission vom 28. August 1985 über den von der Italienischen Republik vorgelegten Rechnungsabschluß für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1980 finanzierten Ausgaben (ABl. L 267, S. 33)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten G. Bosco in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten, des Kammerpräsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Richter T. Koopmans, K. Bahlmann, R. Joliet, T. F. O'Higgins und F. Schockweiler,

Generalanwalt: J. L. da Cruz Vilaça
Kanzler: D. Louterman, Verwaltungsrätin

* Verfahrenssprache: Italienisch.

aufgrund des Sitzungsberichts und auf die mündliche Verhandlung vom 20. Mai 1987,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 17. September 1987,

folgendes

Urteil

1 Die Italienische Republik hat mit Klageschrift, die am 15. November 1985 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag Klage erhoben auf teilweise Aufhebung der Entscheidung 85/459 der Kommission vom 28. August 1985 über den von der Italienischen Republik vorgelegten Rechnungsabschluß für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1980 finanzierten Ausgaben (ABl. L 267, S. 33).

2 Mit der Klage wird die Aufhebung dieser Entscheidung insoweit begehrt, als durch sie folgende Beträge nicht als zu Lasten des EAGFL gehend anerkannt werden:

— 655 750 LIT für Beihilfen für Magermilchpulver aus Interventionsbeständen;

— 1 350 061 770 LIT für Verbrauchsbeihilfen für Olivenöl;

— 2 727 740 360 LIT für Ausgleichszahlungen für die Rücknahme von Fischereierzeugnissen vom Markt.

3 Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts und des Parteivorbringens wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt wird im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

A — Die Beihilfen für Magermilchpulver aus Interventionsbeständen

4 Der Streit zwischen den Parteien in diesem Punkt betrifft den für die Berechnung der Beihilfe für Magermilchpulver zu berücksichtigenden Zeitpunkt, wenn dieses Erzeugnis für die Herstellung von Futter verwendet wird. Es geht insbesondere um die Frage, ob der Zeitpunkt des Ankaufs des Magermilchpulvers oder der Zeitpunkt der Verarbeitung für die Berechnung des Betrags der Beihilfe in dem besonderen Fall maßgeblich ist, in dem ein Wirtschaftsteilnehmer bei der Interventionsstelle seines eigenen Landes Magermilchpulver kauft, das aus den Interventionsbeständen eines anderen Mitgliedstaats stammt.

5 Im Jahre 1978 beschloß der Rat, der italienischen Interventionsstelle einen Teil der Bestände von Magermilchpulver, die sich bei den Interventionsstellen anderer Mitgliedstaaten befanden, zur Verfügung zu stellen. Die Durchführungsbestimmungen für den Transfer der zweiten Partie dieser Menge, um die es in dem vorliegenden Rechtsstreit geht, wurden durch die Verordnung Nr. 516/80 der Kommission vom 29. Februar 1980 zur Regelung des Transfers von Magermilchpulver an die italienische Interventionsstelle (ABl. L 58, S. 51) festgelegt. Gemäß dieser Verordnung wird der der italienischen Interventionsstelle vom Käufer gezahlte Kaufpreis um den Betrag der in Artikel 10 der Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148, S. 13) vorgesehenen Beihilfe vermindert. Diese Bestimmung sieht vor, daß für Magermilchpulver, das in der Gemeinschaft hergestellt worden ist und für Futterzwecke verwendet wird, Beihilfen gewährt werden.

6 Aus den Akten ergibt sich, daß die Wirtschaftsteilnehmer für die aus öffentlichen Beständen stammende und im Rahmen der Verordnung Nr. 516/80 verkaufte Magermilch eine zusätzliche Beihilfe erhielten, deren Betrag dem Unterschied zwischen dem Betrag der Beihilfe zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses und dem am Tag der Verarbeitung geltenden entsprach. Die Kommission war der Auffassung, die Gewährung dieser zusätzlichen Beihilfe stehe nicht im Einklang mit den anwendbaren Gemeinschaftsvorschriften und ihr Betrag könne demgemäß nicht zu Lasten des EAGFL gehen.

