Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
ELEANOR SHARPSTON
vom 13. Juli 2017 [1]

Rechtssache C-433/15

Europäische Kommission
gegen

Italienische Republik

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Milch und Milcherzeugnisse – Zusatzabgabe auf Milch – Wirtschaftsjahre 1995/96 bis 2008/09 – Nichteinhaltung insbesondere der Art. 79, 80 und 83 der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 und der Art. 15 und 17 der Verordnung (EG) Nr. 595/2004 – Versäumnis, zu gewährleisten, dass die Zusatzabgabe auf Milch ordnungsgemäß auf die Erzeuger aufgeteilt wurde, die zur Überschreitung der Referenzmengen beigetragen hatten – Versäumnis, die Zahlung der Abgabe innerhalb der vorgeschriebenen Fristen zu gewährleisten – Versäumnis der Eintreibung in Fällen der Nichtzahlung der Abgabe“

1. In ihrer gemäß Art. 258 Abs. 2 AEUV erhobenen Klage ersucht die Kommission den Gerichtshof im Kern darum, festzustellen, dass die Italienische Republik ihre Pflicht verletzt hat, i) zu gewährleisten, dass die Zusatzabgabe auf Milch und Milcherzeugnisse den abgabepflichtigen Erzeugern ordnungsgemäß in Rechnung gestellt wurde, und ii) zu gewährleisten, dass die Abgabe von den Erzeugern und Abnehmern gezahlt wurde, die sie auf nationaler Ebene schuldeten, und sie für den Fall der Nichtzahlung mit den auf nationaler Ebene zur Verfügung stehenden Verfahren einzutreiben, und zwar jeweils für den Zeitraum von 1995/96 bis 2008/09.

Unionsrecht

Die Zusatzabgabe auf Milch und Milcherzeugnisse

2. Die erste Abgabe im Milchsektor in der (früheren) Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wurde mit der Verordnung Nr. 1079/77 [2] eingeführt. Sie wurde in Gestalt einer Mitverantwortungsabgabe in Höhe von 1,5 % bis 4 % des Milchrichtpreises für den Zeitraum vom 16. September 1977 bis zum Ende des Milchjahres 1979/80 von den Milcherzeugern erhoben [3].

1 Originalsprache: Englisch.

2 Verordnung (EWG) vom 17. Mai 1977 über eine Mitverantwortungsabgabe und Maßnahmen zur Erweiterung der Märkte für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. 1977, L 131, S. 6).

3 Der Zeitraum, für den die Mitverantwortungsabgabe erhoben wurde, wurde mehrmals verlängert, zuletzt durch die Verordnung (EWG) Nr. 1894/87 des Rates vom 2. Juli 1987 zur Änderung der Verordnung Nr. 1079/77 hinsichtlich der Mitverantwortungsabgabe für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. 1987, L 182, S. 32) bis zum Milchjahr 1987/88.

3. Aus den Erwägungsgründen der Verordnung Nr. 856/84[4] ergibt sich, dass trotz der Anwendung dieser Mitverantwortungsabgabe die Milchlieferungen in einem Ausmaß weiter zunahmen, dass der Absatz der Übermengen zu Haushaltsbelastungen und Marktschwierigkeiten führte, die direkt die künftige Entwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik gefährdeten[5]. Um dieses Problem zu beheben, wurde mit Art. 1 der Verordnung eine Zusatzabgabe (im Folgenden: Abgabe) auf Milch- oder Milchäquivalenzmengen[6], die noch zu bestimmende Referenzmengen überschritten, eingeführt. Die Abgabe sollte von den Erzeugern oder Abnehmern für fünf aufeinanderfolgende Zwölfmonatszeiträume ab dem 1. April 1984 erhoben werden.

4. Die Durchführungsverordnung Nr. 857/84[7] sah vor, dass die Mitgliedstaaten den Milchabnehmern und -erzeugern individuelle Referenzmengen zuteilten, die auf den im Jahr 1981 abgenommenen, gelieferten oder verkauften Mengen basierten. Die Abgabe auf Milchlieferungen, die diese Referenzmengen überschritten, war von den Abnehmern und Erzeugern in vierteljährlichen Raten an die nationalen Behörden zu zahlen. Der als Abgabe erhobene Betrag musste an die Gemeinschaft weitergeleitet werden[8].

5. Die Anzahl der Zeiträume, für die die Abgabe erhoben werden sollte, wurde mit der Verordnung Nr. 1109/88[9] von fünf auf acht erhöht und mit der Verordnung Nr. 816/92[10] auf neun angehoben.

6. Gemäß den Art. 15 und 16 der Durchführungsverordnung Nr. 1546/88[11] waren sowohl die Abnehmer als auch die Erzeuger verpflichtet, innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des jeweiligen Zwölfmonatszeitraums der zuständigen nationalen Stelle eine Abrechnung über die Abgabe zu übermitteln. Art. 19 Abs. 1 dieser Verordnung sah u. a. vor, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen zusätzlichen Maßnahmen treffen sollten, um die Erhebung der Abgabe sicherzustellen.

7. Mit der Verordnung Nr. 3950/92[12] wurden die bestehenden Vorschriften aufgehoben und durch neue ersetzt, um die Regelung über die Abgabe im Interesse der Rechtssicherheit für die Erzeuger und die übrigen Beteiligten einfacher und klarer zu gestalten[13]. Gemäß Art. 1 wurde von den Erzeugern eine Zusatzabgabe auf Milchmengen erhoben, die an einen Abnehmer geliefert oder direkt an den Verbraucher verkauft wurden und eine zu bestimmende Referenzmenge überschritten. Die Abgabe sollte für sieben aufeinanderfolgende Zwölfmonatszeiträume erhoben werden, beginnend am 1. April 1993. Art. 2 sah vor, dass die Abgabe auf die Erzeuger aufgeteilt werden sollte, die zur Mengenüberschreitung beigetragen hatten, wobei im Allgemeinen der Abnehmer zur Zahlung der Abgabe (die er von dem an den Erzeuger als Abgabenschuldner zu zahlenden Milchpreis einbehalten durfte) an die zuständige Stelle des Mitgliedstaats verpflichtet war.

4 Verordnung (EWG) des Rates vom 31. März 1984 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. 1984, L 90, S. 10).

5 Vgl. dritter Erwägungsgrund der Verordnung.

6 Beides zusammen im Folgenden: Milch.

7 Verordnung des Rates (EWG) vom 31. März 1984 über Grundregeln für die Anwendung der Abgabe gemäß Artikel 5c der Verordnung Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse (ABl. 1984, L 90, S. 13). Die Verordnung wurde, was die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Zahlung der erhobenen Abgabe anbelangt, durch die Verordnung (EWG) Nr. 1305/85 des Rates vom 23. Mai 1985 zur Änderung der Verordnung Nr. 857/84 (ABl. 1985, L 137, S. 12) geändert.

8 Vgl. Art. 6 und 9 der Verordnung. Vgl. auch Urteil vom 13. November 2001, *Frankreich*/*Kommission* (C-277/98, EU:C:2001:603, Rn. 12).

9 Verordnung (EWG) des Rates vom 25. April 1988 zur Änderung der Verordnung Nr. 804/68 (ABl. 1988, L 110, S. 27).

10 Verordnung (EWG) des Rates vom 31. März 1992 (ABl. 1992, L 86, S. 83).

11 Verordnung (EWG) der Kommission vom 3. Juni 1988 mit den Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe nach Artikel 5c der Verordnung Nr. 804/68 (ABl. 1988, L 139, S. 12).

12 Verordnung (EWG) des Rates vom 28. Dezember 1992 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor (ABl. 1992, L 405, S. 1)

13 Vgl. zweiter Erwägungsgrund.

8. Die Verordnung Nr. 536/93 [14] enthielt Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 3950/92. Die Art. 3 und 4 bestimmten, dass sowohl Abnehmer als auch Erzeuger den geschuldeten Betrag vor dem 1. September eines jeden Jahres an die zuständige Stelle zu zahlen hatten. Nach Art. 5 Abs. 2 hatten die Mitgliedstaaten „ergänzende Maßnahmen [zu treffen]“, um zu gewährleisten, dass die der Gemeinschaft geschuldete Abgabe fristgerecht gezahlt wurde. Gemäß Art. 7 hatten sie alle erforderlichen Kontrollmaßnahmen zu ergreifen, um die Zahlung der Abgabe zu gewährleisten, und Voraussetzungen für die Zulassung von Abnehmern und Erzeugern festzulegen.

9. Mit der Verordnung Nr. 1256/1999 [15] wurde die Abgabenregelung um weitere acht aufeinanderfolgende Zwölfmonatszeiträume bis April 2008 verlängert.

10. Mit Art. 11 Abs. 1 und 2 der Durchführungsverordnung Nr. 1392/2001 [16] wurden striktere Verfahren eingeführt, weil die Rolle der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Kontroll- und Sanktionsmaßnahmen, die sie vorsehen mussten, um die ordnungsgemäße Erhebung der Abgabe zu gewährleisten, verstärkt werden sollte [17].

11. Mit der Verordnung Nr. 1788/2003 [18] wurden mehrere Änderungen des Abgabensystems eingeführt. Art. 1 sah vor, dass die in dieser Verordnung eingeführte Abgabe für elf aufeinanderfolgende Zwölfmonatszeiträume ab dem 1. April 2004 erhoben werden sollte.

12. Während die früheren Regelungen vorgesehen hatten, dass die Erzeuger für die Zahlung der Abgabe verantwortlich waren und die Mitgliedstaaten die erhobenen Beträge an den Gemeinschaftshaushalt weiterleiteten [19], ergänzte Art. 3 dieser Verordnung das System um eine Pflicht der Mitgliedstaaten, die Abgabe selbst an die Gemeinschaft zu zahlen. Abs. 1 bestimmte:

„Die Mitgliedstaaten schulden der Gemeinschaft die Abgabe, die sich aus der Überschreitung der … einzelstaatlichen Referenzmenge ergibt …; sie überweisen 99 % des geschuldeten Betrags dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) …“ [20]

13. Art. 4 sah vor:

„Die Abgabe wird gemäß den Artikeln 10 und 12 vollständig auf die Erzeuger aufgeteilt, die zu den jeweiligen Überschreitungen der einzelstaatlichen Referenzmengen … beigetragen haben.

[D]ie Erzeuger [schulden] dem Mitgliedstaat ihren nach Maßgabe von Kapitel 3 berechneten Beitrag zur fälligen Abgabe allein aufgrund der Überschreitung ihrer verfügbaren Referenzmengen.“

14 Verordnung (EWG) der Kommission vom 9. März 1993 mit Durchführungsbestimmungen zur Zusatzabgabe im Milchsektor (ABl. 1993, L 57, S. 12).

15 Verordnung (EG) des Rates vom 17. Mai 1999 zur Änderung der Verordnung Nr. 3950/92 (ABl. 1999, L 160, S. 73).

16 Verordnung (EG) der Kommission vom 9. Juli 2001 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 3950/92 (ABl. 2001, L 187, S. 19).

17 Vgl. fünfter Erwägungsgrund.

18 Verordnung (EG) des Rates vom 29. September 2003 über die Erhebung einer Abgabe im Milchsektor (ABl. 2003, L 270, S. 123).

19 Vgl. insoweit Urteil vom 13. November 2001, *Frankreich/Kommission* (C-277/98, EU:C:2001:603, Rn. 34 bis 36). Auch wenn nach den konkreten Regelungen über die Umsetzung der Abgabe vielfach die Abnehmer zur Abrechnung der Abgabe gegenüber den nationalen Stellen verpflichtet waren, waren die Erzeuger für die eigentliche Zahlung verantwortlich. Siehe ferner unten, Fn. 62.

20 Die Kürzung um 1 % erfolgte, „damit den Fällen Rechnung getragen werden kann, in denen ein Konkurs eintritt oder Erzeuger endgültig nicht in der Lage sind, ihren Beitrag zu der geschuldeten Abgabe zu leisten“ (sechster Erwägungsgrund).

