SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS WALTER VAN GERVEN
vom 3. März 1993 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In der vorliegenden Rechtssache beantragt Italien die teilweise Nichtigerklärung der Entscheidung 90/644/EWG der Kommission vom 30. November 1990 über den Rechnungsabschluß der Mitgliedstaaten für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie (EAGFL) im Haushaltsjahr 1988 finanzierten Ausgaben [1].

Die beantragte Nichtigerklärung betrifft sechs Teile dieser Entscheidung, mit der von der Gemeinschaftsfinanzierung folgende Ausgaben Italiens ausgeschlossen werden: 83 977 318 963 LIT für Zusatzabgaben im Sektor Milch und Milcherzeugnisse, 53 438 771 788 LIT als Prämien für Schaf- und Ziegenfleischerzeuger, 711 001 829 LIT und 1 554 528 324 LIT für zur Intervention eingelagerten Tabak, 60 808 737 217 LIT für zur Intervention angebotenes Olivenöl, 38 034 266 760 LIT Verarbeitungsbeihilfe für Sojabohnen und 67 501 305 800 LIT als Erzeugerbeihilfe für Hartweizen.

Soweit dies für meine Argumentation notwendig ist, werde ich den tatsächlichen und rechtlichen Zusammenhang bei der Prüfung der einzelnen Streitpunkte untersuchen. Eine ausführlichere Darstellung ist im Sitzungsbericht zu finden.

* Originalsprache: Niederländisch.

1 — ABl. 1990, L 350, S. 82.

Bevor ich mich den sechs Streitpunkten zuwende, möchte ich zunächst etwas allgemeiner das System der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik und insbesondere den Mechanismus des Rechnungsabschlusses des EAGFL erläutern.

Allgemeine Vorbemerkungen

2. Die gemeinsame Agrarpolitik ist durch eine ganz spezifische Verwaltungsstruktur gekennzeichnet, bei der sowohl den Mitgliedstaaten als auch der Kommission eine wichtige Rolle zukommt. Die Grundregeln für die finanzielle Seite der Sache finden sich in der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik [2]. Nach den Artikeln 1, 2 und 3 dieser Verordnung werden die Beihilfen [3] im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte durch den EAGFL (Abteilung Garantie), also aus dem Haushalt der Gemeinschaften finanziert. Nach Artikel 4 werden allerdings die Zahlungen von den Dienststellen und Einrichtungen der Mitgliedstaaten vorgenommen. Dieses System bietet unbestreitbar zahlreiche Vorteile. Allerdings kann es auch eine Quelle für Schwierigkeiten unter den Mitgliedstaaten sein. Die Zahlungen eines

2 — ABl. 1970, L 94, S. 13. Siehe auch die Verordnung (EWG) Nr. 283/72 des Rates, unten Fußnote 8. Diese allgemeinen Bestimmungen sind häufig durch spezifische Regeln für verschiedene Agrarsektoren ergänzt worden.

3 — Die Artikel 2 Absatz 1 und 3 Absatz 1 betreffen im einzelnen die Erstattungen bei der Ausfuhr in dritte Länder bzw. die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte. Artikel 1 Absatz 3 dieser Verordnung betrifft die Finanzierung durch den EAGFL, Abteilung Ausrichtung.

Mitgliedstaats kommen nämlich unmittelbar den nationalen Wirtschaftsteilnehmern zugute, während die Finanzlast zugleich von den anderen Mitgliedstaaten auf dem Weg über den Haushalt der Gemeinschaft mitgetragen wird.

Damit diese Schwierigkeiten nicht zu Ungleichbehandlungen bei der Anwendung des Finanzierungssystems führen und das Vertrauen unter den Mitgliedstaaten erschüttern, ist es von entscheidender Bedeutung, daß die strikte Einhaltung der Gemeinschaftsvorschriften im Bereich der Beihilfen wirksam kontrolliert wird und nur die im Einklang mit diesen Regeln vorgenommenen Ausgaben zu Lasten des Haushalts der Gemeinschaften übernommen werden. Die Verordnung Nr. 729/70 legt die insoweit notwendigen Vorschriften fest.

3. Bezüglich des ersten Punktes, d. h. der Kontrolle der strikten Einhaltung der Gemeinschaftsvorschriften, haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, daß ihre Zahlungen unter absoluter Einhaltung der Gemeinschaftsvorschriften erfolgen. Diese Kontrolle betrifft das Verhältnis zwischen den Beihilfeempfängern und den Mitgliedstaaten, soweit sie die gemeinsame Agrarpolitik durchführen.

Demgemäß bestimmt Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 1 der genannten Verordnung:

„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,

— die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wieder einzuziehen."

Nach Unterabsatz 2 teilen die Mitgliedstaaten der Kommission die zu diesem Zweck getroffenen Maßnahmen mit. Die Kontrolle der Empfänger von Beihilfen allerdings bleibt eindeutig eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten.

4. Was den zweiten Punkt betrifft, also die Übernahme allein der Ausgaben, die im Einklang mit den Gemeinschaftsvorschriften durchgeführt wurden, zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts, so ist diese Übernahme nach der Verordnung Nr. 729/70 von einem Rechnungsabschluß durch die Kommission abhängig. Dieser Rechnungsabschluß des EAGFL betrifft die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten, soweit diese die gemeinsame Agrarpolitik durchführen, und der Gemeinschaft, soweit sie diese finanziert.

Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 729/70 bestimmt insoweit, daß die Kommission die Rechnungen der Dienststellen und Einrichtungen der Mitgliedstaaten, die Zahlungen auszuführen haben, abschließt. Gemäß Artikel 8 der Verordnung 1723/72 der Kommission [4] umfaßt die Entscheidung über den Rechnungsabschluß: „a) die Feststellung der Höhe der in jedem Mitgliedstaat im Laufe des betreffenden Jahres vorgenommenen Ausgaben, die als zu

4 — Verordnung (EWG) Nr. 1723/72 der Kommission vom 26. Juli 1972 über den Rechnungsabschluß des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie (ABl. L 186, S. 1).

Lastendes EAGFL, Abteilung Garantie, gehend anerkannt werden; b) ...".

5. Der Übereinstimmung der Ausgaben mit den Gemeinschaftsvorschriften kommt daher grundlegende Bedeutung sowohl in den Beziehungen zwischen den Beihilfeempfängern und den Mitgliedstaaten als auch in den Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zu. Daher wird in den Artikeln 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70 ausdrücklich festgelegt, daß nur die Ausgaben, „die nach Gemeinschaftsvorschriften gewährt werden", aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert werden. Es handelt sich um eine objektive, zwingende Bestimmung. In einem Urteil vom 15. Dezember 1987 [5] wird sie wie folgt dargestellt:

„Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes (siehe das Urteil vom 7. Februar 1979 in der Rechtssache 11/76, Königreich der Niederlande/Kommission, Slg. 1979, 245) darf die Kommission nach diesen Bestimmungen zu Lasten des EAGFL nur die gemäß den geltenden Vorschriften in den verschiedenen Agrarsektoren gezahlten Beträge übernehmen. Alle sonstigen Beträge, insbesondere diejenigen, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisationen auszubezahlen sich die nationalen Behörden zu unrecht für ermächtigt hielten, bleiben zu Lasten der Mitgliedstaaten. Diese enge Auslegung der Voraussetzungen für die Übernahme der Ausgaben zu Lasten des EAGFL ist im übrigen wegen der Zielsetzung der Verordnung Nr. 729/70 zwingend. Da die Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik die Gleichheit zwischen den Wirtschaftsteilnehmern der Mitgliedstaaten gewährleisten muß, dürfen nationale Behörden eines Mitgliedstaats nicht über eine weite Auslegung einer bestimmten Vorschrift die Wirtschaftsteilnehmer dieses Staates gegenüber denjenigen anderen Mitgliedstaaten begünstigen, in denen eine engere Auslegung vertreten wird."

Die einzige Ausnahme von dem Grundsatz, daß die Gemeinschaftsfinanzierung für Ausgaben, die unter Verletzung des Gemeinschaftsrechts erfolgten, ausgeschlossen ist, gilt bei einem fehlerhaften Verhalten der Gemeinschaftsorgane: Die unter Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht vorgenommenen Ausgabe werden vom Gemeinschaftshaushalt nur dann übernommen, wenn die fehlerhafte Anwendung des Gemeinschaftsrechts einem Organ der Gemeinschaften angelastet werden kann [6].

6. Eine sehr wichtige Frage für das praktische Funktionnieren des Systems des Rechnungsabschlusses des EAGFL ist die, welche Beweispflicht die Kommission trifft, wenn sie Ausgaben wegen Verletzung des Gemeinschaftsrechts nicht anerkennt, und wie sie die erforderlichen Beweismittel erhält.

Zum letzten Punkt, d. h. der Beschaffung der *Beweismittel*, findet sich die Antwort in Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70, in dem es heißt:

„Die Mitgliedstaaten stellen der Kommission alle für das Funktionieren des Fonds erforderlichen Auskünfte zur Verfügung und

5 — Urteil vom 15. Dezember 1987 in der Rechtssache 326/85 (Niederlande/Kommission, Slg. 1987, 5091, Randnr. 7). Aus dem objektiven und zwingenden Charakter des Rechnungsabschlusses des EAGFL ergibt sich ebenfalls, daß kein Raum für eine Geringfügigkeitsregelung ist (Urteil vom 10. Juli 1990 in der Rechtssache C-335/87, Griechenland/Kommission, Slg. 1990, I-2875), und daß „insoweit der Kommission kein Beurteilungsspielraum [zusteht], der es ihr erlauben würde, von den Vorschriften über die Aufteilung dieser Belastungen abzuweichen (Urteil vom 7. Februar 1979 in den verbundenen Rechtssachen 15/76 und 16/76, Frankreich/Kommission, Slg. 1979, 321, Randnr. 28).

6 — Urteil vom 7. Februar 1979 in der Rechtssache 11/76 (Niederlande/Kommission, Slg. 1979, 245, Randnr. 25). Diese Ausnahme knüpft an Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag und Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 an.

treffen alle Maßnahmen, die geeignet sind, etwaige Kontrollen — einschließlich Prüfungen an Ort und Stelle — zu erleichtern, deren Durchführung die Kommission im Rahmen der Abwicklung der gemeinschaftlichen Finanzierung als zweckmäßig erachtet."

Aus dieser Vorschrift, die in Verbindung mit Artikel 5 EWG-Vertrag steht, ergibt sich also, daß die Mitgliedstaaten der Kommission alle erforderlichen Auskünfte geben müssen [7]. Außerdem haben sie alle Maßnahmen zu treffen, die geeignet sind, die von der Kommission als zweckmäßig erachteten Kontrollen, einschließlich Prüfungen an Ort und Stelle (auf diesen Punkt komme ich unter Nr. 24 zurück), zu erleichtern. Bedienstete des betreffenden Mitgliedstaats können sich an diesen Prüfungen beteiligen (Artikel 9 Absatz 2 Unterabsätze 2 und 4). Gemäß Absatz 2 Unterabsatz 3 kann die Kommission auch die Mitgliedstaaten ersuchen, Prüfungen oder Nachforschungen durchzuführen, an denen sich die Bediensteten der Kommission beteiligen können [8].

7. Zu der *Beweislast*, die Kommission trifft, wenn sie Ausgaben wegen Verletzung des Gemeinschaftsrechts nicht anerkennt, heißt es in einem Urteil vom 19. Februar 1991 [9]:

„Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes ist es Sache der Kommission, das Vorliegen einer Verletzung der Regeln der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte nachzuweisen (vgl. Urteile vom 24. März 1988 in der Rechtssache 347/85, Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1988, 1749, vom 2. Februar 1989 in der Rechtssache 262/87, Niederlande/Kommission, Slg. 1989, 225, und vom 10. Juli 1990 in der Rechtssache C-335/87, Griechenland/Kommission, Slg. 1990, I-2875). Hat die Kommission das Vorliegen einer solchen Verletzung dargetan, so hat der betroffene Mitgliedstaat gegebenenfalls nachzuweisen, daß der Kommission bezüglich der daraus zu ziehenden finanziellen Konsequenzen ein Irrtum unterlaufen ist."

