SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 16. DEZEMBER 1980

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

In dem dritten Rechtsstreit, zu dem der Rechnungsabschluß für die vom Europäischen. Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, finanzierten Ausgaben der Mitgliedstaaten im Haushaltsjahr 1973 Anlaß gab, handelt es sich um die von der Italienischen Republik vorgelegten Rechnungen für die Beihilfen für die private Lagerhaltung von Wein.

Die für die Auszahlung dieser Beihilfe in Italien zuständigen Stellen haben für das Rechnungsjahr 1973 unter diesem Posten (6910) Ausgaben in Höhe von 4 094 831 305 Lire angemeldet; die Kommission hat insoweit jedoch nur einen Betrag von 3 401 690 025 Lire anerkannt: Der Differenzbetrag — 603 141 280 Lire — ergibt sich aus einer von ihr vorgenommenen, auf Seite 52 (Kapitel 69: Wein) des Entwurfs des zusammenfassenden Berichts vom 20. Februar 1979 über die Ergebnisse der Vorbereitungsarbeiten zum Rechnungsabschluß des EAGFL, Abteilung Garantie, für das Rechnungsjahr 1973 erwähnten Berichtigung. Diese Berichtigung wird unter Nr. 2.3.7.1 des Entwurfs eingehend begründet. Dieser Bericht wurde vom Fondsausschuß vorgelegt, der von der Kommission vor dem Erlaß ihrer Entscheidung angehört wurde.

Die Italienische Republik beantragt, die ihr am 18. Oktober 1979 zugestellte Entscheidung 79/898 der Kommission vom 12. Oktober 1979 insoweit aufzuheben, als in ihr ein Betrag in Höhe von 604 863 175 Lire für die Zahlung von Beihilfe für Verträge über die langfristige Lagerhaltung in den Jahren 1971/72 nicht berücksichtigt wurde. Der genannte Betrag entspricht den eben erwähnten 603 141 280 Lire zuzüglich eines Betrages von 1 721 895 Lire, der als Einnahme für das Jahr 1974 gebucht wurde.

I — Aufgrund dieser Vorgeschichte kann die Rüge der mangelhaften oder fehlenden Begründung, die die Klägerin im schriftlichen Verfahren, aber nicht mehr in der mündlichen Verhandlung erhoben hat, keinen Erfolg haben. Die Italienische Republik wurde in allen Einzelheiten nicht nur von der Höhe des seitens der Kommission vorgenommenen Abzugs, sondern auch von den Gründen hierfür unterrichtet; sie konnte dazu in ihrem Schreiben vom 7. Juli 1979 und in der Sitzung des Fondsausschusses vom 11. Juli 1979 detailliert Stellung nehmen. Aus Gründen, die den Argumenten von Generalanwalt Capotorti in seinen in der Rechtssache 819/79 — Bundesrepublik Deutschland gegen Kommission — vorgetragenen Schlußanträgen entsprechen, halte ich deshalb diese erste Rüge für unbegründet.

II — An zweiter Stelle rügt die Klägerin, die Kommission habe die „gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarmarktorganisation" und deren Ziel irrig ausgelegt. Ausgangspunkt des Streits sind Meinungsverschiedenheiten zwischen der Kommission und der Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA), die in Italien für die Auszahlung der von der Abteilung Garantie des

EAGFL finanzierten Beihilfen zuständig ist, über die Frage, wann nach den für das Weinwirtschaftsjahr 1971/72 geltenden gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen langfristige Lagerverträge für Wein abgeschlossen sein mußten und welche Handlungen als „Abschluß" zu gelten hatten.

1. Lassen Sie mich zunächst die einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen darstellen.

Nach Artikel 5 Absatz 5 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 816/70 des Rates vom 28. April 1970 zur Festlegung ergänzender Vorschriften für die gemeinsame Marktordnung für Wein (ABl. L 99, S. 1) können Beihilfen für *langfristige* Lagerverträge nur unter den Voraussetzungen des Artikels 5 Absatz 1 dieser Verordnung gewährt werden, der in der Fassung des Artikels 1 der Verordnung Nr. 2722/71 des Rates vom 20. Dezember 1971 (ABl. L 282, S. 1) folgenden Wortlaut hat:

„(1) Ergibt sich für ein Weinwirtschaftsjahr aus der Vorbilanz, daß die zu Beginn des Weinwirtschaftsjahres festgestellten verfügbaren Mengen Tafelwein den voraussichtlichen Gesamtbedarf für das betreffende Weinwirtschaftsjahr um mehr als die Verbrauchsmenge von vier Monaten überschreiten, so werden für noch zu bestimmende Tafelweine Beihilfen für die private Lagerhaltung gewährt."