7 Die italienische Regierung verweist darauf, daß die Gewährung der Beihilfe für zu Mischfutter verarbeitetes Magermilchpulver durch die Verordnung Nr. 1725/79 der Kommission vom 26. Juli 1979 über die Durchführungsbestimmungen zur Gewährung von Beihilfen für zu Mischfutter verarbeitete Magermilch und für zur Kälberfütterung bestimmtes Magermilchpulver (ABl. L 199, S. 1) geregelt sei. Ge-

mäß Artikel 9 dieser Verordnung sei der Beihilfebetrag derjenige, der am Tag der Denaturierung der Magermilch oder des Magermilchpulvers bzw. am Tag ihrer Verarbeitung zu Mischfutter gelte. Diese Bestimmung enthalte eine ausdrückliche Regel hinsichtlich des für die Berechnung der Beihilfe zu berücksichtigenden Zeitpunkts, und es sei keine Ausnahme von dieser Regel für den besonderen Fall der Verarbeitung des durch die Interventionsstellen verkauften Magermilchpulvers vorgesehen.

8 Die Kommission hingegen macht geltend, der von der italienischen Regierung angeführte Artikel 9 der Verordnung Nr. 1725/79 gelte nur für die Gewährung der Beihilfe in dem Fall, daß ein Wirtschaftsteilnehmer Magermilchpulver auf dem freien Markt in seinem eigenen Land gekauft habe. Der Fall des Kaufs auf dem freien Markt in einem anderen Mitgliedstaat sei in den Bestimmungen der Verordnung Nr. 1624/76 der Kommission vom 2. Juli 1976 (ABl. L 180, S. 9) geregelt, wonach die Beihilfe unter bestimmten Voraussetzungen dem Exporteur im voraus gewährt werden könne. In diesem Fall sei der anwendbare Beihilfebetrag der am Tag der Erledigung der Zollförmlichkeiten geltende Betrag; gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung könne jedoch dem Wirtschaftsteilnehmer, der die Verarbeitung vornehme, ein zusätzlicher Betrag gezahlt werden, wenn sich der in nationaler Währung ausgedrückte Beihilfebetrag zwischen diesem Tag und dem der Verarbeitung erhöht habe. Eine andere Regelung gelte für den Fall, daß der Wirtschaftsteilnehmer das Magermilchpulver gemäß der Verordnung Nr. 2213/76 der Kommission vom 10. September 1976 (ABl. L 249, S. 6) bei der Interventionsstelle erwerbe; dann seien die für das zu Futter verarbeitete Magermilchpulver gewährten Beihilfen die gleichen wie die für den Kauf auf dem freien Markt vorgesehenen.

9 Nach dem Vorbringen der Kommission ist keine dieser drei Regelungen auf den besonderen Fall anwendbar, daß der Wirtschaftsteilnehmer bei der Interventionsstelle seines eigenen Landes aus den Interventionsbeständen eines anderen Mitgliedstaats stammendes Magermilchpulver kaufe. Die Möglichkeit, Interventionsbestände auf eine Interventionsstelle eines anderen Mitgliedstaats zu übertragen, sei zugunsten Italiens im Hinblick auf die fehlenden Magermilchbestände in diesem Land periodisch vorgesehen worden. In Ermangelung einer ausdrücklichen Bestimmung hinsichtlich des für die Berechnung der Beihilfe zu berücksichtigenden Tages müsse der allgemeine Grundsatz gelten, wonach sich die Rechtsfolgen einer Maßnahme nach den zum Zeitpunkt der Vornahme dieser Maßnahme geltenden Bestimmungen richteten. Wenn in einer solchen Situation die nach den Bestimmungen der Verordnung Nr. 516/80, die den Transfer von Magermilchpulver an die italienische Interventionsstelle regelten, der vom Wirtschaftsteilnehmer an

diese Stelle zu zahlende Preis um den Beihilfebetrag vermindert werde, so beruhe dies auf der Annahme, daß der Tag des Kaufes für die Berechnung der Beihilfe entscheidend sei.

10 Es ist festzustellen, daß auch nach dem Vorbringen der Kommission der für die Berechnung der Beihilfe zu berücksichtigende Zeitpunkt nach einer ausdrücklichen Bestimmung der Verordnung Nr. 1725/79 der Tag der Verarbeitung ist, wenn der Wirtschaftsteilnehmer das Magermilchpulver auf dem freien Markt seines Landes kauft, ebenso wie im Fall des Verkaufs des Erzeugnisses durch die Interventionsstelle dieses Landes, und zwar nach einer Bestimmung, die auf die beim Kauf auf dem freien Markt anwendbare Regelung verweist. Andere Modalitäten sind vorgesehen, wenn das Magermilchpulver auf dem freien Markt eines anderen Mitgliedstaats gekauft wird, jedoch wird nach einer ausdrücklichen Bestimmung der Verordnung Nr. 1624/76 ein zusätzlicher Betrag gezahlt, wenn der Beihilfebetrag sich am Tag der Verarbeitung als höher erweist. Hingegen wurde keine Bestimmung für den besonderen Fall vorgesehen, daß das Magermilchpulver aus den Interventionsbeständen eines anderen Mitgliedstaats stammt.