Mithin hat die Kommission das Vorliegen einer Verletzung des *Gemeinschaftsrechts* nachzuweisen, während es naturgemäß Sache des Mitgliedstaats ist, falls er es wünscht, den Standpunkt der Kommission zu widerlegen und gegebenenfalls mit geeigneten Nachweisen zu belegen, daß die finanziellen Konsequenzen, die Kommission aus der angeblichen Verletzung gezogen und glaubhaft gemacht hat, nicht annehmbar sind.

8. Allerdings kann diese Verteilung der Beweislast nicht als eine starre Regelung betrachtet werden, sondern ist gegebenenfalls den konkreten Umständen der Sache anzupassen. Hierbei ist davon auszugehen, daß die Mitgliedstaaten, soweit sie die gemeinsame Agrarpolitik durchführen, die Hauptverantwortung im Bereich der Verwaltung übernehmen und auch den besten Zugang zu den *materiellen* Beweismitteln haben [10]. Das genannte Urteil vom 19. Februar 1991 liefert

7 — Siehe auch die Artikel 5 Absatz 1, 4 Absatz 1 und 8 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 729/70.

8 — Die Kommission kann auch gemäß Artikel 6 der Verordnung (EWG) Nr. 283/72 des Rates vom 7. Februar 1972 betreffend die Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik sowie die Einrichtung eines einschlägigen Informationssystems (ABl. 1972, L 36, S. 1) einen Mitgliedstaat mit der Durchführung einer Verwaltungsuntersuchung beauftragen, an der die Bediensteten der Kommission teilnehmen können.

9 — Urteil vom 19. Februar 1991 in der Rechtssache C-281/89 (Italien/Kommission, Slg. 1991, I-347, Randnr. 19).

10 — Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang ebenfalls die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, der Kommission alles für die Kontrolle Notwendige zur Verfügung zu stellen, die sich aus Artikel 5 EWG-Vertrag und Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 ergibt.

hierfür ein Beispiel. Nach dem anwendbaren Gemeinschaftsrecht waren die nationalen Interventionsstellen verpflichtet, eine bestimmte Maßnahme möglichst kostengünstig durchzuführen. Die Kommission war der Auffassung, daß der betreffende Mitgliedstaat die Kosten nicht so niedrig wie möglich gehalten hatte, und nahm beim Rechnungsabschluß des EAGFL eine Berichtigung vor. Der Mitgliedstaat trat dieser Berichtigung entgegen und machte geltend, die Kommission habe diese Verletzung des Gemeinschaftsrechts nicht bewiesen. Nach Auffassung des Generalanwalts Mischo würde eine strikte Anwendung der genannten Regel über die Verteilung der Beweislast

„nicht nur dem Grundsatz ‚actori incumbit probatio' zuwiderlaufen, sondern der Kommission überdies einen sehr schwer zu erbringenden negativen Beweis aufbürden, während von dem beklagten Mitgliedstaat — der, wie unterstellt werden kann, die Bedingungen kennt, unter denen er die in Rede stehenden Vorgänge hat durchführen lassen — vernünftigerweise erwartet werden kann, daß er in der Lage ist, den positiven Beweis zu erbringen" [11].

Der Gerichtshof hat demgemäß festgestellt:

„Da dem betroffenen Mitgliedstaat sämtliche Informationen über die Bedingungen zur Verfügung stehen, unter denen der in Rede stehende Vorgang abgelaufen ist, trifft ihn die Beweislast für die Beachtung der Gemeischaftsbestimmung." [12]

9. Bezüglich der Feststellung einer Verletzung des Gemeinschaftsrechts hat die Kommission, wenn sie in ihrer endgültigen Entscheidung eine Finanzierung ablehnt, nur eine beschränkte *Begründungspflicht*:

„Wie der Gerichtshof bereits im Urteil vom 27. Januar 1981 in der Rechtssache 1251/79 (Italien/Kommission, Slg. 1981, 205) entschieden hat, bedürfen Rechnungsabschlußentscheidungen insoweit keiner detaillierten Begründung, als die betroffene Regierung an dem Verfahren der Ausarbeitung der Entscheidung weitgehend beteiligt war und sie deshalb die Gründe kannte, aus denen die Kommission der Ansicht war, die streitigen Beträge nicht zu Lasten des EAGFL übernehmen zu müssen." [13]

Anhand dieser Regeln prüfe ich nun die sechs Punkte, über die Italien und die Kommission in der uns heute beschäftigenden Rechtssache streiten.

Erster Streitpunkt: 83 977 318 963 LIT für die zusätzliche Abgabe im Sektor Milch und Milcherzeugnisse

10. Dieser erste Streitpunkt betrifft die Berechnung der ergänzenden Abgabe im Sektor Milch und Milcherzeugnisse. Diese ergänzende Abgabe, die zu der bekannten Mitverantwortungsabgabe hinzutritt, ist jedes Jahr anhand des Unterschieds zwischen der Milchproduktionsmenge und einer

11 — Schlußanträge in der Rechtssache C-281/89 (Italien/Kommission, Slg. 1991, I-354, Nr. 18).

12 — Urteil vom 19. Februar 1991 in der Rechtssache C-281/89 (Italien/Kommission, Slg. 1991, I-347, Randnr. 20).

13 — Urteil vom 24. März 1988 in der Rechtssache 347/85 (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1988, 1749, Randnr. 60).

bestimmten Referenzmenge zu berechnen [14]. Bei der Ermittlung der Milchproduktionsmenge hat die Kommission für das streitige Haushaltsjahr 1988 die Milchliefermengen, die EUROSTAT vom italienischen statistischen Dienst ISTAT mitgeteilt worden waren, für die Käselieferungen um eine entsprechende Zahl erhöht [15]. Italien tritt dieser Erhöhung, die den Betrag der zusätzlichen Abgabe um 83 977 318 963 LIT anhebt, entgegen.

Unbestreitbar sind bei der Berechnung der zusätzlichen Abgabe nicht nur die Milchlieferungen der Landwirtschaftsbetriebe, sondern auch die Käselieferungen (mit ihrem Milchequivalent) zu berücksichtigen [16]. Italien greift die Berechnung der Kommission mit drei Rügen an. Sie legt erstens und vor allem dar, daß die ISTAT-Zahl bereits die Käselieferungen umfasse, so daß die Kommission eine Doppelberechnung vorgenommen habe. Zweitens sei die Kommission ungenau vorgegangen, als sie Zahlen unterschiedlicher Natur addiert habe, konkret Zahlen des ISTAT und Zahlen des italienischen Ministeriums für Landwirtschaft und Forsten. Drittens sei die Entscheidung der Kommission nicht ausreichend begründet.

11. Auf die erste dieser drei Rügen erwidert die Kommission, daß sie für das vorausgegangene Haushaltsjahr 1987 sowie für das darauffolgende Haushaltsjahr 1989 ebenfalls der von ISTAT stammenden Zahl für die Milchlieferungen eine Zahl in Höhe der Käselieferungen hinzugefügt habe. Für diese beiden Haushaltsjahre habe Italien keinen Einwand erhoben. Die von ihr für die Käselieferungen hinzugefügte Zahl entstamme übrigens den Daten des italienischen Ministeriums für Landwirtschaft und Forsten, die für jedes der drei Haushaltsjahre verwandt worden seien. Italien habe folglich die Richtigkeit der Berechnungen der Kommission anerkannt. Demgegenüber meint Italien, es habe nie den Standpunkt der Kommission gebilligt. Daß sie die Entscheidungen von 1987 und 1989 nicht angefochten habe (was im übrigen für 1989 noch nicht endgültig feststehe), sei durch Zweckmäßigkeitserwägungen zu erklären, woraus keinerlei Folgerungen gezogen werden könnten. Die Kommission müsse die ISTAT-Zahlen ohne Erhöhung billigen, falls sie nicht beweise, daß sie unzutreffend seien.

12. Ich möchte dieses Vorbringen vor dem Hintergrund der allgemeinen Regeln über den Rechnungsabschluß des EAGFL, genauer gesagt der Regeln über die Beweislast, prüfen. Wie ich bereits ausgeführt habe (Nr. 7) ist es normalerweise in erster Linie Sache der Kommission, das Vorliegen einer Verletzung des Gemeinschaftsrechts nachzuweisen, und erst dann Sache des Mitgliedstaats, den Gegenbeweis mittels schlüssiger Beweismittel zu erbringen oder gegebenenfalls nachzuweisen, daß die Kommission fehlerhafte finanzielle Folgerungen aus der Verletzung gezogen hat. Die Anwendung dieser Regel gestaltet sich einfach für 1987, das

14 — Die zusätzliche Abgabe wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates vom 31. März 1984 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die Gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 90 vom 1. April 1984, S. 10) eingeführt. Artikel 5c Absatz 5 der Verordnung Nr. 804/68 in der Fassung der Verordnung Nr. 856/84 bestimmt, daß die zusätzlichen Abgaben „als Teil der Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte [gelten]". Das bedeutet, daß sie zu der Finanzierungsregelung der Verordnung Nr. 729/70 gehören, die weiter oben dargestellt wurde; s. oben, Fußnote 3.

15 — Punkt 4.3.10.3. Buchstabe a Absatz 3 des Zusammenfassenden Berichts über die Kontrollergebnisse im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EAGFL, Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1988 (Dokument Nr. VI/220/90 der Kommission; endgültige Fassung vom 23. November 1990 einschließlich Ergänzungen und Abänderungen); nachstehend: Zusammenfassender Bericht.

16 — Dies ergibt sich klar aus Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung Nr. 804/68, oben, Fußnote 14, und aus der zweiten Begründungserwägung der Änderungsverordnung Nr. 856/84. Nichts im schriftlichen oder mündlichen Verfahren in dieser Rechtssache läßt die Annahme zu, daß Italien diesen Punkt bestreitet.

heißt für das vorausgegangene Jahr, für das die Kommission erstmals die streitige Zahl addiert hat. In diesem Jahr hatte Italien keinerlei ergänzende Abgabe erhoben. Folglich war die Verletzung des Gemeinschaftsrechts ohne weiteres nachgewiesen. Um dieses Versäumnis zu korrigieren, mußte die Kommission selbst die Milcherzeugung schätzen. Zu diesem Zweck hat sie der ISTAT-Zahl eine Zahl in Höhe der in den ISTAT-Zahlen nicht enthaltenen Lieferungen hinzugefügt, die sie den vom italienischen Ministerium mitgeteilten Daten entnommen hatte. Italien hat weder diese Entscheidung noch diese Berechnungsmethode angegriffen.

Für das streitige Haushaltjahr 1988, in dem Italien die ergänzende Abgabe erhoben hat, ist die Lage weniger klar. In ihrer Klagebeantwortung vertritt die Kommission die Auffassung, daß die Verletzung des Gemeinschaftsrechts für dieses Haushaltsjahr die Artikel 15 und 16 der Verordnung Nr. 1546/88 betreffe [17]. Diese Vorschriften der Verordnung, die Durchführung des Systems der ergänzenden Abgabe betreffen, sehen vor, daß die Milcherzeuger nicht nur ihre Lieferungen von Milch, sondern auch die von Milcherzeugnissen zu erklären haben [18]. Dieses Argument der Kommission trägt aber zur Lösung der Frage, ob Milch und Käse zweimal eingerechnet worden sind, nichts bei. Ohne Bedeutung ist, ob die ISTAT-Zahlen auch die Käselieferungen einschließen oder ob solche Lieferungen in den Erklärungen der italienischen Milcherzeuger enthalten sind oder nicht (auf denen, wie ich annehme, die ISTAT-Statistiken beruhen).

Wie ich bereits dargelegt habe (Nr. 8), ist es sicherlich in erster Linie Sache der Kommission, die Verletzung der Gemeinschaftsregeln darzulegen, was sie vorliegend mit der Behauptung getan hat, daß die Käselieferungen nicht in den ISTAT-Zahlen enthalten seien. Nach Ansicht Italiens sind sie allerdings darin enthalten. Es handelt sich um einen *materiellen* Streitpunkt, für den die in dem Urteil vom 19. Februar 1991 aufgestellte Regel gilt, daß die Beweislast denjenigen trifft, der am einfachsten Zugang zu den materiellen Beweismitteln hat. Unbestreitbar ist dies der Mitgliedstaat, der jedoch im vorliegenden Fall nicht bewiesen hat, daß eine doppelte Berücksichtigung stattgefunden hat.

13. Bei der zweiten Rüge, mit der Kommission Ungenauigkeit vorgeworfen wird, weil sie heterogene Zahlen addiert habe, kann ich mich kürzer fassen. Wie die Kommission gegenüber dieser Rüge geltend gemacht hat, sind die von ISTAT gelieferten Zahlen wie alle statistischen Zahlen lediglich Näherungswerte. Ich sehe nicht, aus welchem Grund diese Daten nicht mit Hilfe konkreter Zahlen, die von den zuständigen italienischen Behörden stammen, ergänzt werden sollten oder sogar müßten.

14. Auch die dritte Rüge, mit der eine unzureichende Begründung geltend gemacht wird, ist nicht überzeugender, wenn man die Regeln über die Begründungspflicht der Kommission heranzieht, die ich vorstehend erwähnt habe (Nr. 9).

17 — Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 der Kommission vom 3. Juni 1988 mit den Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe nach Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 (ABl. L 139, S. 12).

18 — Artikel 16 Absatz 1 a. E. der Verordnung Nr. 1546/88: „Diese Erklärung umfaßt auch die Verkäufe von in einem landwirtschaftlichen Betrieb hergestellten Milcherzeugnissen an Großhändler, an Verarbeitungsbetriebe oder an Einzelhändler."

Zweiter Streitpunkt: 53 438 771 788 LIT Prämien für Schaf- und Ziegenfleischerzeuger

15. Im Streit ist ein Teil der Prämien mit einem Gesamtbetrag von 70 Milliarden LIT, die Italien an die Erzeuger von Schaf- und Ziegenfleisch gezahlt [19] und die Kommission nicht zu Lasten des EAGFL übernommen hat. Italien geht allerdings nicht gegen die Weigerung an, etwa 3 Milliarden LIT wegen verspäteter Zahlung zu übernehmen. Von den 67 verbleibenden Milliarden LIT, die wegen Unterlassung oder Mangelhaftigkeit der Kontrolle nicht anerkannt wurden, wurden 14 Milliarden lediglich vorläufig unter dem Vorbehalt abgelehnt, daß Italien ergänzende Beweise beibringe. Die vorliegende Klage betrifft mithin nur die endgültig abgelehnten 53 438 771 788 LIT.

Italien begegnet der Ablehnung mit zwei Rügen. Die Kommission habe erstens nicht den Nachweis für das Fehlen oder die Mangelhaftigkeit der Kontrollen in Italien geführt. Zweitens habe sie unzulässigerweise die Ergebnisse von Untersuchungen, die sie für bestimmte Regionen durchgeführt habe, im Wege der Hochrechnung auf andere Regionen übertragen.

16. Ich beginne mit der ersten der beiden Rügen. In Punkt 4.6.7.5. des Zusammenfassenden Berichts hat die Kommission eingehend dargelegt, auf welcher Grundlage sie es für notwendig erachtet habe, eine finanzielle Berichtigung wegen fehlender oder unzureichender Kontrolle vorzunehmen. Sie hatte eine Kontrolle der Mechanismen und Verfahrensweisen für die Gewährung der genannten Prämien in Italien durchgeführt [20]. Diese Kontrolle hat gezeigt, daß die von den italienischen Behörden verwendeten Beweisunterlagen mangelhaft, ja bisweilen überhaupt nicht vorhanden waren. Es ließ sich ebenfalls nicht nachprüfen, ob die Prämien, wie die anwendbaren Gemeinschaftsvorschriften es verlangen, nur für solche Tiere gewährt worden waren, die mindestens zwei Monate lang in den Betrieben verblieben waren. Italienische Beamte hatten der Kommission gesagt und die Nachprüfungen der Kommission an Ort und Stelle hatten gezeigt, daß die Tiere häufig vor Ablauf dieser Frist geschlachtet wurden, daß die Erzeuger (zum Zweck der Steuerhinterziehung) keine Nachweisunterlagen aufhoben und die Inspektoren häufig auf jede Kontrolle verzichteten. Außerdem hatten Abweichungen bei den Zahlen zu dem Verdacht geführt, daß die Daten bezüglich der Zahl der Tiere künstlich aufgebläht waren. Im übrigen hat die Kommission nicht nur die Verfahren in den einzelnen Regionen, sondern auch unmittelbar eine Reihe von zufällig ausgewählten Akten geprüft. Diese Kontrollen haben zu recht seltsamen Ergebnissen geführt. So zeigte eine an Ort und Stelle durchgeführte Überprüfung in sizilianischen Betrieben, daß die Zahl der vorhandenen Tiere lediglich 1,5 % der Zahl der Tiere erreichte, für die eine Prämie gewährt worden war!

Italien bestreitet diese Feststellungen der Kommission nicht, zumindest widerlegt es sie nicht [21]. Es macht lediglich geltend, diese Feststellungen seien nur objektiv ungewisse

19 — Diese Prämien werden aufgrund der Verordnung (EWG) Nr. 1837/80 des Rates vom 27. Juni 1980 über die Gemeinsame Marktorganisation für Schaf- und Ziegenfleisch (ABl. L 183, S. 1) gewährt.

20 — Natur und Methode dieser Kontrolle werden in Punkt 3.3.6.2.3. des Zusammenfassenden Berichts dargestellt.

21 — Dies ergibt sich sowohl aus dem Vorbringen Italiens im schriftlichen Verfahren und in der mündlichen Verhandlung als auch aus den von der Kommission vorgelegten Unterlagen, insbesondere aus dem Schreiben der italienischen Interventionsstelle AIMA an die Kommission vom 22. September 1990.

Indizien, an die man keine weitgehenden finanziellen Folgerungen knüpfen könne, und die festgestellten Verfehlungen seien auf Schwierigkeiten zurückzuführen, die Italien nicht angelastet werden könnten.

17. Mich überzeugt das Vorbringen nicht, daß die Feststellungen der Kommission zu unsicher seien, als daß man wichtige finanzielle Konsequenzen mit ihnen verbinden könnte. Die Feststellungen der Kommission, wie sie in dem Zusammenfassenden Bericht dargestellt sind, sind bei weitem ausreichend, um eine Versagung der Finanzierung zu rechtfertigen. Die Kommission ist offensichtlich methodisch vorgegangen [22] und hat verschiedene Beweise beschaffen können.

Mit seinem Vorbringen, daß die Kommission sich ausschließlich auf Indizien und nicht auf objektiv gesicherte Tatsachen stütze [23], scheint Italien geltend zu machen, daß die Kommission die Finanzierung nur solcher Prämien ablehnen könne, deren Unregelmäßigkeit sie individuell und konkret nachweise. Eine solche Behauptung zeugt von einer unzutreffenden Auslegung der Grundregeln über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik.

Wie ich in meinen Vorbemerkungen ausgeführt habe, ist es Sache des Mitgliedstaats, über die Regelmäßigkeit der individuellen Beihilfen zu wachen. Die Kommission, die Finanzierung der Ausgaben abzulehnen hat, die unter Verletzung des Gemeinschaftsrechts erfolgt sind, kann sich auf den Nachweis beschränken, daß eine Verletzung des Gemeinschaftsrechts z. B. infolge des Fehlens oder der Mangelhaftigkeit der Kontrollen der nationalen Behörden vorliegt [24].

18. Italien hat ferner, wenn auch ohne große Überzeugung, geltend gemacht, daß die festgestellten Mängel ihm nicht angelastet werden können, da es getan habe, was es angesichts der gegenwärtigen beschränkten Möglichkeit der rechtlichen Mittel unter Berücksichtigung der objektiven sozioökonomischen Lage und der Merkmale der Schaf- und Ziegenzucht in Italien habe tun können. Auch dieses Vorbringen überzeugt mich nicht. Selbst wenn man annimmt, daß der Abrechnungsmodus des EAGFL ein solches Vorbringen gestattet — was angesichts seiner objektiven und strengen Natur zweifelhaft ist (siehe oben, Nr. 5) —, ist es im vorliegenden Fall doch wenig überzeugend. Einem Schreiben der italienischen Behörden vom 22. September 1990, das die Kommission zu den Akten gereicht hat, läßt sich entnehmen, daß zu den angeblichen Umständen höherer Gewalt die Steuer- und Buchhaltungsregelung, die von den italienischen Behörden beeinflußt werden, gehören und daß es offensichtlich möglich ist, die Kontrollmechanismen zu verbessern [25].

19. Ich komme damit zur zweiten Rüge, die angeblich nicht gerechtfertigte Hochrech-

22 — Das gilt insbesondere für die Methode der Bestimmung des Gewichts zur Ermittlung des Alters der Tiere, die von Italien bestritten wird. Aus den von der Kommission mit der Klagebeantwortung vorgelegten Unterlagen ergibt sich, daß ihre Methode vorsichtig und vernünftig ist und gegenüber den italienischen Behörden ausreichend begründet wurde.

23 — Die Kommission hat darauf hingewiesen und der Zusammenfassende Bericht hat bestätigt, daß sie tatsächlich in spezifischer Weise eine Reihe konkreter Unregelmäßigkeiten festgestellt hat. Es handelt sich indessen nicht um eine notwendige Vorbedingung für die Annahme der Kommission, daß die Kontrolle unzureichend gewesen sei.

24 — Siehe Urteil vom 21. Februar 1989 in der Rechtssache 214/86 (Griechenland/Kommission, Slg. 1989, 367). In dieser Rechtssache hatte der Mitgliedstaat behauptet, die Kommission könne eine Berichtigung nicht auf die Analyse von Proben stützen, die zum Zeitpunkt des Verkaufs des Getreides nach zweijähriger Lagerung entnommen worden seien, sondern hätte die Qualität des Getreides zum Zeitpunkt der Übernahme untersuchen müssen. In Randnummer 17 der Gründe hat der Gerichtshof zu diesem Vorbringen festgestellt, daß es Sache der Mitgliedstaaten sei, sich zu vergewissern, daß die vom EAGFL finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden seien. Die Kommission ist nicht verpflichtet, die Ordnungsmäßigkeit jeder Interventionsmaßnahme zu überprüfen.

25 — Im elften Absatz des genannten Schreibens heißt es: „Augenfällig wird das in anderen Sektoren verwendete System der Karten eine umfassende und wirksame Kontrolle der im Rahmen der betreffenden Regelung gewährten Beihilfen ermöglichen."

nung betrifft. Die Kommission hat Kontrollen in sieben Regionen durchgeführt, die insgesamt 77 % der von Italien erklärten Ausgaben repräsentieren. In jeder dieser Regionen erfassen die Kontrollen die wichtigste oder die wichtigsten Provinzen. Die Ergebnisse dieser Kontrollen wurden jedesmal für die gesamte Region verallgemeinert. Auf diese Weise ist die Kommission zu einem Betrag von 53 438 771 788 LIT endgültig abgelehnter Ausgaben gelangt.

Für die Regionen, in denen keine Kontrolle durchgeführt wurde, wurde anhand der Durchschnittszahl der kontrollierten Regionen eine Hochrechnung vorgenommen. Diese Hochrechnung gilt allerdings unter dem Vorbehalt, daß Italien nicht den Gegenbeweis führt. Es handelt sich um die 14 Milliarden LIT, die Italien im vorliegenden Fall nicht angefochten hat (siehe oben, Nr. 15). Sowohl im schriftlichen Verfahren als auch in der mündlichen Verhandlung hat Italien in diesem Punkt durch sein Vorbringen gegen die Hochrechnung der Zahlen aus kontrollierten Regionen auf nicht kontrollierte Regionen Verwirrung gestiftet, obwohl diese Hochrechnung nicht Gegenstand der vorliegenden Klage ist.

Die Hochrechnung innerhalb jeder kontrollierten Region, um die es im vorliegenden Fall geht, scheint mir keine besonderen Probleme zu bieten. Würde man der Kommission diese Möglichkeit versperren, liefe das auf die von mir schon oben (Nr. 17) zurückgewiesene These hinaus, daß die Kommission nur solche Ausgaben nicht anerkennen könne, deren Unregelmäßigkeit sie individuell und konkret nachweise [26].

26 — Zur Anwendung der Hochrechnung vgl. auch meine Schlußanträge vom 24. Januar 1990 in der Rechtssache C-8/88 (Deutschland/Kommission, Slg. 1990, I-2334, Nrn. 29 und 30) und die Schlußanträge des Generalanwalts Gulmann vom 17. März 1992 in der Rechtssache C-385/89 (Griechenland/Kommission, Slg. 1992, I-3225, Nrn. 54 und 55).

Dritter Streitpunkt: 711 001 829 LIT und 1 554 528 324 LIT für zur Intervention eingelagerten Tabak

20. Dieser Streitpunkt bezieht sich auf zwei finanzielle Berichtigungen durch die Kommission. Die erste Berichtigung (Punkt 4.9.2.1. des Zusammenfassenden Berichts) wurde im Anschluß an eine Kontrolle des zur Intervention eingelagerten Tabaks durchgeführt, in deren Verlauf die Kommission festgestellt hat, daß ein Teil des Tabaks nicht den Mindestqualitätserfordernissen nach der Gemeinschaftsregelung entsprach [27]. Die zweite Berichtigung (Punkt 4.9.2.3. des zusammenfassenden Berichts) wurde im Anschluß an eine andere Kontrolle durchgeführt, die sich auf eine bestimmte Partie bezog und in deren Verlauf die Kommission feststellte, daß ein Teil des Tabaks minderer Qualität war, so daß ein zu hoher Preis bezahlt worden war.

Italien beanstandet diese Berichtigung mit zwei Rügen. Die erste — und wichtigste — Rüge geht dahin, daß die Kontrollen, auf die Berichtigungen gestützt worden seien, rechtswidrig seien, weil die Kommission sie selbst durchgeführt habe. Mit der zweiten Rüge bringt Italien eine Reihe von Beanstandungen gegen die von der Kommission benutzte Kontrollmethode sowie gegen die von ihr gezogenen Folgerungen vor und macht geltend, daß die Kommission zumindest die Ablehnung der Finanzierung nicht ausreichend begründet habe.

27 — Artikel 5 der Verordnung (EWG) Nr. 1467/70 des Rates vom 20. Juli 1970 zur Festlegung bestimmter Grundregeln für die Intervention auf dem Rohtabaksektor (ABl. L 164 vom 27. Juli 1970, S. 32) bestimmt: „Die Interventionsstellen kaufen nur Tabak an, der den auf der Grundlage der Einteilung der Sorten und Qualitäten festzulegenden Mindestqualitätsmerkmalen entspricht." Diese Mindestqualitätsmerkmale sind in Artikel 6 Absatz 2 und in Anhang III der Verordnung (EWG) Nr. 1727/70 der Kommission vom 25. August 1980 über Durchführungsbestimmungen für die Intervention bei Rohtabak (ABl. 1970, L 191, S. 5) festgelegt.

21. Ich beginne mit der ersten Rüge. Nach Ansicht Italiens muß der Gerichtshof die Entscheidung der Kommission für nichtig erklären, weil diese Entscheidung auf der Entnahme und der Analyse einer Probe durch Bedienstete der Kommission beruhe. Italien verweist insoweit auf das Urteil des Gerichtshofes vom 9. Oktober 1990 in der Rechtssache C-366/88 [28].

Dieses Urteil betraf eine von Frankreich erhobene Nichtigkeitsklage gegen eine interne Dienstanweisung der Kommission über die Entnahme und Analyse von Proben durch Bedienstete der Kommission im Rahmen der Kontrolle des EAGFL. Nach Auffassung Frankreichs verstieß diese Dienstanweisung gegen Artikel 9 der bereits genannten Grundverordnung [29]. Das Gericht ist dem gefolgt und hat die Dienstanweisung aufgehoben. Im zweiten Satz der Randnummer 22 dieses Urteils heißt es:

„Entsprechend dem durch diesen Artikel eingeführten Kontrollsystem sind Probenahmen und Analysen, die sich als notwendig erweisen, von dem Mitgliedstaat entweder auf eigene Initiative im Rahmen der ihm durch Artikel 8 Absatz 1 übertragenen Verantwortlichkeiten oder auf Ersuchen der Kommission gemäß Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 3 durchzuführen."

22. Die Art und Weise, wie sich Italien hier und heute auf diese Ausführungen beruft, macht eine sorgfältige Prüfung der Bedeutung des Urteils in der Rechtssache C-366/88 notwendig. In späteren Urteilen hat der Gerichtshof auf dieses Urteil nicht verwiesen. Ein Mitgliedstaat hat sich in einer einzigen anderen Rechtssache so wie Italien heute auf dieses Urteil berufen [30]. Der Gerichtshof hat sich mit diesem Vorbringen nicht befaßt, weil er es für unzulässig hielt [31]. Generalanwalt Gulmann hat sich in seinen Schlußanträgen in dieser Rechtssache zu dem Urteil in der Rechtssache C-366/88 geäußert, das er als „meines Erachtens in diesem Punkt etwas überraschend" bezeichnete. In der vorliegenden Rechtssache müssen wir auf das Urteil C-366/88 eingehen und zumindest seiner Randnummer 22 eine begrenzte Bedeutung zumessen. Dieses Urteil würde nämlich, wenn man es weit auslegte, der Rechtsprechung des Gerichtshofes in zahlreichen EAGFL-Sachen, meines Erachtens aber auch den Regelungen der Verordnung Nr. 729/70 widersprechen. Ferner würde, wenn man ihm eine weite Bedeutung beimessen würde, die wirksame Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik in schwerwiegender Weise kompromitiert. Gestatten Sie mir, jeden dieser Punkte im einzelnen auszuführen.

23. Der Gerichtshof entscheidet in regelmäßigen Abständen über Klagen der Mitgliedstaaten gegen den Rechnungsabschluß des EAGFL durch die Kommission. Der Streit geht im allgemeinen um eine finanzielle Korrektur, die Kommission im Anschluß an eine von ihr durchgeführte Kontrolle vorgenommen hat. Zu dieser Kontrolle gehören häufig eine Entnahme oder Analyse von Proben durch Bedienstete der Kommission. Der Gerichtshof hat nie etwas dagegen einzuwenden gehabt. Dies gilt nicht nur für die Zeit vor, sondern auch für die Zeit nach dem Urteil C-366/88. In den meisten dieser Urteile hat sich sicherlich die Frage der Zuständigkeit der Kommission zur Entnahme und Analyse von Proben nicht unmittelbar gestellt, weil der betreffende Mitgliedstaat diese Zuständigkeit nicht in

28 — Urteil vom 9. Oktober 1990 in der Rechtssache C-366/88 (Frankreich/Kommission, Slg. 1990, I-3571).

29 — Siehe oben, Nrn. 2 ff., insbesondere Nr. 6.

30 — Es handelt sich um das Urteil vom 20. Mai 1992 in der Rechtssache C-385/89 (Griechenland/Kommission, Slg. 1992, I-3225).

31 — Randnrn. 20 und 21 des vorgenannten Urteils.

Frage stellte [32]. Einige Urteile enthalten indessen Ausführungen, die schwer mit der Aussage des Urteils C-366/88 zu vereinbaren sind. Dies gilt unter anderem für das Urteil Griechenland/Kommission vom 21. Februar 1989 [33], in dem (in den Randnrn. 17 und 18) inzidenter ausgeführt wird, daß die Kommission berechtigt sei, jederzeit von den ihr nach Artikel 9 der Verordnung Nr. 729/70 übertragenen Kontrollbefugnissen Gebrauch zu machen, insbesondere dann, wenn sie Informationen erhalte, die Zweifel an der Wirksamkeit der nationalen Kontrollen aufkommen lassen könnten. In dieser Rechtssache hatte die Kommission die griechische Interventionsstelle im Anschluß an Beschwerden bezüglich der Qualität des Hartweizens ersucht, ihr Proben zukommen zu lassen, und hatte diese selbst durch ein Labor in einem anderen Mitgliedstaat untersuchen lassen.

Dieses Urteil, in dem der Gerichtshof, ohne daß dies ein Problem gewesen zu sein scheint, entschieden hat, daß die Kommission selbst Analysen durchführen kann, dürfte nur schwer mit der Aussage des Urteils C-366/88 vereinbar sein.

Noch deutlicher ist der Widerspruch im Falle des Urteiles Petruzzi und Longo, das am 10. Oktober 1991 und damit nach dem Urteil C-366/88 erlassen wurde. Ein italienisches Gericht hatte die Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt, ob die Ergebnisse einer Analyse, die zum Zeitpunkt des Angebots von Öl zur Intervention durchgeführt worden war, durch eine spätere Analyse in Frage gestellt werden können. Aus Nummer 7 des Sitzungsberichts ergibt sich, daß diese spätere Analyse von Laboratorien für Rechnung der Kommission durchgeführt worden war.

32 — Oder weil die Frage, wie bei dem vorgenannten Urteil vom 20. Mai 1992 in der Rechtssache C-385/89, auf der Ebene des Verfahrens vermieden werden konnte.

33 — Urteil vom 21. Februar 1989 in der Rechtssache 214/86 (Griechenland/Kommission, Slg. 1989, 367).

In Randnummer 15 des Urteils führt der Gerichtshof Artikel 8 Absatz 1 und Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 an (s. oben, Nrn. 4 und 7) und erklärt sodann:

„16 Aus diesen Vorschriften, die darauf abzielen, den betreffenden Behörden die notwendigen Befugnisse zu verleihen, um zu verhindern, daß der EAGFL Ausgaben für Interventionsmaßnahmen übernimmt, die in eine dem Gemeinschaftsrecht nicht entsprechenden Weise durchgeführt wurden, ergibt sich, daß eine nachträgliche Kontrolle der ursprünglichen Einstufung des Öls in die Zuständigkeit der Kommission fällt.

17 Es ist hinzuzufügen, daß die Wirksamkeit nachträglicher Kontrollen der ursprünglichen Einstufung des Öls voraussetzt, daß die Kommission die Möglichkeit hat, jedes Analysesystem anzuwenden, durch das mit völliger Sicherheit geklärt werden kann, ob die Einstufung des Öls zu dem Zeitpunkt, zu dem es zur Intervention angeboten wurde, den in der anwendbaren Gemeinschaftsregelung genannten Bezeichnungskriterien entsprach.

18 Daher ist dem nationalen Gericht zu antworten, daß die Kommission nach dem Gemeinschaftsrecht, um die Ordnungsmäßigkeit der Interventionsmaßnahmen unter strengen Zuverlässigkeitsbedingungen zu prüfen, eine Kontrolle vornehmen kann, die nicht in einer bloßen Wiederholung der zu dem Zeitpunkt, zu dem das Öl zur Intervention angeboten wurde, durchgeführten Analysen besteht."

In dieser Passage entscheidet der Gerichtshof mithin, daß die Kommission nach der Verordnung 729/70 *sehr wohl* befugt ist, selbst Analysen zur Kontrolle der zuvor von dem

betreffenden Mitgliedstaat durchgeführten Analysen durchzuführen.

24. Auch eine aufmerksame Durchsicht der Verordnung Nr. 729/70 [34] zeigt, daß das Urteil C-366/88 nicht als Präzedenzentscheidung für den vorliegenden Streitpunkt gelten kann. Die Kontrollbefugnis der Kommission im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EAGFL ist in Artikel 9 der Verordnung geregelt, in dessen Absatz 1 Unterabsatz 1 es heißt:

„Die Mitgliedstaaten stellen der Kommission alle für das Funktionieren des Fonds erforderlichen Auskünfte zur Verfügung und treffen alle Maßnahmen, die geeignet sind, etwaige Kontrollen — einschließlich Prüfungen an Ort und Stelle — zu erleichtern, deren Durchführung die Kommission im Rahmen der Abwicklung der gemeinschaftlichen Finanzierung als zweckmäßig erachtet."

Meines Erachtens zeigt diese Vorschrift, daß die Kommission selbst *alle* Kontrollen, die sie im Rahmen der Abwicklung der gemeinschaftlichen Finanzierung für zweckdienlich erachtet, selbst durchführen kann und daß die Mitgliedstaaten diese Kontrollen zu erleichtern haben. Zu diesen Kontrollen gehören *auch*, wie in dem angeführten Artikel ausdrücklich festgelegt ist, Prüfungen an Ort und Stelle, d. h. insbesondere — aber nicht ausschließlich —, wie sich aus Absatz 2 dieses Artikels ergibt, Kontrollen der Verwaltungsunterlagen. Diese letztgenannten Kontrollen sind meines Erachtens in Absatz 2 Unterabsatz 1 nur aufgeführt, um klarzustellen, daß die Kommission *tatsächlich* Zugang zu den Verwaltungsunterlagen der nationalen Behörden hat, was in der Tat eine erhebliche Einmischung der Kommission in die nationale Verwaltung darstellt. Daß die Kontrollbefugnis der Kommission über solche Verwaltungsnachprüfungen hinausgeht, ergibt sich aus Absatz 2 Unterabsatz 2, in dem es heißt, daß die Bediensteten des betreffenden Mitgliedstaats sich an den Prüfungen der Kommission „beteiligen" können. Diese Überprüfungen können schwerlich Verwaltungsdaten des Mitgliedstaats betreffen, weil in diesem Fall die nationale Verwaltung selbst „Gegenstand" der Kontrolle ist, an der dessen Bedienstete von Hause aus beteiligt sind. Die umfassende Kontrollbefugnis der Kommission ergibt sich auch aus Absatz 2 Unterabsatz 4, der von „Prüfungen oder *Nachforschungen*" spricht, an denen die Kommission im Einvernehmen mit den betreffenden Mitgliedstaaten die Verwaltungen dieser Mitgliedstaaten beteiligen kann.

25. In der Rechtssache, über die Sie hier zu entscheiden haben, vertritt die Kommission folglich die Auffassung, daß das Urteil C-366/88 ausschließlich die Beziehung zu den Beihilfenempfängern, nicht aber die Beziehung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten betrifft. Die Kommission macht zu Recht auf diese Unterscheidung aufmerksam. Wie ich bereits ausgeführt habe (Nrn. 3 ff.), haben die Kommission und die Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Aufgaben. Soweit der Mitgliedstaat die gemeinsame Agrarpolitik durchführt, ist er sozusagen allein verantwortlich für die Beziehungen zu den Beihilfeempfängern. Im Hinblick auf den in Artikel 5 EWG-Vertrag verankerten Grundsatz der Zusammenarbeit der Verwaltungen würde naturgemäß nichts den Mitgliedstaat hindern, insoweit den Beistand der Kommission in Anspruch zu nehmen. Insoweit spielt die Kommission aber allenfalls eine Nebenrolle im Hintergrund. Etwas ganz anderes gilt für die Beziehung zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EAGFL. Hier hat die Kommission eine zentrale Rolle als Wächterin über die

34 — S. oben, Nr. 2.

Interessen der Gemeinschaft (und mittelbar der anderen Mitgliedstaaten) und hat daher zu prüfen, ob die Ausgaben der Mitgliedstaaten den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts entsprachen. Eine solche „zweitrangige", d. h. die Mitgliedstaaten betreffende Kontrolle verlangt in erster Linie, daß Verwaltungsüberprüfungen durchgeführt werden, darf indessen nicht auf solche Überprüfungen beschränkt bleiben. Die „zweitrangige" Kontrolle der Kommission muß auch Analysen umfassen, die Kommission selbst durchführt, um die Analysen der Mitgliedstaaten in deren Beziehung zu den begünstigten Betrieben zu überprüfen.

26. Meines Erachtens ergibt sich sowohl aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes zum EAGFL als auch aus der Regelung des Artikels 9 der Verordnung Nr. 729/70, daß die Auslegung des Urteils C-366/88 ausschließlich die Befugnis der Kommission für „allgemeine Regeln für die unmittelbare Entnahme von Proben von Erzeugnissen in den Unternehmen" betrifft (Randnr. 14 des Urteils), mit anderen Worten die Einmischung in die Beziehung zu dem begünstigten Unternehmen [35] durch den Erlaß allgemeiner Regeln [36]. Folglich wird in dem Urteil hierzu festgestellt, daß in der Verordnung Nr. 729/70 keine Befugnis vorgesehen ist,

„Vorschriften zu erlassen, die über den Wortlaut des Artikels 9 der Verordnung Nr. 729/70 hinausgehen, ... und daß ohnehin nach Artikel 9 Absatz 3 allein der Rat befugt ist, Grundregeln für die Anwendung dieser Vorschrift festzulegen" (Randnr. 24 des Urteils).

Mithin läßt sich meines Erachtens aus der oben wiedergegebenen (Nr. 21) Randnummer 22 der Gründe nicht ableiten, daß die Kommission nicht selbst Proben entnehmen und analysieren könnte, um die zur Intervention eingelagerten Erzeugnisse zu kontrollieren und mithin — innerhalb der Beziehung zwischen Kommission und Mitgliedstaaten — die früheren Feststellungen der Mitgliedstaaten gegenüber den begünstigten Unternehmen zu überprüfen [37].

Im übrigen würde — und dies ist der Kern des dritten Arguments, das ich gegen eine weite Auslegung des Urteils C-366/88 ins Feld geführt habe — die Möglichkeit der Kommission, ihre Kontrollaufgabe wirksam zu erfüllen, beträchtlich eingeschränkt, wenn man ihr die Befugnis vorenthalten würde, selbst Proben zu entnehmen und zu analysieren. Der Sachverhalt der vorliegenden Rechtssache bietet eine gute Illustration der schwerwiegenden Probleme, denen sich die Kommission bei der Erfüllung ihrer Aufgabe gegenübersieht. In einem kürzlich ergangenen Urteil vom 27. Oktober 1992 hat der Gerichtshof zur Befugnis der Kommission, Unternehmen, die Unregelmäßigkeiten begangen haben, von jeder zukünftigen Finanzierung auszuschließen, ausgeführt:

„Der Leistungsausschluß ... [dient] der Bekämpfung der zahlreichen Unregelmäßig-

35 — In Randnummer 18 der Gründe hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, daß sich die für nichtig erklärte Regelung zu Lasten der betroffenen Privatpersonen auswirken könne.

36 — Generalanwalt Tesauro hat übrigens in Nr. 33 seiner Schlußanträge in der Rechtssache C-366/88 vorgeschlagen, die Entscheidungsformel des Urteils lediglich auf Absatz 3 des Artikels 9 der Verordnung Nr. 729/70 zu stützen (Sgl. 1990, I-3593).

37 — Das bedeutet nicht, daß die Analysen, die von der Kommission im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EAGFL gegenüber den Mitgliedstaaten durchgeführt werden, keine Auswirkung auf die Beziehung zu den Empfängern haben könnten. Aus dem sachlichen Zusammenhang des Urteils Petruzzi und Longo ergibt sich nämlich, daß die italienischen Behörden das Ergebnis der von der Kommission durchgeführten Analysen in ihren Beziehungen zu den betroffenen Privatparteien benutzt haben.

keiten, die im Rahmen der landwirtschaftlichen Beihilfen begangen werden; diese können die Maßnahmen beeinträchtigen, die Gemeinschaftsorgane auf diesem Gebiet ergriffen haben, um die Märkte zu stabilisieren, die Lebenshaltung der Landwirte zu stützen und für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen, und dabei den Gemeinschaftshaushalt erheblich belasten." [38]

27. Ich komme damit zur zweiten Rüge, die sich auf die Methode, die Kommission im Rahmen ihrer Kontrolle angewandt hat, und auf die Begründung ihrer Entscheidung bezieht. Insoweit werde ich die beiden von Italien beanstandeten finanziellen Berichtigungen getrennt behandeln.

28. Die erste finanzielle Berichtigung in Höhe von 711 001 829 LIT wurde im Anschluß an eine Kontrolle zwischen dem 7. und dem 14. Februar 1988 vorgenommen (s. Punkt 4.9.2.1. des Zusammenfassenden Berichts). Italien beanstandet diese Kontrolle in dreifacher Hinsicht: Die entnommenen Proben seien nicht repräsentativ (60 von insgesamt 50 459 Paketen), die Kommission habe den Qualitätsverlust des Tabaks infolge der langen Lagerdauer nicht berücksichtigt, und schließlich seien die Proben nicht sorgfältig verpackt und transportiert worden. Diese Beanstandungen seien gegenüber der Kommission während des Verfahrens des Rechnungsabschlusses des EAGFL erhoben, von dieser jedoch nicht ausreichend berücksichtigt worden.

29. Die Kommission hat mit ihrer Gegenerwiderung die erforderlichen Nachweise vorgelegt, aus denen sich ergibt, daß sie diese einzelnen Beanstandungen im Rahmen eines Briefwechsels mit den italienischen Behörden geprüft, ihre Standpunkte dargelegt und angesichts der fortbestehenden Uneinigkeit die italienischen Behörden zu einem Gespräch am 9. Januar 1991 gebeten hat. Die Kommission legt dar — und dies ergibt sich auch eindeutig aus dem Zusammenfassenden Bericht [39] —, daß sie die Beanstandungen bezüglich der natürlichen Alterung des Tabaks und der Verpackung und des Transports der Muster tatsächlich berücksichtigt hat. Italien hat nichts Konkretes vorgebracht, was erlauben würde, das Verhalten der Kommission in diesem Punkt weiterhin in Zweifel zu ziehen. Bezüglich der Repräsentativität der Muster hat die Kommission sowohl in dem Zusammenfassenden Bericht als auch in ihrer Gegenerwiderung vor dem Gerichtshof die von ihr angewandte Methode dargelegt. Italien hat hierzu nichts weiter vorgetragen und sich lediglich darauf beschränkt, die Zahl der Muster, nämlich 60 von insgesamt 50 459 Päckchen, anzugeben. Meines Erachtens läßt sich dieser Zahl allein nichts entnehmen. Der Wert eines statistischen Ergebnisses hängt von zahlreichen Faktoren ab, und kleine, zufällig ausgewählte Muster können je nach den Umständen ausreichend repräsentativ sein. Mit Ausnahme der Zahl der Proben bringt Italien nichts weiter dafür vor, daß die Methode der Kommission nicht vernünftig gewesen oder gegenüber der Klägerin nicht ausreichend begründet worden wäre.

30. Die zweite finanzielle Berichtigung in Höhe von 1 554 528 324 LIT fand im Anschluß an eine Kontrolle zwischen dem 15. und dem 19. Januar 1990 statt (s. Punkt 4.9.2.3. des Zusammenfassenden Berichts). Gegen diese Berichtigung wendet sich Italien

38 — Urteil vom 27. Oktober 1992 in der Rechtssache C-240/90 (Deutschland/Kommission, Slg. 1992, I-5383, Randnr. 19).

39 — In Punkt 4.9.2.1.5. heißt es wie folgt: „Demgegenüber wird akzeptiert, daß Blätter mit auffälligen Beschädigungen, deren Oberfläche zu mehr als einem Drittel beschädigt ist, nicht in die Berechnung der Berichtigung eingehen, weil diese Beschädigungen in der Tat während der Entnahme und dem Transport der Proben entstanden sein können." Die finanzielle Berichtigung ist dementsprechend angepaßt worden.

mit mehreren Argumenten: Die Kontrolle sei von den gleichen Sachverständigen und nach der gleichen Methode wie die Kontrolle zwischen dem 7. und dem 14. Februar 1988 durchgeführt worden und weise daher die gleichen Mängel auf. Dies ist tatsächlich unzutreffend, worauf die Kommission hingewiesen hat und wie sich auch aus dem Zusammenfassenden Bericht ergibt. Die Kontrolle zwischen dem 15. und 19. Januar 1990 bestand nämlich nicht in der Entnahme und der Analyse von Proben, sondern in einer körperlichen Kontrolle („Besichtigung") des eingelagerten Tabaks an Ort und Stelle. Italien bringt jedenfalls nichts anderes vor, was an der Regelgerechtheit der Methode der Kommission Zweifel lassen könnte.

Italien verweist schließlich auf eine Niederschrift vom 19. Januar 1990 im Anschluß an die Kontrolle, in der kontrollierende Bedienstete der Kommission erklärt haben soll, daß die Ergebnisse der Prüfung nicht zu einer finanziellen Berichtigung führten. Die Kommission hat mit einem Schreiben vom 27. Februar 1990, das sie auch beim Gerichtshof eingereicht hat, dieser Erklärung widersprochen. Sie weist in diesem Schreiben darauf hin, daß ein mit der Überprüfung beauftragter Bediensteter offenkundig nicht befugt sei, endgültige Folgerungen für die Finanzierung zu ziehen [40]. Seine Aufgabe und die Aufgabe der am Ende der Kontrolle erfolgten Niederschrift beschränkten sich auf tatsächliche Feststellungen. Das scheint mir auf der Hand zu liegen. Angesichts dieses Schreibens und des Widerspruchs, den es enthält, konnte Italien vernünftigerweise der Erklärung in der Niederschrift keinerlei Bedeutung beimessen.

40 — Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 bestimmt, daß die Kommission nach Anhörung des Ausschusses des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft über den Rechnungsabschluß nach den in Artikel 13 der Verordnung festgelegten Verfahren entscheidet.

Italien macht schließlich geltend, es habe mit Schreiben vom 18. Juli 1990 weitere Überprüfungen gefordert und die Kommission habe dieses Ersuchen in keiner Weise berücksichtigt. Diese letzte Behauptung, daß die Kommission auf das Ersuchen Italiens nicht reagiert habe, ist tatsächlich unzutreffend, wie sich aus dem Schreiben vom 15. Oktober 1990 der Kommission ergibt, das diese dem Gerichtshof vorgelegt hat. Da es an weiterem oder konkreterem Vorbringen fehlt, ist die Klage Italiens in diesem Punkt folglich abzuweisen.

Vierter Streitpunkt: 60 808 737 217 LIT für zur Intervention angebotenes Olivenöl [41]

31. Auch dieser Streitpunkt kann in zwei Unterpunkte geteilt werden. Der erste betrifft das Haushaltsjahr 1988. Für dieses Jahr hat die Kommission eine Berichtigung in Höhe von 34 172 079 373 LIT im Anschluß an eine Überprüfung vorgenommen, die gezeigt hatte, daß nahezu das gesamte in diesem Jahr eingelagerte Olivenöl geringerer als der zur Intervention erklärten Qualität war [42]. Der zweite Streitpunkt betrifft eine weitere, von den beiden Parteien als „Untersuchung Assitol" bezeichnete Überprüfung für die Haushaltsjahre 1985, 1986 und 1987, die gezeigt hat, daß ein Teil des Olivenöls geringerer Qualität war. Aus diesem Grund hat die Kommission eine Gesamtberichtigung von 26 636 657 844 LIT vorgenommen.

41 — Punkt 5.1. des Zusammenfassenden Berichts.

42 — Gemäß Artikel 2 Absatz 5 der Verordnung (EWG) Nr. 3472/85 der Kommission vom 10. September 1985 über den Ankauf und die Lagerung von Olivenöl durch die Interventionsstellen (ABl. 1985, L 333, S. 5) haben die Interventionsstellen die Qualität des angebotenen Olivenöls nach den Begriffsbestimmungen zu prüfen, die in Artikel 35 und im Anhang der Verordnung (EWG) Nr. 136/66 des Rates vom 22. September 1966 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Fette (ABl. L 172, S. 3025) festgelegt wurden, die ihrerseits durch die Verordnung (EWG) Nr. 1058/77 der Kommission vom 18. Mai 1977 über Merkmale von Olivenöl und einigen Olivenöl enthaltenen Erzeugnissen sowie zur Änderung des Schemas des gemeinsamen Zolltarifs in bezug auf Olivenöl (ABl. L 128, S. 6) durchgeführt wurde.

32. Beim ersten Punkt ist nur eine geringe Meinungsverschiedenheit festzustellen. Aus der Klageschrift ergibt sich, daß Italien insoweit rein vorsorglich einen Antrag gestellt hat. Italien hat nämlich die Untersuchung von 1988 nie in Frage gestellt [43], sondern die finanziellen Konsequenzen ganz im Gegenteil ausdrücklich gebilligt [44]. Ein Problem trat aber auf, als Italien unter Berufung auf die Ergebnisse der Untersuchung bei den Privatpersonen, die zu Unrecht die Beihilfe in Anspruch genommen hatten, die Rückzahlung verlangte. Diese bestritten die Ordnungsmäßigkeit der Untersuchung der Kommission vor dem nationalen Gericht, das dem Gerichtshof darüber eine Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt hat. Bei Beginn des vorliegenden Verfahens hatte der Gerichtshof auf diese Frage noch nicht geantwortet. In der Zwischenzeit hat er es getan und bestätigt, daß die Analyse der Kommission ordnungsgemäß war [45]. Damit ist die vorliegende Klage, wie sie in der Klageschrift formuliert wurde, insoweit gegenstandslos geworden.

Der Vertreter der italienischen Regierung hat in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht, Italien erhalte seine Klage aufrecht, und zwar wegen rechtswidriger Einmischung der Kommission in die Durchführung des späteren Verkaufs des streitigen Olivenöls durch die Interventionsstelle. Italien habe dadurch einen Schaden erlitten. Diese Behauptung wird allerdings nicht durch Beweismittel gestützt und ist daher mangels Begründung zurückzuweisen [46].

33. Ich komme jetzt zum zweiten Punkt, der die Berichtigung im Anschluß an die sogenannte „Untersuchung Assitol" betrifft. In diesem Zusammenhang erhebt Italien zwei Rügen. Die erste Rüge betrifft den Umstand, daß die Kommission selbst die Untersuchung durchgeführt habe, obwohl sie auf der Grundlage des Urteils C-366/88 hierzu nicht befugt gewesen sei. Diese Rüge stimmt mit der überein, die ich oben im Rahmen der Tabakintervention geprüft habe (Nr. 21), und ist aus den gleichen Gründen zurückzuweisen. Die zweite Rüge betrifft das Verhalten der Kommission und die Gründe ihrer Berichtigungsentscheidung. Das Vorbringen Italiens kann in zwei Punkten zusammengefaßt werden.

34. Zunächst habe die Kommission die betreffenden Berichtigungen auf der Grundlage von Informationen vorgenommen, die ihr von Assitol, dem Verband der italienischen Speiseölindustrie, geliefert worden seien. Solche Informationen, die von einer privaten Partei ausgingen, deren Interesse möglicherweise selbst im Spiel sei, könne nicht von der Kommission als Beweis herangezogen werden, um die Untersuchungsergebnisse der italienischen Behörden zu widerlegen und beiseite zu schieben.

Dem hält die Kommission entgegen, daß sie zwar eine Beschwerde von Assitol erhalten habe, danach aber selbst in voller Unabhängigkeit eine Untersuchung durchgeführt habe, auf die sich die Berichtigung stütze. Italien führt in seiner Erwiderung aus, es sei hierüber nicht informiert worden. Die Unrichtigkeit dieser Behauptung ergibt sich

43 — Diese Untersuchung scheint übrigens ein lobenswertes Beispiel der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden und der Kommission zu sein.

44 — Dies geschah mit Schreiben vom 2. November 1989, das die Kommission dem Gerichtshof vorgelegt hat. Diese Billigung hat Italien übrigens sowohl im schriftlichen Verfahren als auch in der mündlichen Verhandlung bestätigt.

45 — Urteil vom 10. Oktober 1991 in den verbundenen Rechtssachen C-161/90 und C-162/90 (Petruzzi und Longo, Slg. 1991, I-4845). Es handelt sich um das Urteil, das ich bereits oben angeführt habe (Nr. 23).

46 — Mangels Nachweises, daß diese Rüge auch auf Begebenheiten gestützt ist, die erst im schriftlichen Verfahren bekannt geworden sind, ist diese Rüge ebenfalls nach Artikel 42 § 2 Absatz 1 der Verfahrensordnung unzulässig.

aus Unterlagen, die Kommission in der Anlage zu ihrer Gegenerwiderung dem Gerichtshof vorgelegt hat [47]. Diese Unterlagen zeigen, daß die Kommission im Anschluß an die Beschwerde von Assitol selbst eine Untersuchung durchgeführt hat und den italienischen Behörden zu jedem Zeitpunkt dieser Untersuchung ihre Absichten, Maßnahmen und Feststellungen mitgeteilt hat.

35. Italien macht sodann geltend, daß die Ergebnisse der Untersuchung der Kommission, daß nämlich ein großer Teil des Olivenöls eine schlechtere als die erklärte Qualität aufwies, dadurch widerlegt würden, daß dieses Olivenöl bei Verkäufen aus den Interventionsbeständen stets einen Preis erzielt habe, der erklärten Qualität entsprochen habe, und daß die Zollverwaltung beim Export ebenfalls nicht festgestellt habe, daß das Olivenöl von geringerer Qualität sei. Italien habe hierüber die Kommission informiert, habe aber keine befriedigende Antwort hierzu erhalten. Mithin sei die Entscheidung der Kommission nicht ausreichend begründet.

Wenn Italien tatsächlich der Kommission diese konkreten Einzelheiten mitgeteilt hat, aus denen sich ergibt, daß das streitige Olivenöl als Öl der erklärten Qualität verkauft werden konnte, und dies durch Prüfungen zum Zeitpunkt der Ausfuhr bestätigt wurde, dann stellen diese Umstände ein Argument von Gewicht dar, zu dem die Kommission Stellung nehmen mußte. Bei dieser Fallgestaltung konnte die Kommission nur dann eine Berichtigung vornehmen, wenn sie in der Lage war, den Nachweis zu führen, daß die Ergebnisse ihrer Untersuchung der Wirklichkeit entsprachen.

47 — Es handelt sich um die Fernschreiben der Kommission an die italienischen Behörden vom 10. Juni 1986, 10. Oktober 1986 und 5. August 1988.

Ich muß nun allerdings feststellen, daß die italienische Regierung zur Stützung ihrer Behauptungen dem Gerichtshof keinen Beweis für die Verkaufspreise oder die Untersuchungen der Zollbehörden vorgelegt hat. Sie hat ferner nicht dargelegt, in welcher Weise sie ihr Vorbringen der Kommission zur Kenntnis gebracht hat [48], so daß sich nicht feststellen läßt, ob die Kommission tatsächlich ihre Entscheidung nicht ausreichend begründet hat. Ferner ergibt sich ganz allgemein aus den von der Kommission vorgelegten Unterlagen, daß diese mehrfach ihr Verhalten den italienischen Behörden erklärt und diese in die Lage versetzt hat, entweder schriftlich oder im Rahmen einer Sitzung Stellung zu beziehen [49]. Die Rüge ist daher zurückzuweisen.

Fünfter Streitpunkt: 38 034 266 760 LIT Verarbeitungsbeihilfe für Sojabohnen

36. Dieser vorletzte Streitpunkt betrifft die Beihilfe, die Kommission für die Erzeugung von Soja gewährt [50]. Diese Beihilfe wurde geschaffen, um diese Erzeugung zu entwikkeln und sie gegen den Wettbewerb infolge zollfreier Einfuhren von Sojabohnen aus

48 — Die Akten enthalten lediglich einen einzigen Hinweis in einer Unterlage, die nicht von Italien, sondern von der Kommission vorgelegt worden ist. Es handelt sich um ein Schreiben der italienischen Behörden vom 2. November 1989 an die Kommission, dessen vierzehnter Absatz wie folgt lautet: „Die zusammenfassende Aufstellung erlaubt die Feststellung, daß alle Partien zu Preisen verkauft wurden, die der erklärten Qualität als Lampantöl entsprechen, was jede Verschlechterung infolge schlechter Lagerung oder Beimischung von Tresteröl ausschließt." Die Aufstellung soll dem Schreiben beigefügt worden sein, findet sich aber nicht in den dem Gerichtshof vorgelegten Akten. Italien hat daher auf jeden Fall seine Behauptungen durch Beweise zu belegen.

49 — Siehe das Fernschreiben der Kommission vom 5. August 1988 an das italienische Ministerium für Landwirtschaft im Anhang zur Gegenerwiderung der Kommission.

50 — Die Regelung beruht auf der Verordnung (EWG) Nr. 1491/85 des Rates vom 23. Mai 1985 über Sondermaßnahmen für Sojabohnen (ABl. L 151, S. 15).

Drittländern zu schützen (dieses Problem ist von brennender Aktualität). Ein Kernpunkt der Regelung ist, daß die Beihilfe nur für in der Gemeinschaft erzeugte und verarbeitete Bohnen gewährt wird. Mit Rücksicht hierauf bestimmt Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2194/85 [51]:

„Die Erzeugermitgliedstaaten tragen durch die Einrichtung eines entsprechenden Kontrollsystems dafür Sorge, daß nur für beihilfefähige Erzeugnisse eine Beihilfe gezahlt wird. Dieses System schließt insbesondere eine Überprüfung durch Stichproben bezüglich der Anbauflächen sowie der Bestandsbuchhaltung und gegebenenfalls der Finanzbuchhaltung des Antragstellers ein."

Weitere Vorschriften über die Kontrolle sind durch eine andere Verordnung der Kommission festgelegt worden [52].

37. In Punkt 5.3. des Zusammenfassenden Berichts hat die Kommission dargelegt, wie sie auf der Grundlage einer doppelten Untersuchung beschlossen habe, eine Berichtigung in Höhe von 38 034 266 760 LIT bei den von Italien 1988 gewährten Beihilfen vorzunehmen. Die Kommission hat zunächst in nahezu 400 zufällig ausgewählten Unternehmen eine Überprüfung an Ort und Stelle durchgeführt. In einer zweiten Stufe hat sie sodann die Kontrollverfahren der einzelnen betroffenen öffentlichen Einrichtungen und die Funktionsweise eines Verarbeitungsbetriebs geprüft. Die Untersuchung der Kommission diente insbesondere der Feststellung, ob die Gemeinschaftsherkunft der beihilfefähigen Sojabohnen in Italien ausreichend kontrolliert wurde. In diesem Punkt gelangt die Kommission unter anderem zu folgenden Feststellungen (Punkt 5.3.1. und 5.3.2. des Zusammenfassenden Berichts):

„Die von den italienischen Behörden durchgeführten Kontrollen waren zwar formgerecht, aber nicht ausreichend, denn die fraglichen Parteien konnten nicht durch die gesamte Kette verfolgt werden. So ließ sich nicht feststellen, ob die Forderungen nicht durch die Einbeziehung von Sojabohnen aus Nichtgemeinschaftsländern künstlich in die Höhe getrieben wurden ... Die Kommission stellte insbesondere fest, daß sich die Kontrollen der Erntezentralen auf eine Überprüfung (Sichtvermerk) des Eingangs- und Ausgangsregisters beschränkten. Auch unangekündigte Überprüfungen der Richtigkeit (Gewicht oder Analyse) der Vorgänge wurden nicht durchgeführt. So war z. B. bei der AIMA noch nicht einmal die genau Zahl der Erntezentralen bekannt.

In Bezug auf die Lagerzentralen zeigte sich, daß die Kontrollen, wenn überhaupt, völlig oberflächlich waren und in keinem Fall unangekündigt durchgeführt wurden. Eine offizielle AIMA-Erklärung mit Angabe des Ursprungs der einzelnen Partien aus im einzelnen genannten Erntezentralen stellte sich als falsch heraus, weil bestimmte Mengen aus anderen Erntezentralen stammten ...

Die Kommissionsdienststellen fanden außerdem auf der Grundlage der bei den Kontrollen gewonnenen Informationen, daß sich der

51 — Verordnung (EWG) Nr. 2194/85 des Rates vom 25. Juli 1985 zur Festlegung der Grundregeln der Sondermaßnahmen für Sojabohnen (ABl. L 204, S. 1).

52 — Verordnung (EWG) Nr. 2329/85 der Kommission vom 12. August 1985 über Durchführungsbestimmungen zu den Sondermaßnahmen für Sojabohnen (ABl. L 218, S. 16).

italienische Zoll nicht um die Bestimmung der eingeführten Sojabohnen kümmerte."

Die Kommission hat schließlich beschlossen, eine Berichtigung in Höhe von 5 % der Ausgaben Italiens im Jahre 1988 vorzunehmen. Aus Punkt 5.3.4. des Zusammenfassenden Berichts ergibt sich, daß dieser Prozentsatz auf der Grundlage der Ergebnisse der Kontrollen in den Unternehmen ermittelt wurde, wobei das Ausmaß der Überbewertung der eingsäten Fläche und des Ertrags zwischen 1 % und 15 % schwankt.

38. Italien bekämpft diese Berichtigung vor dem Gerichtshof mit einer ganzen Reihe von Argumenten. Zunächst stütze sich die Berichtigung nicht auf konkrete Beweise, sondern lediglich auf einen „allgemeinen Eindruck" der Kommission, wonach das italienische Kontrollsystem unzureichend sei. Aus den vorstehend zitierten Passagen des Zusammenfassenden Berichts geht aber hinreichend deutlich hervor, daß die Kommission sich tatsächlich auf die beweiskräftigen Ergebnisse der von ihr durchgeführten Kontrollen gestützt hat.

Italien scheint letztlich erneut vorbringen zu wollen, daß die Kommission die Finanzierung nur der Beihilfen ablehnen könne, für die im Einzelfall und konkret bewiesen sei, daß sie zu Unrecht gewährt worden seien. Diesen Standpunkt habe ich bereits widerlegt (Nr. 17).

39. Italien macht weiterhin geltend, sie habe die Feststellungen der Kommission durch überzeugende Argumente während des Rechnungsabschlußverfahrens des EAGFL widerlegt. Die Kommission habe daher beschlossen, die Ausgaben lediglich für 1988 und nur in Höhe von 5 % nicht anzuerkennen. Die Kommission hätte sich aber jeglicher Berichtigung enthalten müssen. Dieser Begründung vermag ich mich nicht anzuschließen. Es dürfte in der Tat zutreffen, daß die Kommission, nachdem sie zuvor Italien Gelegenheit gegeben hatte, seine Beanstandungen vorzubringen, eine geringere Berichtigung als ursprünglich von ihr vorgesehen vorgenommen hat. Daraus ergibt sich indessen nicht, daß die geringere Berichtigung nicht rechtmäßig oder ausreichend begründet worden wäre. Nach meiner Ansicht gibt der Zusammenfassende Bericht eine zusammenhängende und annehmbare Erklärung für die letztlich vorgenommene Berichtigung. Um diese Berichtigung zu widerlegen, müßte Italien konkret die Gründe hierfür bestreiten, was es indessen nicht getan hat.

40. Inzidenter macht Italien ferner geltend, es könne, da in der Sache keine Unregelmäßigkeit festgestellt worden sei, von den Beihilfeempfängern nicht die Erstattung des Berichtigungsbetrags verlangen. Die Berichtigung dürfe ihr daher nicht angelastet werden. Dieses Argument beruht auf einer Verwechslung des Rechnungsabschlusses des EAGFL einerseits mit der Beziehung zu den Beihilfeempfängern andererseits. Die Versagung der Gemeinschaftsfinanzierung hängt nicht von der konkreten Möglichkeit ab, eine Rückzahlung von den Empfängern zu erhalten. Außerdem ist es die Pflicht des Mitgliedstaats selbst, keine den Regeln nicht entsprechende Beihilfe zu gewähren (siehe oben, Nr. 3).

41. Schließlich macht Italien geltend, die im Bereich der Kontrolle festgestellten Unregelmäßigkeiten beruhten auf Lücken der Gemeinschaftsregelung. Dies habe die

Kommission anerkannt, als sie 1989 die Vorschriften über die Kontrolle geändert habe [53]. Die Kommission tritt dem mit Recht unter Hinweis auf das Urteil vom 12. Juni 1990 entgegen. In diesem Urteil hat der Gerichtshof ausgeführt,

„daß die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, ein System von Verwaltungskontrollen und Kontrollen an Ort und Stelle zu schaffen, das die ordnungsgemäße Erfüllung der materiellen und formellen Voraussetzungen für die Gewährung der betreffenden Prämien sicherstellt" [54].

Diese Verpflichtung ergibt sich unabhängig von etwaigen spezifischen Kontrollvorschriften aus Artikel 5 EWG-Vertrag und Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70. Im übrigen waren solche Regeln vor 1989 sicherlich nicht ganz inexistent.

Sechster Streitpunkt: 67 501 305 800 LIT Erzeugerbeihilfe für Hartweizen

42. Dieser letzte Streitpunkt betrifft die Gewährung einer Beihilfe für die Erzeugung von Hartweizen [55]. Gemäß Punkt 5.4. des Zusammenfassenden Berichts waren bei dem Rechnungsabschluß des EAGFL für 1985 Probleme bezüglich der Übereinstimmung der tatsächlich bebauten Flächen und der Flächen aufgetreten, für die in Italien eine Beihilfe gewährt worden war. Die Kommission hat daher 1987 die italienischen Behörden aufgefordert, eine Verwaltungsuntersuchung gemäß Artikel 6 der Verordnung Nr. 283/72 durchzuführen [56]. Demgemäß wurde eine Stichprobeneinheit von 3 500 Anträgen untersucht. Nach Bekundung der italienischen Behörden hatte diese Kontrolle einen Unregelmäßigkeitssatz von 8 % ergeben. Die Kommission, die der Auffassung war, daß dieser Satz nicht den ihr zur Verfügung stehenden Daten entsprach, führte selbst eine statistische Analyse der Feststellungen der italienischen Behörden durch und gelangte zu einem Unregelmäßigkeitssatz von (zumindest) 12 %. In dem Zusammenfassenden Bericht führt die Kommission sodann die Fehler an, die sie bei den Modalitäten der Kontrolle der Beihilfeanträge festgestellt hatte: Fehlen schriftlicher Anweisungen, unzureichene Koordinierung der Kontrollen, unzureichende Vermessung und Fehlen wirksamer Sanktionen. Die Kommission entschied aus diesen Gründen, daß Italien seine Pflichten verletzt hatte, und nahm für die Haushaltsjahre 1987 und 1988 eine Berichtigung um 12 % vor.

43. Die italienische Regierung bekämpft diese Berichtigung mit drei Rügen. Die erste Rüge betrifft die Rückwirkung der Berichtigung und stützt sich auf den Umstand, daß die Kommission für die Haushaltsjahre vor 1987 keine Berichtigung durchgeführt hat. Der Grund hierfür ergebe sich aus einer Note der Kommission vom 19. November 1990, die Italien dem Gerichtshof vorgelegt hat: „Da Italien die Kommission ersucht hat, eine Untersuchung gemäß Artikel 6 der Verordnung Nr. 283/72 durchzuführen, und diese Untersuchung 1987 begonnen hat, haben es die Dienststellen der Kommission für billig erachtet, die von Italien erklärten Beträge für die Maßnahme ab 1987 zu

53 — Verordnung (EWG) Nr. 2537/89 der Kommission vom 8. August 1989 über Durchführungsbestimmungen zu den Sondermaßnahmen für Sojabohnen (ABl. L 245, S. 8).

54 — Urteil vom 12. Juni 1990 in der Rechtssache C-8/88 (Deutschland/Kommission, Slg. 1990, I-2321, Randnr. 20).

55 — Diese Beihilfe wurde durch Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 2727/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. L 281, S. 1) eingeführt.

56 — Zitiert oben, Fußnote 8.

berichtigen." [57] Diese Note bestätige den Grundsatz, daß keine Berichtigung rückwirkend für den Zeitraum vor der Untersuchung vorgenommen werden dürfe. Nach der gleichen Logik hätte die Kommission dann auch für 1987 und 1988 keine Berichtigung vornehmen dürfen, da die Verwaltungsförmlichkeiten für diese Jahre zu dem Zeitpunkt, als die Kommission Italien die Ergebnisse ihrer Untersuchung mitteilte, bereits abgeschlossen waren. Diese Argumentation scheint mir nicht zuzutreffen.

44. Wie ich bereits in den Vorbemerkungen ausgeführt habe, gehorcht die Finanzierung der Ausgaben der nationalen Behörden durch den EAGFL der objektiven und strengen Regel, daß lediglich die Ausgaben, „die nach Gemeinschaftsvorschriften gewährt werden" [58], dem Gemeinschaftshaushalt zur Last fallen.

Außerdem liegt es, wie Generalanwalt Mischo 1987 in seinen Schlußanträgen ausgeführt hat,

„in der Natur des Verfahrens des Rechnungsabschlusses des EAGFL, daß die Kommission die Rechnungen erst prüft, nachdem die dort aufgeführten Ausgaben getätigt wurden" [59].

Eine gewisse Rückwirkung wohnt dem System daher naturgemäß inne [60]. Der Kommission steht insoweit keinerlei Ermessensspielraum zu:

„Solange die Rechnungen nicht ordnungsgemäß abgeschlossen sind, ist die Kommission gemäß Artikel 2 der Verordnung Nr. 729/70 verpflichtet, die Übernahme derjenigen Erstattungen durch den EAGFL abzulehnen, die nicht nach den Gemeinschaftsvorschriften gewährt worden sind." [61]

Stellt die Kommission eine Verletzung des Gemeinschaftsrechts fest und sind die Rechnungen noch nicht ordnungsgemäß abgeschlossen, so ist sie *verpflichtet*, eine Berichtigung vorzunehmen [62]. Die Kommission hätte daher nicht davon absehen können, die streitigen Berichtigungen für 1987 und 1988 vorzunehmen.

45. Die zweite Rüge (oder Reihe von Rügen), die Italien erhebt, betrifft die von

57 — Eine ähnliche Formel, die allerdings die Billigkeit nicht erwähnt, findet sich in Punkt 5.4.3. des Zusammenfassenden Berichts.

58 — Artikel 2 und 3 der bereits untersuchten Verordnung Nr. 729/70.

59 — Schlußanträge vom 1. Oktober 1987 in der Rechtssache 347/85 (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1988, 1768, Randnr. 76).

60 — Dies wirft für sich genommen kein Problem des Vertrauensschutzes oder der Rechtssicherheit auf, da die Mitgliedstaaten die Hauptverantwortung bei der Verwaltung tragen und an dem gesamten Rechnungsabschlußverfahren des EAGFL beteiligt sind; s. meine Schlußanträge vom 11. Januar 1989 in der Rechtssache C-267/87 (Niederlande/Kommission, Slg. 1989, 225, Nr. 12) und vom 24. Januar 1990 in der Rechtssache C-8/88 (Deutschland/Kommission, Slg. 1990, I-2334, Nrn. 21 und 22).

61 — Urteil vom 27. Januar 1988 in der Rechtssache 349/85 (Dänemark/Kommission, Slg. 1988, 169, Randnr. 19). Vgl. auch das Urteil vom 7. Februar 1979, zitiert oben, Fußnote 5, wonach „der Kommission kein Beurteilungsspielraum [zusteht], der es ihr erlauben würde, von den Vorschriften über die Aufteilung dieser Belastungen abzuweichen". Ich kann mich daher dem von der Kommission in diesem Verfahren bisweilen geäußerten Standpunkt nicht anschließen, wonach sie für die Haushaltsjahre vor 1987 eine Vergünstigung gewährt habe, indem sie keine Berichtigung vorgenommen habe. Die Kommission ist nicht befugt, Vergünstigungen zu Lasten des Haushalts der Gemeinschaft zu gewähren.

62 — Hingegen verfügt die Kommission über ein „Ermessen" bei der Schätzung des Ausgabenbetrages (in diesem Sinne Urteil vom 19. Februar 1991 in der Rechtssache C-280/89, Italien/Kommission, Slg. 1991, I-347, Randnr. 24).

der Kommission verwandte statistische Methode, die der Ablehnung von 12 % der Ausgaben zugrunde lag. Italien wiederholt hier zunächst seine allgemeinen Beanstandungen gegenüber der Hochrechnung. Wie bereits ausgeführt (Nr. 17) spricht Italien insoweit von einer unzutreffenden Auslegung der Grundregeln über die Finanzierung der Agrarpolitik [63].

46. Ferner wirft Italien der Kommission vor, sie habe zum Zeitpunkt der Eröffnung einer Verwaltungsuntersuchung nicht darauf hingewiesen, daß die Ergebnisse der Untersuchung finanzielle Auswirkungen haben könnten. A priori könne eine Untersuchung allein zu statistischen Zwecken oder aber mit dem Ziel einer Kontrolle durchgeführt werden. Wenn Italien in diesem Fall gewußt hätte, daß diese Untersuchung einer Kontrolle dienen solle, hätte es darauf bestanden, daß das entnommene Muster repräsentativer sein müsse, und ganz allgemein darauf, daß bessere Garantieen für die Verläßlichkeit der statistischen Ergebnisse der Untersuchungsdaten eingehalten würden. Die Kommission habe insoweit gegen ihre Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit mit dem Mitgliedstaat verstoßen.

Das Verhältnis zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat gründet sich in der Tat auf die Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit, wie sie in Artikel 5 EWG-Vertrag verankert ist [64]. Dies bedeutet für die Kommission, daß sie die Mitgliedstaaten auf allen Stufen des Rechnungsabschlusses des EAGFL über ihre Absichten und ihre Feststellungen informiert. Wenn sie die Mitgliedstaaten um Informationen ersucht, müßte sie daher normalerweise — abgesehen von ganz besonderen Umständen, die Geheimhaltung rechtfertigten — ihre Absichten bezüglich dieser Informationen mitteilen. Diese Mitteilungsverpflichtung hindert indessen die Kommission nicht daran, ihre Absichten später zu ändern und sie dem betreffenden Mitgliedstaat mitzuteilen. Es läßt sich z. B. denken, daß die Kommission zu allgemeinen statistischen Zwecken und ohne Kontrollabsicht einen Mitgliedstaat um eine Information ersucht oder eine Information selbst ausfindig macht. Die Kommission könnte aber, wenn die Überprüfung dieser Daten das Vorliegen einer Unregelmäßigkeit erweisen sollte, diese Information im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EAGFL verwenden, wenn sie hierbei die normalen Regeln der Beweislast berücksichtigt. Die Kommission ist überdies verpflichtet, die Finanzierung stets abzulehnen, wenn sie, wie auch immer, erfährt, daß eine Unregelmäßigkeit vorliegt. Ich vermag mich daher an der These Italiens nicht anzuschließen, wonach die Kommission finanzielle Konsequenzen nur aus den Ergebnissen solcher Untersuchungen ziehen könne, die ausdrücklich mit dieser Zielsetzung eröffnet worden seien [65].

47. Was nun konkret den vorliegenden Rechtsstreit betrifft, findet das Vorbringen Italiens auch im Sachverhalt keine ausreichende Stütze. Die streitige Verwaltungsuntersuchung wurde von der Kommission mit einem Schreiben vom 12. Juni 1987 angefordert, daß Italien dem Gerichtshof vorgelegt hat. Der erste Absatz dieses Schreibens zeigt klar, daß die Kommission von vornherein

63 — Italien verweist in seiner Klageschrift konkret auf ein internes Schriftstück der Kommission (VI/325/83) über die Verwendung der Hochrechnung. Die Kommission hat zu Recht in ihrer Klagebeantwortung darauf hingewiesen, daß dieses Schriftstück nicht die Situationen betrifft, in denen Mängel der Kontrollmechanismen eines Mitgliedstaates festgestellt wurden.

64 — Siehe meine Schlußanträge in der Rechtssache C-8/88, zitiert oben Fußnote 26, Nr. 21, und das Urteil in dieser Rechtssache, Randnr. 20.

65 — Der Rechnungsabschluß des EAGFL kann im übrigen nicht als eine Maßnahme strafrechtlicher Art betrachtet werden. Es handelt sich um ein objektives Verfahren im allgemeineren Rahmen einer gemeinsamen Verwaltung. Vgl. auch die Schlußanträge des Generalanwalts Mischo in der Rechtssache 347/85, zitiert oben, Fußnote 59, Nr. 77, und das Urteil, Randnr. 57.

davon ausgeht, Unregelmäßigkeiten aufzudecken:

„[Die] Kommission [verfügt] über Hinweise auf einen möglichen Betrug im Zusammenhang mit der Beihilfe aus Gemeinschaftsmitteln für die Erzeugung von Hartweizen."

Mit Rücksicht auch auf den weiteren Inhalt dieses Schreibens kann Italien schwerlich behaupten, es habe nicht erwarten müssen, daß die Untersuchung möglicherweise mit einer finanziellen Berichtigung enden werde.

48. Eine weitere Rüge Italiens betrifft die unterschiedlichen Prozentsätze der Unregelmäßigkeiten, zu denen die Kommission und es selbst gelangt sind. Die italienischen Behörden sind auf der Grundlage ihrer Überprüfung von 3 500 Anträgen zu einem Prozentsatz 8 % Unregelmäßigkeiten gelangt. Die Kommission ist aufgrund der gleichen Zahlen nach einer statistischen Analyse zu einem Prozentsatz von (mindestens) 12 % gelangt. Italien meint nun, die Kommission habe nicht den Nachweis geführt, daß ihr Prozentsatz zutreffend sei.

Unabhängig von den Tatsachen, die Kommission zu ihrer Verteidigung angeführt hat, ist dieses Vorbringen schon deshalb zurückzuweisen, weil es auf einer unzutreffenden Verteilung der Beweislast beruht. Wenn die Kommission eine Verletzung des Gemeinschaftsrechtes festgestellt und den Betrag der finanziellen Folgerungen, die hieraus zu ziehen sind, ermittelt hat, hat der betreffende Mitgliedstaat gegebenenfalls zu beweisen, daß die Kommission bei der Festlegung der finanziellen Auswirkungen einen Fehler begangen hat [66].

Mithin hat Italien nachzuweisen, daß die Berechnungen der Kommission ungenau sind.

49. Die dritte Rüge schließlich betrifft Lükken der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Kontrolle, was der spätere Erlaß neuer Vorschriften in diesem Bereich belegen soll [67]. Das Vorbringen Italiens in diesem Punkt stimmt mit dem Vorbringen zu den Vorschriften über die Kontrolle der Verarbeitungsbeihilfe für Sojabohnen (siehe oben, Nr. 42) überein und ist aus den gleichen Gründen zurückzuweisen.

Ergebnis

50. Demgemäß schlage ich dem Gerichtshof vor, die Klage in allen ihren Teilen und bezüglich aller Rügen abzuweisen und der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

66 — Siehe oben, Nr. 7; siehe auch Fußnote 62.

67 — Italien verweist insoweit auf die Verordnungen (EWG) Nr. 1738/89 der Kommission vom 17. Juni 1989 mit Durchführungsbestimmungen zur Erzeugerbeihilfe für Hartweizen (ABl. L 171, S. 31), die seither mehrfach geändert wurde.