SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIEGBERT ALBER

vom 19. Oktober 2000 [1]

I — Einführung

1. Mit der vorliegenden Klage beantragen die Niederlande die Nichtigerklärung der Entscheidung 98/358/EG der Kommission vom 6. Mai 1998 über den Abschluss der Rechnungen der Mitgliedstaaten für die durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (im Folgenden: EAGFL), Abteilung Garantie, im Haushaltsjahr 1994 finanzierten Ausgaben [2], insoweit darin in Bezug auf den klagenden Mitgliedstaat ein Betrag von 16 378 716,63 NLG für Ausgaben zur Vorauszahlung von Ausfuhrerstattungen von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen wurde.

2. Die Kommission macht geltend, bei Überprüfungen zwischen Februar und Mai 1994 Mängel des Kontrollsystems [3] in den Niederlanden festgestellt zu haben. Sie hat daraufhin finanzielle Berichtigungen vorgenommen. Für die Niederlande wurden dabei Ausgaben in Höhe der Klagesumme im Bereich der Vorfinanzierung von Ausfuhrerstattungen [4] in den Sektoren Rindfleisch und Getreide nicht anerkannt.

3. Das Königreich der Niederlande erhebt gegenüber der Kommission in der nachstehenden Reihenfolge zusammenfassend folgende sechs Vorwürfe:

1) Die Kommission könne Kürzungen für das Jahr 1994 nicht auf Prüfungen stützen, welche die Haushaltsjahre 1992 und 1993 beträfen. Auch rechtfertige die geringe Zahl der Kontrollen und der dabei festgestellten Unregelmäßigkeiten nicht die vorgenommenen Kürzungen.

2) Sie habe gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verstoßen, da sie die von den Niederlanden vorgebrachten Ausführungen nicht beachtet habe.

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — ABl. L 163, S. 28.

3 — Zu den Anforderungen an die durchzuführenden Kontrollen aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht siehe unten, Nrn. 26 ff.

4 — Zum System der Vorfinanzierung siehe unten, Nrn. 21 ff.

3) Der abschließende Bericht der Kommission sei insofern unrichtig, als die während des Berichtszeitraums angewandten Kontrollmaßnahmen dem Gemeinschaftsrecht entsprochen hätten.

4) Die Kommission habe mit den Kürzungen gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstoßen, da sie zugesichert habe, erst ab dem 1. Juli 1994 Konsequenzen aus den festgestellten Mängeln zu ziehen.

5) Die vorgenommene Kürzung entspreche nicht den von der Kommission aufgestellten Leitlinien und verstoße auch gegen den Gleichheitssatz.

6) Schließlich liege zudem ein Verstoß gegen die Begründungspflicht vor.

II — Sachverhalt und Anträge

4. Im Rahmen des Rechnungsabschlusses für die Haushaltsjahre 1992 und 1993 hatte die Kommission 1994 Kontrollen vorgenommen, und zwar

a) im Sektor Getreide

— im Februar in der Zentralverwaltung für die Vermarktung von Akkerbauprodukten (Hoofdproduktschap Akkerbouwproducten — HPA) sowie

— im April erneut in der HPA, im Zollkontor von Waalhaven (Rotterdam) und bei der Firma World Flour, im Zollkontor von Zaandam und bei der Firma Wessanen Flour sowie in der Zollstelle Veendam und bei der Firma AVEBE B.A.

b) im Sektor Rindfleisch

— im Februar Kontrollen bei der Verwaltung zur Vermarktung von Vieh und Fleisch (Produktschap Vee en Vlees — PVV) in Den Haag sowie

— im Mai sowohl in den Zollstellen Winterswijk und bei dem Unternehmen NVC International BV als auch in der Zollstelle Nijmegen und bei der Firma Kühne und Heitz N.V.

Auf Kontrollen in diesem Sektor hatte die Kommission bei einem dritten vorgesehenen Unternehmen verzichtet, da die niederländischen Stellen eigene Ermittlungen gegen dieses Unternehmen durchführten.

5. Am 12. Oktober 1994 teilte die Kommission den niederländischen Behörden ihren sich aus diesen Überprüfungen ergebenden Befund mit[5]. Das niederländische Landwirtschaftsministerium antwortete mit Schreiben vom 28. November 1994[6].

6. Am 7. Juli 1995 kam es zu einem Treffen der Kommission mit Vertretern der niederländischen Behörden, in dessen Rahmen die Ergebnisse der Überprüfungen der Kommissionsdienststellen diskutiert wurden. Im Anschluss an dieses Treffen übermittelte die Kommission am 28. Juli 1995 eine offizielle Mitteilung über die Ergebnisse dieses Gesprächs und gab dabei erstmals die Jahre 1993 und 1994 als Bezugszeitraum an[7].

7. Mit Datum vom 22. September 1995 legte die Kommission einen Zusammenfassenden Bericht über die Kontrollergebnisse für den Rechnungsabschluss des EAGFL, Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1992 vor[8]. In einer mehrfach nachträglich veränderten Passage[9] des Abschnitts über Warenkontrollen bei der Ausfuhr erklärte die Kommission, für das Jahr 1992 keinesfalls Korrekturen vorzuschlagen und sich Korrekturen für die folgenden Jahre, insbesondere für 1993, für den Fall vorzubehalten, dass weitere Kontrollen zeigen würden, dass die Mitgliedstaaten die geforderten Maßnahmen nicht ergriffen hätten. Bereits in einem Schreiben vom 11. Januar 1994 hatte die Kommission hinsichtlich dieser Forderungen angekündigt, dass die Mitgliedstaaten sie bis zum 1. Juli 1994 umsetzen sollten, da eine weitere Verzögerung der Umsetzung finanzielle Konsequenzen hätte. Mit Schreiben vom 13. April 1994 hatten die niederländischen Stellen entsprechende Maßnahmen mitgeteilt[10].

8. Am 28. Juni 1996 übersandte die Kommission der ständigen Vertretung der Niederlande eine weitere offizielle Mitteilung über die endgültigen Schlussfolgerungen aus den Kontrollen des Verfahrens der Vorfinanzierung in den Niederlanden[11]. Diese Mitteilung wiederholte die Vorwürfe der Kommission, fasste die Position der niederländischen Stellen zusammen und legte die nach Auffassung der Kommission gebotenen Korrekturen der Rechnungsabschlüsse für die Jahre 1993 und 1994 dar, die sich auf jeweils über 16 Mio. NLG beliefen.

9. Die niederländische Regierung beantragte daraufhin mit Schreiben vom 6. September 1996[12] das nach Artikel 2

5 — Anlage 6 zur Klageschrift.

6 — Nur teilweise in Anlage VIII der Klagebeantwortung enthalten.

7 — Anlage 8 der Klageschrift und Anlage IX der Klagebeantwortung.

8 — Dok. VI/6355/95, Auszüge in Anlage 9 der Klageschrift.

9 — Siehe Anlagen 10 und 11 der Klageschrift.

10 — Anlage 3 zur Klageschrift.

11 — Anlage 12 der Klageschrift und Anlage VI der Klagebeantwortung.

12 — Anlage 13 zur Klageschrift.

Absatz 1 der Entscheidung 94/442/EG [13] vorgesehene Schlichtungsverfahren. Die Schlichtungsstelle legte am 13. Februar 1997 ihren Bericht vor [14].

10. Die Kommission hatte bereits am 31. Dezember 1996 den Entwurf ihres Zusammenfassenden Berichts für das Jahr 1993 [15] fertiggestellt, der sich im Hinblick auf den Streitgegenstand weitgehend an den Ausführungen der Schlussfolgerungen vom 28. Juni 1996 orientierte. Er enthielt bereits den Vorschlag, auch den Rechnungsabschluss der Niederlande für das Jahr 1994 um etwa 16 Mio. NLG zu berichtigen. Am 26. Februar 1997 legte die Kommission ein erstes Addendum zu diesem Bericht vor, das u. a. die Stellungnahme der Schlichtungsstelle wiedergab und in dem sie festhielt, danach sei keine Änderung der vorgeschlagenen Maßnahmen notwendig [16]. Ein weiteres Addendum folgte am 20. März 1997, in dem die Kommission u. a. auf eine Stellungnahme der Niederlande hinwies [17].

11. Nach einem weiteren Kontakt mit den niederländischen Stellen im Juli 1997 beschloss die Kommission am 24. November 1997 den Zusammenfassenden Bericht für das Haushaltsjahr 1994 [18]. Unter Bezugnahme auf den Zusammenfassenden Bericht für das Haushaltsjahr 1993 wiederholte dieser Bericht den Vorschlag einer Korrektur zulasten der Niederlande um nochmals etwa 16 Mio. NLG für das Jahr 1994.

12. Am 6. Mai 1998 fasste die Kommission schließlich die streitgegenständliche Entscheidung. Für Belgien, Deutschland, Frankreich und die Niederlande wurden Pauschalkürzungen in Höhe von 10 % der angemeldeten Ausgaben im Getreidesektor beschlossen. Für den Bereich Vorfinanzierung der Ausfuhrerstattungen für Rindfleisch wurden Kürzungen in Höhe von 5 % für Frankreich, Deutschland, Italien und die Niederlande festgesetzt, für Belgien hingegen in Höhe von 10 %. Daraus ergaben sich für die Niederlande Berichtigungen in Höhe von über 16 Mio. NLG.

13. Zwischenzeitlich hatte die Kommission auf der Grundlage von Untersuchungen im Mai 1996, welche die Warenkontrollen bei der Ausfuhr in den Haushaltsjahren 1994, 1995 und 1996 betreffen sollten, ihre Zufriedenheit mit den Maßnahmen geäußert, welche die niederländischen Stellen aufgrund der Kritik der Kommission im Bereich der Warenkontrollen im Rahmen der Vorfinanzierung — insbesondere bei der Ausfuhr von Rindfleisch — getroffen hatten [19].

13 — Entscheidung der Kommission vom 1. Juli 1994 zur Schaffung eines Schlichtungsverfahrens im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EAGFL — Abteilung Garantie (ABl. L 182, S. 45).

14 — Anlage 14 der Klageschrift.

15 — Dok. VI/5210/96, Auszüge in Anlage II der Klagebeantwortung und aus einer späteren Fassung in Anlage 15 der Klageschrift.

16 — Anlage XI der Klagebeantwortung.

17 — Anlage XII der Klagebeantwortung.

18 — Dok. VI/7421/97, Auszüge in Anlage 17 der Klageschrift.

19 — Schreiben der Kommission vom 18. Dezember 1996, Anlage 18 zur Klageschrift.

