In der Rechtssache 140/78

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater C. Maestipieri als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Mario Cervino, Rechtsberater der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Kirchberg,

Klägerin,

gegen

ITALIENISCHE REPUBLIK, vertreten durch den Botschafter Adolfo Maresca als Bevollmächtigten, unterstützt durch den Sostituto Avvocato Generale dello Stato G. Zagari, Zustellungsanschrift in Luxemburg: Italienische Botschaft,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus den Verordnungen Nr. 130/66/EWG des Rates vom 26. Juli 1966 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 165 vom 21. September 1966, S. 2965) und Nr. 159/66/EWG des Rates vom 25. Oktober 1966 mit zusätzlichen Vorschriften für die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse (ABl. L 192 vom 27. Oktober 1966, S. 3286) verstoßen hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF

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

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf, die Anträge und das Vorbringen der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Artikel 4 der Verordnung Nr. 130/66 des Rates vom 26. Juli 1966 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 165 vom 21. September 1966, S. 2965) sieht unter anderem vor, daß

„der Italienischen Republik für das Jahr 1965/1966 (Haushaltsplan 1967) aus den Mitteln der Abteilung Ausrichtung des Fonds für Strukturverbesserungen bei der Erzeugung und Vermarktung von Oliven, Olivenöl sowie Obst und Gemüse im voraus ein Betrag von 45 Millionen RE ausgezahlt [wird]".

Nach Absatz 3 dieses Artikels hatte die Italienische Republik der Kommission vor Ablauf der Übergangszeit einen oder mehrere mit Belegen versehene Rechenschaftsberichte über die Ausgaben vorzulegen, die sie bei Oliven und Olivenöl vom 1. November 1965 an und bei Obst und Gemüse vom 1. Januar 1966 an jeweils für die vorstehend genannten Maßnahmen getätigt hatte.

Die Frist für die Vorlage der Rechenschaftsberichte durch die italienische Regierung wurde durch die Verordnung Nr. 966/71 des Rates vom 10. Mai 1971 zur Verlängerung der in Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 130/66/EWG gesetzten Frist (ABl. L 105 vom 12. Mai 1971, S. 1) bis zum 31. Dezember 1973 verlängert.

Artikel 12 der Verordnung Nr. 130/66 bestimmt unter anderem, daß

„der Italienischen Republik für das Jahr 1967/1968 (Haushaltsplan 1969) aus den Mitteln der Abteilung Ausrichtung des Fonds für Strukturverbesserungen bei der Erzeugung und Vermarktung von unverarbeitetem Tabak ein Betrag von 15 Millionen RE ausgezahlt [wird]".

Nach Absatz 3 dieses Artikels hatte die italienische Regierung der Kommission vor dem 1. Juli 1967 das Programm der Maßnahmen zu übermitteln, die sie zur Verwirklichung des genannten Ziels treffen wollte; ferner hatte sie der Kommission vor Ablauf der Übergangszeit einen mit Belegen versehenen Rechenschaftsbericht über die Ausgaben vorzulegen, die sie im Rahmen dieses Programms seit dem 1. Juli 1967 für die in Absatz 1 genannten Maßnahmen getätigt hatte.

Die Frist für die Vorlage des Rechenschaftsberichts wurde durch die Verordnung Nr. 490/70 des Rates vom 17. März 1970 über die Verlängerung der Frist in Artikel 12 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 130/66/EWG (ABl. L 62 vom 18. März 1970, S. 3) bis zum 31. Dezember 1971 verlängert.

Die Verordnung Nr. 159/66/EWG des Rates vom 25. Oktober 1966 mit zusätzlichen Vorschriften für die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse (ABl. L 192 vom 27. Oktober 1966, S. 3286) sieht in Artikel 12 Absatz 4 Unterabsatz 3 folgendes vor:

„Beläuft sich der Gesamtbetrag der der Italienischen Republik nach Absatz 2 rückvergüteten Ausgaben in einem be-

stimmten Jahr auf weniger als vierzig Millionen Rechnungseinheiten, so wird der Unterschiedsbetrag nach Maßgabe von Artikel 4 der Verordnung Nr. 130/66/EWG des Rates über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik an die Italienische Republik gezahlt."

2. Die Fristen für die Vorlage der Rechenschaftsberichte wurden nicht beachtet. Die Kommission und ihre Dienststellen tauschten mit den italienischen Behörden zahlreiche Noten zu dieser Frage aus.