11 Daraus ergibt sich, daß die geltenden Bestimmungen, insgesamt betrachtet, eine allgemeine Regel erkennen lassen, wonach die Beihilfe für Magermilchpulver aufgrund der Situation zu berechnen ist, wie sie sich am Tag der Verarbeitung darstellt, wobei gegebenenfalls ein zusätzlicher Betrag gewährt wird, wenn eine frühere Zahlung der Beihilfe zu einem niedrigeren Betrag erfolgt ist.

12 Wenn nichts anderes bestimmt ist, gilt die gleiche Regel für den Fall, daß der Wirtschaftsteilnehmer bei der Interventionsstelle seines eigenen Landes Magermilchpulver aus Interventionsbeständen eines anderen Mitgliedstaats gekauft hat, es sei denn, daß aufgrund der Besonderheiten dieser Situation starke Anhaltspunkte dafür sprechen, auf einen anderen Zeitpunkt abzustellen. Derartige Anhaltspunkte fehlen jedoch im vorliegenden Fall.

13 Die Kommission macht dazu geltend, dem Wirtschaftsteilnehmer kämen in dieser Situation bestimmte Vorteile zugute, die in den anderen Fällen des Kaufs von Magermilchpulver zur Verarbeitung nicht bestünden; so trage der Wirtschaftsteilnehmer nicht die Transportkosten für das Milchpulver, wie dies bei dem auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1624/76 durchgeführten Kauf der Fall sei, und er erhalte die Beihilfe im Gegensatz zu dem Wirtschaftsteilnehmer, der das Magermilchpulver auf dem freien Markt seines Landes kaufe, sofort.

14 Diese Umstände können jedoch keine andere Berechnungsweise rechtfertigen. Die Transportkostenbelastung ist nämlich in den verschiedenen Fällen ganz unterschiedlich; insbesondere verursacht der Kauf auf dem freien Markt in dem Land des Wirtschaftsteilnehmers nicht notwendigerweise erhebliche Transportkosten. Was die sofortige Zahlung der Beihilfe angeht, so erfolgt sie zwar nicht im Fall des Kaufs auf dem freien Markt des Wirtschaftsteilnehmers, sie ist aber auch im Rahmen der Anwendung der Verordnung Nr. 1624/76 vorgesehen. Auch wenn also die verschiedenen in Betracht kommenden Situationen für die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer unterschiedliche Vor- und Nachteile bieten, so kann man doch nicht behaupten, daß nur der Fall, um den es in der vorliegenden Rechtssache geht, wesentlich von den übrigen Situationen abweicht.

15 Somit ist die allgemeine Regel über die Bestimmung des für die Berechnung der Beihilfe zu berücksichtigenden Zeitpunkts anzuwenden. Die von der italienischen Regierung vorgebrachten Rügen sind daher berechtigt.

16 Unter diesen Umständen ist die streitige Entscheidung insoweit aufzuheben, als sie sich auf den Betrag von 655 750 LIT für Beihilfen für Magermilchpulver aus Interventionsbeständen bezieht.

B — Die Verbrauchsbeihilfen für Olivenöl

17 Nach Artikel 8 der Verordnung Nr. 3089/78 des Rates vom 19. Dezember 1978 über die allgemeinen Durchführungsvorschriften für die Verbrauchsbeihilfe für Olivenöl (ABl. L 369, S. 12) wird die betreffende Beihilfe ausgezahlt, wenn die von dem Mitgliedstaat, in dem die Abfüllung erfolgt, mit der Kontrolle beauftragte Stelle die Einhaltung der Voraussetzungen für die Gewährung dieser Beihilfe festgestellt hat; die Beihilfe kann jedoch bereits bei Vorlage des Beihilfeantrags im voraus gezahlt werden, falls eine Sicherheit geleistet wird. Mit der Verordnung Nr. 557/79 der Kommission vom 23. März 1979 (ABl. L 73, S. 13), später ersetzt durch die Verordnung Nr. 3172/80 der Kommission vom 5. Dezember 1980 (ABl. L 331, S. 27), wurden die Durchführungsvorschriften für die Verbrauchsbeihilfe für Olivenöl festgelegt. Nach diesen beiden Verordnungen zahlt der Mitgliedstaat die Beihilfe binnen 150 Tagen nach Antragstellung aus.

