fahrens und der Bedingungen für die Abgabe des Getreides, das sich im Besitz der Interventionsstellen befindet, wonach der Verkaufspreis für das Getreide mindestens dem örtlichen Marktpreis entsprechen muß, haben den Zweck, eine Verschlechterung der Marktlage zu verhindern und auf diese Weise das reibungslose Funktionieren der gemeinschaftlichen Interventionsmaßnahmen zu gewährleisten.

Ein Mitgliedstaat kann also den Verkauf von Getreide durch seine nationale Interventionsstelle zu deutlich unter dem örtlichen Marktpreis liegenden Preisen nicht damit rechtfertigen, daß eine besondere konjunkturelle Lage seine nationalen Behörden zu einem zeitweiligen Preisstopp für bestimmte Grundnahrungsmittel veranlaßt habe und daß die Preise für Interventionsgetreide diesem Preisstopp entsprechend festgesetzt worden seien.

3. Die in der Verordnung Nr. 990/72 vorgesehenen Beihilfen für zu Mischfutter verarbeitete Magermilch können nur für das tatsächlich zu Futtermitteln verarbeitete Milcherzeugnis, nicht aber für Verarbeitungsverluste gewährt werden.

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

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

In der Rechtssache 61/82,

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

Klägerin,

gegen

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

Beklagte,

wegen Teilaufhebung der Entscheidung 81/1043 der Kommission vom 16. November 1981 über den von der Italienischen Republik vorgelegten Rechnungsabschluß für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1974 finanzierten Ausgaben (ABl. L 375, 1981, S. 25)

erläßt

DER GERICHTSHOF

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

Generalanwalt: S. Rozès
Kanzler: P. Heim

folgendes

URTEIL

Tatbestand

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

I — Sachverhalt und Verfahren

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

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

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

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

2. Durch Entscheidung vom 16. November 1981 [1], die der Regierung der Italienischen Republik mit Schreiben vom 2. Dezember 1981 zugestellt wurde, stellte die Kommission für die Italienische Republik die Höhe der Ausgaben fest, die für das Haushaltsjahr 1974 als zu Lasten des EAGFL, Abteilung Garantie, gehend anerkannt wurden.

Aus den Akten geht hervor, daß die Kommission durch den Erlaß dieser Entscheidung einen Einnahmeposten erhöht sowie unter anderem drei Ausgabenposten nicht zu Lasten des Fonds übernommen hat. Auf diese Weise belastete sie die Italienische Republik für diese Posten mit einem Gesamtbetrag von 4 141 124 731 Lire.

Es handelt sich um die folgenden Posten:

— 2 264 702 642 Lire Erhöhung der Einnahmen aus Interventionsverkäufen von Getreide;

— 721 953 004 Lire Ausgaben im Zusammenhang mit Verlusttoleranzen von 2 % bei Magermilchpulver;

— 1 143 616 575 Lire Ausgaben im Zusammenhang mit Beihilfen für die private Lagerung von Käse;

— 10 852 510 Lire Ausgaben im Zusammenhang mit Beihilfen für die Lagerung von Wein.

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

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

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

II — Anträge der Parteien

Die *Italienische Republik* beantragt als Klägerin,

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

1 — Veröffentlicht im ABl. L 375, S. 25.

2 264 702 642 Lire,
712 953 004 Lire,
1 143 616 575 Lire und
10 852 510 Lire
(insgesamt 4 141 124 731 Lire)

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

— der Beklagten die Verfahrenskosten aufzuerlegen.

Die beklagte *Kommission* beantragt,

— die Klage abzuweisen und

— die Italienische Republik zur Kostentragung zu verurteilen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Allgemeine Gesichtspunkte

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

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

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

Die Kommission verweist insoweit auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes insbesondere zum Rechnungsabschluß. Da nach Ansicht des Gerichtshofes ein enger Zusammenhang zwischen dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Marktteilnehmer und dem Grundsatz eines gemeinsamen Marktes bestehe, müsse diese Rechtsprechung dahin verstanden werden, daß nationale Maßnahmen, die mit den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen nicht in Einklang stünden und den mit der gemeinsamen Agrarpolitik verfolgten Zielen zuwiderliefen, mit dem Grundsatz eines gemeinsamen Marktes und daher mit dem Begriff der gemeinsamen Agrarpolitik unvereinbar seien. Der EAGFL könne deshalb unmöglich Vorgänge finanzie-

ren, die im Rahmen solcher nationalen Maßnahmen stattgefunden hätten, da die „Vergemeinschaftung" der gemeinsamen Agrarpolitik die einzige Rechtfertigung für die gemeinschaftliche Finanzierung der Agrarausgaben gewesen sei.