Am 11. Februar 1976 richtete die Kommission an die italienische Regierung ein Schreiben, mit dem das Verfahren nach Artikel 169 Absatz 1 EWG-Vertrag eingeleitet wurde. Da die Kommission die am 17. März 1976 von der italienischen Regierung abgegebene Äußerung nicht als zufriedenstellend ansah, richtete sie am 16. November 1976 eine mit Gründen versehene Stellungnahme im Sinne von Artikel 169 Absatz 1 EWG-Vertrag an die Italienische Republik, in der diese aufgefordert wurde, innerhalb einer Frist von zwei Monaten die Maßnahmen zu ergreifen, um der Stellungnahme nachzukommen.

3. Mit Schreiben vom 24. Januar 1977 antwortete die ständige Vertretung der Italienischen Republik bei den Europäischen Gemeinschaften auf die mit Gründen versehene Stellungnahme und begehrte die Gewährung einer angemessenen Verlängerung der Frist für die Vorlage der fehlenden Rechenschaftsberichte. Am 23. Dezember 1977 setzte ein Schreiben der Dienststellen der Kommission den 31. Januar 1978 als den äußersten Zeitpunkt für die Übermittlung der Rechenschaftsberichte fest. Mit Schreiben vom 31. Januar 1978 ersuchte die italienische Regierung die Kommission um eine erneute Verlängerung um mindestens 15 Monate. Am 14. Juni 1978 hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben.

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

II — Anträge der Parteien

1. Die *Kommission* beantragt in der Klageschrift,

a) festzustellen, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtung aus Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 130/66 des Rates vom 26. Juli 1966, geändert durch die Verordnung Nr. 966/71 des Rates vom 10. Mai 1971, aus Artikel 12 Absatz 3 der Verordnung Nr. 130/66, geändert durch die Verordnung Nr. 490/70 des Rates vom 17. März 1970, und aus Artikel 12 Absatz 4 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 159/66 des Rates vom 25. Oktober 1966 verstoßen hat, indem sie die mit Belegen versehenen Rechenschaftsberichte nicht innerhalb der in den genannten Verordnungen festgesetzten Fristen vorgelegt hat;

b) die Italienische Republik zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

2. Die *Regierung der Italienischen Republik* beantragt,

— die Klage der Kommission mit allen sich hieraus ergebenden Folgen abzuweisen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

1. In der Klageschrift stellt die *Kommission* fest, die Rechenschaftsberichte

der italienischen Regierung hätten zum 31. Dezember 1976, also kurz vor Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist, folgende Situation ergeben (vergleichsweise ist der Kontenstand zum 31. Dezember 1973 beigefügt) [1]:

I — Verordnung Nr. 130/66/EWG — Artikel 4 — Beteiligung in Höhe von 45 000 000 RE (entspricht etwa 28 125 000 000 LIT) für Strukturverbesserungen bei der Erzeugung und Vermarktung von Oliven und Olivenöl sowie Obst und Gemüse

(in Millionen LIT)

	Zahlungsverpflichtungen		Zahlungen an die Begünstigten	
	31. 12. 1973	31. 12. 1976	31. 12. 1973	31. 12. 1976
Oliven und Olivenöl	14 810,1	13 677,1	7 170,9	11 066,0
Obst und Gemüse	13 585,3	24 553,7	5 592,0	15 279,6
Insgesamt	28 395,4	38 230,8	12 762,9	26 345,6

II — Verordnung Nr. 130/66/EWG — Artikel 12 — Beteiligung in Höhe von 15 000 000 RE (entspricht etwa 9.375 000 000 LIT) für Strukturverbesserungen bei der Erzeugung und Vermarktung von unverarbeitetem Tabak

(in Millionen LIT)

Zahlungsverpflichtungen		Zahlungen an die Begünstigten	
31. 12. 1973	31. 12. 1976	31. 12. 1973	31. 12. 1976
11 443,9	11 017,9	2 187,0	9 454,7

III — Verordnung Nr. 159/66/EWG — Artikel 12 — Beteiligung in Höhe von 87 299 539 RE (entspricht etwa 54 562 000 000 LIT) für Strukturverbesserungen bei der Erzeugung und Vermarktung ausschließlich von Obst und Gemüse

(in Millionen LIT)

Zahlungsverpflichtungen		Zahlungen an die Begünstigten	
31. 12 1973	31. 12. 1976	31. 12. 1973	31. 12. 1976
39 309,0	58 564,2	2 757,7	22 752,9

Die Kommission führt aus, die Beklagte habe selbst eingestanden, den Verpflichtungen aus den genannten Verordnungen nicht nachgekommen zu sein. Seit Ablauf der vom Rat verlängerten Frist für die Erfüllung der Verpflichtungen aus den Verordnungen Nr. 130/66 (Artikel 4 Absatz 3), Nr. 966/71 und Nr. 159/66 seien mehr als vier Jahre vergan-