14. Nach Auffassung der niederländischen Regierung hat die Kommission bei Erlass der angefochtenen Entscheidung

1) gegen Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 729/70[20] verstoßen, indem sie auf der Grundlage von Prüfungen, die die Haushaltsjahre 1992 und 1993 beträfen, Berichtigungen der Ausgaben im Haushaltsjahr 1994 vorgenommen habe. Angesichts der geringen Zahl der von der Kommission im Jahre 1994 durchgeführten Kontrollen und der geringen Zahl der dabei festgestellten Unregelmäßigkeiten könne die Kommission nicht auf der Grundlage der Prüfungen des Jahres 1994 davon ausgehen, dass das niederländische Kontrollsystem insgesamt wesentliche Mängel aufgewiesen habe, die eine pauschale Kürzung von 10 % im Getreidesektor und 5 % im Rindfleischsektor gerechtfertigt hätten;

2) gegen Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70, gegen den sich aus Artikel 5 EG-Vertrag (jetzt Artikel 10 EG) ergebenden Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit und gegen den Grundsatz des rechtlichen Gehörs verstoßen, da sie hinsichtlich des Verfahrens zur Genehmigung der Abrechnung für das Haushaltsjahr 1994 kein loyales Gespräch mit den niederländischen Behörden geführt habe. Die Kommission habe nicht behauptet, dass die niederländischen Argumente unzutreffend oder irrelevant seien — geschweige denn, dass die Kommission einen solchen Standpunkt begründe —, sondern sie habe diese Argumente einfach ignoriert;

3) gegen die Verordnung (EWG) Nr. 565/80 und die Verordnung (EWG) Nr. 3665/87 verstoßen, da das niederländische Kontrollsystem entgegen der Auffassung der Kommission den damals geltenden Gemeinschaftsvorschriften entsprochen habe; für eine vorzeitige Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 2221/95 habe kein Anlass bestanden;

4) gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstoßen, da sie entgegen ihren Zusagen, dass aufgrund der festgestellten Mängel erst ab dem 1. Juli 1994 finanzielle Konsequenzen gezogen würden, doch Berichtigungen für das Haushaltsjahr 1994 festgesetzt und mildernde Umstände nicht berücksichtigt habe;

5) gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen, da sie ohne Begründung von ihren Leitlinien abgewichen sei;

6) gegen Artikel 190 EG-Vertrag (jetzt Artikel 253 EG) verstoßen, da sie ihre Entscheidung nicht gebührend begründet habe.

20 — Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1287/95 des Rates vom 22. Mai 1995 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 125, S. 1). Zum Inhalt des Artikels 5 der Verordnung Nr. 729/70 siehe Nr. 34.

15. Das Königreich der Niederlande hat daher Klage gegen die Kommission eingereicht und beantragt,

1) die Entscheidung der Kommission vom 6. Mai 1998 über den Abschluss der Rechnungen der Mitgliedstaaten für die durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, im Haushaltsjahr 1994 finanzierten Ausgaben insoweit für nichtig zu erklären, als darin ein Betrag von 16 378 716,63 NLG für die Vorauszahlung von Ausfuhrerstattungen betreffende Ausgaben zulasten der Niederlande von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen wird (Aktenzeichen C[98] 1124 endg.);

2) der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

16. Die Kommission beantragt,

1) die Klage des Königreichs der Niederlande abzuweisen;

2) dem Königreich der Niederlande die Kosten aufzuerlegen.

17. Die Kommission ist der Auffassung, die von ihr festgestellten Mängel des niederländischen Kontrollsystems rechtfertigten eine Pauschalkürzung in Höhe von 10 % der angemeldeten Ausgaben im Sektor Getreide und in Höhe von 5 % im Sektor Rindfleisch. Die vorgenommene Berichtigung sei zudem verhältnismäßig und stelle keine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung dar.

18. Auf das weitere Vorbringen der Parteien wird im Rahmen der Stellungnahme eingegangen.

III — Einschlägige Rechtsvorschriften

19. Im Folgenden werden die im vorliegenden Fall einschlägigen allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen insgesamt aufgeführt. Die besonderen Bestimmungen werden — soweit erforderlich — bei den einzelnen Klagegründen erwähnt.

A — *Die Gemeinschaftsfinanzierung*

20. Die grundlegenden Bestimmungen über die Finanzierung der gemeinsamen Agrar-

politik finden sich in der Verordnung Nr. 729/70[21]. So werden vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, gemäß Artikel 2 Absatz 1 die Erstattungen bei der Ausfuhr nach Drittstaaten finanziert, die nach Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte gewährt werden.

B — *Zu den Vorauszahlungen bei der Ausfuhr von Rindfleisch und Getreide*

21. Die grundlegenden Vorschriften der gemeinsamen Marktorganisation für Rindfleisch sind in der Verordnung (EWG) Nr. 805/68[22], die für den Getreidesektor in der Verordnung (EWG) Nr. 2727/75[23] enthalten. Grundsätzlich können Ausfuhrerstattungen erst dann gewährt werden, wenn der Nachweis erbracht wurde, dass die Erzeugnisse aus der Gemeinschaft ausgeführt worden sind.

22. Ausnahmen von diesem Grundsatz sieht insbesondere die Verordnung (EWG) Nr. 565/80[24] vor. In dieser Verordnung werden Grundregeln für die Zahlung eines Betrages schon vor der Ausfuhr festgelegt, der den Ausfuhrerstattungen für Rindfleisch bzw. Getreide entspricht[25].

23. In Titel II Kapitel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 3665/87[26] ist die Vorfinanzierung der Erstattung im Fall einer Verarbeitung oder Lagerung vor der Ausfuhr und somit die Anwendung der Verordnung Nr. 565/80 geregelt.

24. Die Vorauszahlung darf nicht dazu führen, dass die Begünstigten Vorteile gegenüber anderen Ausführern erlangen, die erst bei der Ausfuhr Erstattungen erhalten. Daher ist zu gewährleisten, dass die Waren zum Zeitpunkt der Vorauszahlung tatsächlich vorliegen und während der Vorauszahlungsperiode keine anderweitige Verwendung finden.

25. Die unterschiedlichen Verfahren der Vorauszahlung setzen daher gemäß Artikel 25 der Verordnung Nr. 3665/87 grundsätzlich voraus, dass der Ausführer bei den Zollbehörden eine Willenserklärung (Zahlungserklärung) vorlegt. In dieser Zahlungserklärung sind alle erforderlichen Angaben zu machen, d. h. insbesondere die

21 — Zitiert in Fußnote 20.

22 — Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148, S. 24).

23 — Verordnung (EWG) Nr. 2727/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. L 281, S. 1).

24 — Verordnung (EWG) Nr. 565/80 des Rates vom 4. März 1980 über die Vorauszahlung von Ausfuhrerstattungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse (ABl. L 62, S. 5).

25 — Zu den Einzelheiten des Verfahrens der Vorauszahlung siehe die Schlussanträge vom 21. Oktober 1999 in der Rechtssache C-242/97 (Belgien/Kommission, Slg. 2000, I-3421, Nrn. 25 ff.).

26 — Verordnung (EWG) Nr. 3665/87 der Kommission vom 27. November 1987 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen (ABl. L 351, S. 1).

genaue Menge der auszuführenden Waren anzugeben. Vom Tag der Annahme der Zahlungserklärung, bis sie das Zollgebiet der Gemeinschaft verlassen oder eine vorgesehene Bestimmung erreichen, sind die Waren gemäß Artikel 26 der Verordnung Nr. 3665/87 der Zollkontrolle zu unterwerfen.

— die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wiedereinzuziehen.

...“

C — *Zu den Kontrollen*

26. Hinsichtlich der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten bestimmt Artikel 8 Absatz 1 der oben genannten Verordnung Nr. 729/70 Folgendes:

„Die Mitgliedstaaten treffen gemäß den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften die erforderlichen Maßnahmen, um

— sich zu vergewissern, dass die durch den Fonds finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind,

— Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen,

27. Zur Regelung der Kontrollen bei der Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse, für die Erstattungen oder andere Zahlungen geleistet werden, wurden die Verordnungen (EWG) Nr. 386/90[27] und (EWG) Nr. 2030/90[28] erlassen. Die erstgenannte Verordnung regelt gemäß Artikel 1 Absatz 1 „... die Kontrollen, die erforderlich sind, um festzustellen, ob die Vorgänge, die zur Zahlung der Ausfuhrerstattungen und anderen Beträge im Zusammenhang mit der Ausfuhr berechtigen, tatsächlich stattgefunden haben und ob sie vorschriftsgemäß durchgeführt worden sind“.

28. In den Artikeln 2 und 3 der Verordnung Nr. 386/90 sind die von den Mitgliedstaaten durchzuführenden Kontrollen festgelegt.

27 — Verordnung (EWG) Nr. 386/90 des Rates vom 12. Februar 1990 über die Kontrolle bei der Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse, für die Erstattungen oder andere Zahlungen geleistet werden (ABl. L 42, S. 6), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 163/94 des Rates vom 24. Januar 1994 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 386/90 über die Kontrolle bei der Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse, für die Erstattungen oder andere Zahlungen geleistet werden (ABl. L 24, S. 2).

28 — Verordnung (EWG) Nr. 2030/90 der Kommission vom 17. Juli 1990 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 386/90 über die Warenkontrolle bei der Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse, für die Erstattungen oder andere Zahlungen geleistet werden (ABl. L 186, S. 6).

29. In Artikel 2 heißt es zunächst:

„Die Mitgliedstaaten nehmen folgende Kontrollen vor:

a) Warenkontrolle gemäß Artikel 3 und Artikel 3 a) bei Erfüllung der Ausfuhrzollförmlichkeiten und vor Überlassung zur Ausfuhr anhand der Unterlagen der Ausfuhranmeldung und

b) Überprüfung der Unterlagen der Zahlungsanträge gemäß Artikel 4."

30. Hieran schließt sich die Regelung des Artikels 3 an, wonach

„(1) unbeschadet besonderer Vorschriften, nach denen eine weitergehende Kontrolle erforderlich ist,

a) ... die Warenkontrolle nach Artikel 2 Buchstabe a) durch häufige, unangemeldete Stichproben [erfolgt];

b) ... "

31. Der Begriff der „Warenkontrollen" in der deutschen Fassung beinhaltet die unmittelbare Begutachtung der Ware, was in den Begriffen „fysieke controles" in der niederländischen und „contrôles physiques" in der französischen Fassung deutlicher zum Ausdruck kommt.

32. Nach Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2030/90 muss die Warenkontrolle zwischen der Abgabe der Zahlungserklärung und der Freigabe der Waren zur Ausfuhr erfolgen.

D — *Zur Berichtigung des Rechnungsabschlusses*

33. Nach Artikel 8 Absatz 2 der oben genannten Verordnung Nr. 729/70 werden

die finanziellen Folgen der Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse, die den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten sind, nicht von der Gemeinschaft getragen. Praktisch berichtigt die Kommission die Rechnungsabschlüsse der Mitgliedstaaten in Höhe der entsprechenden Beträge.

34. Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c dieser Verordnung, eingeführt durch die Verordnung Nr. 1287/95 [29], ist die gegenwärtig geltende Rechtsgrundlage einer Berichtigung. Die Vorschrift regelt insbesondere das Verfahren, in dem die Kommission über die Berichtigung von Rechnungsabschlüssen entscheidet (im Folgenden: Berichtigungsverfahren). Artikel 2 der Verordnung Nr. 1287/95, der die zeitliche Anwendung dieser Vorschrift regelt, wird im Rahmen der rechtlichen Würdigung näher dargestellt [30].

35. Wenn die Kommission konkrete Beträge ermittelt, die zum Schaden des EAGFL ausgezahlt worden sind, so muss sie Berichtigungen in dieser Höhe vornehmen. Sie darf aber auch pauschale Berichtigungen vornehmen, wenn sie lediglich ein Risiko für Verluste nachweisen kann.