Die *italienische Regierung* erkennt in ihrer Erwiderung voll und ganz den zwingenden Charakter der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen an und weist kategorisch jeden Verdacht der Bevorzugung einer nationalen Agrarpolitik zurück, die bewußt gegen diese Bestimmungen verstoße und somit gegen die gemeinsame Agrarpolitik gerichtet sei. Die Meinungsverschiedenheit darüber, ob der EAGFL bestimmte Ausgaben zu tragen habe, sei lediglich darauf zurückzuführen, daß die italienische Interventionsstelle und die Kommission einige Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts unterschiedlich auslegten. Auch wenn Bedeutung und Tragweite einer gemeinschaftsrechtlichen Bestimmung in allen Mitgliedstaaten einheitlich sein müßten, sei es vor einer dahin gehenden Klarstellung möglich, daß eine Bestimmung verschiedenen Auslegungen zugänglich sei, deren jeweilige Richtigkeit aus Überzeugung vertreten werde. In einem solchen Fall reiche die nachträgliche Feststellung der unrichtigen Anwendung nicht dafür aus, die durchgeführte Maßnahme als gemeinschaftswidrig zu qualifizieren, insbesondere dann nicht, wenn das mit der Bestimmung verfolgte Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik gleichwohl erreicht worden sei. Die italienischen Interventionsstellen hätten jahrelang in der Überzeugung gehandelt, die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften richtig anzuwenden. Erst beim Rechnungsabschluß, viele Jahre nach den Interventionen, sei ihnen der formelle Verstoß gegen die Bestimmungen vorgeworfen worden, ohne daß — außer für die Zukunft — irgendeine Möglichkeit der Abhilfe bestehe.

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

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

Die streitigen Rechnungsposten

a) Zur Erhöhung der Einnahmen aus Interventionskäufen von Getreide

Die *italienische Regierung* trägt vor, die von der Kommission vorgenommene Berichtigung des Kontos „Nettoverluste", nämlich die Erhöhung der Einnahmen aus allen in den ersten sieben Monaten des Jahres 1974 getätigten Interventionsverkäufen von Getreide italienischer Herkunft oder von Getreide aus den Beständen anderer Interventionsstellen, beruhe auf einer fehlerhaften Auslegung der Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 376/70 der Kommission vom 27. Februar 1970 zur Festlegung des Verfahrens und der Bedingungen für die Abgabe des Ge-

treides, das sich im Besitz der Interventionsstellen befindet (ABl. L 27, S. 49). Nach diesen Bestimmungen finde der Verkauf von Interventionsgetreide im Wege der Ausschreibung zu einem Preis statt, der mindestens dem örtlichen Marktpreis entsprechen müsse.

Die Behauptung der Kommission, die fraglichen Verträge seien zu Preisen durchgeführt worden, die deutlich unter den örtlichen Marktpreisen gelegen hätten, sei unzutreffend. Vielmehr hätten alle Verträge im Einklang mit dieser Bestimmung gestanden, da die von einem Marktforschungsinstitut festgestellten Marktpreise zugrunde gelegt worden seien. Die Kommission habe sich zu Unrecht auf die in Mailand praktizierten Kurse und auf freihändig verkaufte Erzeugnisse bezogen. Diese Preise hätten lediglich Indizwert; an anderen Orten sowie bei Verkäufen im Wege der Versteigerung sei die Lage eine andere. Im übrigen sei die Qualität der verschiedenen Interventionsbestände sehr unterschiedlich gewesen.