14. Art. 15 der Durchführungsverordnung Nr. 595/2004 [21] bestimmte, dass Abnehmer und Erzeuger die Abgabe vor dem 1. September des jeweiligen Jahres an die zuständige nationale Stelle zu zahlen hatten [22], und verpflichtete die Mitgliedstaaten, die sich aus der Anwendung von Art. 3 der Verordnung Nr. 1788/2003 ergebenden Beträge dem EAGFL zu melden. Gemäß Art. 17 der Verordnung Nr. 595/2004 hatten die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um zu gewährleisten, dass die Abgabe ordnungsgemäß erhoben und auf die Erzeuger umgelegt wurde, die zur Überschreitung beigetragen hatten.

15. Mit der Verordnung Nr. 1234/2007 [23] („Verordnung über eine einheitliche GMO“) wurde eine Reihe von Verordnungen [24] durch ein einheitliches Rechtsinstrument ersetzt, wobei allerdings die der Milchquotenregelung zugrunde liegende Politik und die Regelungen über die Erhebung der Abgabe unverändert blieben.

16. Abschnitt III in Kapitel III von Titel I dieser Verordnung trug die Überschrift „Milch“. Unterabschnitt III („Quotenüberschreitung“) dieses Abschnitts umfasste die Art. 78 bis 84. Art. 78 sah die Erhebung einer Abgabe auf Milch und Milcherzeugnisse vor, die über die einzelstaatliche Quote hinaus vermarktet wurden. Die Mitgliedstaaten schuldeten diese Abgabe der Gemeinschaft und hatten 99 % des geschuldeten Betrags an den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft zu überweisen.

17. Nach Art. 79 dieser Verordnung war die Abgabe vollständig auf die Erzeuger aufzuteilen, die zu den jeweiligen Überschreitungen der einzelstaatlichen Quoten beigetragen hatten. Diese Erzeuger schuldeten dem Mitgliedstaat ihren Beitrag zur fälligen Abgabe „allein aufgrund der Überschreitung ihrer verfügbaren Quoten“.

18. Art. 80 Abs. 3 sah vor, dass der Beitrag der Erzeuger zur Zahlung der Abgabe je nach Entscheidung des Mitgliedstaats gegebenenfalls nach Neuzuweisung des ungenutzten Anteils der für Lieferungen zugewiesenen einzelstaatlichen Quote, die proportional zu den einzelbetrieblichen Quoten der Erzeuger oder nach objektiven, von den Mitgliedstaaten festzulegenden Kriterien erfolgen konnte, festgesetzt wurde.

19. Nach Art. 83 dieser Verordnung wurde bei Direktverkäufen der Beitrag der Erzeuger zur Zahlung der Abgabe je nach Entscheidung des Mitgliedstaats, gegebenenfalls nach Neuzuweisung des ungenutzten Anteils der für Direktverkäufe zugewiesenen einzelstaatlichen Quote, auf der geeigneten Gebietsebene oder auf einzelstaatlicher Ebene festgelegt. Die Kommission sollte festlegen, wie und wann die Zahlung der Abgabe an die zuständige Stelle des Mitgliedstaats zu erfolgen hatte [25].

21 Verordnung (EG) der Kommission vom 30. März 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 1788/2003 (ABl. 2004, L 94, S. 22).

22 Durch die Verordnung (EG) der Kommission Nr. 1468/2006 vom 4. Oktober 2006 zur Änderung der Verordnung Nr. 595/2004 (ABl. 2006, L 274, S. 6) wurde dieser Termin auf den 1. Oktober eines jeden Jahres verschoben.

23 Verordnung (EG) des Rates vom 22. Oktober 2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (ABl. 2007, L 299, S. 1).

24 Einschließlich der Verordnung Nr. 1788/2003.

25 Dies geschah offenbar durch die Beibehaltung der in der Verordnung Nr. 595/2004 in ihrer jeweils geltenden Fassung vorgesehen Zeiträume. Vgl. die Durchführungsverordnung (EU) 2015/517 der Kommission vom 26. März 2015 zur Änderung der Verordnung Nr. 595/2004 (ABl. 2015, L 82, S. 73).

20. Art. 1 der Verordnung Nr. 1034/2008 [26] änderte die Verordnung Nr. 885/2006 [27] u. a. durch die Einführung eines neuen Art. 5b. Dieser sah vor:

„Unbeschadet anderer in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehener Vollstreckungsmaßnahmen rechnen die Mitgliedstaaten eine noch ausstehende Forderung an einen Begünstigten, die im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften festgestellt worden ist, gegen eine etwaige künftige Zahlung auf, die von der für die Eintreibung des geschuldeten Betrags zuständigen Zahlstelle[[28]] an denselben Begünstigten zu leisten ist."

21. Durch Art. 230 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1308/2013 [29] wurde die Abgabe mit Wirkung zum 31. März 2015 abgeschafft.

Staatliche Beihilfe

22. Die Erwägungsgründe 2 bis 5 und 8 der Entscheidung 2003/530 [30] lauteten:

„(2) Die italienischen Milcherzeuger haben im Zeitraum von 1995/96 bis 2001/2002 über ihre Referenzmengen hinaus Milch erzeugt und müssen aufgrund der gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 zu erhebenden Zusatzabgabe auf Milch und Milcherzeugnisse der Gemeinschaft den Betrag von 1 386 475 250 EUR zahlen.

(3) Dieser Betrag ist großenteils von den italienischen Behörden nicht zurückgefordert worden, nachdem die betreffenden Erzeuger bei den nationalen Verwaltungsgerichten die Aussetzung der Zahlungen erwirkt hatten.

(4) Für die derzeitige Lage in Italien ist es kennzeichnend, dass die Eintreibung der Zusatzabgabe zusehends auf eine Reihe von Schwierigkeiten stößt, die insbesondere zu einer Vielzahl anhängiger Rechtssachen geführt haben, die nach wie vor für recht lange Zeit zu Verzögerungen bei den effektiven Zahlungsleistungen führen können.

(5) Die italienischen Behörden ziehen Maßnahmen in Betracht, mit denen diese anhängigen Rechtsstreitigkeiten beigelegt und die sozialen Spannungen abgebaut werden sollen, indem den betreffenden Milcherzeugern gestattet wird, ihre noch unbeglichenen Schulden vermittels eines zinslosen Zahlungsaufschubs über mehrere Jahre hinweg zu begleichen.

…

(8) Um den einzelnen italienischen Milcherzeugern die untragbaren finanziellen Belastungen zu ersparen, zu denen eine unmittelbare Beitreibung aller geschuldeten Beträge in voller Höhe voraussichtlich führen würde, und somit die bestehenden sozialen Spannungen zu vermindern, ist es aufgrund des Vorliegens außergewöhnlicher Umstände gerechtfertigt, die von der Italienischen Republik geplante Beihilfe zugunsten der betreffenden Erzeuger in Gestalt einer Vorschussleistung

26 Verordnung (EG) der Kommission vom 21. Oktober 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 hinsichtlich der Zulassung der Zahlstellen und anderen Einrichtungen sowie des Rechnungsabschlusses für den EGFL und den ELER (ABl. 2008, L 279, S. 13). Die Verordnung trat am 29. Oktober 2008 in Kraft.

27 Diese Verordnung enthielt Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. 2005, L 209, S. 1), mit der u. a. der EAGFL mit Wirkung vom 1. Januar 2007 durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft ersetzt wurde.

28 Definiert in Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1290/2005.

29 Verordnung (EU) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und Nr. 1234/2007 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 671).

30 Entscheidung des Rates vom 16. Juli 2003 über die Vereinbarkeit einer von der Italienischen Republik zugunsten ihrer Milcherzeuger geplanten Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt (ABl. 2003, L 184, S. 15).

und eines Zahlungsaufschubs als – abweichend von Artikel 87 des Vertrags – mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar zu betrachten, sofern die in dieser Entscheidung niedergelegten Bedingungen eingehalten werden."

23. Art. 1 dieser Entscheidung sah vor:

„Die von der Italienischen Republik zugunsten der Milcherzeuger geplante Beihilfe, bei der sie selbst in die Verpflichtung zur Zahlung der von diesen aufgrund der Zusatzabgabe auf Milch und Milcherzeugnisse für den Zeitraum 1995/96 bis 2001/2002 der Gemeinschaft geschuldeten Beträge eintritt und den betreffenden Erzeugern gestattet, ihre Schulden im Rahmen eines zinslosen Zahlungsaufschubs[31] über mehrere Jahre hinweg zu begleichen, wird ausnahmsweise als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar betrachtet, sofern

– die Rückzahlung in voller Höhe in gleich bleibenden Jahresraten erfolgt;

– der Rückzahlungszeitraum 14 Jahre, beginnend am 1. Januar 2004, nicht überschreitet."

24. Im Beschluss 2013/665[32] führte die Kommission aus, dass Italien die Frist für die Rückzahlung bestimmter in der Entscheidung 2003/530 vorgesehener Raten gesetzlich verlängert und damit gegen die in Art. 1 dieser Entscheidung enthaltene Bedingung verstoßen habe, dass die Rückzahlung in gleichbleibenden Jahresraten erfolgen müsse. In den Art. 1 und 2 des Beschlusses 2013/665 wurde festgestellt, dass der fragliche Zahlungsaufschub eine staatliche Beihilfe darstelle, die mit dem Binnenmarkt unvereinbar sei, und Italien wurde aufgefordert, die unvereinbare Beihilfe von den jeweiligen Begünstigten zurückzufordern.

Nationales Recht

25. Aus Platzgründen muss eine vollständige Wiedergabe der einschlägigen italienischen Rechtsvorschriften in diesem Bereich unterbleiben. Viele der Regelungen sind äußerst kompliziert. Es folgt daher nur ein kurzer Überblick.

26. Während die Milchabgabe auf Gemeinschaftsebene ursprünglich im Jahr 1984 eingeführt wurde, wird im Urteil Lattepiù[33] des Gerichtshofs festgestellt, dass die entsprechenden gesetzlichen Regelungen in Italien erst im Jahr 1992 erlassen wurden[34]. Diese Regelungen scheinen ein Fehlschlag gewesen zu sein, da einerseits die von den italienischen Behörden zugeteilten einzelbetrieblichen Referenzmengen sehr häufig fehlerhaft waren, was insbesondere daran lag, dass sie von den Erzeugern selbst bescheinigt worden waren[35], und andererseits einige der späteren nationalen Gesetze von der Corte costituzionale (Verfassungsgerichtshof) für ungültig erklärt wurden[36].

27. In Art. 2 des Gesetzes Nr. 5/98 wurden der Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (Staatliche Behörde für Agrarmarktinterventionen, im Folgenden: AIMA) zur Durchführung der Milchabgaberegelung eine Reihe von Befugnissen übertragen, zu denen insbesondere die Festlegung der Referenzmengen und die Mitteilung dieser Mengen an die Erzeuger gehörten[37].

31 Diese Regelungen über einen Zahlungsaufschub werden im Folgenden bezeichnet als „Zahlungsaufschub von 2003".

32 Beschluss der Kommission (EU) vom 17. Juli 2013 über die staatliche Beihilfe SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] – Italiens (Zahlungsaufschub für die Milchabgabe in Italien) (ABl. 2013, L 309, S. 40).

33 Urteil vom 25. März 2004, *Cooperativa Lattepiù u. a.* (C-231/00, C-303/00 und C-451/00, EU:C:2004:178).

34 Vgl. Rn. 15 des Urteils. Die Umsetzung in nationales Recht erfolgte in erster Linie durch das Gesetz Nr. 468/92 vom 26. November 1992, obwohl die Kommission in ihrer Klage auch auf den Ministerialerlass Nr. 258/89 und das Gesetz Nr. 209/91 Bezug nimmt. In der genannten Randnummer heißt es, dass auf das Gesetz Nr. 468/92 „eine umfangreiche Regelung [folgte], die mehrmals geändert wurde".

35 Vgl. Rn. 79 des Urteils.

36 Vgl. Rn. 16 des Urteils.

37 Vgl. Rn. 20 des Urteils.

28. Nach einem Bericht einer staatlichen Untersuchungskommission wurden verschiedene weitere Maßnahmen erlassen, darunter das Gesetzesdekret Nr. 43/99 (nach Änderung umgewandelt in das Gesetz Nr. 118 vom 27. April 1999). Art. 1 dieses Gesetzesdekrets räumte der AIMA eine Frist von 60 Tagen ein, um die erforderlichen nationalen Anpassungen für die Milchwirtschaftsjahre 1995/96 und 1996/97 vorzunehmen. Dieselbe Bestimmung sah vor, dass die einzelbetrieblichen Referenzmengen, gegebenenfalls nach Anpassung durch die AIMA, für die Zwecke der Zahlung der Abgabe als endgültig anzusehen waren [38].