1 — Die in Rechnungseinheiten ausgedrückten Beträge wurden auf der Grundlage des offiziellen beim IWF angemeldeten Wechselkurses (1 RE = 625 LIT) umgerechnet, während die durch die innerstaatlichen Behörden erfolgten Zahlungen in Lire berechnet sind, ohne daß der in der Zwischenzeit aufgetretene Wertverlust der italienischen Währung berücksichtigt wurde.

gen; mehr als sieben Jahre liege der Ablauf der Frist für die Erfüllung der Verpflichtungen aus den Verordnungen Nr. 130/66 (Artikel 12 Absatz 3) und Nr. 490/70 zurück.

Die Kommission betont, wegen der Verspätung bei der Ausführung der von der Gemeinschaft auferlegten Verpflichtungen habe die Gemeinschaftsaktion aufgrund des Wertverlustes der Lire einen großen Teil ihres Interesses verloren. Sie könne sich folglich nicht auf die Feststellung beschränken, daß die zur Verfügung gestellten Beträge weiterbewilligt und ausgegeben worden seien, sondern sie habe das Recht und die Pflicht zu verlangen, daß die finanzierten Vorhaben gänzlich ausgeführt würden und funktionierten.

Die verschiedenen Gründe, auf die die italienischen Behörden sich zur Rechtfertigung der beträchtlichen Verspätung beriefen, seien rechtlich nicht stichhaltig, wie der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung mehrfach und zuletzt anläßlich seines Urteils vom 11. April 1978 in der Rechtssache 100/77 (Kommission/Italienische Republik, Slg. 1978, 879) bekräftigt habe; angesichts des Ausmaßes der Verspätung verlören sie außerdem jede Glaubwürdigkeit.

2. Die *italienische Regierung* führt in der Klagebeantwortung nach der Aufzählung der betreffenden Beteiligungen des EAGFL aus, die italienische Verwaltung habe mehrfach erklärt, sie könne innerhalb der gesetzten Fristen nicht nur über tatsächlich verwirklichte Förderungsmaßnahmen Rechenschaft ablegen, sondern vor allem auch über beschlossene Finanzierungen, für die förmliche Zahlungsverpflichtungen eingegangen worden seien und die zur Verwendung aller bereitgestellten Gelder führen würden. Später habe die italienische Verwaltung jedoch den zuständigen Stellen der Kommission die juristischen und verwaltungstechnischen Gründe dargestellt, die es objektiv unmöglich machten, innerhalb eines sich als völlig unzureichend erweisenden Zeitraums die Vorhaben zu verwirklichen und die vom EAGFL bereitgestellten Beiträge auszuzahlen. Es sei erforderlich gewesen, diese Mittel, die übrigens nacheinander in verschiedenen Tranchen gewährt worden seien, in den Rahmen laufender Gesetzgebungsvorhaben („piano verde n. 2") oder von außerordentlichen Gesetzen zu stellen, die die Ermächtigung zu den mit der Durchführung der Interventionsprogramme verbundenen Ausgaben enthalten hätten. Außerdem seien vor der Finanzierung der Vorhaben aufwendige Verwaltungsverfahren erforderlich und insbesondere zur Verwirklichung der Programme von teilweise bedeutenden Ausmaßen ein bestimmter Zeitraum technisch notwendig gewesen.

Die italienische Regierung habe die Kommission darauf hingewiesen, daß die Verfassungswirklichkeit der Italienischen Republik sich aufgrund der Schaffung der Regionen mit „statuto ordinario" geändert habe, denen im Dekret Nr. 11 des Präsidenten der Republik vom 15. Januar 1972 die Zuständigkeit für zahlreiche Bereiche der italienischen Landwirtschaft übertragen worden sei, darunter auch die Zuständigkeit für Maßnahmen auf dem Gebiet der Verwertungs- und Vermarktungsstrukturen für Erzeugnisse aus Landwirtschaft und Viehzucht.

Zwischen den zuständigen Diensten der Kommission und der italienischen Regierung hätten zahlreiche Kontakte stattgefunden, und die italienische Regierung habe ihren guten Willen bewiesen, indem sie entsprechend einer mit den Diensten der Kommission getroffenen Vereinbarung diesen periodisch Teilrechenschaftsberichte zur Verfügung gestellt habe.