Die italienische Regierung macht außerdem geltend, durch das Decreto legge Nr. 427 vom 24. Juli 1973 (Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana Nr. 189 vom 24. 7. 1973, S. 5235), das in einer besonderen konjunkturellen Lage erlassen worden sei, sei aus sozialökonomischen Gründen ein zeitweiliger Preisstopp für Grundnahrungsmittel vorgesehen worden, von dem die Kommission Kenntnis gehabt habe. Zu diesen Preisen seien Erzeugnisse anderer Interventionsstellen bezogen worden.

Die Kommission habe folglich nicht nachgewiesen, daß die Preise der von der Interventionsstelle verkauften Erzeugnisse nicht den Marktpreisen entsprochen hätten.

Die *Kommission* trägt vor, im Jahr 1974 habe auf dem italienischen Markt eine solche Nachfrage nach Getreide aus anderen Mitgliedstaaten bestanden, daß für diese Getreide auf dem freien Markt Preise gezahlt worden seien, die den Preisen für inländisches Getreide sehr nahe gekommen und sogar höher als diese gewesen seien. Nur die von der italienischen Interventionsstelle, der AIMA, bezogenen Erzeugnisse seien von dieser zu Preisen verkauft worden, die deutlich unter den an den Handelsplätzen Alessandria, Mailand, Bologna, Padua, Ancona und Grosseto festgestellten durchschnittlichen Marktpreisen gelegen hätten.

Die AIMA habe nämlich aufgrund der einschlägigen italienischen Rechtsvorschriften (Decreto legge Nr. 427 vom 24. Juli 1973, a. a. O., umgewandelt in das Gesetz Nr. 496 vom 4. August 1973, Gazzetta Ufficiale Nr. 216, S. 5806) das Getreide zu Preisen verkaufen müssen, die vom Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) festgesetzt worden seien. Mit Beschluß vom 7. September 1973 habe das CIPE die Verkaufspreise für im Besitz der AIMA befindlichen Weizen auf 8 000 bis 8 200 Lire pro Doppelzentner, das heißt auf ein deutlich unter den örtlichen Marktpreisen liegendes Niveau, festgesetzt.

Der Verkauf des im Besitz der AIMA befindlichen Getreides sei auf diese Weise aus der gemeinsamen Agrarpolitik ausgegliedert und entsprechend den Zielen und Regelungen der nationalen Agrar- und Wirtschaftspolitik durchgeführt worden. Daher sei es der Kommission unmöglich, die Kosten in den Gemeinschaftshaushalt zu übernehmen.

In ihrer Erwiderung erklärt die *italienische Regierung* dazu, tatsächlich sei in den ersten Monaten des Jahres 1974 aufgrund eines Beschlusses des CIPE der im Besitz der AIMA befindliche Weichweizen zu einem gewogenen Durchschnittspreis von 8 264 Lire pro Doppelzentner,

das heißt 15 % unter dem Marktpreis (± 9 500 Lire pro Doppelzentner) verkauft worden. Die diesbezüglichen italienischen Rechtsvorschriften seien den Gemeinschaftsorganen bekannt gewesen. Übrigens habe der auf dem inländischen Markt herrschende große Mangel an Weizen, der zu Spekulationen und Hamsterkäufen sowie zu einem anormalen Preisanstieg geführt habe, auch Maßnahmen der Gemeinschaft zur Folge gehabt, wie sie zum Beispiel in die Verordnung Nr. 2104/73 des Rates vom 1. August 1973 über den Transfer und den Verkauf von Weichweizen aus Beständen der deutschen, der französischen und der belgischen Interventionsstelle durch die italienische Interventionsstelle (ABl. L 214, S. 2) aufgenommen worden seien.

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes seien nationale Interventionen, die nicht das Ziel hätten, die Bildung der Marktpreise unmittelbar zu beeinflussen, sondern die den Anstieg der Verbraucherpreise für bestimmte Nahrungsmittel bremsen sollten, mit den gemeinsamen Marktorganisationen nicht unvereinbar, wenn sie weder die Ziele noch das Funktionieren dieser Organisationen beeinträchtigten. Im vorliegenden Fall habe der Verkaufspreis für das fragliche Getreide allein deshalb unter dem Marktpreis gelegen, weil dieser aufgrund von Spekulationen künstlich hoch gewesen sei.

Die *Kommission* hält in ihrer Gegenerwiderung daran fest, daß die in Rede stehende nationale Maßnahme mit der gemeinsamen Marktorganisation nicht vereinbar gewesen sei. Auch die Verordnung Nr. 2104/73 — die letzte einer Reihe von Sondermaßnahmen, die von der Gemeinschaft erlassen worden seien, um die Italienische Republik in die Lage zu versetzen, mit den Schwierigkeiten bei der Weichweizenversorgung fertig zu werden — habe die Regelung enthalten, daß der Verkaufspreis im wesentlichen dem örtlichen Marktpreis entsprechen müsse (Artikel 6 Absatz 4, der auf Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 376/70 verweise). Außerdem sei mit dieser Verordnung nicht bezweckt worden, durch den Verkauf der Interventionserzeugnisse zu niedrigen Preisen unmittelbar den Marktpreis zu beeinflussen, sondern diese Verordnung sei darauf gerichtet gewesen, die Kontinuität der Versorgungen sicherzustellen und Spekulationsgeschäfte zu vermeiden.

Die Italienische Republik sei sich sehr wohl dessen bewußt, daß sie den fraglichen Weichweizen nicht unter dem Marktpreis habe verkaufen dürfen, denn sie habe bei der Kommission beantragt, ausnahmsweise von Artikel 6 der Ratsverordnung Nr. 2104/73 abweichen zu dürfen. Die Kommission habe diesen Antrag ablehnen müssen.

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

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

Die Auffassung der Kommission — die Beihilfe dürfe nur für Magermilchpulver gewährt werden, das tatsächlich als Viehfutter verwendet werde —, aufgrund deren die Ausgaben im Zusammenhang mit diesen Verlusten von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen worden seien, stehe nicht im Einklang mit der Verordnung Nr. 990/72 der Kommission vom 15. Mai 1972 über

die Durchführungsbestimmungen zur Gewährung von Beihilfen für Magermilchpulver für Futterzwecke und zu Mischfutter verarbeitete Magermilch (ABl. L 115, S. 1).

Nach Artikel 1 dieser Verordnung werde „eine Beihilfe ... nur für Magermilchpulver gewährt, das ... zu Mischfutter verarbeitet worden ist". Diese Bestimmung könne sich nur auf die Milch beziehen, die bei der Herstellung von Mischfutter eingesetzt worden sei, einschließlich der bei der Verarbeitung anfallenden Verluste. Diese seien nämlich die notwendige und unvermeidliche Folge des Verarbeitungsvorgangs. Die auf diese Weise verlorenen Mengen gehörten deshalb zu dem „zu Mischfutter verarbeiteten" Erzeugnis, auch wenn sie nicht verarbeitet worden seien. Durch die Aufnahme des Begriffs der „tatsächlichen" Verwendung in die Gemeinschaftsregelung habe darauf hingewiesen werden sollen, daß die fraglichen Erzeugnisse nur Futterzwecken und keinen anderen Bestimmungszwecken zugeführt werden könnten.

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

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

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

Wegen der in einem so betrugsanfälligen Bereich gebotenen strengen Kontrolle sei es undenkbar, eine Toleranz zuzulassen, die im wesentlichen darauf hinauslaufe, daß die Beihilfe für einen Teil des Erzeugnisses gezahlt werde, dessen tatsächliche Verwendung nicht kontrolliert wer-

den könne. Die Zulassung einer Toleranz bedeute nämlich die Beihilfefähigkeit eines Teils des Erzeugnisses, der im Betrieb des Unternehmers vorhanden gewesen sei, von dem man jedoch auf dem Markt keine Spur finde. Im Rahmen einer ordnungsgemäßen Lenkung des Marktes und Verwaltung des Gemeinschaftshaushalts könne die Kommission eine solche Auffassung nicht akzeptieren.

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

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

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

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

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

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

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

Schließlich bemerkt die Kommission, der Abschluß sei auf der Grundlage der Kon-

ten erfolgt, die in den durch die Verordnungen Nrn. 729/70 und 1723/72 vorgeschriebenen Formen vorgelegt worden seien. Sie könne im Zeitpunkt des Rechnungsabschlusses in die Finanzierung nur den Teil der Ausgaben aufnehmen, der ausweislich der vorgelegten Konten für Maßnahmen getätigt worden sei, die im Einklang mit den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen stünden. Da kein genauer Beweis angetreten, sondern nur auf eine Vermutung oder Pauschalierung verwiesen werde, müsse der aus den Konten ersichtliche systematische Fehler in seinem Höchstumfang von 2 % in Ansatz gebracht werden.

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

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

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

Die italienische Regierung könne deshalb die Auffassung der Kommission, daß von einem Vertragsabschluß nicht gesprochen werden könne, solange der Antragsteller das Lastenverzeichnis nicht unterschrieben habe, nicht teilen. Nach Artikel 1326 des italienischen Codice civile sei der Vertrag in dem Zeitpunkt abgeschlossen, in dem derjenige, der das Angebot abgegeben habe, von dessen Annahme durch die andere Partei Kenntnis erlangt habe. Im vorliegenden Fall sei der Vertrag durch die Übereinstimmung zwischen dem in dem Antrag

geäußerten Willen des Antragstellers und dem in dem Zulassungsschreiben erklärten Willen der AIMA zustande gekommen und nach der von der Inspektion durchgeführten und in dem Protokoll bestätigten Überprüfung wirksam geworden.

Die italienische Regierung lehnt die von der Kommission vertretene Auffassung ab, das Urteil des Gerichtshofes vom 27. Januar 1981 in der Rechtssache 1251/79 (Italien/Kommission, Slg. S. 205), wonach der Vertrag erst mit Erstellung der Vertragsurkunde nach Prüfung aller erheblichen Umstände durch die Interventionsstelle zustande komme, treffe sinngemäß auch auf den vorliegenden Fall zu. Denn die Beihilferegelung für die private Lagerung von Käse unterscheide sich deutlich von der Beihilferegelung für die Lagerhaltung von Wein, die Gegenstand jener Rechtssache gewesen sei.

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

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

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

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

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

Entgegen den Behauptungen der italienischen Regierung ergebe sich aus diesen innerstaatlichen, vom Verwaltungsrat der AIMA erlassenen Rechtsvorschriften, daß die AIMA als für den Vertragsschluß entscheidend die Unterschrift des

Unternehmers unter die Erklärung, daß er sich dem Lastenverzeichnis unterwerfe, angesehen habe und nicht die Erstellung des Einlagerungsprotokolls durch die Provinzialinspektion. Hinzu komme, daß der Unternehmer bis zu dieser Unterschrift gegenüber der AIMA zu nichts verpflichtet gewesen sei, selbst wenn die für die Einlagerung erforderlichen Voraussetzungen tatsächlich in vollem Umfang erfüllt gewesen seien. Folglich habe die AIMA bis zur Unterzeichnung der Unterwerfungserklärung den Unternehmer in keiner Weise rechtlich zur Erfüllung seiner Verpflichtungen zwingen können.

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

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

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

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

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

Im vorliegenden Fall lasse die italienische Regierung ihre in jener Rechtssache geäußerte Auffassung fallen und sehe jetzt im Antrag des Unternehmens ein Ver-

tragsangebot. Aber auch dann beziehe sich dieses Angebot des Unternehmens auf das gesamte System der Lagerhaltung, das aus den gemeinschaftsrechtlichen und innerstaatlichen Vorschriften einschließlich der Formvorschriften bestehe.

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

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

Die Kommission weigert sich, die Beihilfen zur Gemeinschaftsfinanzierung zuzulassen, die aufgrund von privaten Lagerverträgen für Wein gewährt wurden; diese Verträge waren nach Ablauf der gemeinschaftsrechtlich vorgesehenen Fristen rückwirkend abgeschlossen worden. Die *italienische Regierung* ersucht den Gerichtshof, diese Problematik, über die bereits in dem Urteil vom 27. Januar 1981 in der Rechtssache 1251/79 (Slg. S. 205) entschieden worden sei, noch einmal zu überprüfen. In diesem Urteil habe der Gerichtshof seine Argumentation darauf gestützt, daß die Interventionsstelle vor Vertragsabschluß prüfen müsse, ob die Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfe erfüllt seien. Der Vertrag könne jedoch nach Ansicht der italienischen Regierung unabhängig von dieser Prüfung zustande kommen; das ergebe sich aus Artikel 7 der Verordnung Nr. 1437/70 der Kommission vom 20. Juli 1970 (ABl. L 160, S. 16), wonach der Erzeuger während der Geltungsdauer des Vertrages verpflichtet sei, jederzeit die Überprüfung der Identität und der Menge der durch den Vertrag betroffenen Weine zuzulassen.

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

Die *Kommission* erklärt, in der vorliegenden Rechtssache gehe es um langfristige Lagerverträge, die im Wirtschaftsjahr 1971/1972 geschlossen worden seien und deren Rechnungsabschluß in Erwartung des vorerwähnten Urteils in der Rechtssache 1251/79 ausgesetzt worden sei. Das Problem sei durch dieses Urteil gelöst worden. Der Verkauf eingelagerter Erzeugnisse während der Geltungsdauer des Vertrages habe — über den Abzug wegen des verspäteten Abschlusses der Verträge hinaus — zu keinem zusätzlichen Abzug geführt.

IV — Mündliche Verhandlung

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

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

Entscheidungsgründe

1 Die Italienische Republik hat mit Klageschrift, die am 11. Februar 1982 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Aufhebung der Entscheidung 81/1043 der Kommission vom 16. November 1981 über den von der Italienischen Republik vorgelegten Rechnungsabschluß für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1974 finanzierten Ausgaben (ABl. L 375, S. 25), soweit die Kommission zugunsten des EAGFL die Einnahmen aus Interventionsverkäufen von Getreide um 2 264 702 642 Lire erhöht und Beihilfezahlungen für zur Futtermittelherstellung verwendetes Magermilchpulver, für die Lagerung von Wein und für die Lagerung von Käse in Höhe von 1 876 422 089 Lire nicht als zu Lasten des EAGFL gehend anerkannt hat.

a) Interventionsverkäufe von Getreide

2 Nach der Verordnung Nr. 376/70 der Kommission vom 27. Februar 1970 zur Festlegung des Verfahrens und der Bedingungen für die Abgabe des Getreides, das sich im Besitz der Interventionsstellen befindet, (ABl. L 47, S. 49) sind diese Verkäufe im Wege der Ausschreibung vorzunehmen (Artikel 1), wobei der Verkaufspreis mindestens dem örtlichen Marktpreis entsprechen muß (Artikel 3 Nr. 2).

3 Die italienische Regierung macht geltend, diese Voraussetzungen seien bei dem Verkauf großer Getreidemengen erfüllt worden, die bei Interventionsstellen anderer Mitgliedstaaten gekauft und in Italien in den ersten sieben Monaten des Jahres 1974 verkauft worden seien. Die Kommission hält dem entgegen, das an die Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (im folgenden: AIMA), die italienische Interventionsstelle, gelieferte Getreide sei von dieser Stelle zu Preisen verkauft worden, die deutlich unter dem örtlichen Marktpreis gelegen hätten.

4 Zwischen den Parteien besteht in diesem Stadium des Verfahrens kein Streit mehr darüber, daß in dem fraglichen Zeitraum der Durchschnitt der an den Handelsplätzen Alessandria, Mailand, Bologna, Padua, Ancona und Grosseto festgestellten Marktpreise 9 500 Lire pro Doppelzentner betrug, während die Verkaufspreise der AIMA für das Interventionsgetreide zwischen 8 000 und 8 200 Lire pro Doppelzentner lagen.

5 Die italienische Regierung trägt jedoch vor, die Jahre 1973 und 1974 seien durch eine besondere konjunkturelle Lage gekennzeichnet gewesen, die die italienischen Behörden zu einem zeitweiligen Preisstopp für bestimmte Grundnahrungsmittel wie Teigwaren veranlaßt habe. Die Preise für Interventionsgetreide seien diesem Preisstopp entsprechend festgesetzt worden. Die Abgabe des Interventionsgetreides durch die AIMA habe die Aufrechterhaltung dieses Preisstopps gegenüber spekulativen Vorgängen auf dem Markt erleichtern sollen; das hätte keinerlei Erfolg gehabt, wenn dieses Getreide zum Marktpreis verkauft worden wäre.

6 Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden. Zwar können sozialpolitische Erwägungen ein Grund dafür sein, die Anpassung der einschlägigen Regelung in einem gemeinschaftlichen Rahmen anzustreben; sie rechtfertigen jedoch keine Auslegung der Gemeinschaftsverordnungen, die deren Wortlaut und Zielen zuwiderlaufen würde.

7 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß die Bestimmungen der Verordnung Nr. 376/70, wonach der Verkaufspreis für von den Interventionsstellen angebotenes Getreide mindestens dem örtlichen Marktpreis entsprechen muß, den Zweck haben, eine Verschlechterung der Marktlage zu verhindern und auf diese Weise das reibungslose Funktionieren der gemeinschaftlichen Interventionsmaßnahmen zu gewährleisten.

8 Die Klage ist folglich insoweit abzuweisen.

b) Beihilfen für Magermilchpulver

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

10 Die italienische Regierung macht geltend, die Kommission hätte einen Betrag als zu Lasten des EAGFL gehend anerkennen müssen, der dem Verarbeitungsverlust, das heißt dem Teil des Magermilchpulvers entspreche, der aus

rein technischen Gründen beim Vorgang der Mischfutterherstellung verloren gehe. Die von der AIMA an die Hersteller gezahlten Beihilfen hätten solche Verluste in Höhe von maximal 2 % des Gesamtbetrags der Beihilfe eingeschlossen.

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

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

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

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

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

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

c) Beihilfen für die Lagerung von Wein

17 Die italienische Regierung räumt ein, daß die Weigerung der Kommission, den streitigen Betrag bezüglich der Beihilfe für die Lagerung von Wein für das Jahr 1974 zu Lasten des EAGFL zu übernehmen, auf denselben Gründen beruht wie die das vorausgehende Jahr betreffende entsprechende Weigerung und daß der Gerichtshof die Klage der Italienischen Republik gegen die letztgenannte Weigerung mit Urteil vom 27. Januar 1981 in der Rechtssache 1251/79 (Italien/Kommission, Slg. S. 205) abgewiesen hat. Gleichwohl ersucht die italienische Regierung den Gerichtshof, sich mit der fraglichen Problematik erneut auseinanderzusetzen.

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

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

20 Folglich muß die Klage auch insoweit abgewiesen werden.

d) Beihilfen für die Lagerung von Käse

21 Nach Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 971/68 des Rates vom 15. Juli 1968 zur Festlegung der Grundregeln für die Interventionen auf dem Markt für Grana-Padano- und Parmigiano-Reggiano-Käse (ABl. L 166, S. 8) hängt die Gewährung der Beihilfe für die private Lagerhaltung dieser Käsesorten

vom Abschluß eines Lagervertrags zwischen der Interventionsstelle und jedem Interessenten ab, von dem zu erwarten ist, daß er die Vertragsbedingungen erfüllt.

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

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

24 Die italienische Regierung stützt ihr Vorbringen im wesentlichen auf das Argument, daß für den Abschluß eines Vertrages über die Lagerung von Käse das innerstaatliche Recht maßgeblich sei. Im Unterschied zu den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Lagerung von Wein, die Gegenstand des Urteils vom 27. Januar 1981 gewesen seien, stellten die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Lagerung von Käse für den Vertrag kein besonderes Formerfordernis auf. Nach den allgemeinen Bestimmungen des italienischen Zivilrechts sei ein Vertrag dann abgeschlossen, wenn eine Willensübereinstimmung der beiden Vertragsparteien zustande komme. Indem der Einlagerer der AIMA einen Antrag auf Abschluß eines Lagervertrages zusende, mache er der AIMA ein Angebot, das diese mit Abfassung des Protokolls annehme, in dem die eingelagerten Käsemengen festgestellt würden. Die in einem Lastenverzeichnis bestehende Vertragsurkunde, zu deren Unterzeichnung der betreffende Einlagerer später aufgefordert werde, fasse lediglich die bereits durchgeführten Maßnahmen aus buchungstechnischen Gründen zusammen.