36. Der Belle-Bericht der Kommission, den die Mitgliedstaaten akzeptiert haben, legt die Leitlinien für die Berichtigungen fest. Unter anderem sieht der Belle-Bericht folgende drei Gruppen von pauschalen Berichtigungen vor:

„a) 2 % der Ausgaben, wenn sich der Mangel auf weniger wichtige Teile des Kontrollsystems oder auf die Durchführung von Kontrollen bezieht, die für die Gewährleistung der Regelmäßigkeit der Ausgaben nicht wesentlich sind, so dass der Schluss zulässig ist, dass die Gefahr eines Schadens zum Nachteil des EAGFL gering war.

b) 5 % der Ausgaben, wenn sich der Mangel auf ein wichtiges Element des Kontrollsystems oder auf die Durchführung von Kontrollen bezieht, die wichtig sind, um die Regelmäßigkeit der Ausgaben zu gewährleisten, so dass der Schluss zulässig ist, dass die Gefahr eines Schadens zum Nachteil des EAGFL groß war.

c) 10 % der Ausgaben, wenn der Mangel das gesamte oder doch wesentliche Einzelheiten des Kontrollsystems betrifft oder sich auf die Durchführung von Kontrollen bezieht, die von wesentlicher Bedeutung sind, um die Regelmäßigkeit der Ausgaben zu gewährleisten, so dass der Schluss zulässig ist, dass die Gefahr eines sehr hohen Verlustes zum Schaden des EAGFL bestand."

37. Bestehen Zweifel, welcher Berichtigungssatz anzuwenden ist, so können gemäß den Leitlinien außerdem folgende

29 — Zitiert in Fußnote 20.

30 — Siehe unten, Nrn. 83 ff.

Überlegungen als mildernde Umstände in Betracht kommen:

„— Haben die einzelstaatlichen Behörden wirksame Maßnahmen getroffen, um die Mängel sofort nach ihrer Feststellung abzustellen?

— Haben sich die Mängel aus Problemen bei der Auslegung der Gemeinschaftsvorschriften ergeben?"

38. Gemäß den in diesem Bericht aufgestellten Leitlinien ist also für die Frage, in welcher Höhe pauschale Berichtigungen durchgeführt werden sollen, zunächst das Risiko für Verluste des EAGFL anhand der festgestellten Mängel zu bemessen. Dabei ist im wesentlichen auf die Wirksamkeit des gesamten Kontrollsystems, einzelner Kontrollelemente oder der Durchführung dieser Kontrollen abzustellen. Auch die Schwere der Mängel sowie die Betrugsbekämpfungsmaßnahmen sind dabei zu berücksichtigen.

IV — Bemerkungen zum Verfahren des Rechnungsabschlusses — Grundsätze der Rechtsprechung

39. Zunächst ist festzuhalten, dass das Verfahren des Rechnungsabschlusses gewährleisten soll, dass die den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Mittel unter Einhaltung der im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation geltenden Gemeinschaftsvorschriften verwendet worden sind.

40. In Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 [31], der eine Ausgestaltung der Pflichten der Mitgliedstaaten aus Artikel 5 EG-Vertrag für diesen besonderen Bereich darstellt, sind nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes die Grundsätze niedergelegt, die die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der aus Mitteln des EAGFL finanzierten gemeinschaftlichen Agrarinterventionsmaßnahmen sowie bei der Bekämpfung von betrügerischen Handlungen und Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit diesen Maßnahmen zu beachten haben. Er legt den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auf, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sich zu vergewissern, dass die durch den EAGFL finanzierten Vorhaben tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind, auch wenn die spezifische Gemeinschaftshandlung nicht ausdrücklich den Erlass dieser oder jener Kontrollmaßnahme vorsieht [32].

31 — Zitiert in Fußnote 20, zum Inhalt der Vorschrift siehe oben, Nrn. 26 ff.

32 — Vgl. Urteile vom 2. Juni 1994 in der Rechtssache C-2/93 (Exportslachterijen van Oordegem, Slg. 1994, I-2283, Randnrn. 17 und 18) und vom 19. November 1998 in der Rechtssache C-235/97 (Frankreich/Kommission, Slg. 1998, I-7555, Randnr. 45).

41. Wenn die Kommission die Übernahme bestimmter Ausgaben zu Lasten des EAGFL mit der Begründung verweigert, dass sie durch diesem Staat vorzuwerfende Verletzungen von Gemeinschaftsregelungen veranlasst worden seien, ist sie nach ständiger Rechtsprechung nicht verpflichtet, die Unrichtigkeit der von den Mitgliedstaaten übermittelten Angaben umfassend darzulegen, sondern sie braucht nur glaubhaft zu machen, dass an den von den nationalen Stellen mitgeteilten Zahlen ernsthafte und berechtigte Zweifel bestehen [33]. Macht die Kommission bei der Verweigerung der Übernahme bestimmter Ausgaben das Vorliegen eines Verstoßes gegen die Regeln der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte geltend, so hat sie aber ihre Entscheidung zu rechtfertigen und anzugeben, wie das Fehlen oder die Mängel der von dem betroffenen Mitgliedstaat durchgeführten Kontrollen festgestellt worden ist [34]. Diese Überlegungen gelten entsprechend, wenn die Kommission aufgrund allgemeiner Mängel des Kontrollsystems in einem Mitgliedstaat eine pauschale Berichtigung der Ausgaben vornimmt [35].

42. Es obliegt sodann dem Mitgliedstaat, die Fehlerhaftigkeit der Berechnungen oder Feststellungen der Kommission darzutun und dabei die Richtigkeit seiner eigenen Angaben und Zahlen eingehend und vollständig nachzuweisen [36]. Der betroffene Mitgliedstaat kann dabei die Feststellung der Kommission — wie sich aus dem vorgenannten Urteil ergibt — nicht durch bloße Behauptungen erschüttern, sondern muss konkrete Umstände nennen, mit denen z. B. das Vorhandensein eines zuverlässigen und einsatzfähigen Kontrollsystems nachgewiesen werden kann. (Diese Erleichterung der Beweislast für die Kommission beruht darauf, dass der Mitgliedstaat am besten in der Lage ist, die für den Rechnungsabschluss des EAGFL erforderlichen Angaben beizubringen und nachzuprüfen.)

43. Gelingt dem Mitgliedstaat der Nachweis nicht, dass die Feststellungen der Kommission unzutreffend sind, so können diese Feststellungen ernsthafte und für die Zahlungskürzung ausreichende Zweifel daran begründen, ob ein angemessenes und wirksames System von Maßnahmen zur Überwachung und Kontrolle eingeführt worden ist [37].

44. Bei der Ablehnung der Übernahme von Ausgaben im Rahmen der Mittelgewährung durch den EAGFL ist die

33 — So zuletzt im Urteil vom 22. April 1999 in der Rechtssache C-28/94 (Niederlande/Kommission, Slg. 1999, I-1973, Randnr. 40), mit weiteren Rechtsprechungsnachweisen.

34 — Urteile vom 1. Oktober 1998 in der Rechtssache C-242/96 (Italien/Kommission, Slg. 1998, I-5863, Randnr. 58) und vom 12. Juni 1990 in der Rechtssache C-8/88 (Deutschland/Kommission, Slg. 1990, I-2321, Randnr. 23).

35 — Vgl. Urteil in der Rechtssache C-28/94 (zitiert in Fußnote 33, Randnrn. 38 ff.).

36 — Urteil vom 21. Januar 1999 in der Rechtssache C-54/95 (Deutschland/Kommission, Slg. 1999, I-35, Randnr. 35).

37 — Vgl. Urteile in der Rechtssache C-242/96 und C-8/88 (beide zitiert in Fußnote 34).

Kommission nicht grundsätzlich verpflichtet, den Eintritt eines konkreten Schadens nachzuweisen. Lassen sich solche Fälle nicht belegen, reicht der Nachweis eines Risikos für Schäden für den EAGFL aus.

V — Stellungnahme

A — *Erster Klagegrund: Verletzung der Verordnung Nr. 729/70*

45. Die Niederlande teilen diesen ersten Klagegrund in drei Teile. Die ersten beiden Teile rügen eine Verletzung von Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70, da einerseits die durchgeführten Untersuchungen insgesamt aus verschiedenen Gründen, die im Einzelnen dargelegt werden, die Berichtigungen nicht rechtfertigen könnten und andererseits die Kommission die Prinzipien der loyalen Zusammenarbeit und des kontradiktorischen Verfahrens verletzt habe. Der dritte Teil rügt eine Verletzung der Verordnungen Nr. 565/80 und Nr. 3665/87 durch die Feststellung einzelner Mängel, da die niederländischen Kontrollen insofern den anzuwendenden Gemeinschaftsvorschriften entsprochen hätten. Es ist sachgerecht, zunächst den dritten Teil dieses Klagegrundes zu prüfen, weil er die einzelnen festgestellten Mängel bei den Kontrollen betrifft, die Voraussetzung für die beanstandeten Berichtigungen sind.

1) Zum dritten Teil des ersten Klagegrundes: Verletzung der Verordnungen Nr. 565/80 und Nr. 3665/87 [38]

a) Sektor Getreide

i) Fehlende Kenntnis des Ortes der Lagerung

46. Die Kommission stellte im Zusammenfassenden Bericht für das Haushaltsjahr 1993, auf den der Zusammenfassende Bericht für das Haushaltsjahr 1994 verwies, fest, dass die niederländischen Stellen keine Kenntnis hatten, wo das Unternehmen Wessanen Getreide lagerte, für das Vorauszahlungen erfolgten.

47. Die Niederlande behaupten, dabei habe es sich um einen Einzelfall gehandelt. Diese Praxis sei bereits im November 1993 geändert worden. Daher könne daraus kein allgemeiner Mangel abgeleitet werden.

48. Die Kommission legt dar, dass Wessanen über Jahre hinweg, statt den Ort der Lagerung präzise zu bestimmen, nur allgemein auf seine zehn Lager verwiesen habe, die über das gesamte niederländische Staatsgebiet verstreut seien. 1992 habe dieses Unternehmen Ausfuhrerstattungen in Höhe von 30 Mio. NLG, davon 18 Mio.

38 — Zu diesen Verordnungen siehe oben, Nrn. 22 ff.

NLG als Vorauszahlung erhalten. Die niederländischen Stellen hätten diese Praxis zumindest zu Beginn des Haushaltsjahres 1994 immer noch geduldet.

49. Außerdem sei auch mindestens ein weiteres Unternehmen in den Genuss dieser Vorgehensweise gekommen, das zumindest zu Beginn des Haushaltsjahres 1994 Vorauszahlungen erhalten habe.

50. Die von der Kommission festgestellten und von den Niederlanden nicht bestrittenen Tatsachen stellen zweifelsfrei einen Mangel niederländischer Kontrollen dar, da ohne die Kenntnis des präzisen Ortes der Lagerung eine unangemeldete Kontrolle unmöglich ist. Die bloße Behauptung, dabei habe es sich um einen Einzelfall gehandelt, reicht nach den oben dargestellten Grundsätzen der Rechtsprechung nicht aus, um negative Rückschlüsse auf das Gesamtsystem der niederländischen Kontrollen zu erschüttern. Dies gilt umso mehr, da die Kommission entsprechende Mängel bei der Überwachung eines weiteren Unternehmens anführen kann, das noch nicht einmal Gegenstand der Untersuchungen war.

ii) Vermischung von Getreide zweier Unternehmen

51. Der Zusammenfassende Bericht rügte weiterhin, dass die Unternehmen Wessanen und World Flour das gleiche Lager genutzt und ihre Bestände nicht getrennt hätten. Daraus habe sich das Risiko ergeben, dass beide Unternehmen Vorauszahlungen für den gleichen Posten an Getreide erhalten hätten.

52. Die Niederlande vertreten die Auffassung, auch insofern handele es sich um einen nicht repräsentativen Ausnahmefall, da beide Unternehmen zu diesem Zeitpunkt eine Fusion durchführten, die sich bereits auf die Lagerhaltung erstreckt habe.

53. Die Kommission weist daraufhin, dass beide Unternehmen zusammen 1992 40 % der Vorauszahlungen erhalten hätten. Außerdem seien beide Unternehmen im Hinblick auf die Vorauszahlungen getrennt aufgetreten.

54. Auch diese Zustände sind als Mangel im Kontrollsystem der Niederlande zu qualifizieren. Es ist zwar kein Anhaltspunkt dafür ersichtlich, dass diese Zustände repräsentativ für gleichartige Mängel im Gesamtsystem niederländischer Kontrollen waren, da die Kommission selber einräumt, dass sie auf besondere Umstände bei der Lagerung von Getreide im Hafen von Rotterdam zurückzuführen gewesen seien. Sie sind jedoch ein weiteres Indiz dafür, dass das niederländische System der Kontrollen im Sektor Getreide nicht darauf ausgerichtet war, zu jedem Zeitpunkt die vorfinanzierten Mengen kontrollieren zu können.

iii) Überwachungsmängel im Hafen von Rotterdam

55. Im Hafen von Rotterdam verlangten die Kontrollanweisungen des Zolls Warenkontrollen während der Vorauszahlung. Allerdings wurde dort Getreide verschiedener Unternehmen, das nicht in seiner Gesamtheit der Vorfinanzierung unterlag, in 333 miteinander verbundenen Silos gelagert. Es war daher unmöglich, während der Lagerung eine Warenkontrolle verschiedener Posten vorzunehmen. Die Kommission kritisierte, anstatt eine andere — genauso effektive — Kontrollmethode anzuwenden, hätten die Niederlande nur nachträgliche Kontrollen durchgeführt. Daraus hätten sich weitere Risiken des Missbrauchs ergeben.

56. Die Niederlande verweisen auf ihre systematischen Kontrollen. Diese hätten aus den folgenden Maßnahmen bestanden:

— einer Genehmigung, einen Posten unter Zollkontrolle zu stellen;

— einer Überprüfung der Zahlungserklärung, ob die angegebene Menge Getreide in der angegebenen Qualität auf den Namen des erklärenden Unternehmens am angegebenen Ort lagert;

— stichprobenartigen Warenkontrollen nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts;

— Überprüfungen auf Basis der Lagerverwaltung, wobei zur besseren Ausnutzung der Lagerkapazitäten im Getreidesektor die gemeinsame Lagerung unterschiedlicher Posten zugelassen sei, und aus

— einer nachträglichen Verwaltungskontrolle.

57. Diese Rüge betrifft das Kernproblem der bereits angesprochenen Lagerhaltung im Hafen von Rotterdam, die eine Kontrolle der vorfinanzierten Getreideposten offensichtlich erschwerte. Da die niederländischen Stellen es zuließen, dass der Zollkontrolle unterliegendes Getreide in dieser Form gelagert wurde, hätten sie eine Form der Kontrolle gewährleisten müssen, die mindestens genauso wirksam gewesen wäre wie die gemeinschaftsrechtlich vorgeschriebenen Warenkontrollen. Wenn die Kommission in einem solchen Fall das Fehlen angemessener Kontrollen rügt, so obliegt es den Niederlanden, ein solches Kontrollsystem darzulegen [39]. Der Verweis auf das allgemeine System der Kontrollen wird diesen Darlegungsanforderungen nicht gerecht, da dieses System die Sondersituation im Hafen von Rotterdam gerade nicht berücksichtigte. So sah es stichprobenartige Warenkontrollen vor, die dort

39 — Siehe oben, Nr. 42.

gerade nicht möglich waren. Die fehlende Berücksichtigung der Sondersituation zeigt sich auch daran, dass die Kontrollanweisungen an die Zollstelle eine offensichtlich unmögliche körperliche Warenkontrolle verlangten. Daher haben die Niederlande die Rüge der Kommission nicht widerlegt.

iv) Kontrollen beim Unternehmen AVEBE

58. Die Niederlande behaupten in der Replik, die Kommission habe anerkannt, dass beim Unternehmen AVEBE hinreichende Warenkontrollen stattgefunden hätten.

59. Diese Behauptung trifft nicht zu. Wie die Kommission darlegt, ergibt sich aus dem Kontrollbericht, dass Warenkontrollen nicht während der Vorauszahlungsperiode, sondern erst anlässlich der Ausfuhrerklärung erfolgt sind.

b) Zum Sektor Rindfleisch

60. Die Niederlande tragen zunächst vor, die Kritik der Kommission betreffe nur die Zollstelle Winterswijk. Die Kommission verweist jedoch zutreffend auf ihren Untersuchungsbericht[40] zur Zollstelle Nijmegen, der bis auf die Ankündigung der Kontrolle vergleichbare Defizite aufzeigte. Nach dem gleichen Bericht wurden Kontrollen im Sektor Getreide bei den Zollstellen Rotterdam und Veendam angekündigt.

i) Zum Begriff der unangekündigten Kontrolle

61. Die Niederlande vertreten die Auffassung, der Begriff der unangekündigten Kontrolle nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 386/90 sei erst durch die auf das Haushaltsjahr 1994 (noch) nicht anwendbare Verordnung (EG) Nr. 2221/95[41] soweit konkretisiert worden, dass auch kurzfristige Ankündigungen gegenüber dem Lageristen unzulässig seien. Erst Artikel 5 Absatz 2 Verordnung Nr. 2221/95 stelle ausdrücklich fest, dass angekündigte Kontrollen nicht als Kontrollen im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 386/90 anzusehen seien. Es wäre mit dem Rückwirkungsverbot unvereinbar, eine so enge Auslegung bereits für das Jahr 1994 zu fordern. Begrifflich unterscheiden die Niederlande zwischen dem in der Verordnung Nr. 386/90 verwendeten „onverwacht", das sich mit „unvermutet" übersetzen lässt, und „onaangekondigd", was wohl mit „unangekündigt" übersetzt werden kann, aber in keiner der beiden Verordnungen Verwendung findet.

40 — Bericht vom 24. Oktober 1994, Anlage IV der Klagebeantwortung.

41 — Verordnung (EG) Nr. 2221/95 der Kommission vom 20. September 1995 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 386/90 des Rates hinsichtlich der Warenkontrolle bei der Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse, für die eine Erstattung gewährt wird (ABl. L 224, S. 13).

62. Es mag sein, dass die deutsche Fassung „unangemeldet" oder das englische „without prior warning" eindeutiger jedweder Ankündigung entgegensteht als das niederländische „onverwacht" aber auch das französische „inopiné". Trotzdem sind Kontrollankündigungen mit dem Ziel einer wirksamen Kontrolle unvereinbar, was auch schon vor Erlass der Verordnung Nr. 2221/95 ersichtlich war. Artikel 5 Absatz 2 dieser Verordnung enthält insofern nur eine Klarstellung, aber keine Begrenzung des Kontrollbegriffs gegenüber der Verordnung Nr. 386/90. Dies hätten auch die niederländischen Stellen erkennen müssen. Von Rückwirkung kann daher überhaupt keine Rede sein. Dies gilt umso mehr, als die Kommission bereits in einem 1993 veröffentlichten Bericht die Ankündigung von Kontrollen kritisiert hatte [42].

63. Die Niederlande behaupten im Übrigen, die Ankündigungen seien so kurzfristig erfolgt, dass jeder Missbrauch ausgeschlossen gewesen sei. Bei der Zollstelle Rotterdam im Sektor Getreide ist jedoch im oben genannten Untersuchungsbericht von einer halben bis einer Stunde Verzögerung die Rede.

64. Bei der Zollstelle Winterswijk geschah die Ankündigung praktisch dergestalt, dass der Lagerist bei Anlieferung der Ware die Zollstelle telefonisch verständigte und diese in 5 % der Fälle die Einlagerung untersagte, bis sie eine Kontrolle durchgeführt hatte. Es ist unklar, wieviel Zeit jeweils bis zur Kontrolle verging. Da aber grundsätzlich jede Ankündigungsfrist den Überraschungscharakter einer Untersuchung mindert und Spielräume für den Missbrauch eröffnet, hätte es den Niederlanden oblegen, nachzuweisen, dass und warum ihre Methode der Ankündigung diese Spielräume nicht eröffnete. Die bloße Behauptung, dieses Risiko habe nicht bestanden, reicht insbesondere angesichts der weiteren Mängel des Kontrollsystems nicht.

ii) Die Oberflächlichkeit der Kontrollen

65. Der Zusammenfassende Bericht warf den niederländischen Stellen oberflächliche Kontrollen vor.

66. Die Niederlande verweisen darauf, dass im Hinblick auf männliche Rinder bereits das Amt für Kauf und Verkauf von Lebensmitteln (Voedselvoorzieningsin- en verkoopbureau; im Folgenden: VIB) im Anschluss an die Schlachtung eine sorgfältige Kontrolle durchgeführt habe. Daher hätten sich die Zollstellen auf optische Kontrollen beschränken können. Auch lägen die Mängel nur in Winterswijk vor und im Juni 1994 hätten die Niederlande ihre Verfahren nochmals verbessert.

67. Die Kommission legt allerdings dar, dass die Zollstellen noch nicht einmal die notwendigen optischen Kontrollen vorgenommen, sondern sich häufig ausschließlich auf die Bescheinigungen des VIB verlassen hätten, ohne den Inhalt der Kar-

42 — Ergänzender Bericht über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 386/90 in Bezug auf die Kontrolle bei der Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse, für die Erstattungen oder andere Zahlungen geleistet werden (ABl. 1993, C 218, S. 14, Nr. 2.4).

tons mit diesen Bescheinigungen zu vergleichen. Darüber hinaus weist die Kommission darauf hin, dass die Kontrollen des VIB nicht das gleiche Ziel verfolgt hätten, wie die hier gegenständlichen Kontrollen während der Vorauszahlung, die vor allem einen Austausch von Produkten während dieser Zeit hätten verhindern sollen. Die Kontrollen des VIB hätten dies nicht gewährleisten können. Diese Praxis habe sowohl in Winterswijk als auch in Nijmegen bestanden. Die schon vor den Untersuchungen angemahnten Verbesserungen seien erst in das letzte Quartal des Haushaltsjahres 1994 gefallen.

68. Es ist unbestritten, dass die Kontrollen während der Vorauszahlungsperiode nicht in der gebotenen Form durchgeführt wurden. Die Niederlande konnten nicht darlegen, dass die Kontrollen des VIB es rechtfertigten, die Kontrollen während der Vorauszahlungsperiode auf die dargestellte Form zu beschränken. Daher ist auch diese Rüge der Kommission nicht zu beanstanden.

iii) Kontrollen auf der Grundlage eines Faxes

69. Der Zusammenfassende Bericht kritisierte, dass die Kontrollen in Winterswijk nicht auf der Grundlage der Originalzahlungserklärung durchgeführt worden seien, sondern lediglich auf der Grundlage eines Faxes. Dieses Fax sandte der Lagerist bei der Einlagerung des Fleisches an die Zollstelle. Die eigentliche Zahlungserklärung wurde erst 24 Stunden später eingereicht.

70. Die Niederlande betonen, dass diese Methode lediglich der Arbeitserleichterung gedient habe. Das Fax habe die gleichen Informationen wie die Zahlungserklärung enthalten und erlaubt, Ungenauigkeiten schnell festzustellen und die formellen Erklärungen auf Daten zu stützen, die von den Zollstellen verifiziert wurden.

71. Die Kommission zeigt allerdings auf, dass diese Methode es den Unternehmen erlaubte, im Falle einer Kontrolle falsche (d. h. zulasten der Gemeinschaft überhöhte) Daten in der formellen Erklärung sanktionslos zu korrigieren. Unterblieb die Kontrolle, hätte das Unternehmen angesichts der oben dargestellten Kontrollpraxis auf der Grundlage der falschen Daten überhöhte Zahlungen entgegennehmen können.

72. Schon die Begründung der Niederlande für diese Methode zeigt, dass sie das Risiko der Unternehmen minderte, bei einer Kontrolle Sanktionen ausgesetzt zu werden. Daher beeinträchtigte diese Vorgehensweise die Wirkung von Kontrollen. Außerdem ergibt sich aus Artikel 25 der Verordnung Nr. 3665/87, dass ausschließlich die Zahlungserklärung die Grundlage der Vorauszahlung bildet[43]. Vor ihrer Einreichung beginnt das Verfahren der Vorauszahlung noch nicht. Folglich ist auch diese Rüge der Kommission nicht zu beanstanden.

43 — Siehe oben, Nr. 25.

iv) Die Ungenauigkeit der Kontrollberichte

73. Der Zusammenfassende Bericht rügte, dass die Kontrollberichte nicht erkennen ließen, was konkret kontrolliert worden sei und ob insbesondere eine vollständige Warenkontrolle stattgefunden habe.

74. Nach der Auffassung der Niederlande ergibt sich die Verpflichtung, detaillierte Berichte zu erstellen, erst aus der 1994 noch nicht anzuwendenden Verordnung Nr. 2221/95.

75. In der Replik tragen die Niederlande erstmals vor, die Kommission habe in der Zollstelle Winterswijk die falsche Gruppe von Dossiers untersucht. Diese hätten die entsprechenden Angaben gar nicht enthalten können, da in diesen Fällen überhaupt keine Warenkontrollen sondern nur administrative Kontrollen stattgefunden hätten. Auf diese Tatsache sei die Kommission auch aufmerksam gemacht worden, sie sei diesem Hinweis jedoch nicht gefolgt. In der Zollstelle Nijmegen hätte die Kommission dagegen die richtigen Dossiers untersucht und sei daher auch zu einem positiveren Ergebnis gekommen. Diesen Vortrag rügt die Kommission als verspätet.

76. Die Kommission weist darauf hin, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Qualität ihrer Kontrollen nachzuweisen, was auch ausdrücklich in Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2030/90 festgehalten sei[44]. Die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Aktentypen finde unabhängig von der Verspätung dieses Angriffsmittels keinerlei Grundlage im Gemeinschaftsrecht.

77. In der Erwiderung haben die Niederlande offenbar die dem Gemeinschaftsrecht widersprechende Auffassung, detaillierte Kontrollberichte seien erst ab Inkrafttreten der Verordnung Nr. 2221/95 zu erstellen, aufgegeben. Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2030/90 verlangt ausdrücklich eine hinreichende Dokumentation der Kontrollen.

78. Die Behauptung, die Kommission habe die falschen Dossiers untersucht, könnte verspätet sein. Artikel 42 § 2 der Verfahrensordnung untersagt es grundsätzlich, neue Angriffs- und Verteidigungsmittel erst während des Verfahrens vorzutragen, es sei denn, diese werden auf rechtliche oder tatsächliche Gründe gestützt, die erst nach Verfahrensbeginn eintreten. Der Vortrag, in der Zollstelle Winterswijk seien zwei unterschiedliche Gruppen von Dossiers geführt worden, beinhaltet eine bislang noch nicht vorgebrachte Tatsachenbehauptung, die den niederländischen Stellen allerdings schon lange vor Beginn des Verfahrens bekannt gewesen sein müsste. Daher ist dieser Vortrag verspätet[45].

44 — Die Vorschrift besagt: „Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit gegebenenfalls nachgewiesen werden kann, daß die Mindestkontrollen gemäß Artikel 3 Absätze 1 und 2 der Verordnung (EWG) Nr. 386/90 von den Zollstellen durchgeführt worden sind."

45 — Vgl. das Urteil vom 18. Mai 2000 in der Rechtsache C-242/97 (Belgien/Kommission, zitiert in Fußnote 25, Randnrn. 115 f.).

79. Im Übrigen ist diese Behauptung bereits insoweit unschlüssig, als die Kontrollberichte in den überprüften Dossiers hätten deutlich machen müssen, dass sie sich nicht auf Warenkontrollen beziehen. Auch wäre dann unverständlich, warum die Niederlande in der Klageschrift die Auffassung vertreten haben, die Kontrollberichte hätten zum Zeitpunkt der Kontrollen noch nicht so ausführlich sein müssen.

80. Sollte die Kommission tatsächlich irrtümlich die falschen Dossiers untersucht haben, so hätte die Pflicht zu loyaler Kooperation die niederländischen Stellen dazu verpflichtet, diesen Irrtum aufzuklären. Wenn die niederländischen Stellen dies — wie behauptet — getan hätten, so wirft dies die Frage auf, warum dies an keiner Stelle des Verfahrens dokumentiert ist und erst verspätet vorgetragen wird.

81. Der dritte Teil des ersten Klagegrundes ist daher zurückzuweisen.

2) Zum ersten Teil des ersten Klagegrundes: Unzulässige Berichtigungen

82. Der erste Teil des ersten Klagegrundes beruht auf zwei unterschiedlichen Rügen, welche die Niederlande als Verletzung des Berichtigungsverfahrens gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 qualifizieren [46]. Einerseits dürfe die Kommission Berichtigungen für das Jahr 1994 nicht auf Prüfungen stützen, welche die Haushaltsjahre 1992 und 1993 beträfen, andererseits würden diese Prüfungen die vorgenommenen Berichtigungen nicht rechtfertigen. Die Kommission wirft allerdings zunächst die Frage auf, ob die genannte Vorschrift überhaupt anwendbar sei.

a) Zur Anwendbarkeit von Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70, eingeführt durch Verordnung Nr. 1287/95

83. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass das Berichtigungsverfahren gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 im vorliegenden Fall nicht anwendbar sei. Erst die Verordnung Nr. 1287/95 habe die Vorschrift in die Verordnung Nr. 729/70 eingeführt. Sie sei erst ab dem Haushaltsjahr 1995 anzuwenden. Soweit die Kommission die Einhaltung entsprechender Maßstäbe zugesichert habe, handele es sich nur um politische Zusagen, deren Verletzung nicht die Aufhebung einer Kommissionsentscheidung begründe.

84. Die Niederlande berufen sich darauf, dass das Berichtigungsverfahren lediglich für das Verfahren zur Feststellung des Rechnungsabschlusses die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit konkretisiere, welche aufgrund der Gemeinschaftstreue immer

46 — Zu dieser Vorschrift siehe oben, Nr. 34.

zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten bestehe. Der Belle-Bericht habe dies ausdrücklich festgestellt und die Kommission habe diese Bindungen akzeptiert.

85. Die Verordnung Nr. 1287/95 ist gemäß Artikel 2 Absatz 1 erst auf das am 16. Oktober 1995 beginnende Haushaltsjahr, d. h. das Haushaltsjahr 1996, anzuwenden. Danach scheint ein Verstoß gegen das mit dieser Verordnung eingeführte Berichtigungsverfahren für eine Entscheidung über den Rechnungsabschluss für das Haushaltsjahr 1994 unbeachtlich zu sein. Allerdings besagt Absatz 2 dieser Vorschrift:

„Die Ablehnung der Finanzierung gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c) der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 darf sich nicht auf Ausgaben beziehen, die für ein vor dem 16. Oktober 1992 liegendes Haushaltsjahr gemeldet wurden; hierdurch dürfen jedoch die Rechnungsabschlussentscheidungen bezüglich eines dem Inkrafttreten dieser Verordnung vorausgehenden Haushaltsjahrs nicht beeinträchtigt werden."

86. Diese Regelung über die zeitliche Anwendbarkeit des Berichtigungsverfahrens ist unglücklich gefasst. Es ist kaum zu beurteilen, auf welche vor dem Haushaltsjahr 1996 liegenden Sachverhalte das Berichtigungsverfahren anzuwenden ist, damit Artikel 2 Absatz 2 praktische Wirksamkeit entfalten kann. Auch fällt auf, dass sich die Kommission in der vorliegenden Rechtssache erstmals auf die Unanwendbarkeit beruft, während sie in der ähnlich gelagerten Rechtssache C-242/97, die das Haushaltsjahr 1993 betraf, mit dem klagenden Mitgliedstaat Belgien von der Anwendbarkeit des Berichtigungsverfahrens ausging [47].

87. Es kann aber dahinstehen, ob das Berichtigungsverfahren auf die streitgegenständlichen Berichtigungen anzuwenden ist. Wie sich aus den weiteren Ausführungen ergibt, kommt den Regelungsgehalten von Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 keine Bedeutung für die Entscheidung des Rechtsstreits zu. Die Angriffsmittel der Niederlande stützen sich auf allgemeine Grundsätze, die unabhängig von der Regelung des Berichtigungsverfahrens Geltung beanspruchen.

b) Zur Zulässigkeit der Stützung der Berichtigungen auf die Untersuchungen im Februar, April und Mai 1994

Parteienvortrag

88. Die niederländische Regierung kritisiert vor allem, dass die Untersuchungen sich ausweislich der Ankündigung und des Untersuchungsberichts auf die Haushaltsjahre 1992 und 1993 bezogen hätten. Mangels besonderer Untersuchungen für das Jahr 1994 habe die Kommission die Ergebnisse der durchgeführten Untersuchungen ledig-

47 — Vgl. das Urteil in der Rechtsache C-242/97 (zitiert in Fußnote 25, Randnrn. 29 ff.), das die Anwendbarkeit des Berichtigungsverfahrens offenbar unterstellt.

lich extrapoliert. Die Kommission sei aber nicht ermächtigt, aufgrund einer solchen rein hypothetischen Grundlage eine Berichtigung zu beschließen. Auch enthalte bereits der Zusammenfassende Bericht für das Haushaltsjahr 1993 die Vorschläge für die Berichtigungen bezüglich des Haushaltsjahres 1994. Dieser Bericht sei nicht auf Untersuchungen gestützt, die das Jahr 1994 betreffen.

89. Soweit den Berichtigungen für das Jahr 1994 Untersuchungen zugrunde gelegen hätten, die im Jahr 1994 stattfanden, hätten diese keinesfalls die Maßnahmen berücksichtigt, die im weiteren Verlauf des Jahres eingeführt worden seien, um der Kritik der Kommission zu entsprechen. Im Übrigen belege die Kommission die Tragweite dieser Untersuchungen im Rahmen der Klagebeantwortung erstmals mit Arbeitsdokumenten, womit sie die Verteidigungsrechte der Niederlande verletze.

90. Weiterhin habe die Kommission die Rechnungsabschlüsse für die Jahre 1993 und 1994 auf der Grundlage derselben Untersuchungen berichtigt, mithin die festgestellten Mängel doppelt verwertet.

91. Schließlich habe die Kommission 1996 aus Anlass von Untersuchungen, die sich ausdrücklich auf das Jahr 1994 bezogen, die niederländischen Maßnahmen als hinreichend anerkannt. Diese Untersuchungen hätten sich ausdrücklich auf die Warenkontrollen bei der Vorfinanzierung bezogen. Zwar hätten die Untersuchungen im Jahr 1994 auch darüber hinausgehende Ziele gehabt, doch habe sich die Kritik der Kommission gerade auf die Warenkontrollen bezogen.

92. Die Kommission betont, dass die fraglichen Kontrollen während des Haushaltsjahres 1994 stattfanden, das im Oktober 1993 begann und im Oktober 1994 endete. Auch die Kontrollpraktiken der Niederlande in 1994 seien Gegenstand dieser Untersuchungen gewesen. Sie verweist auf die Untersuchungen vom 11. bis zum 15. April 1994 in der Zollstelle Waalhaven (Rotterdam) und vom 16. bis zum 20. Mai 1994 in der Zollstelle Nijmegen, die sich beide ausdrücklich auf den Kenntnisstand und die Praktiken der niederländischen Stellen zu diesem Zeitpunkt bezogen hätten. Im Übrigen ergebe sich aus den während der Untersuchungen angefertigten Unterlagen, dass auch die überprüften Einzelvorgänge zu großen Teilen das Haushaltsjahr 1994 betroffen hätten. Der Zusammenfassende Bericht habe sich ausdrücklich auf diese Untersuchungen und nicht auf den Bericht für das Haushaltsjahr 1993 bezogen.

93. Der Umstand, dass das Jahr 1994 zunächst nicht im Kopf der Ankündigungen der Untersuchungen[48] genannt wurde, könne keinesfalls ausreichen, die Verwertung der Ergebnisse für das Jahr 1994 auszuschließen.

94. Im Übrigen dürfe die Kommission nach ständiger Rechtsprechung nur die Ausgaben übernehmen, welche die Mit-

48 — Faxe vom 3. Februar, 30. März und 4. Mai 1994, Anlage 7 zur Klageschrift.

gliedstaaten gemäß den anzuwendenden Regeln getätigt hätten [49]. In welchem Zusammenhang die Kommission feststelle, dass ein Mitgliedstaat diese Regeln verletzt habe, sei demgegenüber von nachrangiger Bedeutung.

95. Die Untersuchungen, auf deren Grundlage die Kommission 1996 niederländische Maßnahmen als hinreichend anerkannt habe, hätten sich auf einen anderen Gegenstand, nämlich nicht auf die Vorfinanzierung in den Sektoren Getreide und Rindfleisch, sondern auf die Warenkontrollen der Zollstellen bezogen. Auch habe es keine zeitliche Überschneidung zwischen beiden Untersuchungen gegeben, da das Jahr 1994 zwar im Zusammenhang mit den Untersuchungen im Jahr 1996 genannt werde, sich die Untersuchungen aber fast ausschließlich auf die Jahre 1995 und 1996 bezogen hätten.

96. Schließlich habe auch keine Doppelverwertung derselben Mängel stattgefunden. Die Mängel hätten sowohl das Jahr 1993 als auch das Jahr 1994 betroffen und würden daher Berichtigungen in beiden Jahren erfordern.

Stellungnahme

97. Wie bereits die Schlichtungsstelle feststellte [50], führte die Kommission ihre Untersuchungen im Jahr 1994 durch. Diese schlossen auch die zu diesem Zeitpunkt angewandten Kontrollpraktiken der niederländischen Stellen ein. Es ist zwar bedauerlich, dass dies nicht im Kopf der Ankündigungen der Untersuchungen zum Ausdruck kam, doch mussten die niederländischen Stellen bereits aufgrund des Zeitpunktes und spätestens bei der Durchführung der Untersuchungen erkennen, dass auch das Haushaltsjahr 1994 betroffen sein würde. Die Kommission konnte daher die Untersuchungsergebnisse für ihre Entscheidung über die Berichtigung des Rechnungsabschlusses für das Haushaltsjahr 1994 verwenden.

98. Zwar verwertet die Kommission diese Untersuchungen für die Berichtigungen der Rechnungsabschlüsse in den Jahren 1993 und 1994, doch liegt darin keine doppelte Sanktionierung der gleichen Mängel. Vielmehr erlauben die bei den Untersuchungen festgestellten Mängel Rückschlüsse auf die Kontrollpraktiken der niederländischen Stellen in den Jahren 1993 und 1994. Daher waren auch die Rechnungsabschlüsse beider Jahre zu berichtigen.

99. Die im Schreiben vom 18. Dezember 1996 ausgesprochene Anerkennung schließlich widerspricht den Befunden der Untersuchung aus dem Jahr 1994 nicht. Ungeachtet des Gegenstandes der Untersuchung — 1996 wurden die Warenkontrollen bei der Ausfuhr untersucht, 1994 die Kontrollen bei der Vorfinanzierung —, halten die Schlussfolgerungen ausdrücklich fest, dass die Niederlande die positiv bewerteten Maßnahmen erst im Anschluss an die Kritik der Kommission

49 — Die Kommission verweist beispielhaft auf das Urteil in der Rechtssache C-28/94 (zitiert in Fußnote 33, Randnr. 50).

50 — Ziffer 16 des Berichts vom 13. Februar 1997.

getroffen hatten. Soweit dieses Dokument zeitliche Angaben über die Einführung der Maßnahmen enthält, ist nicht ersichtlich, dass diese bereits das Haushaltsjahr 1994 betrafen. Daher sind die Befunde der Untersuchungen im Jahr 1994 nicht widerlegt.

c) Zur Rechtfertigung der Berichtigungen

100. Die Niederlande rügen, die Untersuchungen seien nicht hinreichend repräsentativ, um Rückschlüsse auf Mängel in der Gesamtheit der niederländischen Kontrollen der Vorauszahlungen in den Sektoren Getreide und Rindfleisch zu rechtfertigen. Außerdem würden die Untersuchungen den Schluss auf ein großes finanzielles Risiko nicht rechtfertigen.

i) Zur Repräsentativität der Untersuchungen

Parteienvortrag

101. Die Niederlande weisen zunächst darauf hin, dass die Berichtigungen nicht auf tatsächlich entstandenen Schäden beruhen, sondern auf einer Hochrechnung von stichprobenartig angeblich festgestellten Mängeln der niederländischen Kontrollen, die ein Schadensrisiko bewirken würden.

102. Nach Auffassung der Niederlande untersuchte die Kommission eine zu geringe Anzahl von Zollstellen. Auch sei die Auswahl der Zollstellen nicht repräsentativ. Insofern berufen sich die Niederlande auch auf eine entsprechende Aussage des Schlichtungsberichtes [51].

103. Darüber hinaus würden die Leitlinien der Kommission die Festsetzung von Berichtigungen ausdrücklich auf das Teilgebiet des Mitgliedstaats beschränken, in dem die Mängel festgestellt worden seien, wenn keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür vorlägen, dass diese Mängel das gesamte Gebiet des betroffenen Mitgliedstaats beträfen. Schließlich habe die Kommission in ihrer Mitteilung vom 28. Juli 1995 festgestellt, dass die niederländischen Stellen ihre Fragen hinsichtlich der Zollstelle Veendam hinreichend beantwortet und hinsichtlich der Zollstelle Zaandam die Übernahme der Empfehlungen zugesagt hätten. Somit ergäben sich bei zwei von drei Zollstellen im Sektor Getreide keine Mängel.

104. Die Kommission weist darauf hin, dass die von ihr zur Untersuchung vorge-

51 — Ziffer 20 des Schlichtungsberichts vom 13. Februar 1997: „L'organe de conciliation observe toutefois qu'il n'est pas entièrement établi que ce risque ait été majeur, compte-tenu du petit nombre de contrôles faits par les services de la Commission et du faible nombre d'irrégularités observées à l'occasion de ces contrôles."

sehenen Unternehmen 1992 im Sektor Getreide 57 % der Vorauszahlungen und im Sektor Rindfleisch 39,67 % der Vorauszahlungen erhalten hätten. Die Untersuchungen hätten auch nicht alle Kontrollen bei der Ausfuhr, sondern nur die Kontrollen bei Vorauszahlungen zum Gegenstand gehabt. Diese habe die Kommission allerdings umfassend untersucht, d. h. nicht ausschließlich in Bezug auf die Warenkontrollen.

105. Im Sektor Rindfleisch habe die Kommission auf Wunsch der niederländischen Stellen auf die Untersuchung eines ausgewählten Unternehmens verzichtet. Die verbleibenden beiden Unternehmen hätten im Jahr 1994 über 16 % der Vorauszahlungen im Sektor Rindfleisch erhalten — das dritte Unternehmen dagegen keinerlei Vorauszahlungen.

106. Bei der HPA und der PVV habe die Kommission zu Beginn der Überprüfungen die Verfahren und die Kontrollen bewertet, die bei allen niederländischen Stellen anzuwenden waren. Anschließend habe sie ausgewählte Zollstellen — bei denen die untersuchten Unternehmen die Zahlungserklärungen vorlegten —, die zugehörigen Lager und die Unternehmen untersucht. Die Zollstellen seien über das gesamte Staatsgebiet der Niederlande verteilt.

107. Was die Zollstelle Zaandam angehe, so zeige die Übernahme der Empfehlungen durch die niederländischen Stellen nicht, dass dort zuvor keine Mängel vorgelegen hätten, sondern das Gegenteil.

Stellungnahme

108. Bei der Frage, ob Stichproben repräsentativ sind, kommt es nicht allein auf die Anzahl der geprüften Zollstellen an; es reicht aus, wenn die überprüften Vorfinanzierungen vom Prozentsatz ihres Betrages bzw. Umfangs her so hoch sind, dass repräsentative Rückschlüsse auf die Gesamtsituation möglich sind [52]. Im Urteil in der Rechtssache C-242/97 stellte der Gerichtshof bereits fest, dass Untersuchungen, die sich bei Unternehmen bzw. Zollstellen auf 22,8 % bzw. 25 % der Vorauszahlungen im Sektor Rindfleisch und 32,2 % im Sektor Getreide erstreckten, hinreichend repräsentativ seien, um eine Hochrechnung zu erlauben [53].

109. Danach sind zumindest die Untersuchungen im Sektor Getreide (57 % der Vorauszahlungen im Jahr 1992) hinreichend repräsentativ.

52 — Schlussanträge vom 21. Oktober 1999 in der Rechtssache C-242/97 (zitiert in Fußnote 25, Nr. 152).

53 — Zitiert in Fußnote 45, Randnr. 106.

110. Im Sektor Rindfleisch ist die Lage dagegen nicht so eindeutig. In diesem Sektor ist nur die Quote der zur Untersuchung ausgewählten Unternehmen (39 % der Vorauszahlungen im Jahr 1992) bekannt. Eine Untersuchung dieser drei Unternehmen wäre daher hinreichend repräsentativ. Der Anteil der Unternehmen, die tatsächlich untersucht wurden, nachdem die Kommission auf die Untersuchung eines ausgewählten Unternehmens verzichtete, ist nicht für das Jahr 1992, sondern nur für das Jahr 1994 bekannt. In diesem Jahr erhielten die beiden untersuchten Unternehmen 16 % der Vorauszahlungen, während auf das dritte Unternehmen keine Vorauszahlungen entfielen. Diese Quote erscheint gerade noch hinreichend, um Rückschlüsse auf die Gesamtsituation zu rechtfertigen.

ii) Der Verzicht auf die Untersuchung eines Unternehmens im Sektor Rindfleisch

111. Ergänzend sollen daher trotzdem Überlegungen angestellt werden, ob die Niederlande sich auf die Beschränkung der Untersuchung berufen können, die sich aus dem Verzicht der Kommission auf die Untersuchung bei einem Unternehmen ergab.

112. Die Niederlande vertreten die Auffassung, die Kommission hätte problemlos ein anderes Unternehmen auswählen können.

113. Die Kommission hält dem entgegen, dass sie nur einen entsprechenden Wunsch der niederländischen Stellen respektiert habe. Sie habe ihre Absicht, dieses Unternehmen zu untersuchen, langfristig vorher angekündigt und auch ihre Untersuchungen bei der PVV bereits auf dieses Unternehmen erstreckt. Die niederländischen Stellen hätten sie aber erst beim Abschluss der Untersuchungen in der PVV von den schon seit längerem laufenden Ermittlungen unterrichtet. Daher sei die Auswahl eines weiteren Unternehmens nicht mehr möglich gewesen.

114. Der Verzicht der Kommission, dieses Unternehmen zu untersuchen, war durch die Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit mit den innerstaatlichen Stellen — insbesondere den Strafverfolgungsbehörden [54] — geboten. Dagegen haben in diesem Punkt die niederländischen Stellen die ihnen obliegenden Pflichten zu loyaler Zusammenarbeit mit der Kommission verletzt. Es ist keine Rechtfertigung dafür ersichtlich, die Kommission erst im letzten Augenblick von den laufenden Ermittlungen zu unterrichten. Die niederländischen Stellen waren seit dem 3. Februar 1994 darüber informiert, dass die Kommission dieses Unternehmen untersuchen wollte [55]. Die Niederlande betonen ausdrücklich, dass diese Untersuchung beschlossen war, bevor die Kommission ihre Untersuchung angekündigt hatte [56]. Eine rechtzeitige Information hätte es der Kommission erlaubt, vor dem Besuch der PVV ein anderes Unternehmen auszuwählen und die Voruntersuchungen auf dieses Unternehmen auszurichten. Dagegen hätte im

54 — Vgl. den Beschluss vom 13. Juli 1990 in der Rechtssache C-2/88 (Zwartveld, Slg. 1990, I-3365, Randnrn. 17 f.).

55 — Fax vom 3. Februar 1994, S. 2, Anlage 7 zur Klageschrift.

56 — Schreiben vom 7. März 1997, S. 2 unten, Anlage 1 der Replik.

vorliegenden Fall eine Umstellung der Untersuchung auf ein anderes Unternehmen einen erneuten Besuch der PVV vorausgesetzt. Die Niederlande können nun ihre Klage nicht mit den Folgen dieses ihnen zur Last gehenden Versäumnisses begründen [57]. Daher ergibt sich die hinreichende Repräsentativität der Untersuchungen auch bereits aus der ursprünglichen Auswahl der Kommission.

iii) Zum finanziellen Risiko

115. Unter Verweis auf die Bewertung der Schlichtungsstelle behaupten die Niederlande, dass die Kommission kein aus den festgestellten Mängeln abzuleitendes bedeutendes finanzielles Risiko für die Gemeinschaft nachgewiesen habe. Ein solcher Nachweis sei aber Voraussetzung für die vorgenommene Berichtigung.

116. Die Kommission verweist auf die großen Beträge, um die es bei den Vorauszahlungen gehe. Auch habe die Schlichtungsstelle lediglich die Auffassung vertreten, es sei nicht vollständig festgestellt, dass ein sehr hohes Risiko bestehe. Die Leitlinien der Kommission hielten fest, dass die Sensibilität des betroffenen Systems für Betrug ein bestimmender Maßstab dafür sei, welches Risiko festgestellte Mängel bewirken würden. Die Vorfinanzierung in den Sektoren Rindfleisch und Getreide beinhalte bereits systembedingt die folgenden Risiken:

— Lagerung und Export von Produkten geringerer Qualität als angegeben;

— die Deklaration von noch nicht existierenden Mengen, die zu einem ungerechtfertigten Kredit zugunsten des Unternehmens führe;

— die ungerechtfertigte Erlangung der im Voraus festgelegten Erstattungen;

— Missachtung der vorgeschriebenen Fristen;

— ungerechtfertigte Erlangung von Vorteilen der Äquivalenzregel.

Das habe auch das niederländische Justizministerium anerkannt.

57 — Vgl. das Urteil vom 5. April 1979 in der Rechtssache 148/78 (Ratti, Slg. 1979, 1629, Randnr. 22) und die Schlussanträge von Generalanwalt Sir Gordon Slynn vom 18. November 1981 in der Rechtssache 8/81 (Becker/Finanzamt Münster-Innenstadt, Slg. 1982, 53, 80).

117. Nach Ansicht der Kommission ergibt sich ein großes Risiko hier insbesondere daraus, dass

— der Zoll nicht wisse, wo die vorfinanzierten Waren gelagert seien;

— die Kontrollen auf der Grundlage eines Faxes getätigt würden und man sich im Fall eines negativen Resultats damit begnügen würde, das korrekte Gewicht auf der Erklärung anzugeben, ohne dass eine Sanktion erfolge;

— der Exporteur wisse, ob er vom Zoll kontrolliert werde;

— unterschiedliche Exporteure ihr Getreide gemeinsam lagern würden, ohne ihre Mengen zu trennen;

— Kisten mit Rindfleisch nicht geöffnet würden, etc.

118. Im Übrigen verweist die Kommission auf die Rechtsprechung, wonach die Kommission Mängel nachzuweisen habe, während es dem Mitgliedstaat obliege, ihre Schlussfolgerungen auf die resultierenden finanziellen Risiken zu widerlegen [58]. Dazu würden die Niederlande keine Argumente vortragen.

119. Angesichts der Sensibilität des Systems der Vorauszahlungen für Betrug und der festgestellten Kontrollmängel ist die Annahme eines großen finanziellen Risikos für die Gemeinschaft grundsätzlich gerechtfertigt. Es ist nicht erkennbar, worauf die Schlichtungsstelle ihre Auffassung stützt, die geringe Zahl der untersuchten Stellen und der festgestellten Mängel rechtfertige diese Annahme nicht. Wie bereits dargelegt, sind die untersuchten Stellen hinreichend repräsentativ. Der erste Teil des ersten Klagegrundes ist daher zurückzuweisen.

3) Zum zweiten Teil des ersten Klagegrundes: Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit und des kontradiktorischen Verfahrens Parteienvortrag

120. Die niederländische Regierung vertritt die Auffassung, die Kommission habe ihre Pflicht zu loyaler Zusammenarbeit verletzt, indem sie nicht den Bericht der Schlichtungsstelle abgewartet, sondern bereits zuvor ihren Zusammenfassenden Bericht für 1993 vorgelegt habe. Auch habe die Kommission den loyalen Dialog mit den niederländischen Stellen bezüglich der Berichtigungen für das Jahr 1994 verweigert, was auch die Schlichtungsstelle festgestellt

58 — Die Kommission verweist auf die Urteile vom 1. Oktober 1998 in der Rechtssache C-209/96 (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1998, I-5655, Randnr. 52) und in der Rechtssache C-28/94 (zitiert in Fußnote 33, Randnr. 75).

habe. Die Kommission habe die Verbesserungen und Gegenvorstellungen der niederländischen Stellen nur dargestellt, aber sie weder widerlegt noch Konsequenzen gezogen.

121. Besonders betonen die Niederlande, dass ihre prompte Durchführung von Maßnahmen, welche die Kommission am 11. Januar 1994 gefordert habe, keine Berücksichtigung gefunden habe.

122. Die Kommission verweist auf die oben dargestellten Kontakte mit den niederländischen Stellen, in deren Rahmen sie sehr wohl deren Vorbringen berücksichtigt habe. Auch mit der Schlichtungsstelle habe sie zusammengearbeitet. Der von den Niederlanden genannte Bericht sei lediglich ein Entwurf gewesen. Die Erstellung eines solchen Entwurfes stehe nicht im Widerspruch zur Tätigkeit der Schlichtungsstelle. Vielmehr setze diese nach Artikel 2 Absatz 2 der Entscheidung 94/442/EG [59] einen bezifferten Berichtigungsvorschlag voraus. Weiterhin habe sie allen Beteiligten Gelegenheit gegeben, zum Schlichtungsbericht Stellung zu nehmen. Erst danach und unter Berücksichtigung des Schlichtungsberichts sowie der Stellungnahme der Mitgliedstaaten habe der EAGFL-Ausschuss den Zusammenfassenden Bericht für 1993 endgültig beraten. Hinsichtlich der Berichtigungen für das Jahr 1994 habe es anschließend nochmals Kontakte mit den niederländischen Stellen gegeben.

59 — Die Entscheidung ist zitiert in Fußnote 13, die genannte Vorschrift besagt: „Der Antrag auf Schlichtung ist nur zulässig, wenn die in der angefochtenen Mitteilung der Kommission für einen Haushaltsposten vorgesehene finanzielle Berichtigung einen Betrag betrifft, der
— 0,5 Millionen ECU überschreitet oder ...".

Stellungnahme

123. Im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit der Schlichtungsstelle ist der Kommission zuzustimmen, dass die Entscheidung 94/442/EG einen Berichtigungsvorschlag der Kommission voraussetzt. Darüber hinaus geht diese Entscheidung offensichtlich von der Möglichkeit aus, dass die Kommission zum Zeitpunkt der Annahme des Berichts der Schlichtungsstelle bereits den Vorschlag einer Entscheidung über den fraglichen Rechnungsabschluss angenommen hat [60]. Demnach ist der Entwurf abschließender Maßnahmen mit der Befassung der Schlichtung vereinbar, wenn die Kommission vor der abschließenden Entscheidung den Bericht des Schlichtungsausschusses abwartet [61]. Im vorliegenden Fall erging die abschließende Entscheidung 98/358/EG der Kommission erst am 6. Mai 1998, also lange nach dem abschließenden Bericht der Schlichtungsstelle. Außerdem hat die Kommission durch das Addendum I zum Zusammenfassenden Bericht für das Jahr 1993 vom 26. Februar 1997 [62] gezeigt, dass sie die Feststellungen des Schlichtungsorgans im Zusammenfassenden Bericht berücksichtigt, wenn diese sie überzeugen.

60 — Artikel 2 Absatz 6 der Entscheidung 94/442/EG besagt: „Der... Bericht geht an:
...
— die Kommission, *sobald die Entscheidung über den fraglichen Rechnungsabschluss vorgeschlagen wird.*" (Hervorhebung durch den Verfasser).

61 — Vgl. zur Anhörung des Parlaments vor einer Entscheidung des Rates die Urteile vom 10. Mai 1995 in der Rechtssache C-417/93 (Parlament/Rat, Slg. 1995, I-1185, Randnrn. 10 f.) und vom 5. Juli 1995 in der Rechtssache C-21/94 (Parlament/Rat, Slg. 1995, I-1827, Randnrn. 17 f.).

62 — Anlage XI zur Klagebeantwortung.

124. Was die Pflicht zu loyaler Zusammenarbeit angeht, so ergibt sich aus dieser nicht, dass eine Seite alle Vorstellungen der anderen Seite zu übernehmen hat. Auch verlangt die loyale Zusammenarbeit nicht, in jedem Abschnitt des Verfahrens auf jeden Vortrag der anderen Seite detailliert und ausdrücklich zu antworten. Vielmehr ist es gerade in fortgeschrittenen Verfahrensabschnitten zulässig, sich auf die ausdrückliche Beantwortung von einzelnen neuen Argumenten zu beschränken.

125. Aus dem den Akten beigefügten umfangreichen Schriftwechsel zwischen der Kommission und den niederländischen Stellen ergibt sich darüber hinaus, dass letztere schon frühzeitig über die beanstandeten Mängel am Kontrollsystem informiert waren. Es kam ausweislich dieser Schriftwechsel zu einem regen Informationsaustausch. Dieser führte zwar nicht dazu, dass die Kommission ihre Ansicht hinsichtlich der bestehenden Unzulänglichkeiten revidierte, jedoch zeigt sich, dass die Kommission die einzelnen Punkte geprüft hat. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit liegt daher nicht vor.

126. Dem Schlussbericht der Schlichtungsstelle, der sich insgesamt auf die Schlichtungsverfahren mit Italien, Deutschland, den Niederlanden, Belgien und Frankreich bezieht, lässt sich entnehmen, dass die Niederlande lediglich behauptet haben, sie könnten entgegen der Rügen der Kommission Kontrollberichte vorlegen, wonach der Inhalt der Kartons mit Rindfleisch bei Kontrollen während der Vorauszahlungsperiode überprüft werde. Abgesehen davon, dass diese Behauptung nur einen sehr kleinen Ausschnitt der Kritik der Kommission berührt, lässt sich ihre Substanz anhand der vorgelegten Dokumente nicht überprüfen. Die wesentlichen Feststellungen der Kommission haben die Niederlande ausweislich des Schlichtungsberichts im Schlichtungsverfahren nicht widerlegt. Die Kritik der von den Berichtigungen betroffenen Mitgliedstaaten beschränkte sich darauf, vorzubringen, die Überprüfungen der Kommission seien nicht repräsentativ gewesen, das Betrugsrisiko sei überschätzt worden und es fehle an geeigneten Rechtsgrundlagen für die von der Kommission geforderten Kontrollen. Schon die Schlichtungsstelle ging daher davon aus, dass die mitgliedstaatlichen Kontrollen nicht ausreichend waren. Auch seien die Überprüfungen der Kommission repräsentativ und die angezeigten Mängel so bedeutend und generell gewesen, dass nicht auf bloße Ausnahmen von der normalen Kontrollpraxis in den Mitgliedstaaten geschlossen werden könne. Dies habe zu einem Risiko für Schäden für den EAGFL geführt. Zwar sei nicht vollständig nachgewiesen, dass es sich jeweils um ein sehr hohes Schadensrisiko gehandelt habe, und die Mitgliedstaaten hätten auch Verbesserungsmaßnahmen angekündigt. Dennoch sei das Vorgehen der Kommission stringent, da schon in den vorangegangenen Jahren dieselben oder ähnliche Mängel gerügt worden seien.

127. Dies zeigt auch, dass die Niederlande schon im Verlauf des Schlichtungsverfahrens die tatsächlichen Feststellungen der Kommission nicht erschüttern konnten, obwohl sie von diesen Kenntnis hatten. Der Vorwurf, die Kommission habe mit den niederländischen Behörden nicht in loyaler

Weise zusammengearbeitet ist daher unbegründet.

B — *Zweiter Klagegrund: Verletzung der Rechtssicherheit*

1) Die Nichteinhaltung des Versprechens der Kommission

128. Die niederländische Regierung verweist darauf, dass die Kommission in ihrem Schreiben vom 11. Januar 1994 und im Zusammenfassenden Bericht für das Jahr 1992 den Mitgliedstaaten eine letzte Frist bis zum 1. Juli 1994 gesetzt habe, um die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen umzusetzen. Erst für den Fall der Versäumung dieser Frist hätte sie finanzielle Konsequenzen angedroht. Gegen diese Zusage habe die Kommission verstoßen, als sie auf der Grundlage von Untersuchungen vor dem 1. Juli 1994 Sanktionen für das gesamte Haushaltsjahr 1994 festgesetzt habe.

129. Insofern ist darauf hinzuweisen, dass diese Zusage ausschließlich die Warenkontrollen bei der Ausfuhr betraf, die Berichtigungen dagegen aufgrund von Mängeln der Kontrollen im System der Vorauszahlung erfolgten. Daher kann diese Zusage den streitgegenständlichen Berichtigungen nicht entgegenstehen.

2) Zu mildernden Umständen

130. Die niederländische Regierung trägt vor, dass sie die Kommission mehrfach über Verbesserungen der Kontrollen unterrichtet habe. Wie auch die Schlichtungsstelle anerkannt habe, lägen darin mildernde Umstände im Sinne des Belle-Berichts, welche die Kommission nicht berücksichtigt habe.

131. In der Rechtssache C-242/97 stellte der Gerichtshof fest:

„Was den Umfang der finanziellen Berichtigung betrifft, so kann die Kommission sogar die Übernahme sämtlicher Ausgaben durch den EAGFL ablehnen, wenn sie feststellt, daß es keine ausreichenden Kontrollmechanismen gibt.

Außerdem kann... der EAGFL nur die in Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht vorgenommenen Interventionen im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte übernehmen. Des Weiteren ist... der Mitgliedstaat besser in der Lage, die für den Rechnungsabschluss des EAGFL erforderlichen Angaben beizubringen und nachzuprüfen, so dass es ihm obliegt, die Richtigkeit seiner Zahlen eingehend und vollständig nachzuweisen und so gegebenenfalls die Fehlerhaftigkeit der Berechnungen der Kommission darzutun." [63]

63 — Zitiert in Fußnote 25, Randnr. 122 f.

132. Der niederländischen Regierung ist nicht der Nachweis gelungen, dass die von der Kommission angewandten Kriterien willkürlich und ungerecht waren.

C — *Dritter Klagegrund: Verletzung des Gleichheitssatzes*

135. Die niederländische Regierung weist darauf hin, dass die Kommission nach der Rechtsprechung zugleich den Gleichheitssatz verletze, wenn sie ihren Zusagen und Leitlinien nicht nachkomme.

133. Insofern ist einerseits anzumerken, dass die Leitlinien der Kommission die Berücksichtigung von mildernden Umständen nur vorsehen, wenn Zweifel über die Höhe des anzuwendenden Berichtigungssatzes bestehen. Solche Zweifel sind im vorliegenden Fall nicht gegeben. Vielmehr hat die Kommission im Sektor Rindfleisch nicht den nach ihren Leitlinien möglichen Höchstsatz von 10 % gewählt, sondern bereits den niedrigeren Satz von 5 %, obwohl die Wirksamkeit der Kontrollen auch im Sektor Rindfleisch höchst zweifelhaft war.

136. Da bereits festgestellt wurde, dass die Kommission weder ihre Zusagen noch ihre Leitlinien — genauer: die Vorgaben des Belle-Berichts — verletzt hat, ist auch dieser Klagegrund unbegründet.

D — *Vierter Klagegrund: Verletzung der Begründungspflicht*

134. Im Übrigen beziehen sich die von der niederländischen Regierung angesprochenen Verbesserungen zum einen Teil auf die soeben diskutierten Warenkontrollen bei der Ausfuhr, welche die Kommission schon lange vor den streitgegenständlichen Untersuchungen kritisiert hatte. Zum anderen Teil erfolgten die Verbesserungen jedenfalls nicht sofort, wie im Belle-Bericht gefordert, sondern erst mit erheblichen Verzögerungen.

137. Die niederländische Regierung rügt mit diesem Klagegrund vor allem, dass weder die streitgegenständliche Entscheidung noch die Kontakte mit der Kommission erkennen ließen, warum die Argumente der niederländischen Stellen nicht berücksichtigt worden seien. Aufgrund dieser Begründungsmängel könnten die Niederlande sich nicht angemessen verteidigen. Sie nennen die folgenden Punkte, in denen die Kommission nicht begründet

habe, warum sie der niederländischen Argumentation nicht gefolgt sei:

— die Nichtberücksichtigung der durchgeführten Verbesserungen;

— die Erstreckung der Berichtigungen auf das Jahr 1994, obwohl die Untersuchungen die Jahre 1992 und 1993 betroffen hätten;

— die Annahme angeblicher Mängel, welche die niederländischen Stellen substanziiert bestritten hätten;

— die Nichteinhaltung der Zusage vom 11. Januar 1994;

— die Erstellung des Zusammenfassenden Berichts für das Jahr 1993 vor Verabschiedung des Schlichtungsberichts;

— die Nichtberücksichtigung der Feststellung der Schlichtungsstelle, wonach die kleine Zahl der Kontrollen den Schluss auf ein großes Schadensrisiko nicht rechtfertige;

— die Nichtberücksichtigung mildernder Umstände und der Versäumnisse der Kommission bei der Verabschiedung konkretisierender Kontrollregeln in Form der Verordnung Nr. 2221/95.

138. Im Urteil zu der Rechtssache C-242/97 hielt der Gerichtshof jüngst fest:

„Nach ständiger Rechtsprechung ist im besonderen Kontext der Ausarbeitung der Entscheidungen über den Rechnungsabschluss die Begründung einer solchen Entscheidung dann als ausreichend anzusehen, wenn der Staat, der Adressat der Entscheidung ist, eng am Verfahren ihrer Ausarbeitung beteiligt war und die Gründe kannte, aus denen die Kommission der Ansicht war, den streitigen Betrag nicht zulasten des EAGFL übernehmen zu müssen." [64]

139. Danach ist aus dem kontinuierlichen Dialog zwischen Kommission und Mitgliedstaat zu schließen, dass ein Mitgliedstaat die Informationen besitzt, die er benötigt, um sich gegen die Vorwürfe der

64 — Zitiert in Fußnote 25, Randnr. 95.

Kommission zu verteidigen. Dem vorliegenden Klageantrag liegt jedoch offensichtlich die Rüge zugrunde, dass trotz der vielfältigen Kontakte zwischen der Kommission und den niederländischen Stellen im vorliegenden Fall kein echter Dialog stattgefunden habe. Vielmehr soll die Kommission alle Argumente der Niederlande einfach ignoriert haben. Sollte die Kommission sich tatsächlich so verhalten haben, dann läge darin zunächst ein Verstoß gegen das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit, aber auch ein Verstoß gegen die Begründungspflicht.

140. Ein solcher Vorwurf kann den Anschein des kontinuierlichen Dialogs jedoch nur entkräften, wenn die Niederlande in jedem einzelnen Punkt substanziiert darlegen würden, bei welcher Gelegenheit sie Argumente vorbrachten, zu denen die Kommission angeblich bis zum Erlass der Entscheidung nicht Stellung genommen haben soll.

141. Die Niederlande kommen dieser Darlegungspflicht nicht nach. Sie beschränken sich darauf, die im Rahmen der anderen Klagegründe dargelegten Argumente weitgehend zu wiederholen. Im Übrigen behaupten die Niederlande lediglich pauschal, diese Argumente seien der Kommission alle bereits während der Kontakte vorgetragen worden und die Kommission hätte sie ignoriert. Dieser Vortrag reicht nicht aus, um den Anschein hinreichender Information durch den kontinuierlichen und durch den Schriftwechsel belegten Dialog zu widerlegen, zumal da die Kommission die genannten Argumente im gerichtlichen Verfahren entkräften konnte.

142. Die Darstellung der Niederlande widerspricht auch zumindest teilweise dem Akteninhalt. So sind die Argumente der Niederlande zumindest teilweise im Schlichtungsbericht dokumentiert. Weiterhin enthält das Schreiben der Kommission vom 28. Juni 1996 eine Stellungnahme zur Nichtberücksichtigung der zwischenzeitlich durchgeführten Verbesserungen, obwohl die Kommission nach niederländischer Darstellung dieses Argument immer ignoriert haben soll. Dokumente, die den schwerwiegenden Vorwurf der Niederlande belegen könnten, wurden nicht vorgelegt.

143. Daher ist auch dieser Klagegrund zurückzuweisen.

VI — Kosten

144. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung des Königreichs der Niederlande beantragt hat und dieses mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

VII — Ergebnis

145. Aus den vorstehenden Gründen wird vorgeschlagen, wie folgt zu entscheiden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Das Königreich der Niederlande trägt die Kosten des Verfahrens.