Die für mindestens neun Monate geltenden *langfristigen Verträge,* um die allein es im vorliegenden Verfahren geht, konnten zunächst nur in der Zeit vom 1. Dezember bis zum 31. Januar eines Weinwirtschaftsjahres abgeschlossen werden (Artikel 5 Absatz 5 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 816/70). Da jedoch in Artikel 1 der Verordnung Nr. 2504/71 des Rates vom 22. November 1971 zur Änderung der Verordnung Nr. 24 und der Verordnung (EWG) Nr. 816/70 betreffend die gemeinsame Marktorganisation für Wein (ABl. L 261, S. 1) das Datum für die Vorlage der Vorbilanz auf den 10. Dezember verschoben wurde, wurden in Artikel 2 dieser Verordnung die obenbezeichneten Daten durch den *Zeitraum vom 16. Dezember bis zum 15. Februar* ersetzt.

Der 16. Dezember ist der Termin, vor dem der Rat einen Schwellenpreis für die Auslösung des Interventionssystems (Auslösungspreis) festsetzt (Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 816/70); daß das Datum des 15. Februar unbedingt einzuhalten ist, ergibt sich insbesondere daraus, daß der Abschluß langfristiger Verträge bereits vor dem 15. Februar unterbunden werden kann, „wenn es die Entwicklung der Marktlage und insbesondere die Häufigkeit des Abschlusses der Lagerverträge rechtfertigen" (Artikel 5 Absatz 6 Unterabsatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 816/70 in der Fassung der Verordnung Nr. 2504/71 des Rates).

Unabhängig davon, ob es sich um kurzfristige oder langfristige Verträge handelte, war in Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1437/70 der Kommission vom 20. Juli 1970 über die Lagerverträge für Tafelwein (ABl. L 160, S. 16) ursprünglich vorgesehen, daß für einen vor dem Tag des Vertragsabschlusses beginnenden Zeitraum ein Vertrag nicht abgeschlossen werden kann, daß also im allgemeinen der Zeitraum, während dessen der Wein als gelagert angesehen wird, nicht vor dem Tag des ihn betreffenden Vertragsabschlusses *beginnen* kann. Der Betrag der Beihilfe wird ohnehin nach Tagen und Hektolitern festgesetzt: Der für die Berechnung der Beihilfe maßgebliche Zeitraum wird vom Tage des Beginns der vertraglichen Lagerhaltung bis zum Tage der Auslieferung berechnet.

Dieser Grundsatz gilt jedoch nicht mehr uneingeschränkt. In Artikel 1 der Verordnung Nr. 436/71 der Kommission vom 26. Februar 1971 zur Änderung der Verordnung Nr. 1437/70 über die Lagerverträge für Tafelwein (ABl. L 48, S. 73) und in Artikel 1 der Verordnung Nr. 617/71 der Kommission vom 24. März 1971 (ABl. L 71, S. 15) wurde die Regelung des Artikels 8 der Verordnung Nr. 1437/70 dahin modifiziert, daß für das Weinwirtschaftsjahr 1970/71 und ab 15. Januar 1971 die Geltungsdauer eines Vertrages von dem Tag des Eingangs eines schriftlichen Antrags bei der zuständigen Stelle an laufe. Allerdings sollte für Vertragsanträge, die vor dem 15. Januar 1971 eingereicht wurden und für die vor diesem Tag noch keine Verträge abgeschlossen worden sind, die Laufzeit des Vertrages am 15. Januar 1971 beginnen.