Nach dieser Darstellung der Vorgeschichte unter Hervorhebung des Schriftwechsels mit der Kommission führt die italienische Regierung aus, der Vorwurf der Verletzung der einschlägigen Gemeinschaftsverordnungen sei völlig unbegründet. Der hauptsächliche Irrtum der Kommission bestehe in der Behauptung, Gegenstand von Rechenschaftsberichten könnten lediglich solche Ausgaben sein, die für abgeschlossene Vorhaben getätigt worden seien. Die italienische Regierung hält diese Behauptung für unbegründet und dem gesunden Menschenverstand widersprechend, da beispielsweise fast alle Ausgaben, die zur Vervollständigung der Rechenschaftsberichte über Interventionen nach der Verordnung Nr. 159/66 noch getätigt werden müßten, Anlagen von nationalem Interesse und bedeutenden Ausmaßen beträfen, die zuweilen noch während ihrer Herstellung Änderungen erfahren müßten.

Die italienische Regierung weist nachdrücklich auf die für das Verfahren der Abnahme nach der tatsächlichen Beendigung der Arbeiten erforderlichen Fristen und auf die vor dem Abschluß der Akten notwendigen Verwaltungsförmlichkeiten hin. Anschließend gibt sie einen Überblick über den Stand der Arbeiten bei einer Reihe von Vorhaben.

Im Ergebnis ist die italienische Regierung der Auffassung, alle der Italienischen Republik durch die fraglichen Gemeinschaftsverordnungen zur Verfügung gestellten Beträge seien von der italienischen Verwaltung zur Durchführung von geordneten Interventionsprogrammen verwendet worden, die mit der Zeit der schwierigen wirtschaftlichen und monetären Entwicklung und den technischen Notwendigkeiten der einzelnen Vorhaben angepaßt worden seien. Bei dieser Sachlage entsprächen die von der italienischen Regierung vorgelegten Rechenschaftsberichte den ausgeführten Zahlungen und seien funktionell den Gemeinschaftsvorschriften angepaßt.

3. In der Erwiderung führt die *Kommission* einleitend aus, nur der Hinweis auf die korrekte und genaue Ausführung der Verpflichtungen aus den Gemeinschaftsverordnungen in den dort festgelegten Fristen, spätestens in der Frist, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme festgesetzt sei, könne ein beachtliches Verteidigungsvorbringen darstellen. Zu dem in der mit Gründen versehenen Stellungnahme festgesetzten Zeitpunkt sei die italienische Regierung der Aufforderung der Kommission noch nicht nachgekommen gewesen. Eine Pflichtverletzung liege unter zwei Gesichtspunkten vor: einerseits seien die entsprechend den Angaben der italienischen Regierung festgesetzten Fristen offensichtlich nicht beachtet worden, und andererseits sei die Verletzung der fraglichen Verordnungen nicht lediglich formeller Art. Aus den Begründungserwägungen und den Vorschriften dieser Verordnungen ergebe sich, daß die der Italienischen Republik zur Verfügung gestellten Gelder einem genau bestimmten Zweck dienten, nämlich der Strukturverbesserung der italienischen Landwirtschaft; daher sei es notwendig, daß die Beträge tatsächlich ausgegeben und die Arbeiten fertiggestellt seien; es sei also nicht ausreichend, diese Beträge in den Haushalt einzustellen.

Obwohl die Kommission diese Erwägungen zur Entscheidung des Rechtsstreits für ausreichend hält, nimmt sie zu bestimmten, in der Klagebeantwortung der italienischen Regierung enthaltenen Behauptungen Stellung. Sie bestreitet insbesondere, daß die italienische Regierung in dem von ihr behaupteten Maße Rechnung gelegt habe; die halbjährliche Übermittlung von Teilrechenschaftsberichten sei nicht das Ergebnis von Ver-

einbarungen mit ihren Dienststellen, sondern folge aus der Anwendung von Absatz 2 des einzigen Artikels der Verordnung Nr. 966/71. Entscheidend sei die Lage bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist. Zu diesem Zeitpunkt habe die italienische Regierung die ihr von 1968 bis 1972 zur Verfügung gestellten Beträge noch nicht gewährt gehabt, und die zu finanzierenden Vorhaben seien noch nicht abgeschlossen gewesen.