25 Die Kommission geht wie die italienische Regierung davon aus, daß im vorliegenden Fall für den Abschluß des Lagervertrages das italienische Recht maßgeblich sei. Nach den die Tätigkeit der AIMA regelnden innerstaatlichen

Vorschriften komme jedoch der Vertrag zwischen dieser Einrichtung und einem Einlagerer dann zustande, wenn dieser die Unterwerfungserklärung unterschreibe, durch die er sich verpflichte, die in dem Lastenverzeichnis aufgeführten Bedingungen einzuhalten.

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

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

28 Daß der Lagervertrag schriftlich abgeschlossen werden muß, folgt zweitens aus den einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften, insbesondere aus Artikel 11 der Verordnung Nr. 971/68, in dem eine Reihe von Bestimmungen aufgeführt ist, die der Vertrag zwingend enthalten muß. Dieselbe Schlußfolgerung läßt sich aus Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1107/68 der Kommission vom 27. Juli 1968 über Durchführungsbestimmungen betreffend die Interventionen auf den Märkten der Käsesorten Grana-Padano und Parmigiano-Reggiano (ABl. L 184, S. 29) herleiten, wonach der Einlagerer die Beihilfe verliert, wenn im Vertrag aufgeführte Käsemengen vor dem Auslaufen des Vertrages ausgelagert werden.

29 Diese Auslegung ist schließlich auch im Hinblick auf die Ziele geboten, die mit der betreffenden Interventionsregelung verfolgt werden. Diese Regelung, die sich in die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse einfügt, soll unter anderem durch eine Gemeinschaftsbeihilfe für die

private Lagerung bestimmter Käsesorten zur Stabilisierung der Märkte für Milch und Milcherzeugnisse beitragen; eine derartige Stabilisierung kann nur erreicht werden, wenn Gemeinschaftsvorschriften sicherstellen, daß die Käsemengen, hinsichtlich deren Lagerverträge abgeschlossen sind, tatsächlich vom Markt genommen werden.

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

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

32 Aufgrund all dieser Erwägungen muß die Klage abgewiesen werden.

Kosten

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

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Klägerin hat die Kosten zu tragen.

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Bosco Koopmans Due Bahlmann

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

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIMONE ROZÈS VOM 18. JANUAR 1983 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Die Regierung der Italienischen Republik hat zwei Klagen anhängig gemacht, mit denen sie die Teilaufhebung der Entscheidungen 81/1043/EWG und 81/1044/EWG der Kommission vom 16. November 1981 über den Rechnungsabschluß für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, für die Haushaltsjahre 1974 und 1975 finanzierten Ausgaben begehrt.

Ich werde in diesen Schlußanträgen, um Wiederholungen zu vermeiden, beide Klagen zusammen behandeln, zum besseren Verständnis jedoch zwischen den einzelnen Erzeugnissen unterscheiden, hinsichtlich deren die streitigen Ausgaben gemacht wurden. In beiden Rechtssachen geht es nämlich um Interventionsgetreide, Milch und Milcherzeugnisse, Wein sowie Schweinefleisch.

I — Interventionsgetreide

Mit ihrer Entscheidung 81/1043/EWG weigerte sich die Kommission, einen Betrag von 2 264 702 642 Lire im Zusammenhang mit Inverventionsverkäufen von Getreide zu Lasten des EAGFL zu übernehmen.

In Anwendung der Verordnung Nr. 2104/73 des Rates vom 1. August 1973 über den Transfer und den Verkauf von Weichweizen aus Beständen der deutschen, der französischen und der belgischen Interventionsstelle durch die italienische Interventionsstelle wurden der AIMA, der italienischen Interventionsstelle, 200 000 t Weichweizen zur Verfü-

1 — Aus dem Französischen übersetzt.