18 Die italienische Regierung macht geltend, die Kommission habe ursprünglich nach einigen Rechnungskontrollen beträchtliche Summen mit der Begründung von der Anerkennung als zu Lasten des EAGFL gehend ausgeschlossen, daß die Frist von

150 Tagen seit Antragstellung nicht eingehalten sei. Die Kommission habe diesen Ausschluß später rückgängig gemacht, ihn jedoch für die Beihilfebeträge aufrechterhalten, die infolge festgestellter Unregelmäßigkeiten zur Eröffnung von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren gegen die betroffenen Unternehmen geführt hätten. Die Eröffnung von Straf- oder Verwaltungsverfahren habe jedoch keine Auswirkung auf die Übernahme der Ausgabe durch den EAGFL.

19 Die Kommission entgegnet, im Falle der Vorauszahlung der Beihilfe seien die gestellten Kautionen innerhalb der für die endgültige Zahlung der Beihilfe vorgesehenen Frist, also binnen 150 Tagen, freizugeben und die notwendigen Kontrollen seien folglich innerhalb derselben Frist durchzuführen. Die Nichteinhaltung dieser Frist durch die italienischen Behörden habe deshalb dazu geführt, daß die betreffenden Vorgänge nicht den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften entsprochen hätten. Die Kommission sei jedoch der Ansicht gewesen, daß die Finanzierung ausnahmsweise gewährt werden könne, wenn spätere Kontrollen bestätigten, daß der Vorgang ordnungsgemäß gewesen sei; nur die Fälle seien ausgenommen worden, in denen, aus welchen Gründen auch immer, keine Kontrolle durchgeführt worden sei.

20 Die italienische Regierung räumt ein, daß die erforderlichen Kontrollen nicht innerhalb der in den Gemeinschaftsvorschriften vorgesehenen Fristen durchgeführt wurden. Die Zahlung der fraglichen Beihilfen entsprach also nicht den sich aus diesen Vorschriften ergebenden Erfordernissen. Diese Feststellung wird nicht dadurch beeinträchtigt, daß die Kommission aufgrund von Überlegungen, die sie anstellen durfte, beschloß, die fraglichen Ausgaben in einigen Fällen anzuerkennen.

21 Hilfsweise macht die italienische Regierung noch geltend, daß die Kommission vor dem Erlaß einer endgültigen Entscheidung den Abschluß der gegen einige Unternehmen eröffneten Verfahren hätte abwarten können und daß sie der Kommission neue Zahlen vorgelegt habe, die diese nicht habe zur Kenntnis nehmen wollen.

22 Diese Argumente können nichts daran ändern, daß die Zahlung der Beihilfen als nicht ordnungsgemäß zu beurteilen ist. Im übrigen besteht, wie die Kommission zutreffend ausführt, die Gefahr, daß nicht fristgemäß durchgeführte Kontrollen nach einiger Zeit aufgrund von Umständen wie der Einstellung der Tätigkeit, des Verlustes von Buchungsunterlagen usw. unmöglich werden. Ferner läßt die Prüfung der Akten erkennen, daß dem Schriftwechsel zwischen der italienischen Regierung und der Kommission keine hinreichend klaren Auskünfte zu entnehmen

waren, die es der Kommission erlaubt hätten, eine Neuberechnung der Beihilfebeträge vorzunehmen, die nicht als zu Lasten des EAGFL gehend anzuerkennen waren.

23 Somit sind die Rügen in bezug auf die Verbrauchsbeihilfen für Olivenöl zurückzuweisen.

C — Ausgleichszahlungen für die Rücknahme von Fischereierzeugnissen vom Markt

24 Aus den Akten geht hervor, daß die Kommission sämtliche von der Domar, Erzeugerorganisation der Fischwirtschaft von Porto Garibaldi, geltend gemachten Kosten mit der Begründung nicht als zu Lasten des EAGFL gehend anerkannt hat, daß es völlig an einer wirksamen Kontrolle der Tätigkeiten dieser Organisation fehle.

25 Es ist unstreitig, daß gegen die Verantwortlichen der genannten Erzeugerorganisation Anfang 1984 infolge von Kontrollen durch die Guardia di Finanza bei Gericht Anzeigen wegen Betrugs und anderer Delikte erstattet wurden, weil sie für die Rücknahme von Fischereierzeugnissen vom Markt in den Jahren 1978 bis 1982 vorgesehene Gemeinschaftsbeihilfen rechtswidrig erhalten hatten oder versucht hatten zu erhalten. Die Anklage wurde auf die Mitglieder des Kontrollausschusses ausgedehnt, der auf lokaler Ebene zur Überprüfung der tatsächlichen Rücknahme der betreffenden Erzeugnisse vom Markt eingesetzt worden war.

26 Die italienische Regierung führt aus, die Kommission habe die streitigen Ausgaben zu Unrecht nicht als zu Lasten des EAGFL gehend anerkannt, und zwar aus zwei Gründen. Zunächst sei die italienische Regierung nicht für ein betrügerisches Verhalten der mit der Kontrolle beauftragten natürlichen Personen verantwortlich, da keinerlei der italienischen Verwaltung oder den staatlichen Stellen vorwerfbare Unregelmäßigkeit festgestellt worden sei. Ferner hätten die Angeklagten in dem gegenwärtig anhängigen Strafverfahren im Fall Domar den ihnen zur Last gelegten Sachverhalt sowie eine Verantwortung ihrerseits bestritten. Man könne also nicht von ihrer Nachlässigkeit ausgehen, da noch keine abschließende gerichtliche Entscheidung ergangen sei.

27 Diesem Vorbringen kann nicht gefolgt werden. Die Ausgleichszahlungen für die Rücknahme von Fischereierzeugnissen vom Markt können nicht zu Lasten des EAGFL gehen, wenn die Erzeugerorganisation nicht den in den Gemeinschaftsvorschriften vorgesehenen Kontrollen unterlag. Gemäß Artikel 8 der Verordnung Nr. 2062/80 der Kommission vom 31. Juli 1980 über Voraussetzungen und Verfahren der Anerkennung von Erzeugerorganisationen sowie deren Vereinigungen der Fischwirtschaft und den Widerruf dieser Anerkennung (ABl. L 200, S. 82) kontrollieren nämlich die „Mitgliedstaaten ... laufend die Arbeitsweise der ... Erzeugerorganisationen", insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung der Voraussetzungen für die Anerkennung dieser Organisationen und der von diesen niederzulegenden Vermarktungsregeln.

28 Demgemäß geht es nicht um das Problem, ob ein betrügerisches Verhalten der Erzeugerorganisation Domar im Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Entscheidung nachgewiesen werden konnte, sondern es ist die Frage zu prüfen, ob die Tätigkeiten dieser Organisation einer laufenden Kontrolle unterlagen. Aus den Akten geht aber hervor, daß der zu diesem Zweck von der italienischen Regierung eingesetzte Kontrollausschuß nicht funktioniert hat und auch keine andere Form der Kontrolle ausgeübt worden ist.

29 Die Rügen in bezug auf die Ausgleichszahlungen für die Rücknahme von Fischereierzeugnissen vom Markt können deshalb keinen Erfolg haben.

30 Aus all diesen Erwägungen ergibt sich, daß die Entscheidung 85/459 der Kommission über den von der Italienischen Republik vorgelegten Rechnungsabschluß für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1980 finanzierten Ausgaben insoweit aufzuheben ist, als sie einen Betrag von 655 750 LIT für Beihilfen für Magermilchpulver aus Interventionsbeständen nicht als zu Lasten des EAGFL gehend anerkannt hat, und daß die Klage im übrigen abzuweisen ist.

Kosten

31 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Gemäß Artikel 69 § 3 Absatz 1 kann der Gerichtshof jedoch die Kosten ganz oder teilweise gegeneinander aufheben, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) **Die Entscheidung 85/459 der Kommission vom 28. August 1985 über den von der Italienischen Republik vorgelegten Rechnungsabschluß für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1980 finanzierten Ausgaben (ABl. L 267, S. 33) wird insoweit aufgehoben, als sie einen Betrag von 655 750 LIT für Beihilfen für Magermilchpulver aus Interventionsbeständen nicht als zu Lasten des EAGFL gehend anerkannt hat.**

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

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

Bosco Rodríguez Iglesias Koopmans

Bahlmann Joliet O'Higgins Schockweiler

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 25. November 1987.

Der Kanzler

P. Heim

In Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten

G. Bosco

Kammerpräsident