4. In der Gegenerwiderung hält die *italienische Regierung* ihre in der Klagebeantwortung vertretene Auffassung aufrecht, die Italienische Republik habe die Verpflichtungen aus den fraglichen Gemeinschaftsverordnungen im wesentlichen beachtet. Die italienische Verwaltung habe vor dem 31. Dezember 1973 vollständig über die Verwendung aller von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bereitgestellten verfügbaren Beträge entschieden gehabt. Die Beklagte betont nachdrücklich, man könne sich unmöglich der von der Kommission vertretenen Auffassung anschließen, wonach lediglich vollständig abgeschlossene Vorhaben Gegenstand von Rechenschaftsberichten sein könnten; diese Auffassung verkenne die tatsächlichen wirtschaftlichen Gegebenheiten. Die italienische Regierung bestreitet auch, daß von der Lage auszugehen sei, die bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist bestanden habe; sie erinnert daran, mit Schreiben vom 31. Januar 1978 der Kommission die Rechenschaftsberichte für die bis zum 31. Dezember 1977 ausgeführten Zahlungen übermittelt zu haben, aus denen sich folgendes ergebe:

Bereitgestellte Mittel	Bereich	Fertiggestellte Anlagen		Fertigzustellende Anlagen		Gesamtbetrag der Ausgaben
		Anzahl	Ausgaben insgesamt in Millionen LIT	Anzahl	Ausgaben insgesamt in Millionen LIT	Millionen LIT
15 Millionen RE (9 375 Millionen LIT)	Tabak (VO 130/66 Artikel 12)	413	9 785,6	3	434,8	10 220,4
45 Millionen RE (28 525 Millionen LIT)	Obst, Gemüse, und Öl (VO 130/66 Artikel 4)	199	27 285,4	20	4 333,4	31 618,8
87,299 Millionen RE (54 562 Millionen LIT	Obst und Gemüse (VO 159/66 Artikel 12 Absatz 4 Unterabsatz 3)	259	15 861,9	64	13 013,3	28 875,2
		871	52 932,9	87	17 781,5	70 714,4

Die italienische Regierung macht geltend, die der Kommission übersandten Unterlagen zeigten sehr deutlich, welche Ziele der Strukturverbesserung mit Hilfe der finanziellen Beteiligung der Gemeinschaft verfolgt und erreicht worden seien; sie betont, die Italienische Republik habe in einer Zeit krisenhafter Konjunktur beträchtliche Anstrengungen unternommen und einen finanziellen Bei-

trag erbracht, der weit über die Steigerung der Kosten für Baumaterialien und Arbeitskraft hinausginge. Von der italienischen Regierung seien Beträge im Haushaltsplan ausgewiesen worden, die einer Ergänzung der von der Gemeinschaft bereitgestellten Mittel um etwa 100 % entsprochen hätten.

Angesichts dieser bedeutenden, mit Nachdruck verfolgten Anstrengungen vertritt die italienische Regierung die Auffassung, es entspreche weder dem Sinn noch dem Wortlaut der von der Kommission angezogenen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts, wenn man sich auf rein formelle Erwägungen stütze und die allgemeine Philosophie der Regelung aus den Augen verliere, die stubstantielle Ergebnisse und konkrete Realisierungen bezwecke, die von der Verwaltung und den italienischen Unternehmen tatsächlich erreicht worden seien.

Auf Antrag der italienischen Regierung ist die ursprünglich auf den 14. März 1979 anberaumte mündliche Verhandlung mit Zustimmung der Kommission mehrfach vertagt worden.

Im Laufe des Verfahrens hat die italienische Regierung neue, auf den Stand vom 31. August 1980 gebrachte Rechenschaftsberichte vorgelegt. Nach Auffassung der Kommission ergibt sich aus diesen Unterlagen, daß die vom EAGFL für die beiden ersten in diesem Rechtsstreit interessierenden Beteiligungen gewährten Summen, nämlich 45 Millionen RE zur Strukturverbesserung bei der Erzeugung und Vermarktung von Oliven und Olivenöl sowie Obst und Gemüse (Artikel 4 der Verordnung Nr. 130/66) und 15 Millionen RE zur Strukturverbesserung bei der Herstellung und Vermarktung von unverarbeitetem Tabak (Artikel 12 der Verordnung Nr. 130/566), tatsächlich ausgezahlt worden sind.

Da so der rechtmäßige Zustand hergestellt worden sei, hat die Kommission in bezug auf diese beiden Beteiligungen ihre Klage mit einem am 25. September 1980 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragenen Schreiben zurückgenommen; sie besteht jedoch darauf, daß die Beklagte gemäß Artikel 69 § 4 der Verfahrensordnung zur Tragung der Kosten verurteilt wird.

Im übrigen hat die Kommission den Fortgang des Verfahrens beantragt, denn die von den italienischen Behörden im Rahmen des dritten Beitrages zu den Kosten für Beteiligungen im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse (Artikel 12 der Verordnung Nr. 159/66) ausgeführten Zahlungen hätten bis zum 31. August 1980 nur 44 722 Millionen LIT betragen, was 81,97 % der bereitgestellten Beträge in Höhe von 54 562 Millionen LIT (87 299 539 RE) entspreche.