29. Das Gesetzesdekret Nr. 49/2003 vom 28. März 2003 (nach Änderung umgewandelt in das Gesetz Nr. 119/2003) bestimmte, dass für die Überwachung der Einhaltung der Abgaberegelung und für die Zwangsvollstreckung der Abgabe die Regionen und die autonomen Provinzen zuständig waren. Die Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (Landwirtschaftszahlungsbehörde, im Folgenden: AGEA) [39] sollte ausschließlich dafür zuständig sein, die nationale Reserve zu verwalten und die entsprechenden Mengen und fälligen Beträge zu berechnen.

30. Mit Art. 3 Abs. 5duodecies und 5terdecies des Gesetzes Nr. 231/2005 wurde ein Verbot der Aufrechnung im Zusammenhang mit Beträgen eingeführt, die akkreditierte Zahlstellen gemäß der Verordnung Nr. 1663/95 [40] den Anspruchstellern schuldeten.

31. Neue Bestimmungen über einen Zahlungsaufschub für die Abgabe wurden (insbesondere) mit Art. 8quinquies des Gesetzes Nr. 33/2009 in das Gesetzesdekret Nr. 49/2003 eingeführt [41]. Schuldner konnten bei der AGEA einen Aufschub für bis zu 30 Jahre beantragen, sofern sie bereit waren, gegebenenfalls von ihnen eingeleitete Gerichtsverfahren nicht weiter zu verfolgen. Falls ein Erzeuger die Teilnahme an der neuen Regelung nicht innerhalb der vorgesehenen Frist beantragte, sie beendete oder eine danach fällige Zahlung nicht fristgerecht leistete, wurde seine Schuld sofort fällig und gemäß dem Königlichen Dekret Nr. 639/1910 vollstreckbar.

32. Durch das Gesetz Nr. 228/2012 [42] wurde Art. 8quinquies des Gesetzes Nr. 33/2009 erheblich geändert. Die AGEA blieb die Hauptverantwortliche für die Eintreibung nicht gezahlter Abgaben, sollte diese aber zukünftig unterstützt von Mitgliedern der Equitalia-Gruppe [43] und der Guardia di Finanza (Steuerpolizei) mittels eines Bewertungsverfahrens durchführen.

Vorverfahren

33. Im Rahmen mehrerer Briefwechsel zwischen Juli 2008 und Juli 2012, die überwiegend nach dem EU-Pilotverfahren stattfanden, ersuchte die Kommission Italien um Informationen über die Aufteilung der Abgabe auf die Abgabepflichtigen und über die in Fällen der Nichtzahlung ergriffenen Eintreibungsmaßnahmen. Die Kommission brachte ihre Sorge darüber zum Ausdruck, dass erhebliche Beträge nicht gezahlt worden seien.

34. Weil die Kommission die von Italien zur Verfügung gestellten Informationen nicht für zufriedenstellend hielt, ersuchte sie diesen Mitgliedstaat mit Aufforderungsschreiben vom 21. Juni 2013 um Stellungnahme. Italien antwortete darauf mit einer Reihe von Schreiben, deren erstes vom 23. September 2013 datierte.

38 Vgl. Rn. 19, 21 und 22 des Urteils.

39 Im Jahr 1999 ersetzte die AGEA die AIMA.

40 Verordnung (EG) der Kommission vom 7. Juli 1995 mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates bezüglich des Rechnungsabschlussverfahrens des EAGFL, Abteilung Garantie (ABl. 1995, L 158, S. 6).

41 Diese Regelungen über einen Zahlungsaufschub werden im Folgenden bezeichnet als „Zahlungsaufschub von 2009“.

42 Auch bekannt als „Stabilitätsgesetz von 2013“.

43 Equitalia SpA ist eine Gesellschaft unter der Aufsicht des italienischen Staates.

35. Angesichts „fortdauernden Stillstands der Eintreibungsverfahren und erheblicher noch ausstehender Beträge“ übermittelte die Kommission am 10. Juli 2014 eine mit Gründen versehene Stellungnahme. Italien beantragte eine Verlängerung der Erwiderungsfrist, die am 11. Oktober 2014 ablief. Die Erwiderung folgte am 13. Oktober 2014.

Verfahren und Anträge der Parteien

36. Da Italien nach Ansicht der Kommission keine Informationen zur Verfügung gestellt hat, die ihre Bedenken hätten ausräumen können, hat sie am 6. August 2015 die vorliegende Klage erhoben.

37. Die Kommission beantragt,

– festzustellen, dass die Italienische Republik dadurch, dass sie nicht gewährleistet hat, dass die Zusatzabgabe auf in Italien über die nationale Quote hinaus produzierte Überschussmengen ab dem ersten Jahr, in dem die Zusatzabgabe in Italien tatsächlich angewendet wurde (1995/96), bis zum letzten Jahr, in dem in Italien Überschussmengen produziert wurden (2008/09), tatsächlich den einzelnen Erzeugern in Rechnung gestellt wurde, die zu den jeweiligen Überschreitungen beigetragen hatten, und dass die Abgabe von den Abnehmern oder im Fall des Direktverkaufs von den Erzeugern fristgerecht gezahlt wurde, nachdem ihnen der zu zahlende Betrag mitgeteilt worden war, oder dass die Abgabe, falls sie nicht fristgerecht gezahlt wurde, erfasst und, falls möglich, im Wege der Zwangsvollstreckung von diesen Abnehmern oder Erzeugern eingetrieben wurde, ihre Pflichten aus den in den betreffenden Jahren geltenden Bestimmungen des Unionsrechts verletzt hat, namentlich i) Art. 1 und 2 der Verordnung Nr. 3950/92, ii) Art. 4 der Verordnung Nr. 1788/2003, iii) Art. 79, 80 und 83 der Verordnung Nr. 1234/2007 sowie – betreffend die Durchführungsbestimmungen der Kommission – iv) Art. 7 der Verordnung Nr. 536/1993, v) Art. 11 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 1392/2001 und vi) Art. 15 und 17 der Verordnung Nr. 595/2004;

– der Italienischen Republik die Kosten aufzuerlegen.

38. Die italienische Regierung beantragt,

– die Klage abzuweisen;

– der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

39. In der mündlichen Verhandlung vom 8. September 2016 haben die Kommission und Italien mündliche Erklärungen abgegeben und Fragen des Gerichtshofs beantwortet.

Würdigung

Einleitende Überlegungen

Zur Zulässigkeit

40. Zwar erhebt Italien nicht förmlich die Einrede der Unzulässigkeit, macht aber zu seiner Verteidigung geltend, dass der Kommission das Rechtsschutzinteresse für die Klage fehle, weil die Abgabe mittlerweile abgeschafft worden sei [44]. Wäre dieses Vorbringen begründet, so wäre die Klage unzulässig, und es wäre nicht von Bedeutung, dass Italien keine förmliche Einrede der Unzulässigkeit erhoben hat, weil der Gerichtshof von Amts wegen prüfen kann, ob die in Art. 258 AEUV vorgesehenen Voraussetzungen für die Erhebung einer Klage wegen Vertragsverletzung erfüllt sind [45].

41. Meiner Ansicht nach ist diesem Argument Italiens allerdings nicht zu folgen.

42. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Lage zu beurteilen, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde [46]. Der Gerichtshof weist daher die Klage als unzulässig ab, wenn der betreffende Mitgliedstaat die behauptete Vertragsverletzung vor Ablauf dieser Frist abgestellt hat [47]. Dagegen weist der Gerichtshof die Klage nicht ab, wenn die Vertragsverletzung erst nach Ablauf dieser Frist abgestellt wurde. Insoweit ist nach Ansicht des Gerichtshofs für die Klage noch ein Rechtsschutzinteresse gegeben, das insbesondere darin bestehen kann, die Grundlage für eine eventuelle Haftung eines Mitgliedstaats gegenüber denjenigen zu schaffen, die aus der fraglichen Vertragsverletzung Ansprüche ableiten [48].

43. Gleiches gilt meines Erachtens auch in Fällen, in denen die Rechtsvorschriften, die Gegenstand der mit Gründen versehenen Stellungnahme sind, nach Ablauf der darin gesetzten Frist aufgehoben worden sind, wie es hier der Fall ist [49]. Wie die Kommission zu Recht ausführt, hat das Versäumnis, die Abgabe von den Abgabepflichtigen zu erheben, fraglos zu einer Beeinträchtigung jener Erzeuger geführt, die die Abgabe fristgerecht gezahlt haben, weil ihnen im Vergleich zu Abgabepflichtigen, die die Abgabe gar nicht oder erst erheblich später gezahlt haben, ein wirtschaftlicher Nachteil entstanden ist. Eine solche Situation führt unweigerlich (und vielleicht auch künftig noch) zu ungerechtfertigten Wettbewerbsverzerrungen, die möglicherweise nicht nur Erzeuger in Italien selbst, sondern solche in der gesamten Union betreffen könnten. Aus diesem Grund besteht das Rechtsschutzinteresse der Kommission fort, und die Klage ist daher zulässig.

Die Höhe der nicht eingetriebenen Abgabe

44. Die Beteiligten streiten über die genaue Höhe der Abgabe, die nicht eingetrieben wurde.

44 Siehe oben, Nr. 21.

45 Vgl. u. a. Urteil vom 31. März 1992, *Kommission/Italien* (C-362/90, EU:C:1992:158, Rn. 8).

46 Vgl. u. a. Urteil vom 27. Oktober 2005, *Kommission/Italien* (C-525/03, EU:C:2005:648, Rn. 14).

47 Vgl. Urteil vom 27. Oktober 2005, *Kommission/Italien* (C-525/03, EU:C:2005:648, Rn. 16 und 17).

48 Vgl. u. a. Urteil vom 14. September 2004, *Kommission/Spanien* (C-168/03, EU:C:2004:525, Rn. 24).

49 Die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme festgelegte Frist lief nach Ablauf der gewährten Fristverlängerung am 11. Oktober 2014 ab (siehe oben, Nr. 35). Die Abgabe wurde mit Wirkung vom 31. März 2015 abgeschafft (siehe oben, Nr. 21).

45. Die Kommission lässt ihren Antrag zwar unbeziffert, gibt in der Antragsschrift jedoch an, dass sich der Gesamtbetrag der in Italien zu erhebenden Abgabe bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme festgelegten Frist [50] auf ungefähr 2 305 Mio. Euro belaufen habe. Dieser Betrag setze sich wie folgt zusammen:

– Der Gesamtbetrag der eingetriebenen Abgabe belaufe sich auf ungefähr 282 Mio. Euro (in diesem Betrag sei der vom Zahlungsaufschub von 2003 [51] betroffene Betrag von etwa 469 Mio. Euro nicht enthalten).

– Der nach Abzug dieser beiden Beträge noch offene Betrag belaufe sich auf 1 554 Mio. Euro.

– Davon entfielen etwa 211 Mio. Euro auf Beträge, die nicht mehr eingetrieben werden könnten, z. B. wegen Insolvenz des Erzeugers oder wegen Gerichtsentscheidungen, in denen die Zahlungsanordnungen aufgehoben worden seien, so dass etwa 1 343 Mio. Euro verblieben.

– Diese Zahl enthalte auch die Beträge, die Gegenstand von Gerichtsverfahren vor den italienischen Gerichten seien und in denen eine Aussetzung der Zahlungspflicht angeordnet worden sei; nach Schätzung der Kommission handelt es sich dabei um ungefähr 500 Mio. Euro.

– Der bislang eingetrieben Betrag entspreche 21 % der gesamten noch unbeglichenen Abgabe nach Abzug der uneinbringlichen Forderungen [52].