In ihrer Verordnung Nr. 2837/71 vom 27. Dezember 1971 über die Beihilfen für die private langfristige Lagerhaltung für bestimmte Tafelweine (ABl. L 285, S. 78) bestimmte die Kommission, daß im Weinwirtschaftsjahr 1971/72 für Tafelweine der Weinarten R I, R II und A I sowie für Tafelweine, die in einer engen wirtschaftlichen Beziehung zu diesen Tafelweinen stehen, langfristige Lagerverträge abgeschlossen werden, die für neun Monate gelten. Nachdem in der Verordnung Nr. 2504/71 des Rates vom 22. November 1971 der Zeitraum, während dessen langfristige Verträge abgeschlossen werden dürfen, auf die Zeit zwischen dem 16. Dezember und dem 15. Februar verschoben worden war, ließ die Kommission in der Erwägung, daß die Erzeuger für das laufende Wirtschaftsjahr die ökonomische Zweckmäßigkeit des Abschlusses von kurzfristigen oder langfristigen Lagerverträgen nicht richtig abwägen konnten, in Artikel 3 ihrer Verordnung Nr. 2837/71 ausnahmsweise (für die Zeit vom 16. Dezember 1971 bis zum 15. Februar 1972) den Abschluß von langfristigen Lagerverträgen für Tafelweine der Weinarten R I, R II und A I sowie für Tafelweine, die in einer engen wirtschaftlichen Beziehung zu den genannten stehen, auch dann zu, wenn sie Gegenstand eines in der Zeit vom 15. November bis zum 30. Dezember 1971 geschlossenen kurzfristigen Lagervertrages waren. Vor Erlaß dieser Verordnung hatte der Vorsitzende des am 22. Dezember 1971 gehörten Verwaltungsausschusses ausdrücklich hervorgehoben, daß diese Maßnahme keinen Präzedenzfall darstelle.

Durch die Verordnung (EWG) Nr. 176/72 der Kommission vom 26. Januar 1972 zur Ergänzung der Verordnung (EWG) Nr. 1437/70 über die Lagerverträge für Tafelwein (ABl. L 23, S. 20) erhielt Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 1437/70 (in der Fassung der Verordnung Nr. 617/71), dessen erster Unterabsatz bestimmt:

„Für einen vor dem Tag des Vertragsabschlusses beginnenden Zeitraum kann ein Vertrag nicht abgeschlossen werden"

folgende Fassung:

„Für Lagerverträge, für die schriftliche Anträge bei der zuständigen Stelle in der Zeit vom 1. Dezember 1971 bis 31. August 1972 eingegangen sind, beginnt die Gültigkeitsdauer eines Vertrages abweichend von dem vorstehenden Unterabsatz mit dem Eingang des Antrags.

Für Lagerverträge jedoch, für die die schriftlichen Anträge bei der zuständigen Stelle nach dem 29. Dezember 1971 eingegangen sind, beginnt die Gültigkeitsdauer höchstens 30 Tage vor dem Abschluß des Vertrages."

2. Aufgrund der eben dargestellten Bestimmungen hatte die AIMA für rund hundert langfristige Lagerverträge Beihil-

fen gewährt und für diese Zahlung Erstattung beantragt.

Alle diese Verträge waren nach dem 15. Februar 1972 geschlossen — einer von ihnen trägt nach der von der italienischen Regierung vorgelegten Liste sogar das Datum 7. August 1973 —. Ungefähr dreißig Verträge erfassen teils einen Zeitraum vor dem 15. Februar, teils einen solchen, der mit diesem Datum beginnt. Bei ungefähr sechzig Verträgen liegt der Beginn des erfaßten Zeitraums nach dem 15. Februar 1972.

Die AIMA hatte zunächst angenommen, daß der Zeitraum der Lagerung mit der schriftlichen Niederlegung des Vertrages, nicht bereits mit der Willensübereinstimmung der Vertragsparteien zu laufen beginne. In der Folge waren die italienischen Behörden jedoch zu der Auffassung gelangt, daß nach der Verordnung Nr. 176/72 der Kommission auch Verträge für die Lagerbeihilfe in Betracht kämen, die förmlich erst nach dem 15. Februar 1972 geschlossen worden seien, wenn der Antrag spätestens an diesem Tag eingereicht worden sei, weil der Beginn der fraglichen Lagerzeit dem Tag der Abfassung des Antrags oder jedenfalls dem Tag der Antragseinreichung entspreche.

a) Hierzu ist zunächst zu bemerken, daß Artikel 1 der Verordnung Nr. 176/72, wie schon die für die Ausnahmeregelung gewählte Einfügung in Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1437/70 zeigt, eine Ausnahme von der in Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 1 enthaltenen Grundsatzvorschrift für das *Inkrafttreten* der Lagerverträge, nicht jedoch von dem Zeitraum, in dem diese Verträge *geschlossen* werden mußten, schaffen wollte. Letzteres hätte die Kommission auch gar nicht wirksam tun können, da der Zeitraum vom 16. Dezember bis 15. Februar, in dem langfristige Lagerverträge ausschließlich geschlossen werden konnten, in Artikel 5 Absatz 5 der Verordnung Nr. 816/70 des *Rates* in der Fassung des Artikels 2 der Verordnung Nr. 2504/71 des *Rates* enthalten war. Diese vom Rat erlassenen Bestimmungen konnte und wollte die Kommission mit ihren Verordnungen gar nicht ändern.