Die italienische Regierung hat von der ihr gegebenen Gelegenheit, schriftliche Erklärungen zu der teilweisen Klagerücknahme abzugeben, innerhalb der ihr gesetzten Frist keinen Gebrauch gemacht.

IV — Mündliche Verhandlung

Die italienische Regierung, vertreten durch den Avvocato dello Stato G. Zagari, und die Kommission, vertreten durch ihren Rechtsberater C. Maestripieri als Bevollmächtigten, haben in der Sitzung vom 7. Oktober 1980 zur Sache mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 28. Oktober 1980 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 14. Juni 1978 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag eine Klage erhoben, mit der sie — berücksichtigt man die während des Verfahrens vorgenommenen Änderungen — die Feststellung begehrt, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 130/66 des Rates vom 26. Juli 1966 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 165, S. 2965), geändert durch die Verordnung Nr. 966/71 des Rates vom 10. Mai 1971 (ABl. L 105, S. 1), und aus Artikel 12 Absatz 4 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 159/66 des Rates vom 25. Oktober 1966 mit zusätzlichen Vorschriften für die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse (ABl. L 192, S. 3286) verstoßen hat, indem sie die mit Belegen versehenen Rechenschaftsberichte nicht innerhalb der in den genannten Verordnungen festgesetzten Fristen vorgelegt hat.

2 Aufgrund der genannten Verordnungen erhielt die Italienische Republik aus den Mitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) in Form pauschaler Beteiligungen unter anderem 45 Millionen Rechnungseinheiten (RE) für Strukturverbesserungen bei der Erzeugung und Vermarktung von Oliven und Olivenöl sowie Obst und Gemüse, 15 Millionen RE für Strukturverbesserungen bei der Erzeugung und Vermarktung von unverarbeitetem Tabak und einen zusätzlichen Betrag von 87 299 539 RE für Strukturverbesserungen bei der Erzeugung und Vermarktung von Obst und Gemüse. Nach den Verordnungen hatte die Italienische Republik der Kommission vor Ablauf der Übergangszeit mit Belegen versehene Rechenschaftsberichte über die zur Durchführung dieser Maßnahmen getätigten Ausgaben vorzulegen. Die Fristen für die Vorlage der Rechenschaftsberichte wurden durch spätere Verordnungen verlängert.

3 Da innerhalb dieser Fristen Rechenschaftsberichte in einer die Kommission zufriedenstellenden Weise nicht vorgelegt wurden, kam es zwischen dieser und den italienischen Behörden zu einem umfangreichen Notenaustausch über diese Frage. Am 11. Februar 1976 richtete die Kommission an die italienische Regierung ein Schreiben, mit dem das Verfahren nach Artikel 169 Absatz 1 EWG-Vertrag eingeleitet wurde. Da die Kommission die am 17. März 1976 von der italienischen Regierung abgegebene Äußerung nicht

als zufriedenstellend ansah, richtete sie am 16. November 1976 eine mit Gründen versehene Stellungnahme im Sinne von Artikel 169 Absatz 1 EWG-Vertrag an die Italienische Republik, in der diese aufgefordert wurde, innerhalb einer Frist von zwei Monaten die Maßnahmen zu ergreifen, um dieser Stellungnahme nachzukommen. Nach einem letzten Schriftwechsel, in dem die italienische Regierung um neue Fristverlängerungen gebeten hatte, hat die Kommission am 14. Juni 1978 die vorliegende Klage erhoben.

4 Auf Antrag der italiensichen Regierung und mit Zustimmung der Kommission ist die mündliche Verhandlung mehrfach vertagt worden. Im Laufe des Verfahrens hat die italienische Regierung neue, auf den Stand vom 31. August 1980 gebrachte Rechenschaftsberichte vorgelegt. Aus diesen Unterlagen ergibt sich, daß die vom EAGFL gewährten Beträge in Höhe von 45 Millionen RE für Strukturverbesserungen bei der Erzeugung und Vermarktung von Oliven und Olivenöl sowie Obst und Gemüse und in Höhe von 15 Millionen RE für Strukturverbesserungen bei der Erzeugung und Vermarktung von unverarbeitetem Tabak von den italienischen Behörden tatsächlich an Personen ausgezahlt worden sind, die Anlagen zur Strukturverbesserung fertiggestellt haben. Die Kommission hat daher in bezug auf diese beiden Beteiligungen ihre Klage zurückgenommen; sie besteht jedoch darauf, daß die Beklagte gemäß Artikel 69 § 4 der Verfahrensordnung zur Tragung der Kosten verurteilt wird. In bezug auf die dritte Beteiligung in Höhe von 87 299 539 RE, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse gewährt worden war, hat die Kommission den Fortgang des Verfahrens beantragt, weil über diesen Betrag nur in Höhe von 44 722,7 Millionen LIT (81,97 %) Rechenschaft abgelegt worden sei.