46. Italien folgt einem anderen Ansatz. Es stellt die oben genannten Zahlen der Kommission nicht in Frage. Allerdings dürfe der in Nr. 45 erwähnte Betrag von 1 343 Mio. Euro nicht berücksichtigt werden, weil er Beträge enthalte, die wegen gerichtlicher Anordnung einer Zahlungsaussetzung uneinbringlich seien. Daher müsse der noch unbeglichene Betrag mit 827,39 Mio. Euro beziffert werden. Dem müsse die Gesamtsumme von 962 Mio. Euro gegenübergestellt werden, die sich zusammensetze aus i) Beträgen, die zum fraglichen Zeitpunkt – auch mittels Zahlungsaufschub und Aufrechnung – schon eingetrieben gewesen seien, ii) Beträgen, die im Rahmen der Zahlungsaufschübe „derzeit gerade eingetrieben werden“, und iii) Beträgen, die wegen Insolvenz des Erzeugers, gerichtlicher Aufhebung der Zahlungsverpflichtung oder aus anderen Gründen uneinbringlich seien. Auf dieser Grundlage argumentiert Italien, die eingetriebene oder „demnächst einzutreibende“ Abgabe betrage 42 % der Gesamtabgabe in Höhe von 2 289,77 Mio. Euro; hiervon seien 21,85 % derzeit noch nicht fällig und 36,13 % Gegenstand laufender Vollstreckungsverfahren.

47. Das von der Kommission vorgelegte Zahlenwerk könnte man als irreführend ansehen, soweit Beträge, die im Rahmen der Zahlungsaufschübe eingetrieben wurden oder noch eingetrieben werden können, nicht berücksichtigt werden, weil dies unmöglich macht, einen „echten“ Eindruck von der Tragweite der Vertragsverletzung Italiens zu gewinnen. Andererseits könnte man Italien denselben Vorwurf machen, weil es i) Beträge abzieht, die rechtlich uneinbringlich geworden sind, dies aber – zumindest teilweise – wohl nicht geworden wären, wenn Italien mit der gebotenen Sorgfalt gehandelt hätte, und weil ii) die Zahlungsaufschübe (möglicherweise) gar nicht erforderlich gewesen wären, wenn Italien die Eintreibungsmöglichkeiten für die Abgabe von vornherein ordnungsgemäß angewandt hätte.

50 D. h. nach Ablauf der von der Kommission gewährten Fristverlängerung (siehe oben, Nr. 35) am 11. Oktober 2014.

51 Siehe oben, Nrn. 22 ff.

52 In ihrer Klage legt die Kommission auch noch ein alternatives Zahlenwerk vor, in dem der noch nicht beglichene Betrag mit 1 068 Mio. Euro beziffert wird, womit der eingetriebene Anteil 23 % beträgt. In der mündlichen Verhandlung um eine Klarstellung dieser Zahlen gebeten, hat die Kommission angegeben, bei dem Betrag von 1 068 Mio. Euro handle es sich um den noch unbeglichenen Betrag abzüglich solcher Beträge, für die Italien nicht geltend gemacht habe, dass sie wegen laufender Verfahren vor den nationalen Gerichten nicht berücksichtigt werden dürften. Da die Kommission jedoch auch vorgetragen hat, dass die noch einzutreibende Abgabe sich auf die oben erwähnten 1 343 Mio. Euro belaufe, und da der gerichtlichen Anordnungen unterliegende Betrag im Antrag mit 500 Mio. Euro beziffert ist, vermag ich diese Zahlen nicht miteinander in Einklang zu bringen. Aus den nachfolgend in Nr. 48 dargestellten Gründen halte ich es nicht für erforderlich, darauf weiter einzugehen.

48. Ich halte es nicht für erforderlich, diese Argumente abschließend zu würdigen. Wie schon erwähnt, ist der Antrag der Kommission nicht beziffert [53]. Während die von beiden Parteien vorgelegten statistischen Daten allgemein betrachtet durchaus interessant sein mögen, ist eine genaue Berechnung des geschuldeten Betrags im vorliegenden Verfahren für keine Seite von essenzieller Bedeutung. Hier geht es darum, zu entscheiden, ob die Kommission den von ihr erhobenen Vorwurf der Vertragsverletzung durch Italien substantiiert hat und, wenn ja, ob Italien dem wirksam entgegengetreten ist. Auf diese Fragen werde ich mich in meiner nachfolgenden Würdigung konzentrieren. An dieser Stelle möchte ich lediglich festhalten, dass es Italien, unabhängig davon, welches Zahlenwerk man zugrunde legt, jedenfalls versäumt hat, einen erheblichen Teil der Abgabe einzutreiben, die bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist fällig war.

Italiens allgemeines Verteidigungsvorbringen

49. Italien macht zwei allgemeine Verteidigungsgründe geltend, von denen jeder, sollte er durchgreifen, zur Abweisung der Klage führen müsste. Mit ihnen werde ich mich daher befassen, bevor ich das Vorbringen der Kommission im Einzelnen untersuche.

– *Verstoß gegen den Grundsatz ne bis in idem*

50. Italien trägt vor, mit der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens verstoße die Kommission gegen den Grundsatz *ne bis in idem*. Dieses Argument stützt Italien auf das umfassende Abgabensystem, das durch die Verordnung Nr. 1788/2003 eingeführt wurde. Bevor diese Verordnung in Kraft trat, waren nach dem Unionsrecht ausdrücklich nur die Abnehmer und Erzeuger für die Abrechnung und Zahlung der Abgabe an die zuständige nationale Behörde verantwortlich. Die Mitgliedstaaten waren zwar verpflichtet, für die Erhebung der Abgabe Sorge zu tragen [54], sie waren aber nicht ausdrücklich dazu verpflichtet, die Abgabe in voller Höhe an die Gemeinschaft zu zahlen. Im Jahr 2001 wies der Gerichtshof das Argument der Kommission zurück, dass eine solche Pflicht implizit bestehe; die Mitgliedstaaten seien zwar verpflichtet, sich nach besten Kräften um die Zahlung der Abgabe an die Kommission zu bemühen, aber nicht verpflichtet, dabei ein bestimmtes Ergebnis zu erzielen [55]. Daraufhin wurde die Verordnung Nr. 1788/2003 erlassen, deren Art. 3 Abs. 1 eine zusätzliche Pflicht der Mitgliedstaaten begründete, die Abgabe an die (mittlerweile) Europäische Union zu zahlen [56].

51. Italien bestreitet nicht, dazu verpflichtet gewesen zu sein, die Abgabe auf nationaler Ebene zu erheben und an die Europäische Union zu zahlen. Vielmehr macht es geltend, dass das Finanzkorrekturverfahren hinsichtlich nach der gemeinsamen Agrarpolitik geschuldeter Beträge die Sanktion für Mitgliedstaaten darstelle, die die Abgabe nicht erhoben hätten, weil dieses Versäumnis sich zwangsläufig auf den Haushalt eines Mitgliedstaats auswirke, der die Abgabe nicht vollständig erhebe. Italien durch die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens noch weiter zu bestrafen, verstoße gegen den Grundsatz *ne bis in idem* und sei unverhältnismäßig [57].

53 Siehe oben, Nr. 45.

54 Vgl. u. a. Art. 15, 16 und 19 der Verordnung Nr. 1546/88.

55 Vgl. Urteil vom 13. November 2001, *Frankreich/Kommission* (C-277/98, EU:C:2001:603, Rn. 36).

56 In Höhe von 99 % des Gesamtbetrags. Siehe ferner oben, Fn. 20.

57 Italien stützt sich insoweit auf das Urteil des Gerichtshofs vom 13. November 2001, *Frankreich/Kommission* (C-277/98, EU:C:2001:603). Aber dieses Urteil geht, jedenfalls soweit es für die Argumentation Italiens von Belang ist, nicht über die bereits oben in Nr. 50 erwähnten Feststellungen hinaus. Italien beruft sich auch auf drei Urteile des Gerichts, die die Kommission in ihrer Klage angeführt hat. Es handelt sich um die Urteile vom 9. Oktober 2012, *Italien/Kommission* (T-426/08, nicht veröffentlicht, EU:T:2012:526), vom 6. Juli 2015, *Italien/Kommission* (T-44/11, nicht veröffentlicht, EU:T:2015:469), und vom 2. Dezember 2014, *Italien/Kommission* (T-661/11, EU:T:2014:1016). Allerdings verweist Italien nicht konkret auf eine oder mehrere Randnummer(n) dieser Urteile, um seine Position zu untermauern, und eine Durchsicht der Urteile scheint die von Italien vorgebrachten Argumente nicht zu stützen. Daher werde ich nicht weiter auf sie eingehen.

52. Dieses Vorbringen kann meiner Ansicht nach keinen Erfolg haben.

53. Erstens hat der Gerichtshof, worauf die Kommission zu Recht hinweist, zu den Pflichten von Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit dem Verfahren für den EAGFL-Rechnungsabschluss festgestellt, dass dieses Verfahren einem anderen Zweck dient als Vertragsverletzungsverfahren. Das erstgenannte Verfahren soll sicherstellen, dass die Anforderungen des Unionshaushalts erfüllt werden, und die Frage einer Sanktion stellt sich nicht[58]. Das Vertragsverletzungsverfahren ist auf die Feststellung gerichtet, dass ein Mitgliedstaat die ihm nach dem Unionsrecht obliegenden Pflichten verletzt hat. Diese Herangehensweise scheint mir im vorliegenden Fall eindeutig die richtige zu sein. Natürlich können Vertragsverletzungsverfahren auch anderen Zielen dienen, als nur den Standpunkt im Hinblick auf das Verhältnis zwischen dem Mitgliedstaat und der Union festzulegen. Wie ich schon dargelegt habe[59], kann ein solches Verfahren u. a. dazu dienen, die Grundlage für eine eventuelle Haftung eines Mitgliedstaats gegenüber denjenigen zu schaffen, die aus der fraglichen Vertragsverletzung Ansprüche ableiten, und dazu, Wettbewerbsverzerrungen zu beheben, die infolge der behaupteten Vertragsverletzung eingetreten sein können. Aber eine „Sanktion“ im üblichen Wortsinn scheint mir dies nicht darzustellen.

54. Darüber hinaus würde Italiens Auslegung der den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Abgabe obliegenden Verpflichtungen darauf hinauslaufen, dass es ihnen in Wahrheit freistünde, ob sie die Abgabe auf innerstaatlicher Ebene eintreiben. Der Gerichtshof hat zwar festgestellt, dass die Abgabe ein wirtschaftliches Ziel verfolgte, weil sie der Gemeinschaft die Mittel verschaffen sollte, die für den Absatz der von den Erzeugern durch Überschreitung ihrer Quoten erreichten Produktion benötigt wurden, er hat aber zugleich betont, dass der „offensichtliche Zweck“ der Abgabe war, die Milcherzeuger zur Einhaltung der ihnen zugeteilten Referenzmengen zu zwingen[60]. Diese Feststellung steht eindeutig in Widerspruch zum Standpunkt Italiens, und auch aus diesem Grund kann dem Vorbringen dieses Mitgliedstaats nicht gefolgt werden. Wenn Italien die wirtschaftlichen Folgen der Abgabe „abfängt“, indem es sie nicht von den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern eintreibt, verliert die Abgabe die beabsichtigte Wirkung auf die Marktmechanismen im Milchsektor.

– Die geltend gemachte Unverhältnismäßigkeit von Vertragsverletzungsverfahren in Fällen staatlicher Beihilfen

55. Italien scheint selbst die in Nr. 53 am Ende angeführte Überlegung zu akzeptieren, dass das Versäumnis eines Mitgliedstaats, das Milchabgabesystem auf nationaler Ebene umzusetzen, zu einer Wettbewerbsverzerrung zugunsten der Erzeuger führen könnte, die die Abgabe nicht gezahlt haben. Es macht allerdings geltend, dass der richtige Rechtsbehelf unter diesen Umständen ein Verfahren wegen rechtswidriger staatlicher Beihilfen gemäß Art. 108 AEUV sei. Die Kommission habe daher kein Vertragsverletzungsverfahren einleiten dürfen, weil dieses Verfahren ausscheide, wenn andere Rechtsbehelfe zur Verfügung stünden.

56. Dieses Argument lässt sich rasch entkräften, weil es in direktem Widerspruch zur ständigen Rechtsprechung steht, nach der

„für die Feststellung eines Verstoßes gegen Vorschriften einer gemeinsamen Marktorganisation das in [Art. 258 AEUV] vorgesehene Verfahren zur Feststellung einer Vertragsverletzung anwendbar [ist]. Nach dieser Rechtsprechung sieht [Art. 108 Abs. 2 AEUV] ein Verfahren vor, das speziell auf die durch staatliche Beihilfen für den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes aufgeworfenen

58 Vgl. insoweit Urteile vom 11. Januar 2001, *Griechenland/Kommission* (C-247/98, EU:C:2001:4, Rn. 13 und 14), und vom 9. September 2004, *Griechenland/Kommission* (C-332/01, EU:C:2004:496, Rn. 63).

59 Siehe oben, Nr. 42.

60 Vgl. Urteil vom 25. März 2004, *Cooperativa Lattepiù u. a.* (C-231/00, C-303/00 und C-451/00, EU:C:2004:178, Rn. 75).

besonderen Probleme zugeschnitten ist, steht aber der Umstand, dass dieses Verfahren vorgesehen ist, keineswegs dem entgegen, dass eine Beihilferegelung nach dem Verfahren des [Art. 258 AEUV] auf ihre Vereinbarkeit mit anderen [unions-]rechtlichen Vorschriften als [Art. 107 AEUV] überprüft wird …“ [61]

57. Aus diesem Grund ist Italiens zweiter allgemeiner Verteidigungsgrund zurückzuweisen.

Umfang des Feststellungsantrags

58. Zusammengefasst beantragt die Kommission die Feststellung, dass Italien die sich aus den Rechtsvorschriften der Union über die Milchabgabe ergebenden Pflichten nicht erfüllt hat,

– und zwar von 1995/96, dem ersten Jahr der tatsächlichen Anwendung der Abgabe in Italien, bis 2008/09, dem letzten Jahr, in dem in diesem Mitgliedstaat Überschussmengen erzeugt wurden,

– indem sie nicht gewährleistet hat, dass i) die Abgabe tatsächlich den einzelnen Erzeugern in Rechnung gestellt wurde, die zu den Überschreitungen beigetragen hatte, für die die Abgabe gezahlt werden musste, dass ii) die Abgabe von den Abnehmern oder im Fall des Direktverkaufs von den Erzeugern fristgerecht gezahlt wurde und dass iii) für den Fall, dass die Abgabe nicht fristgerecht gezahlt wurde, die Zahlungspflicht ordnungsgemäß unter Ausschöpfung der nach dem innerstaatlichen Recht für die Eintreibung zur Verfügung stehenden Verfahren vollstreckt wurde.

59. Im Kern beanstandet die Kommission, dass Italien in bestürzender Weise – über 14 aufeinanderfolgende Abrechnungszeiträume – auf nationaler Ebene seinen Pflichten im Zusammenhang mit der Abgabe nicht nachgekommen sei. Die Verpflichtung Italiens, an die Union einen Betrag zu zahlen, der der Abgabe gemäß Art. 3 der Verordnung Nr. 1788/2003 und der später nachfolgenden Bestimmungen entspricht, ist weder Gegenstand von Vorbringen der Beteiligten, noch ist sie streitig.

60. Da die Rügen der Kommission eng miteinander verknüpft sind, werde ich sie zusammen behandeln.

Die Rügen der Kommission

61. Was als Erstes die Aufteilung der Abgabe angeht, hat es der Gerichtshof als entscheidend angesehen, dass die Mitgliedstaaten die Abgabe auf die Erzeuger aufteilen, weil dieser Schritt einen integralen Bestandteil des zu ihrer Zahlung führenden Prozesses darstellt [62].

62. Was die ersten Abschnitte des Zeitraums anbelangt, den die Rügen der Kommission betreffen, scheint auf der Hand zu liegen, dass Italien bei der Durchsetzung dieser Pflicht nicht immer glücklich agiert hat. Im Urteil Lattepiù etwa hat der Gerichtshof festgestellt, dass dem Vorlagebeschluss zufolge „die von den italienischen Behörden zugeteilten einzelbetrieblichen Referenzmengen sehr viele Fehler enthielten, die vor allem darauf zurückzuführen waren, dass die tatsächliche Produktion, auf deren Grundlage die Referenzmengen zugeteilt wurden, von den Erzeugern selbst bescheinigt worden war. Zu diesen Fehlern gehörte nach den Feststellungen der staatlichen Untersuchungskommission

61 Vgl. Urteil vom 12. Juli 1990, *Kommission/Griechenland* (C-35/88, EU:C:1990:302, Rn. 11 und die dort angeführte Rechtsprechung).

62 Vgl. insoweit Urteil vom 25. März 2004, *Azienda Agricola Ettore Ribaldi u. a.* (C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00 bis C-491/00 und C-497/00 bis C-499/00, EU:C:2004:179, Rn. 87), in dem der Gerichtshof festgestellt hat, dass die nationalen Behörden den Erzeugern die zugeteilten einzelbetrieblichen Referenzmengen so mitteilen müssen, dass diese jede Information über die fragliche Zuteilung erhalten. Zwar waren die Abnehmer auch eng in den Prozess eingebunden, der zur Zahlung der Abgabe führte (vgl. z. B. siebter Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 536/93, in dem es heißt, dass „der Abnehmer der Hauptbeteiligte [ist], der für die ordnungsgemäße Anwendung der Regelung sorgen muss“), und oftmals auch dafür verantwortlich, die Abgabe gegenüber den zuständigen nationalen Behörden abzurechnen und zu zahlen; die eigentlichen Abgabenschuldner aber waren die Erzeuger. Vgl. z. B. Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 3950/92.

insbesondere auch, dass mehr als 2 000 Agrarbetriebe, die als Milch produzierende Betriebe gemeldet waren, über keine Kühe verfügten.“ [63] In derselben Rechtssache hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, dass die Kläger des Ausgangsverfahrens erst 1999 Kenntnis von den ihnen zugeteilten Referenzmengen erhalten hatten [64].

63. In eher allgemeiner Art und Weise nimmt die Kommission Bezug auf die statistischen Daten über die Eintreibung der Abgabe in Italien [65]. Sie erhebt sodann eine Reihe konkreter Beanstandungen.

Unzulänglichkeiten der Rechtssetzungspraxis: rechtswidrige, verworrene und widersprüchliche innerstaatliche Gesetze

64. Die Kommission beanstandet, dass die innerstaatlichen Rechtsvorschriften über die Abgabe schlecht entworfen oder ausgearbeitet worden seien, wozu noch eine ineffiziente Anwendung durch die nationalen Behörden gekommen sei, was zu Verfahren vor den nationalen Gerichten geführt habe. Dieses Vorbringen stützt die Kommission auf die von der Avvocatura Generale dello Stato (Staatlicher Juristischer Dienst) auf Anfragen der Kommission an Italien vorgelegten Informationen. Sie verweist insoweit konkret auf

– das Gesetz Nr. 118/1999, das die nationalen Gerichte in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes für rechtswidrig befunden hätten, soweit die Belastung mit der Abgabe rückwirkend erfolgt sei und die jeweiligen Beträge nicht ordnungsgemäß mitgeteilt worden seien;

– das Gesetz Nr. 5/98, das erfolgreich vor den nationalen Gerichten beanstandet worden sei, weil die Zuteilung der Abgabe auf (nicht verlässliche) inferenzielle Statistiken gestützt gewesen sei;

– die Verwendung nationaler Referenzmengen, die umstritten gewesen und von 1995/96 bis 1999/2000 umstritten geblieben seien, durch die nationalen Behörden; dies habe ebenfalls zu Verfahren vor den nationalen Gerichten geführt. Insoweit habe die Corte dei conti (Rechnungshof) festgestellt [66], dass „der Schwachpunkt des [Gesetzes Nr. 118/99] in seiner durchgehenden Verwendung von Verfahren und Berechnungsmethoden lag, die infolge von Überprüfungen der Verfassungsmäßigkeit und Gerichtsentscheidungen für nichtig erklärt wurden“.

65. Die Kommission führt weiter aus, die ursprüngliche Verwirrung über die Regelung habe offenbar Anlass zu Rechtsstreitigkeiten gegeben, die zumindest ab der Einführung der Abgabe in Italien zugunsten der Personen ausgegangen seien, die die nationalen Regelungen in Frage gestellt hätten, was die nationalen Behörden an der Erfüllung ihrer Aufgaben gehindert habe. Wegen der langen Dauer der Verfahren, die man als charakteristisch für das italienische Gerichtssystem ansehen könne, habe die Eintreibung der Abgabe daraufhin stagniert. Die Kommission verweist insoweit auf eine Erklärung der AGEA aus dem Jahr 2010, dass „die Unsicherheit, die zum Zeitpunkt der von den Klägern beantragten und im Eilverfahren vom angerufenen Gericht gewährten Aussetzung in der ersten Instanz … eintritt, und endgültige Urteile in der Berufungsinstanz zu ernsthaften Verwerfungen führen, die das Milchquotensystem gefährlich untergraben“.

66. Die Kommission weist zudem darauf hin, dass die Avvocatura Generale dello Stato (Staatlicher juristischer Dienst) in ihrem ersten Antwortschriftsatz auf das Aufforderungsschreiben angegeben habe, wegen der Unsicherheit bezüglich der nationalen Gesetze die Aussetzungsanordnungen der nationalen Gerichte nicht angefochten und in einigen Fällen auch nicht zur Sache vorgetragen zu haben, weil sie auf die „Konsolidierung der sich ständig ändernden Rechts- und

63 Vgl. Urteil vom 25. März 2004, *Cooperativa Lattepiù u. a.* (C-231/00, C-303/00 und C-451/00, EU:C:2004:178, Rn. 79).

64 Vgl. Rn. 81 des Urteils.

65 Siehe oben, Nrn. 44 bis 48.

66 Sonderbericht Nr. 2/2012.

Verwaltungsvorschriften“ gewartet habe. Im zweiten Antwortschriftsatz auf das Aufforderungsschreiben habe die Avvocatura Generale dello Stato auf die Undurchsichtigkeit und Komplexität dieser Gesetze verwiesen, die unbestreitbar dazu beigetragen habe, dass zahlreiche Klagen vor den nationalen ordentlichen Gerichten und Verwaltungsgerichten erhoben worden seien, was dazu geführt habe, dass man Anträgen auf Aussetzung nicht mehr entgegengetreten sei.

Nichtanwendung der Aufrechnung

67. Die Kommission behauptet auch, Italien habe die Möglichkeit der Aufrechnung mit nach der gemeinsamen Agrarpolitik geschuldeten Beträgen nicht hinreichend genutzt. Sie verweist insoweit darauf, dass Art. 1 der Verordnung Nr. 1034/2008, die am 29. Oktober 2008 in Kraft getreten sei, die Mitgliedstaaten sogar dazu verpflichtet habe, eine noch ausstehende Forderung gegen einen Begünstigten, die im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften festgestellt worden sei, gegen eine etwaige künftige Zahlung aufzurechnen, die die für die Eintreibung des geschuldeten Betrags zuständige Zahlstelle an denselben Begünstigten habe leisten müssen[67]. Allgemein führt die Kommission aus, die Corte dei Conti (Rechnungshof) habe festgestellt[68], dass die Anwendung der Aufrechnungsmöglichkeit an „verworrenen und undurchsichtigen Gesetzen“ und daran gescheitert sei, dass für die Zahlungen und für die Eintreibung unterschiedliche Stellen verantwortlich gewesen seien (zum einen die AGEA, zum anderen die Regionen und Autonomen Provinzen), weshalb eine Aufrechnung nach nationalem Recht ausgeschlossen gewesen sei.

68. Angesichts dieses Problems sei 2006 eine Vereinbarung zwischen dem Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (Ministerium für Landwirtschaft, Nahrungsmittel und Forstwirtschaft) und den Regionen und Autonomen Provinzen geschlossen worden, um die Aufrechnung in diesen Fällen zu ermöglichen. Dieser Versuch sei allerdings gescheitert. Insgesamt seien von den als Abgabe geschuldeten Beträgen im Zeitraum von 1995/96 bis 2008/09 nur 118 Mio. Euro eingetrieben worden, d. h. kaum mehr als ein Neuntel der zwischen 2010 und 2013 an den Milchsektor gezahlten Beträge.

69. Die Kommission sieht einen der Gründe für dieses Scheitern darin, dass das Verfahren zu spät und in widersprüchlicher Art und Weise eingeführt worden sei. Nach den der Kommission von den italienischen Behörden zur Verfügung gestellten Informationen hätten viele Erzeuger die Aufrechnung vor den nationalen Gerichten angefochten, und ihnen sei erneut eine Aussetzung gewährt worden, weshalb man dieses Mittel nicht habe einsetzen können. Es habe den Anschein, dass dieser Widerstand in erheblichem Maß darauf zurückzuführen gewesen sei, dass die fragliche Aufrechnung auf einer Vereinbarung zwischen dem Staat und den Regionen beruht habe und nicht auf vom Staat verabschiedeten Gesetzen. Demgemäß sei geltend gemacht worden, die Vereinbarung sei rechtswidrig.

70. Ein weiteres Hindernis für die Aufrechnung sei mit der Einführung des Gesetzes Nr. 231/2005 entstanden. Gemäß Art. 3 Abs. 5duodecies und 5terdecies dieses Gesetzes hätten von EU-Zahlstellen geschuldete Beträge nicht gepfändet oder beschlagnahmt werden oder Gegenstand von Schutzanordnungen sein dürfen. Nach Art. 1246 Abs. 3 des Codice civile (italienisches Zivilgesetzbuch) könnten unpfändbare Beträge aber nicht Gegenstand einer Aufrechnung sein. Nach Gesprächen zwischen der AGEA und der Kommission sei Art. 8ter des Gesetzes Nr. 33/2009 erlassen worden, um die in der oben in Nr. 68 erwähnten Vereinbarung vorgesehene Aufrechnungsmöglichkeit auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen. Da aber nicht zugleich auch Art. 3 Abs. 5duodecies und 5terdecies aufgehoben worden sei, sei die Rechtslage weiterhin unklar geblieben, denn diese Vorschriften seien bis zum heutigen Tag in Kraft.

67 Durch Art. 1 der Verordnung Nr. 1034/2008 wurde die Verordnung Nr. 885/2006 geändert. Diese Verordnung wurde mit Wirkung vom 7. September 2014 durch die Delegierte Verordnung (EU) Nr. 907/2014 der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Zahlstellen und anderen Einrichtungen, die finanzielle Verwaltung, den Rechnungsabschluss, Sicherheiten und die Verwendung des Euro (ABl. 2014, L 255, S. 18) aufgehoben.

68 Bericht 11/2013/G über Milchquoten.

Bevorzugte Behandlung von Personen, die die Abgabe nicht gezahlt haben

71. Art. 8bis Abs. 2 des Gesetzes Nr. 33/2009 habe einen neuen Art. 10bis in das Gesetz Nr. 119/2003 eingefügt, über den die gemäß den Verordnungen Nrn. 248/2008[69] und 72/2009[70] gestiegene Milchquote Italiens habe zugeteilt werden sollen. Nach diesem Artikel hätten zuerst Erzeuger berücksichtigt werden sollen, die ihre einzelbetrieblichen Quoten im Jahr 2007/08 überschritten hätten. Die Kommission kann nicht nachvollziehen, warum das so gehandhabt worden sei und warum diese Quoten Erzeugern, die die Regeln gebrochen hätten, nicht entzogen worden seien.

Gesetz Nr. 33/2009 und der Zahlungsaufschub von 2009

72. Die Wirkung von Art. 8quinquies Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 10 des Gesetzes Nr. 33/2009 habe darin bestanden, laufende Eintreibungsverfahren (mittels Aufrechnung, Eintragung in Gerichtsregistern oder Zwangsvollstreckungsmaßnahmen) gegen Schuldner, die am Zahlungsaufschub von 2009 teilgenommen hätten, auszusetzen und für den Fall, dass diese Schuldner sich nicht an den Zahlungsplan hielten, die neuen Eintreibungsverfahren nicht wie bislang nach dem Präsidialerlass Nr. 602/1973 durchzuführen, sondern nach dem (wesentlich älteren) Königlichen Dekret Nr. 639/1910. Die Verfahren nach diesem Gesetz seien erheblich zeitaufwändiger und komplizierter als die Verfahren nach den aktuelleren Rechtsvorschriften, und die für die Durchführung der darin vorgesehenen Verfahren zuständige Behörde sei nicht die Region oder Autonome Provinz – handelnd durch die Equitalia – gewesen, sondern die AGEA.

73. Tatsächlich scheine es so gewesen zu sein, dass sämtliche Eintreibungsverfahren mit Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 33/2009 ausgesetzt worden seien, unabhängig davon, ob der Schuldner am Zahlungsaufschub von 2009 teilgenommen habe oder nicht. Auf Nachfrage der Kommission von November 2011 habe die AGEA mitgeteilt, dass sie im Hinblick auf die Verfahren gegen Erzeuger, die nicht am Zahlungsaufschub teilnähmen, die Equitalia um eine Wiederaufnahme der Eintreibungsverfahren ersucht habe, diese jedoch mit der Begründung abgelehnt habe, dass wegen des Wortlauts von Art. 8quinquies Abs. 10 dieses Gesetzes nicht mehr sie, sondern nunmehr nur noch die AGEA dafür zuständig sei. Aus diesem Grund habe erst ein Erlass des Wirtschafts- und Finanzministeriums der AGEA die erforderlichen Befugnisse übertragen müssen. Ungeachtet wiederholter Nachfragen der Kommission zum aktuellen Stand der Dinge sei dieser Erlass erst am 12. November 2012 verabschiedet worden, mithin fast drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 33/2009. Die italienischen Behörden räumten selbst ein, dies habe „zu einem erheblichen Stillstand bei der Eintreibung“ geführt.

Versäumnis der zuständigen nationalen Behörden, die unbeglichenen Beträge richtig zu überwachen und einzutreiben

74. Die Kommission beanstandet, dass aus den von Italien im Rahmen des EU-Pilotverfahrens[71], das dem Aufforderungsschreiben vom Juni 2013 vorausgegangen sei, vorgelegten Informationen deutlich geworden sei, dass die u. a. für die Überwachung der nach der Abgaberegelung fälligen Beträge zuständige AGEA die Beträge überschätzt habe, die Gegenstand nationaler Gerichtsverfahren gewesen seien. Wenn Milch an Molkereien geliefert worden sei, seien diese verpflichtet gewesen, einen Teil der Vergütung einzubehalten und dies in sogenannten „Sammelmitteilungen“ festzuhalten, in denen die

69 Verordnung (EG) vom 17. März 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 in Bezug auf die einzelstaatlichen Milchquoten (ABl. 2008, L 76, S. 6).

70 Verordnung (EG) vom 19. Januar 2009 zur Anpassung der gemeinsamen Agrarpolitik durch Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 320/2006, (EG) Nr. 1405/2006, (EG) Nr. 1234/2007, (EG) Nr. 3/2008 und (EG) Nr. 479/2008 und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1883/78, (EWG) Nr. 1254/89, (EWG) Nr. 2247/89, (EWG) Nr. 2055/93, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 2596/97, (EG) Nr. 1182/2005 und (EG) Nr. 315/2007 (ABl. 2009, L 30, S. 1).

71 Vgl. Nr. 9 meiner Schlussanträge in der Rechtssache *Schweden/Kommission* (C-562/14 P, EU:C:2016:885) mit weiteren Einzelheiten zu diesem Verfahren.

geschuldete Abgabe für jeden Erzeuger einzeln aufgeführt worden sei. Offenbar habe die AGEA systematisch die Eintreibung *sämtlicher* Beträge in der jeweiligen Sammelmitteilung ausgesetzt, selbst wenn nur *ein* Erzeuger ein Verfahren eingeleitet und eine Aussetzung erreicht habe. Diese Praxis habe dazu geführt, dass erhebliche Summen nicht eingetrieben worden seien. Die Kommission sei erst in der ersten Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme vom 13. Oktober 2014 davon in Kenntnis gesetzt worden, dass diese Praxis beendet worden sei.

Das „Stabilitätsgesetz" von 2013

75. Weniger als anderthalb Monate nach Erlass der regulatorischen Maßnahme, die für die Reaktivierung der Eintreibungsverfahren im Einklang mit dem Königlichen Dekret Nr. 639/1910 erforderlich gewesen sei[72], seien die Rechtsvorschriften über die Eintreibung der Abgabe durch das Stabilitätsgesetz von 2013 grundlegend geändert worden. Mit diesem Gesetz sei Art. 8quinquies Abs. 10 des Gesetzes Nr. 33/2009 aufgehoben und durch die neuen Absätze 10, 10bis und 10ter ersetzt worden. Diese neuen Vorschriften hätten vorgesehen, dass die AGEA in letzter Instanz für die Eintreibung habe verantwortlich bleiben, aber die Verwaltung des Systems an die Equitalia habe abgeben sollen, der sie Informationen zu Vollstreckungsverfahren habe zur Verfügung stellen sollen, die zur Verwendung bei der Erstellung von Zahlungsanweisungen bestimmt gewesen seien. Die Equitalia habe auf der Grundlage einer *Ad-hoc*-Vereinbarung zwischen ihr und der AGEA diese Zahlungsanweisungen drucken sollen, die den Schuldnern dann von der Guardia di Finanza (Steuerpolizei) hätten zugestellt werden sollen. Die Vereinbarung zwischen der AGEA und der Equitalia sei erst am 11. November 2013 unterzeichnet worden.

76. Was die Wirksamkeit dieses Gesetzes anbelange, heiße es in einem Bericht der Corte dei Conti (Rechnungshof) von Oktober 2014[73]: „Zwei Jahre nach dem x-ten [sic] neuen Gesetz über Eintreibungsverfahren haben diese noch nicht einmal begonnen." Nach demselben Bericht habe „die Vollstreckung der Abgabe seit Einführung des Gesetzes Nr. 33/2009 keine Fortschritte gemacht". Die Kommission könne nicht nachvollziehen, warum im Zuge der Reform des Gesetzes Nr. 33/2009 nicht der Equitalia die Verantwortung für die Eintreibung der Schulden in Einklang mit den Verfahren nach dem Präsidialerlass Nr. 602/1973 übertragen worden sei, so wie es nach dem Gesetz Nr. 119/2003 der Fall gewesen sei, sondern diese Aufgabe stattdessen der AGEA übertragen worden sei, die „von der Equitalia und der Guardia di Finanza unterstützt wird"[74]. Dadurch sei die Eintreibung zwangsläufig weiter blockiert worden, bis die Parteien die Vereinbarung unterzeichnet hätten. In ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme von Juli 2014 (also über anderthalb Jahre nach Einführung des Stabilitätsgesetzes von 2013) habe die Kommission um Angaben zu den nach dem neuen Verfahren tatsächlich eingetriebenen Beträgen gebeten. Eine Antwort darauf habe sie nicht erhalten; im ersten und zweiten Antwortschreiben auf die mit Gründen versehene Stellungnahme sei lediglich auf Eintreibungsverfahren Bezug genommen geworden, die in Kürze eingeleitet werden sollten, aber noch nicht begonnen hätten.

Verstoß gegen den Äquivalenz- und den Effektivitätsgrundsatz

77. Reicht der vorstehende Vortrag unter Berücksichtigung des oben in den Nrn. 44 bis 48 dargelegten Zahlenwerks über die Eintreibung der Abgabe dem ersten Anschein nach aus, um der Kommission recht zu geben?

78. Meines Erachtens tut er das. Ich möchte allerdings dazu noch Folgendes bemerken.

72 Siehe oben, Nr. 73.

73 Bericht Nr. 12/2014 G.

74 Art. 8*quinquies* Abs. 10 des Gesetzes Nr. 33/2009 in der durch das Stabilitätsgesetz von 2013 geänderten Fassung.

79. Erstens beanstandet die Kommission im Kern, wie schon oben in Nr. 59 dargelegt, das bestürzende Versäumnis Italiens, den Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit der Abgabe nachzukommen. Besonderes Augenmerk richtet die Kommission dabei auf die Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität.

80. Wie hinlänglich bekannt ist, verlangt der erste Grundsatz, dass nationale Verfahrensregeln, die den Schutz der dem Bürger aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, nicht weniger günstig sein dürfen als die für entsprechende Klagen, die nur innerstaatliches Recht betreffen [75]. Das Vorbringen der Kommission hierzu beschränkt sich allerdings darauf, einerseits den geringen Umfang der durch Italien eingetriebenen Abgabe festzustellen und andererseits auf die Einführung „besonderer Verfahren" in diesem Zusammenhang zu verweisen. Mangels Angaben, die die betreffenden Verfahren auf nationaler Ebene hinreichend konkret beschreiben, lässt sich dieses Vorbringen meines Erachtens nicht aufrechterhalten.

81. Was den Effektivitätsgrundsatz anbelangt, wird dieser am häufigsten so umschrieben, dass die fraglichen nationalen Regelungen die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren dürfen [76]. Hier vermag ich die Relevanz auch dieses Grundsatzes nicht zu erkennen.

82. Vielmehr scheint mir die Berufung auf diese beiden Grundsätze in Wahrheit dazu zu dienen, von der Betrachtung der grundlegenden Frage in dieser Rechtssache abzulenken, die lautet, ob Italien seine nach dem Unionsrecht bestehenden Pflichten in Bezug auf die Zahlung und Eintreibung der Abgabe verletzt hat.

83. Zweitens ist zu der die Aufrechnung betreffenden Kritik der Kommission [77] darauf hinzuweisen, dass, soweit sie sich auf die Verordnung Nr. 1034/2008 bezieht, diese Verordnung erst am 29. Oktober 2008 in Kraft trat und daher nicht auf einen Sachverhalt angewendet werden kann, der vor dieser Zeit liegt. Zudem muss man sich auch über deren Tragweite im Klaren sein. Sie begründet die Pflicht, „eine noch ausstehende Forderung an einen Begünstigten" gegen „eine etwaige künftige Zahlung …, die von der für die Eintreibung des geschuldeten Betrags zuständigen Zahlstelle an denselben Begünstigten zu leisten ist", aufzurechnen. Die Regelung findet also nur Anwendung, wenn der fragliche Schuldner den fraglichen Betrag der Zahlstelle schuldet [78]. Demzufolge ist sie *nicht* anwendbar, wenn die Zahlstelle nicht die Behörde ist, der der Betrag geschuldet wird, was im vorliegenden Fall jedenfalls ab der Verabschiedung des Gesetzes Nr. 119/2003 *de facto* so gewesen zu sein scheint [79].

84. Allerdings sollte man auch den dritten Erwägungsgrund der Verordnung beachten, der die mit ihr eingeführte Aufrechnungspflicht als „eine wirksame und kosteneffiziente Verfahrensweise" zur Eintreibung noch offenstehender Beträge durch die Mitgliedstaaten bezeichnet. Soweit die Kommission argumentiert, dass Italien, wenn es die Schuldner-Gläubiger-Beziehung so gestaltet hätte, dass die Aufrechnung rechtmäßig hätte vorgenommen werden können, in einer besseren Ausgangsposition im Hinblick auf die Eintreibung der erheblichen unbeglichenen Beträge gewesen wäre, bzw. dass ein ähnliches Ergebnis hätte erzielt werden können, wenn Italien auf nationaler Ebene in zügiger und effektiver Weise eine Regelung eingeführt hätte, die die Aufrechnung auch bei fehlender unmittelbarer Rechtsbeziehung zwischen Schuldner und Gläubiger ermöglicht hätte, widerspreche ich der Kommission nicht.

75 Vgl. statt vieler Urteil vom 7. Juni 2007, *van der Weerd u. a.* (C-222/05 bis C-225/05, EU:C:2007:318, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

76 Vgl. statt vieler Urteil vom 7. Juni 2007, *van der Weerd u. a.* (C-222/05 bis C-225/05, EU:C:2007:318, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

77 Siehe oben, Nrn. 67 bis 70.

78 Mit anderen Worten muss *concursus debiti et crediti vorliegen*.

79 Siehe oben, Nr. 29.

85. Drittens muss im Hinblick auf das Vorbringen, die AGEA habe zu Unrecht die Eintreibung von Beträgen in Fällen ausgesetzt, in denen das nicht erforderlich gewesen wäre [80], die Frage, ob Italien es versäumt hat, seinen Pflichten nachzukommen, ausgehend von der Lage beurteilt werden, in der sich der Mitgliedstaat zum Zeitpunkt des Ablaufs der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist befunden hat [81]. Aus dem Vortrag der Kommission ergibt sich nicht, dass die fragliche Handhabung noch nach diesem Zeitpunkt fortgesetzt wurde. Daher kann diese Beanstandung bei der Würdigung des Italien vorgeworfenen Verstoßes gegen die fraglichen Rechtsvorschriften nicht berücksichtigt werden.

86. Trotzdem denke ich, dass keine meiner Bemerkungen oben in den Nrn. 79 bis 85 geeignet ist, die Argumentation der Kommission in der Sache selbst zu entkräften.

87. In einem größeren Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof festgestellt hat, dass das Vertragsverletzungsverfahren ein objektives Verfahren ist und „folglich … der Verstoß gegen die Verpflichtungen, die den Mitgliedstaaten … obliegen, unabhängig vom Umfang oder von der Häufigkeit der beanstandeten Situationen [ist]“ [82]. Darüber hinaus hat der Gerichtshof festgestellt, dass die in den Rechtsvorschriften über die Abgabe festgelegten Fristen zwingend sind [83] und dass die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Eintreibung der Abgabe die allgemeine Sorgfaltspflicht gemäß (jetzt) Art. 4 Abs. 3 EUV beachten müssen [84].

88. Ich habe bereits erwähnt, dass unabhängig davon, welches Zahlenwerk als Grundlage für die Berechnung der unbeglichenen Forderungen herangezogen wird, Italien zum Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist erhebliche Teile der geschuldeten Abgabe klar nicht eingetrieben hatte [85]. Ich bin außerdem zu dem Ergebnis gekommen, dass die beiden allgemeinen Verteidigungsgründe Italiens zurückzuweisen sind [86].

89. Allerdings bleibt noch die Frage, ob einer der besonderen Verteidigungsgründe dieses Mitgliedstaats eine vollständige oder teilweise Abweisung der Klage rechtfertigen kann. Hierzu komme ich jetzt.

Italiens besondere Verteidigungsgründe

90. Italien trägt im Wesentlichen vier Gründe vor. Erstens habe die Kommission einen Verstoß Italiens gegen die ihm obliegende Pflicht, wie Italien es formuliert, sich „nach besten Kräften“ zu bemühen, nicht nachgewiesen. Die Frage sei nicht, ob die Abgabe vollständig eingetrieben worden sei, sondern ob Italien das Ziel, sie einzutreiben, mit angemessener Sorgfalt verfolgt habe.

91. Zweitens macht Italien (vielleicht etwas überraschend) geltend, der in Fällen staatlicher Beihilfen relevante Grundsatz, dass ein Mitgliedstaat von seinen unionsrechtlichen Pflichten entbunden werden könne, wenn er darlegen könne, dass die Rückforderung sowohl objektiv als auch absolut unmöglich sei, sei hier nicht anwendbar.

80 Siehe oben, Nr. 74.

81 Siehe oben, Nr. 42.

82 Urteil vom 30. Januar 2003, *Kommission/Dänemark* (C-226/01, EU:C:2003:60, Rn. 32).

83 Urteil vom 25. März 2004, *Cooperative Lattepiù u. a.* (C-231/00, C-303/00 und C-451/00, EU:C:2004:178, Rn. 68).

84 Urteil vom 13. November 2001, *Frankreich/Kommission* (C-277/98, EU:C:2001:603, Rn. 40).

85 Siehe oben, Nr. 48.

86 Siehe oben, Nrn. 54 und 57.

92. Daraus folge, so Italien, dass seine Eintreibungsverfahren stets dem sich ständig ändernden unionsrechtlichen Rahmen, den es als „komplex und im Wandel begriffen“ bezeichnet, angepasst worden seien. Die Gerichtsverfahren auf nationaler Ebene seien diesem Kurs gefolgt, und die beständige Arbeit sowohl der Verwaltung als auch des Gesetzgebers habe nach und nach zur Behebung der Schwierigkeiten in diesem Bereich geführt. Gegenwärtig betrage der nach den Abgaberegelungen nicht eingetriebene Anteil nur 21,85 % der gesamten in den fraglichen Jahren fälligen Abgabe. Deshalb könne man Italien keine grobe Fahrlässigkeit bei der Umsetzung der sich aus dem Unionsrecht ergebenden Verpflichtungen in der Weise vorwerfen, wie es die Kommission tue.

93. Konkret widmet Italien einen erheblichen Teil seiner Verteidigung einer Darstellung der (zweifellos komplexen) Geschichte der unionsrechtlichen Vorschriften und der nationalen Gesetze im Zusammenhang mit der Abgabe. Es trägt insoweit vor, der Gerichtshof habe bereits zweimal festgestellt, dass die innerstaatlichen Gesetze Italiens den Anforderungen der seinerzeit geltenden unionsrechtlichen Vorschriften entsprochen hätten, und zwar in seinen Urteilen Gerekens und Procola [87] sowie Lattepiù [88], beide aus dem Jahr 2004. Italien verweist auch auf einen seiner Ansicht nach signifikanten Anstieg der eingetriebenen Abgabe nach Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 119/2003 infolge der Abgabe der Zuständigkeit in diesem Bereich an die Regionen. Bei den Aufrechnungen habe es keinen solchen Anstieg gegeben, weil die Erzeuger Anlass gehabt hätten, diese vor den Gerichten anzufechten. Schuld daran sei, so Italien, „die fehlende Klarheit der [einschlägigen unionsrechtlichen] Vorschriften“, weil die Pflicht zur Aufrechnung erst mit dem Erlass der Verordnung Nr. 1034/2008 eingeführt worden sei. Weitere Verbesserungen im Hinblick auf eine Beschleunigung der Eintreibungsverfahren und die Handhabung von Rechtsstreitigkeiten vor den nationalen Gerichten, die, wie Italien einräumt, „ein wesentliches Hindernis“ darstellten, seien mit dem Gesetz Nr. 33/2009 erreicht worden, insbesondere durch den zweiten Zahlungsaufschub, der mit diesem Gesetz eingeführt worden sei und nur dann habe in Anspruch genommen werden können, wenn auf die Fortführung der Gerichtsverfahren verzichtet worden sei. Der Erfolg dieser Regelung sei auch von der Kommission selbst in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme festgestellt worden, in der von einer „regelrechten Revolution zugunsten der Verwaltung im Hinblick auf die Aussetzungsphase“ die Rede sei.

94. Drittens verweist Italien auf den hohen Anteil an Fällen, in denen die Eintreibung vor den nationalen Gerichten angefochten worden sei und diese einstweilige Anordnungen über eine Aussetzung der Pflicht zur Zahlung der Abgabe erlassen hätten, bis der Streit beigelegt sei. Daran, dass unter solchen Umständen keine Beträge gezahlt worden seien, treffe Italien keine Schuld.

95. Viertens argumentiert Italien, die Entscheidung 2003/530 hätte nicht erlassen werden können, wenn es gegen seine aus dem Unionsrecht folgenden Verpflichtungen im Hinblick auf die Eintreibung der Abgabe verstoßen hätte. Ein Organ könne eine staatliche Beihilfe nicht genehmigen, wenn ein Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen nicht nachgekommen sei.

96. Ich werde diese Verteidigungsgründe der Reihe nach untersuchen.

97. Erstens ist zum Argument Italiens, es sei nur verpflichtet, sich „nach besten Kräften“ zu bemühen, zu sagen, dass der Gerichtshof im Urteil Frankreich/Kommission [89] in der Tat festgestellt hat, dass die sich aus Art. 19 der Verordnung Nr. 1546/88 ergebende Verpflichtung der Mitgliedstaaten, für die Erhebung der Abgabe zu sorgen, als Pflicht zu verstehen ist, sich nach besten Kräften zu bemühen, nicht jedoch, ein bestimmtes Ergebnis zu erzielen [90]. Dieses Urteil fußte natürlich auf der Gesetzeslage vor der Reform durch die Verordnung Nr. 1788/2003, mit der im Hinblick auf die Zahlung der Abgabe neue Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten begründet wurden. Auch wenn man (wahrscheinlich zu

87 Urteil vom 15. Juli 2004 (C-459/02, EU:C:2004:454).

88 Urteil vom 25. März 2004, *Cooperativa Lattepiù u. a.* (C-231/00, C-303/00 und C-451/00, EU:C:2004:178).

89 Urteil vom 13. November 2001 (C-277/98, EU:C:2001:603).

90 Vgl. Rn. 36 des Urteils.

Recht) davon ausgeht, das sich infolge jener Reformen inhaltlich an der Verpflichtung zur Eintreibung nichts geändert hat [91], sind an die Pflicht, sich nach besten Kräften zu bemühen, jedenfalls hohe Anforderungen zu stellen. Beliefe sich die nicht eingetriebene Abgabe auf einen eindeutig geringen Betrag, so müsste man über Italiens Verteidigungsgrund vermutlich ernsthaft nachdenken. Da ich jedoch schon ausgeführt habe, dass der unbeglichene Betrag erheblich ist [92], kann ihm meiner Ansicht nach nicht gefolgt werden.

98. Zweitens möchte ich zur Argumentation Italiens (im Wesentlichen) zu den ständigen Änderungen der zugrunde liegenden unionsrechtlichen Vorschriften und den daraus folgenden Schwierigkeiten, Rechtsetzung und Verwaltung daran anzupassen, zuerst darauf hinweisen, dass ich den beiden von Italien angeführten Fällen keine Anhaltspunkte entnehmen kann, die diese Argumentation untermauern. Das Urteil Gerekens und Procola erging zu einem Vorabentscheidungsersuchen eines luxemburgischen Gerichts zu den Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats über die Abgabe. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass es Mitgliedstaaten nicht verwehrt ist, anstelle einer ersten Regelung, die der Gerichtshof als diskriminierend angesehen hat, eine neue Regelung zu erlassen, die es ermöglicht, rückwirkend die Überschreitung von Produktionsquoten zu ahnden, die unter der Geltung der ersetzten nationalen Regelung stattgefunden haben [93]. Nichts in diesem Urteil lässt sich sinnvoll heranziehen, um die Argumentation Italiens zu stützen. Richtig ist zwar, dass der Gerichtshof im Urteil Lattepiù [94] festgestellt hat, dass die zum damaligen Zeitpunkt in Italien geltenden Gesetze nicht gegen das seinerzeit anwendbare Gemeinschaftsrecht verstoßen haben, dies jedoch ausgehend davon, dass die Gesetze eines Mitgliedstaats, mit denen fehlerhafte einzelbetriebliche Referenzmengen korrigiert werden sollen, um sicherzustellen, dass die Regelungen über die Erhebung der Abgabe ordnungsgemäß umgesetzt werden, nicht aufgehoben werden sollten. Diese Gesetze waren mithin verhältnismäßig [95]. Der Gerichtshof hat aber keine der weiter gehenden Feststellungen getroffen, die Italien vorträgt.

99. Allgemein betrachtet ist zutreffend, dass die Geschichte des Unionsrechts betreffend die Abgabe, wie der bereits in den vorliegenden Schlussanträgen dargestellte Abriss deutlich macht, alles andere als geradlinig ist. Gleichwohl kann sich ein Mitgliedstaat, wie der Gerichtshof wiederholt festgestellt hat, nicht auf Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um die Nichteinhaltung der aus dem Unionsrecht folgenden Verpflichtungen zu rechtfertigen [96]. Der Umstand, dass sich die Umsetzung der Abgabe auf Unionsebene allem Anschein nach als schwierig erwies, gibt Mitgliedstaaten keinen Freibrief, die Abgabe auf nationaler Ebene ineffektiv umzusetzen.

91 Ich möchte der Vollständigkeit halber ergänzen, dass meiner Ansicht nach die durch die Verordnung Nr. 1788/2003 eingeführte Verpflichtung der Mitgliedstaaten, 99 % der Abgabe an den EAGFL zu zahlen (siehe oben, Nr. 12), nicht als eine Verpflichtung zu verstehen ist, diesen Betrag von den Erzeugern einzutreiben.

92 Siehe oben, Nr. 48.

93 Urteil vom 15. Juli 2004, *Gerekens und Procola* (C-459/02, EU:C:2004:454, Rn. 38).

94 Urteil vom 25. März 2004, *Cooperativa Lattepiù u. a.* (C-231/00, C-303/00 und C-451/00, EU:C:2004:178).

95 Vgl. Rn. 80, 84 und 85 des Urteils.

96 Vgl. u. a. Urteil vom 7. September 2016, *Kommission/Griechenland* (C-584/14, EU:C:2016:636, Rn. 53). Vgl. auch, im Kontext der Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht, Urteil vom 7. Mai 2002, *Kommission/Niederlande* (C-364/00, EU:C:2002:282, Rn. 7 bis 10); dort wies der Gerichtshof die Argumentation der niederländischen Regierung mit den fraglos erheblichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung einer bestimmten Maßnahme zurück. Zudem antwortete die Kommission in der mündlichen Verhandlung auf eine Nachfrage zum jeweiligen Anteil der in anderen Mitgliedstaaten eingetriebenen Abgabe, dass sich die nicht erhobene Abgabe in den Niederlanden im Zeitraum von 2003/04 bis 2006/07 auf 0 Euro belief. Auf dieser Grundlage wird die vollständige Eintreibung der Abgabe zu einem erreichbaren Ziel. Zur Rolle der nationalen Gerichte selbst im Kontext von Art. 267 AEUV vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts Tizzano in der Rechtssache Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, Rn. 60 ff.).

100. Drittens bleibt allerdings noch die Frage zu klären, ob mit dieser Überlegung auch die Mitgliedstaaten für die Entscheidungen ihrer innerstaatlichen Gerichte verantwortlich gemacht werden können. Meines Erachtens ist das in vielen Fällen nicht möglich. Schließlich sind diese Gerichte von der Exekutive unabhängig. Die Mitgliedstaaten können ihre Bürger nicht davon abhalten, auf Rechtsbehelfe zurückzugreifen, die ihnen offenbar zur Verfügung stehen. Es wird die Auffassung vertreten, dass beträchtliche Zurückhaltung geboten sei, in diesem Zusammenhang Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten einzuleiten [97].

101. Dessen ungeachtet hat der Gerichtshof bestätigt, dass Ausnahmen von diesem allgemeinen Grundsatz bestehen können. Schon 1970 hat er festgestellt, dass ein Verstoß gegen Verpflichtungen durch einen Mitgliedstaat grundsätzlich „unabhängig davon, welches Staatsorgan durch sein Handeln oder Unterlassen den Verstoß verursacht hat, selbst wenn es sich um ein verfassungsmäßig unabhängiges Organ handelt", festgestellt werden kann [98]. Diese Rechtsprechung hat der Gerichtshof im Urteil Kommission/Italien herangezogen und festgestellt, dass dieser Mitgliedstaat die sich aus den Verträgen ergebenden Verpflichtungen verletzt hat, nachdem eine Reihe italienischer Gerichtsurteile dazu geführt hatten, dass das aus (damals gemeinschafts-)rechtlichen Regelungen folgende Recht auf Erstattung von Abgaben, die unter Verstoß gegen die geltenden Regelungen erhoben worden waren, praktisch unmöglich oder nur äußerst schwer durchsetzbar war. Er hat darauf hingewiesen, dass isolierte oder deutlich in der Minderheit befindliche Gerichtsentscheidungen in diesem Zusammenhang nicht berücksichtigt werden können und dass die nationalen Regelungen hinreichend klar sein sollten, um eine mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbare Anwendung zu gewährleisten. Der Tenor dieses Urteils des Gerichtshofs ist bemerkenswert. Darin wird nicht festgestellt, dass Italien wegen der Handlungen der innerstaatlichen Gerichte gegen Verpflichtungen aus den Verträgen verstoßen hat, sondern dass es gegen diese Verpflichtungen verstoßen hat, indem es versäumt hat, die fraglichen nationalen Regelungen zu ändern, die von der Verwaltung und einem erheblichen Teil der Gerichte so ausgelegt wurden, dass die Ausübung des Rechts auf Erstattung der betreffenden Abgaben für den Abgabenpflichtigen übermäßig erschwert wurde [99].

102. Meines Erachtens ist dieser Grundsatz auch auf den vorliegenden Fall anwendbar. Nicht die Entscheidungen nationaler Gerichte und deren unmittelbare Folgen sollten zu der Feststellung beitragen, dass der Mitgliedstaat einen Verstoß begangen hat. Vielmehr stellt sich die Frage: Hat der Mitgliedstaat es versäumt, Regelungen zur Umsetzung des Unionsrechts zu verabschieden, die von vornherein hinreichend klar waren, oder Schritte zu unternehmen, um die nationalen Regelungen angesichts widriger Entscheidungen der nationalen Gerichte anzupassen? Misst man das Vorgehen Italiens bei Erlass und Durchführung der Regelungen über die Abgabe an diesem Maßstab, so scheint mir eindeutig ein Verstoß vorzuliegen.

103. Was viertens die Genehmigung der staatlichen Beihilfe durch den Rat in der Entscheidung 2003/530 anbelangt, muss man meiner Ansicht nach von der Prämisse ausgehen, dass ein Unionsorgan niemals wissentlich Maßnahmen genehmigen würde, mit denen ein Mitgliedstaat seinen sich aus dem Unionsrecht ergebenden Verpflichtungen nicht nachkommt. Die Argumentation Italiens scheint aber auf der Prämisse zu beruhen, dass noch andere Unionsorgane als der Gerichtshof über die Rechtmäßigkeit seines Verhaltens urteilen könnten (und in diesem Fall geurteilt haben). Das trifft nicht zu. Diese Aufgabe kommt allein dem Gerichtshof zu. Dieses Vorbringen Italiens ist daher zurückzuweisen

97 Vgl. hierzu Timmermans, C. W. A., „Use of the Infringement Procedure in Cases of Judicial Errors", *The European Union, an Ongoing Process of Integration*, T.M.C. Asser Press, Den Haag 2004, S. 155.

98 Vgl. Urteil vom 5. Mai 1970, *Kommission/Belgien* (77/69, EU:C:1970:34, Rn. 15).

99 Urteil vom 9. Dezember 2003, *Kommission/Italien* (C-129/00, EU:C:2003:656, Rn. 32, 33, 41 und Tenor). Dieser Ansatz kommt im Gutachten 1/09 (Übereinkommen über die Schaffung eines einheitlichen Patentgerichtssystems) vom 8. März 2011 (EU:C:2011:123, Rn. 87) noch prägnanter zum Ausdruck.

104. Folglich kann Italien meines Erachtens mit keinem seiner besonderen Verteidigungsgründe Erfolg haben.

Kosten

105. Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da der Gerichtshof meiner Ansicht nach den von der Kommission gestellten Anträgen stattgeben sollte, sollte Italien zur Tragung der Kosten verurteilt werden.

Ergebnis

106. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. festzustellen, dass die Italienische Republik dadurch, dass sie nicht gewährleistet hat,

   – dass die Zusatzabgabe auf in Italien über die nationale Quote hinaus produzierte Überschussmengen ab dem ersten Jahr, in dem die Zusatzabgabe in Italien tatsächlich angewendet wurde (1995/96), bis zum letzten Jahr, in dem in Italien Überschussmengen produziert wurden (2008/09), tatsächlich den einzelnen Erzeugern in Rechnung gestellt wurde, die zu den jeweiligen Überschreitungen beigetragen hatten,

   – und dass die Abgabe von den Abnehmern oder im Fall des Direktverkaufs von den Erzeugern fristgerecht gezahlt wurde, nachdem ihnen der zu zahlende Betrag mitgeteilt worden war,

   – oder dass die Abgabe, falls sie nicht fristgerecht gezahlt wurde, erfasst und, falls möglich, im Wege der Vollstreckung von diesen Abnehmern oder Erzeugern eingetrieben wurde,

   ihre Pflichten aus den in den betreffenden Jahren geltenden Bestimmungen des Unionsrechts folgenden Verpflichtungen verletzt hat, namentlich i) Art. 1 und 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 des Rates vom 28. Dezember 1992 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor, ii) Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1788/2003 des Rates vom 29. September 2003 über die Erhebung einer Abgabe im Milchsektor, iii) Art. 79, 80 und 83 der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates vom 22. Oktober 2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse sowie – betreffend die Durchführungsvorschriften der Kommission – iv) Art. 7 der Verordnung (EWG) Nr. 536/93 der Kommission vom 9. März 1993 mit Durchführungsbestimmungen zur Zusatzabgabe im Milchsektor, v) Art. 11 Abs. 1 und 2 der Verordnung (EG) Nr. 1392/2001 der Kommission vom 9. Juli 2001 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 3950/92, und vi) Art. 15 und 17 der Verordnung (EG) Nr. 595/2004 der Kommission vom 30. März 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 1788/2003;

2. der Italienischen Republik die Kosten aufzuerlegen.