b) Ich halte es auch für ein vernünftiges Verlangen, daß der bei der Zahlung der Beihilfe zu berücksichtigende Zeitraum grundsätzlich nicht vor Abschluß der Verträge beginnt. Sicher kommt ein Erzeuger von dem Zeitpunkt an für die Gewährung der Beihilfe in Betracht, zu dem er seinen Antrag stellt; dieser kann jedoch noch nicht mit dem Eingang und erst recht nicht mit seiner Abfassung als angenommen angesehen werden. Es stellt gewiß keinen übertriebenen Formalismus dar, wenn man für die tatsächliche Auszahlung der Beihilfe den förmlichen Abschluß des Vertrages verlangt. Weder die Gemeinschaftsregelung noch die allgemeinen Durchführungsentscheidungen der AIMA lassen die von der Klägerin vertretene Auffassung zu.

Die Gemeinschaftsregelung unterscheidet in Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1437/70 in der Fassung des Artikels 1 der Verordnung Nr. 176/72 zwischen der schriftlichen Abfassung des Antrags, seinem Eingang bei der zuständigen Stelle, seiner Annahme durch diese Stelle und (Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe b) dem Inkrafttreten des Vertrages.

Zwar gibt es keine Vertragsformulare; nach Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung wird der Vertrag jedoch mindestens in zwei Exemplaren ausgefertigt, wobei ein Exemplar für den Erzeuger bestimmt ist, ein anderes bei der Interventionsstelle verbleibt. In Artikel 9 Absatz 2 sind außerdem die Angaben aufgeführt, die mindestens erforderlich sind, um die Identifizierung des Weines zu ermöglichen.

Aus alledem ergibt sich, daß der Vertragsantrag nur einer Partei Verpflichtungen auferlegt, nämlich der AIMA, während der Lagervertrag gegenseitig ist: Der Zahlung der Beihilfe (Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b) entsprechen (Artikel 13) bestimmte, insbesondere in Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe c aufgeführte Verpflichtungen des Erzeugers.

Der Erzeuger kann einen Vertrag nur für Wein abschließen, dessen Eigentümer er bei Vertragsabschluß noch ist (Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1437/70). Die vom Vertrag erfaßte Weinmenge muß mindestens 100 hl erreichen (Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 1). Unabhängig davon, ob es sich um langfristige oder um kurzfristige Verträge handelt, verpflichtet sich der Erzeuger, während der Geltungsdauer des Vertrages den vertraglich eingelagerten Wein weder zum Verkauf anzubieten noch zu verkaufen und ihn auch nicht in Behälter abzufüllen, die weniger als 50 Liter fassen (Artikel 10). Die Beihilfe wird nur für Wein gewährt, der während des vereinbarten Zeitraums eingelagert wird. Der Beihilfeantrag genügt nicht, um den Wein ohne weiteres als tatsächlich eingelagert zu erachten. Normalerweise beginnt und endet ein Vertrag nur zu den Zeitpunkten, zu denen die vereinbarten Voraussetzungen erfüllt sind.

Die AIMA — und durch sie der EAGFL — können ihre Interessen nur wahren und die ihnen sowohl im Hinblick auf die Gemeinschaftsregelung wie im Hinblick auf die Winzer und Lagerhalter obliegenden Verpflichtungen nur übernehmen, wenn sie vor der vertraglichen Übernahme dieser Verpflichtungen insbesondere die Menge, die Qualität und den Ort des einzulagernden Weines haben prüfen können.

Ist es schon schwierig, sich dessen zu vergewissern, daß der vertraglich erfaßte Wein nicht bereits vor Unterzeichnung des Vertrages verkauft wurde — ohne die Lager des Erzeugers verlassen zu haben —, so muß doch wenigstens die Feststellung möglich sein, daß die Menge des in den Lagern des Erzeugers verbliebenen Weines sich während der gesamten Lagerzeit nicht ändert. Wie aber soll man eine solche Feststellung treffen, wenn man sich nicht bei der Ausfertigung des Vertrages der körperlichen Anwesenheit der gelagerten Menge versichert hat? Vor Vertragsschluß kann der Erzeuger frei über seinen Wein verfügen und ihn umfüllen; Absichtserklärungen genügen insoweit nicht. In der Tat trägt die Kommission vor — die italienische Regierung hat es nicht bestritten —, daß Erzeuger ihren Wein in der Zeit zwischen Antragstellung und Vertragsschluß verkauft haben.

Schließlich muß festgestellt werden können, daß der fragliche Wein den Voraussetzungen für eine Lagerbeihilfe entspricht. Die Identifizierung des Weines ist erforderlich, damit die Interventionsstelle sich über jede Änderung des gelagerten Weines unterrichten und sich beispielsweise versichern kann, daß er nicht auf seine Vermarktung während der Laufzeit des Vertrages vorbereitet wird.

Der Gerichtshof hat entschieden, daß eine Kontrolle durch die Interventionsstellen — im vorliegenden Falle die AIMA und die landwirtschaftlichen Provinzinspektionen — bei der Entscheidung erforderlich ist, „in welchem Maße angesichts der besonderen Umstände in den fraglichen Weinbaugebieten eine Vervielfachung der Lagerorte geeignet ist, die Wirksamkeit der Kontrollen zu gefährden oder die dafür anfallenden Kosten außer Verhältnis zu dem verfolgten Ziel zu erhöhen und so die Ablehnung des Abschlusses eines Lagervertrages zu rechtfertigen" (s. Urteil vom 28. Juni 1979 in der Rechtssache 233/78, Lentes/Bundesrepublik Deutschland, Slg. 1979, 2305, 2314).

Der förmliche Abschluß des Vertrages ist somit der erforderliche Nachweis dafür, daß die Kontrollen tatsächlich durchgeführt wurden, die die Feststellung erlauben, daß der Wein für die Gewährung der Beihilfe in Betracht kommt; erst mit diesem Abschluß verfestigen sich die jeweiligen Rechte und Pflichten des Erzeugers und der Interventionsstelle. Der förmliche Abschluß des Lagervertrages muß also innerhalb der Frist des Artikels 5 Absatz 5 Unterabsatz 2 der Ratsverordnung Nr. 816/70 in der Fassung des Artikels 2 der Ratsverordnung Nr. 2504/71 vorgenommen werden, um die Beihilfefähigkeit der Einlagerung zu begründen.

III. — Schließlich beruft sich die italienische Regierung auf eine Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes.

Ich habe bereits ausgeführt, daß langfristige Verträge keinesfalls in Analogie zur Verordnung Nr. 176/72 der Kommission und im Gegensatz zum klaren Wortlaut der Verordnung Nr. 816/70 des Rates als vor dem 15. Februar geschlossen angesehen werden können, weil der Vertragsantrag bereits vor diesem Datum eingereicht worden war.

Wenn die Verordnung Nr. 176/72 auch weitergehende Ausnahmen zuließ, als sie für das Wirtschaftsjahr 1970/71 (Verordnungen Nrn. 436/71 und 617/71) vorgesehen gewesen waren, so konnten doch die italienischen Behörden hieraus nicht den Schluß ziehen, daß sie nunmehr auch Verträge berücksichtigen könnten, die tatsächlich erst nach dem 15. Februar geschlossen wurden.

Selbst unterstellt, daß die italienische Delegation bei der Sitzung des Fondsausschusses am 22. Dezember 1971 gefragt hat, ob — was ihrer Ansicht nach während des vorhergegangenen Wirtschaftsjahres der Fall war, was ich aber schon angesichts des Wortlauts der Verordnung Nr. 436/71 für unzutreffend halte — der Tag des Inkrafttretens der Verträge generell derjenige des Vertragsantrags, nicht derjenige des Vertragsschlusses sein könne, so ließ sich doch aus der Verordnung Nr. 176/72, zu der diese Sitzung führte, klar entnehmen, daß diese Frage jedenfalls hinsichtlich *langfristiger* Verträge und vorbehaltlich der in dieser Verordnung gemachten beschränkten Ausnahme verneint wurde.

Es oblag den italienischen Stellen, die Schwierigkeiten zu beseitigen, die dazu geführt hatten, daß ihnen diese Ausnahme bewilligt wurde. Die Gemeinschaftsbehörden haben den italienischen Behörden schon oft die Verzögerungen vorgeworfen, mit denen diese Gemeinschaftsbeihilfen auszahlen; diesen Verzögerungen kann aber nicht dadurch abgeholfen werden, daß die Auszahlung bereits vor Erfüllung der in der Gemeinschaftsregelung über die Zahlung der Beihilfen aufgeführten Bedingungen erfolgt. Jedenfalls kann die irrige Auslegung der Gemeinschaftsregelung, auf der die Durchführung dieser Regelung durch die italienischen Behörden beruht, nicht der Gemeinschaft angelastet werden.

IV — Abschließend beantrage ich, die Klage abzuweisen und der Italienischen Republik die Kosten aufzuerlegen.