5 Für diese Beteiligung verweist Artikel 12 Absatz 4 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 159/66 auf die Voraussetzungen in Artikel 4 der Verordnung Nr. 130/66, dessen Absatz 3 folgendes vorsieht:

„Die Italienische Republik legt der Kommission vor Ablauf der Übergangszeit einen oder mehrere mit Belegen versehene Rechenschaftsberichte über die Ausgaben vor, die sie ... für die ... genannten Maßnahmen getätigt hat."

Diese Frist wurde durch die Verordnung Nr. 966/71 bis zum 31. Dezember 1973 verlängert. Die dritte Begründungserwägung dieser Verordnung lautet wie folgt:

„Die italienische Regierung hat bei der Kommission beantragt, die am 31. Dezember 1969 abgelaufene Frist, die wegen der für die Verwaltungsformalitäten und die Durchführung der Arbeiten benötigten Zeit nicht eingehalten werden konnte, bis zum 31. Dezember 1973 zu verlängern."

6 Nach den Auskünften der Parteien ergibt sich folgender Stand der Rechnungslegung: Der Betrag von 87 299 539 RE entsprach etwa 54 562 Millionen LIT. Am 31. Dezember 1973, an dem die sich aus den Verordnungen ergebende verlängerte Frist ablief, hatte die italienische Regierung gegenüber den Begünstigten Zahlungsverpflichtungen in Höhe von 39 309 Millionen LIT übernommen, jedoch lediglich 2 757,7 Millionen ausgezahlt. Am 31. Dezember 1976, also kurz vor Ablauf der sich aus der mit Gründen versehenen Stellungnahme der Kommission ergebenden Frist, hatte die italienische Regierung Zahlungsverpflichtungen übernommen, die die Beteiligung des EAGFL überstiegen, jedoch lediglich 22 752,9 Millionen LIT ausgezahlt. Am 31. August 1980, dem Datum der neuesten Rechenschaftsberichte, hatte die italienische Regierung 44 722,7 Millionen LIT ausgezahlt, das sind 81,97 % des in Lire ausgedrückten Betrages, den die Italienische Republik ursprünglich vom EAGFL erhalten hatte.

7 Die italienische Regierung macht zu ihrer Verteidigung vor allem geltend, die italienische Verwaltung habe innerhalb der in den Verordnungen bestimmten Fristen, also vor dem 31. Dezember 1973, über die Verwendung aller von der Gemeinschaft bereitgestellten Beträge beschlossen gehabt, jedenfalls seien vor Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist Zahlungsverpflichtungen eingegangen worden, die die betreffenden Beteiligungen der Höhe nach überstiegen hätten. Man könne nicht verlangen, daß bis zu diesen Zeitpunkten die Programme durchgeführt und die Beträge tatsächlich ausgezahlt gewesen seien. Im übrigen habe die Regierung beträchtliche finanzielle Anstrengungen zur Vollendung der betreffenden Anlagen unternommen, indem sie zusätzliche Beträge in den italienischen Haushalt eingestellt habe, deren Höhe die inflationsbedingte Steigerung der Lebenshaltungskosten bei weitem überstiegen habe. Da die Ziele der Gemeinschaftsregelung somit erreicht worden seien, sei es weder mit dem Sinn noch mit dem Wortlaut der Bestimmungen, auf die die Kommission sich berufe, vereinbar, auf rein formelle Erwägungen abzustellen.

8 Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Die den Mitgliedstaaten vom Gemeinschaftsrecht auferlegten Verpflichtungen müssen in jeder Hinsicht beachtet werden, und es ergibt sich sowohl aus dem Wortlaut von Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 130/66 wie aus den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 966/71, daß die in diesen Bestimmungen vorgeschriebenen Rechenschaftsberichte die den Begünstigten nach Durchführung der Arbeiten ausgezahlten Beträge betreffen und nicht die für künftige oder laufende Arbeiten eingegangenen Zahlungsverpflichtungen.

9 Die italienische Regierung weist außerdem auf zahlreiche rechtliche, technische und administrative Schwierigkeiten hin, die die Durchführung der Programme und die Auszahlung der vom EAGFL gewährten Beteiligungen innerhalb der in der Verordnung festgelegten Fristen objektiv unmöglich gemacht hätten. Zunächst habe man diese Mittel in den Rahmen laufender Gesetzgebungsvorhaben (insbesondere des „piano verde n. 2") stellen müssen. Sodann sei die Schaffung der Regionen in Italien zu berücksichtigen gewesen, denen im Dekret Nr. 11 des Präsidenten der Republik vom 15. Januar 1972 die Zuständigkeit für zahlreiche Bereiche der italienischen Landwirtschaft übertragen worden sei, darunter auch die Zuständigkeit für Maßnahmen auf dem Gebiet der Verwertungs- und Vermarktungsstrukturen für Erzeugnisse aus Landwirtschaft und Viehzucht. Schließlich weist die italienische Regierung nachdrücklich auf die für die Durchführung von umfangreichen Programmen technisch erforderlichen Fristen hin.

10 Selbst wenn das nunmehr abgeschaffte System pauschaler Beteiligungen des EAGFL für die begünstigten Mitgliedstaaten möglicherweise zu administrativen Schwierigkeiten führte und die von der italienischen Regierung geltend gemachten Umstände die Verzögerungen wenigstens teilweise zu erklären vermögen, so können sie doch nicht den geltend gemachten Vertragsverstoß ungeschehen machen. Nach ständiger Rechtsprechung kann ein Mitgliedstaat sich nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um damit die Nichtbeachtung von Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen, die im Gemeinschaftsrecht festgelegt sind.

11 Zuletzt verweist die italienische Regierung auf die zahlreichen Kontakte zwischen der italienischen Verwaltung und den zuständigen Dienststellen der Kommission sowie auf die hierbei zustande gekommenen Vereinbarungen.

Sie macht geltend, die Kommission habe die Überwachungsmethode der italienischen Verwaltung stillschweigend gebilligt.

12 Wenn die Kommission auch viel Verständnis für die oben beschriebenen Schwierigkeiten gezeigt hat, so steht doch fest, daß sie niemals darauf verzichtet hat, daß gemäß den genannten Verordnungen vollständige Rechenschaftsberichte über die tatsächlich gezahlten Beträge und in Höhe der vom EAGFL gewährten Beteiligungen vorgelegt werden. Außerdem war die Kommission rechtlich nicht in der Lage, die Verpflichtungen aus diesen Verordnungen zu ändern.

13 Daher ist festzustellen, daß in bezug auf die vom EAGFL für Obst und Gemüse gewährte pauschale Beteiligung von 87 299 539 RE die Italienische Republik dadurch, daß sie die Rechenschaftsberichte über die getätigten Ausgaben verspätet und bis zum 31. August 1980 nur über einen Betrag von 44 722,7 Millionen LIT, das sind 81,97 % der gewährten Beteiligung, vorgelegt hat, die Anforderungen des Artikels 12 Absatz 4 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 159/66 und des Artikels 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 130/66 in der Fassung der Verordnung Nr. 966/71 nicht erfüllt hat und damit gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat.

Kosten

14 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

15 Nimmt eine Partei die Klage oder einen Antrag zurück, so wird sie gemäß Artikel 69 § 4 der Verfahrensordnung zur Tragung der Kosten verurteilt, es sei denn, daß die Rücknahme durch das Verhalten der anderen Partei gerechtfertigt ist.

16 Bei dieser Sachlage ist die Italienische Republik zur Tragung sämtlicher Kosten des Verfahrens zu verurteilen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **In bezug auf die vom EAGFL für Obst und Gemüse gewährte pauschale Beteiligung vom 87 299 539 RE hat die Italienische Republik dadurch, daß sie die Rechenschaftsberichte über die getätigten Ausgaben verspätet und bis zum 31. August 1980 nur über einen Betrag von 44 722,7 Millionen LIT, das sind 81,97 % der gewährten Beteiligung, vorgelegt hat, die Anforderungen des Artikels 12 Absatz 4 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 159/66 des Rates vom 25. Oktober 1966 mit zusätzlichen Vorschriften für die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse und des Artikels 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 130/66 des Rates vom 26. Juli 1966 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik in der Fassung der Verordnung Nr. 966/71 des Rates vom 10. Mai 1971 nicht erfüllt und hat damit gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen.**

2. **Die Italienische Republik wird zur Tragung der Kosten verurteilt.**

Mertens de Wilmars Pescatore Koopmans

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Due

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 10. Dezember 1980.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars