SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PHILIPPE LÉGER
vom 20. Mai 1999 *

1. Das Königreich Spanien beantragt mit seiner Klage gemäß Artikel 173 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 230 EG) die Aufhebung der Entscheidung 96/701/EG der Kommission vom 20. November 1996 zur Änderung der Entscheidung 96/311/EG über den Rechnungsabschluß der Mitgliedstaaten für die vom Europäischen Ausgleichs- und Entwicklungsfonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, im Haushaltsjahr 1992 und auch teilweise im Haushaltsjahr 1993 finanzierten Ausgaben [1].

2. Der Anhang der Entscheidung 96/701 weist in seinem dem Königreich Spanien gewidmeten Teil aus, daß Ausgaben in Höhe von 721 255 271 PTA zusätzlich zu den bereits für das Haushaltsjahr 1992 in der Entscheidung 96/311/EG vom 10. April 1996 über den Rechnungsabschluß der Mitgliedstaaten für die vom Europäischen Ausgleichs- und Entwicklungsfonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, im Haushaltsjahr 1992 und auch teilweise im Haushaltsjahr 1993 finanzierten Ausgaben [2] festgelegten von der Kommission nicht anerkannt und diesem Mitgliedstaat angelastet wurden.

3. Die im Anhang genannten Ausgaben entsprechen Verbrauchsbeihilfen für Olivenöl, die nach Auffassung der Kommission von den spanischen Behörden Abfüllunternehmen zu Unrecht gezahlt worden waren. Die vorliegende Klage ist auf die Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission gerichtet, dem Königreich Spanien diese Ausgaben nicht zu erstatten.

I — Rechtlicher Rahmen

A — *Das Gemeinschaftsrecht*

1. Die gemeinschaftsrechtliche Regelung des Olivenölmarktes

Die Verordnung Nr. 136/66/EWG

* Originalsprache: Französisch.

1 — ABl. L 323, S. 26.

2 — ABl. L 117, S. 19.

4. Mit der Verordnung Nr. 136/66/EWG des Rates vom 22. September 1966 [3] in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1562/78 des Rates vom 29. Juni 1978 [4] und der Verordnung (EWG) Nr. 2210/88 des Rates vom 19. Juli 1988 [5] wurde eine gemeinsame Marktorganisation für Fette errichtet.

5. Zweck der Marktorganisation für Olivenöl ist „einmal, in der Gemeinschaft den Verbrauch dieses Erzeugnisses angesichts des durch andere pflanzliche Öle bestehenden Wettbewerbs aufrechtzuerhalten, und zum anderen, den Erzeugern für das effektiv erzeugte Olivenöl ein angemessenes Einkommen zu sichern" [6].

6. Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung Nr. 136/66 in der geänderten Fassung bestimmt:

„Ist der Erzeugungsrichtpreis abzüglich der Erzeugungsbeihilfe höher als der repräsentative Marktpreis für Olivenöl, so wird eine Verbrauchsbeihilfe für das in der Gemeinschaft erzeugte und auf den Markt gebrachte Olivenöl gewährt. Diese Beihilfe ist gleich der Differenz zwischen diesen beiden Beträgen."

Die Verordnung (EWG) Nr. 3089/78

7. Die Verordnung (EWG) Nr. 3089/78 des Rates vom 19. Dezember 1978 [7] legt die allgemeinen Regeln für die Verbrauchsbeihilfe für Olivenöl fest.

8. Gemäß Artikel 1 wird die Verbrauchsbeihilfe für Olivenöl nur anerkannten Olivenölabfüllbetrieben gewährt.

9. Gemäß Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung gilt:

„Die in Artikel 1 genannte Anerkennung wird von dem betreffenden Mitgliedstaat nur Betrieben erteilt, die

a) über eine noch festzusetzende Mindestabfüllkapazität verfügen,

b) für eine noch festzusetzende Mindestzeit die Abfülltätigkeit ausüben,

3 — ABl. 1966, 172, S. 3025.
4 — ABl. L 185, S. 1.
5 — ABl. L 197, S. 1.
6 — Erste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1562/78.
7 — ABl. L 369, S. 12.

c) nach noch zu erlassenden Vorschriften eine Lagerbuchhaltung führen und

d) bereit sind, sich jeglicher im Rahmen der Beihilferegelung vorgesehenen Kontrolle zu unterwerfen."

10. In Artikel 3 Absatz 1 dieser Verordnung heißt es: „Die in Artikel 2 genannte Anerkennung wird außer im Falle höherer Gewalt widerrufen, wenn eine der in Artikel 2 Absatz 1 vorgesehenen Anerkennungsvoraussetzungen nicht mehr gegeben ist." Außerdem bestimmt Artikel 3 Absatz 2: „Der betreffende Mitgliedstaat verfügt einen befristeten Widerruf der Anerkennung gegenüber jedem Abfüllbetrieb, der die Beihilfe für eine größere als diejenige Menge Olivenöl beantragt hat, für die der Beihilfeanspruch begründet ist."

11. Artikel 5 bestimmt: „Der Anspruch auf die Verbrauchsbeihilfe entsteht zu dem Zeitpunkt, zu dem das Olivenöl den Abfüllbetrieb in einer Umschließung verläßt, die Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b) entspricht" [8].

8 — Diese Vorschrift betrifft in der Gemeinschaft erzeugtes Olivenöl, das in unmittelbare Umschließungen mit einem noch festzusetzenden Höchstnettoinhalt abgefüllt ist, die eine Kennummer tragen.

12. In Artikel 6 Absatz 1 heißt es: „Die Beihilfe wird auf Antrag gewährt, den der Betreffende in dem Mitgliedstaat stellt, in dem das Öl gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b) abgefüllt worden ist."

13. Artikel 7 Absatz 1 lautet: „Die Mitgliedstaaten führen ein Kontrollsystem ein, das gewährleistet, daß für das Erzeugnis, für das die Beihilfe beantragt wird, auch ein Anspruch auf diese Beihilfe besteht."

14. In Artikel 7 Absatz 2 heißt es: „Diese Kontrolle muß insbesondere eine Überprüfung der Übereinstimmung ermöglichen zwischen der Olivenölmenge, für die die Beihilfe beantragt wurde, und

a) der Olivenölmenge gemeinschaftlichen Ursprungs, die an einen Abfüllbetrieb geliefert wurde,

b) der Olivenölmenge gemeinschaftlichen Ursprungs, die den Betrieb nach ihrer Abfüllung gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b) verlassen hat und die in der Gemeinschaft auf den Markt gebracht worden ist."

15. Artikel 8 der Verordnung 3089/78 bestimmt:

„Die Beihilfe wird ausgezahlt, wenn die von dem Mitgliedstaat, in dem die Abfüllung erfolgt ist, mit der Kontrolle beauftragte Stelle die Einhaltung der Voraussetzungen für die Gewährung dieser Beihilfe festgestellt hat.

Die Beihilfe kann jedoch bereits bei Vorlage des Beihilfeantrags im voraus gezahlt werden, falls eine ausreichende Sicherheit geleistet wird."

Die Verordnung (EWG) Nr. 2677/85

16. Die Verordnung (EWG) Nr. 2677/85 der Kommission vom 24. September 1985 [9] legt die Durchführungsvorschriften für die Verbrauchsbeihilfe für Olivenöl fest.

17. Diese Verordnung wurde insbesondere durch die Verordnung (EWG) Nr. 571/91 der Kommission vom 8. März 1991 [10] und die Verordnung (EWG) Nr. 1008/92 der Kommission vom 23. April 1992 [11] geändert, um die Wirksamkeit der Kontrollen zu verstärken.

18. Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2677/85 in der geänderten Fassung bestimmt: „Für die Anerkennung im Sinne von Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3089/78 muß jeder Abfüllbetrieb eine Abfüllkapazität von mindestens sechs Tonnen Öl je Arbeitstag von 8 Stunden besitzen".

19. Gemäß Artikel 2 Absatz 6 Satz 1 dieser Verordnung gilt: „Vor der Anerkennung eines Betriebes überprüfen die zuständigen Behörden des Mitgliedstaats vor Ort die Anlagen und die Abfüllkapazität des antragstellenden Betriebs."

20. Gemäß Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung hat jeder Abfüllbetrieb ab dem Tag der Anerkennung Buch zu führen (im Sinne der Verordnung eine „tägliche Lagerbuchhaltung" einzurichten), die eine Reihe zwingender Angaben insbesondere über die Lagerbestände, die Menge und Qualität jeder in den Betrieb gelangten Olivenölpartie, Menge und Qualität des abgefüllten und des ausgelieferten Olivenöls, Zahl der in den Betrieb gelangten und verwendeten Umschließungen, Nummern der Kaufrechnungen von in den Betrieb gelangten Olivenölpartien und Umschließungen und der Verkaufsrechnungen von ausgelieferten Olivenölpartien, jede Beförderung von Öl innerhalb des Geländes sowie zwischen diesem Gelände und dem Lagerort enthält.

9 — ABl. L 254, S. 5.
10 — ABl. L 63, S. 19.
11 — ABl. L 106, S. 12.

21. Gemäß Artikel 5 Absatz 1 Unterabsätze 1 und 2 prüfen die Mitgliedstaaten stichprobenweise, ob das in eine unmittelbare Umschließung abgefüllte Öl einer der Definitionen der Verordnung Nr. 3089/78 entspricht. Zu diesem Zweck nimmt die Kontrollstelle mindestens einmal je Wirtschaftsjahr bei jedem anerkannten Betrieb Proben von mindestens einer Art des abgefüllten Speiseöls, das sich auf dem Werksgelände, wo die Abfüllung vorgenommen wurde, oder an einem Lagerort im Sinne der geltenden Vorschriften befindet.

22. Artikel 5 Absatz 2 Unterabsatz 1 bestimmt:

„Stellt die in dem jeweiligen Mitgliedstaat zuständige Behörde fest, daß das betreffende Olivenöl wegen Vermischung oder anderer chemischer Behandlung, die auf den Erhalt der Verbrauchsbeihilfe für ein nicht beihilfefähiges Öl abzielen, nicht einer der in Absatz 1 genannten Definitionen entspricht, entzieht sie dem Betrieb unverzüglich die Anerkennung für einen Zeitraum, der sich je nach Schwere des Verstoßes und unbeschadet anderer Strafen auf ein bis fünf Jahre erstreckt. Der in Frage stehende Betrieb zahlt außerdem dem betreffenden Mitgliedstaat einen Betrag entsprechend dem doppelten Betrag der Verbrauchsbeihilfe, der in einem der auf die Probenahme folgenden Monat beantragt wurde. Die zuständige Zahlstelle zieht den von dem betreffenden Mitgliedstaat erhaltenen Betrag von den Ausgaben des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft ab."

23. Artikel 5 Absatz 2 Unterabsatz 2 lautet:

„Unregelmäßigkeiten, die den Anspruch auf die Verbrauchsbeihilfe nicht betreffen, werden sofort nach ihrer Aufdeckung der zuständigen Stelle mitgeteilt."

24. Gemäß Artikel 6 dieser Verordnung kann die Beihilfe nur gewährt werden, wenn das Olivenöl in eine unmittelbare Umschließung mit einem Fassungsvermögen von höchstens 5 Litern abgefüllt worden ist, die einen nicht wiederverwendbaren Verschluß hat und eine Kennummer trägt.

25. Artikel 12 der Verordnung legt die Art der Kontrollen fest, die die Mitgliedstaaten bei den Abfüllbetrieben vornehmen können oder müssen. Hierzu bestimmt Artikel 12 Absatz 1:

„Zum Zweck der in Artikel 7 der Verordnung (EWG) Nr. 3089/78 genannten Kontrollen überprüfen die Mitgliedstaaten die Lagerbuchhaltung aller anerkannten Betriebe. Sie prüfen außerdem stichprobenartig die Unterlagen der Finanzbuchhaltung, die die von diesen Betrieben getätigten Geschäfte belegen. Im Rahmen dieser Kontrollen muß jeder Betrieb in jedem Wirtschaftsjahr mindestens einmal aufgesucht werden. Dabei wird ein we-

sentlicher Prozentsatz der Beihilfeanträge jedes Betriebes überprüft ...

...

Die Mitgliedstaaten überprüfen anläßlich der im ersten Unterabsatz genannten Kontrollen die Übereinstimmung zwischen

— den Gesamtmengen an nicht abgefülltem und abgefülltem Olivenöl sowie den leeren Umschließungen, die auf dem Gelände des Betriebes und an dem Lagerort außerhalb dieses Betriebsgeländes im Sinne des Artikels 7 tatsächlich vorhanden sind, und

— den Angaben aus der Lagerbuchführung.

Falls Zweifel an der Richtigkeit der Angaben im Beihilfeantrag bestehen, prüfen die Mitgliedstaaten ebenfalls die Finanzbuchhaltung der zugelassenen Betriebe.

Im übrigen kann der Mitgliedstaat bei den zugelassenen Betrieben unangekündigte Prüfungen der gleichen Art vornehmen, wie sie oben beschrieben sind.

Bei den zugelassenen Betrieben, die Olivenöl und Saatenöl abfüllen, kann die in diesem Artikel vorgesehene Kontrolle auf die Lager- und Finanzbuchhaltung für das Abfüllen von anderem als Olivenöl ausgedehnt werden.

Als horizontale Kontrolle und insbesondere bei Zweifeln an der Richtigkeit der Angaben in den Beihilfeanträgen führt der Mitgliedstaat regelmäßig zusätzliche Kontrollen bei den Lieferanten des Grunderzeugnisses und des Verpackungsmaterials sowie bei den Betrieben durch, an die das abgefüllte Öl geliefert wurde.

..."

26. In Artikel 12 Absatz 6 heißt es: „Wird durch die zuständige Stelle festgestellt, daß der Beihilfeantrag sich auf eine Menge bezieht, die größer ist als die, für die das Recht auf Beihilfe anerkannt worden ist, widerruft der Mitgliedstaat unbeschadet etwaiger anderer Sanktionen unter Berücksichtigung der Schwere des Verstoßes

unverzüglich die Betriebsanerkennung für einen Zeitraum von einem bis fünf Jahre."

2. Die Gemeinschaftsregelung der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik

27. Gemäß Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik [12] finanziert die Abteilung „Garantie" des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) Interventionen zur Regelung der Agrarmärkte.

28. Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung bestimmt, daß die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte finanziert werden, die nach Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte vorgenommen werden.

29. Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung verpflichtet die Mitgliedstaaten, sich zu vergewissern, daß die durch den Fonds finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind, Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen und die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge widereinzuziehen. Artikel 8 Absatz 2 bestimmt, daß die Gemeinschaft nicht die finanziellen Folgen der Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse trägt, die den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten sind.

30. Gemäß Artikel 9 der Verordnung kann die Kommission im Rahmen der Abwicklung der gemeinschaftlichen Finanzierung Kontrollen einschließlich Prüfungen an Ort und Stelle vornehmen. Die von ihr beauftragten Bediensteten können bei diesen Prüfungen die Bücher und alle sonstigen Unterlagen einsehen, die sich auf die vom EAGFL finanzierten Ausgaben beziehen. Sie können insbesondere die Übereinstimmung der Verwaltungspraxis mit den Gemeinschaftsvorschriften, das Vorhandensein der erforderlichen Belege und deren Übereinstimmung mit den vom Fonds finanzierten Maßnahmen sowie den Bedingungen überprüfen, unter denen vom EAGFL finanzierte Maßnahmen durchgeführt und geprüft werden.

B — *Das Kontrollsystem des Königreichs Spanien*

31. Das spanische Kontrollsystem wird von zwei Einrichtungen verwaltet.

12 — ABl. L 94, S. 13.

Der Servicio Nacional de Productos Agrarios [13] ist damit befaßt,

— den begünstigten Unternehmen die Zulassung zu erteilen;

— die unmittelbare Zahlung der Beihilfen sowie der Vorschüsse, bei diesen gegen Sicherheitsleistung, vorzunehmen;

— etwaige Sanktionen zu verhängen.

Die Agencia para el Aceite di Oliva [14] nimmt die nach der Gemeinschaftsregelung erforderlichen Kontrollen vor.

II — Sachverhalt

32. Aus Anlaß des Rechnungsabschlusses für das Haushaltsjahr 1992 nahm die Kommission am 30. September und 1. Oktober 1993 sowie in der Zeit zwischen dem 14. und 18. März 1994 bei der Agentur zwei Kontrollen vor, um die bei der Kontrolle der Verbrauchsbeihilfe für Olivenöl eingesetzten Verfahren nach Artikel 9 der Verordnung Nr. 729/70 zu überprüfen.

33. Nach dem Prüfbericht vom 31. Mai 1994 [15], der den spanischen Behörden mit Schreiben vom 7. September 1994 in einer Zusammenfassung übermittelt wurde, haben diese Überprüfungen erhebliche Lükken ergeben.

34. Das von diesen Behörden errichtete System habe vorgesehen, daß die Kontrolle der Unternehmen anhand einer einfachen Überprüfung von Unterlagen in den Räumen der Agentur in Madrid und eines jährlichen Kontrollbesuchs an Ort und Stelle erfolgen solle. Erhebliche Lücken bei der Führung der vorgeschriebenen Buchhaltung, ja sogar das völlige Fehlen einer Buchführung seien festzustellen gewesen, ohne daß dies den spanischen Kontrollberichten habe entnommen werden können. Außerdem stimmten die ausgesprochenen Sanktionen nicht mit der Schwere der Vergehen überein.

35. Bei diesen Prüfungen hat der EAGFL 27 Vorgänge verschiedener Unternehmen stichprobenartig kontrolliert. Die aufgrund

13 — Nationale Dienststelle für Agrarerzeugnisse (nachstehend: Senpa).

14 — Agentur für Olivenöl (nachstehend: Agentur).

15 — Anlage I der Klagebeantwortung.

dieser Kontrollen getroffenen Feststellungen lassen erkennen, daß

— es bei den Unternehmen Hispanoliva, Martínez Henarejos, Cooperativa Virgen C. Santa, Lorenzo Sandúa, Fernández y Ruiz de Aguilar, Cooperativa Jesús de la Cañada, Hijos de Joaquín Seguí, Cooperativa Uteco Jaén, Camar und Rodríguez Sevillano unmöglich war, eine wirksame Kontrolle der Lagerein- und -ausgänge durchzuführen, und daß bei den Unternehmen Uteco Jaén, Cooperativa Virgen C. Santa, Fco. J. Sánchez Fernández und Aragonesa del Aceite de Oliva eine Lagerabstimmung fehlte;

— bei den nachstehenden Unternehmen Buchführungsunterlagen generell fehlten: Sagarra Bascompte, Amador Rodríguez, Lorenzo Sandúa, Hurtado Tenorio, Fco. J. Sánchez Fernández, Camar, Olivar de Segura, Aragonesa del Aceite und Emiliano Vívas.

36. Die Kommission, vertreten durch ihre Generaldirektion Landwirtschaft, teilte den spanischen Behörden am 22. September 1994 ihre Ergebnisse bezüglich des Rechnungsabschlusses des EAGFL, Abteilung Garantie, für den Sektor Olivenöl und das Haushaltsjahr 1992 mit, und gab ihnen bekannt, daß der EAGFL „angesichts sämtlicher Schwachstellen bei der Verwaltung der Maßnahme" eine Korrektur in Höhe von 50 % des gesamten dem Königreich Spanien geschuldeten Betrages der Verbrauchsbeihilfe für Olivenöl, d. h. in Höhe von 15 447 431 500 PTA, vorschlage.

37. Am 17. Oktober 1994 richtete die Agentur ein Schreiben an den Generaldirektor des EAGFL, in dem sie zu den Feststellungen des Kontrollberichts vom 31. Mai 1994 Stellung nahm.

38. Zwischen den spanischen Behörden und der Kommission fanden ein reger Schriftverkehr sowie zwei bilaterale Sitzungen am 25. Oktober 1994 in Brüssel und am 14. Januar 1995 in Madrid statt.

39. Nach Beendigung dieses Meinungsaustauschs schlug die Kommission den spanischen Behörden mit Schreiben vom 13. Juni 1995 vor, die pauschal festgelegte finanzielle Berichtigung durch eine auf die 27 unmittelbar von den Prüfern des EAGFL kontrollierten Vorgänge beschränkte Berichtigung in Höhe von 721 255 271 PTA zu ersetzen.

40. Nach Darstellung der Kommission wurde die finanzielle Berichtigung nach Maßgabe von Einzelvorgängen auf diejenigen beschränkt, für die eindeutig nach-

gewiesen worden war, daß entweder die Voraussetzungen für einen Widerruf der Anerkennung vorlagen oder daß Versäumnisse bei der Buchführung, beim Lagereingang oder -ausgang oder andere Ursachen die Agentur daran hinderten, wirksame Kontrollen vorzunehmen.

41. Folglich hätten die Feststellungen bei vier dieser Unternehmen eine finanzielle Berichtigung in Höhe von 100 % der gewährten Beihilfe gerechtfertigt, während sie bei neun anderen Unternehmen nur zu einer Berichtigung in Höhe von 10 % dieser Beihilfe geführt hätten.

42. Am 10. Juli 1995 teilte die Kommission dem Königreich Spanien amtlich ihre abschließenden Feststellungen zum Rechnungsabschluß des EAGFL, Abteilung „Garantie", für das Haushaltsjahr 1992 mit.

43. Die spanischen Behörden, die mit dem die Verbrauchsbeihilfe für Olivenöl betreffenden Teil dieser Feststellungen nicht einverstanden waren, beantragten darauf die Einleitung des Schlichtungsverfahrens gemäß der Kommissionsentscheidung 94/442/EWG vom 1. Juli 1994 zur Schaffung eines Schlichtungsverfahrens im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EAGFL — Abteilung Garantie [16].

44. Am 5. Dezember 1995 legte das Schlichtungsorgan sein Schlichtungsvotum vor. In diesem heißt es unter Nr. 7:

„Das Organ kann sowohl die Besorgnisse der Kommission als auch die Ratlosigkeit der spanischen Behörden gut verstehen. Es lassen sich zum einen die für bestimmte Unternehmen aufgrund der [von der Agentur] vorgelegten Dokumentation festgestellten Versäumnisse nicht übersehen, zum anderen muß aber eine gewisse Widersprüchlichkeit in der Haltung der Kommission bei der Festlegung der erforderlichen Konsequenzen festgestellt werden.

Das Organ fragt sich insbesondere, ob die Vorgehensweise berechtigt ist, sich auf eine bestimmte Anzahl der [bei der Agentur] verfügbaren Vorgänge zu beschränken und hierauf Berichtigungen von 10 % bzw. von 100 % zu stützen.

Es ersucht die Kommission, gemeinsam mit den spanischen Behörden die Möglichkeit zu untersuchen, für jedes betroffene Unternehmen die Sätze der Berichtigung weiter zu differenzieren, oder an die Stelle ihres aktuellen Vorschlags einer finanziellen Berichtigung eine pauschale Berichtigung in Höhe von 2 % der Gesamtausgaben der Maßnahme im Jahr 1992 treten zu lassen" [17].

45. Nach Maßgabe dieses Votums ersuchten die spanischen Behörden mit Schreiben vom 27. Dezember 1995 den

16 — Kommissionsentscheidung 94/442/EWG vom 1. Juli 1994 zur Schaffung eines Schlichtungsverfahrens im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EAGFL — Abteilung Garantie (ABl. L 182, S. 45).

17 — Anlage VIII der Klageschrift.

Generaldirektor des EAGFL, dem Vorschlag des Schlichtungsorgans zu entsprechen und die Berichtigungssätze unter Berücksichtigung der in jedem Fall festgestellten und von ihnen als geringfügig eingeschätzten Nachlässigkeiten auf ein vernünftiges Niveau abzusenken.

46. Mit ihrem Antwortschreiben vom 18. Januar 1996 teilte die Kommission den spanischen Behörden und dem Vorsitzenden des Schlichtungsorgans mit, daß sie „dem Vorschlag des Schlichtungsorgans nicht folgen kann, entweder den Berichtigungssatz zu individualisieren und je nach betroffenem Unternehmen (die insgesamt von den spanischen Behörden nicht bestritten werden) zu differenzieren oder ihren Berichtigungsvorschlag durch eine pauschale Berichtigung von 2 % der Gesamtausgaben für die Maßnahme im Jahre 1992 zu ersetzen (diese Möglichkeit ist bereits mit den spanischen Behörden erörtert und von diesen abgelehnt worden)“ [18].

47. Am 20. November 1996 erließ die Kommission die Entscheidung 96/701, mit der eine Berichtigung von 721 255 271 PTA festgelegt wurde und die Gegenstand der vorliegenden Klage ist.

III — Die Klage

48. Das Königreich Spanien stützt seine Nichtigkeitsklage auf zwei Klagegründe. Mit dem ersten Klagegrund wird ein Verstoß gegen die Regeln der gemeinschaftlichen Marktordnung für Fette und gegen die Vorschriften über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik geltend gemacht. Der zweite Klagegrund wird auf eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gestützt. Außerdem beantragt das Königreich Spanien, der Kommission die Verfahrenskosten aufzuerlegen.

49. Die Kommission beantragt Klageabweisung und Verurteilung des Königreichs Spanien in die Kosten.

A — *Zum Klagegrund eines Verstoßes gegen die Regeln der gemeinschaftlichen Marktordnung für Fette einerseits und gegen die Vorschriften über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik andererseits*

50. Das Königreich Spanien macht geltend, der EAGFL sei gemäß Artikel 3 der Verordnung Nr. 729/70 zur Finanzierung verpflichtet, da sich die beihilfeberechtigten Unternehmen und die spanischen Behörden an die Gemeinschaftsvorschriften im Bereich der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte gehalten hätten.

51. Es untersucht jeden einzelnen der dreizehn Vorgänge, auf die sich die Kommission beim Erlaß ihrer Entscheidung gestützt hat, und stellt das Fehlen von Unregelmäßigkeiten fest, die Anlaß für die streitigen Berichtigungen hätten sein können.

18 — Nr. 15 Absatz 2 der Klagebeantwortung der Kommission.

52. Die spanische Regierung steht daher auf dem Standpunkt, daß die Ablehnung der Finanzierung durch die Kommission eine Verletzung des Gemeinschaftsrechts darstelle.

53. Die Kommission macht geltend, daß das einzelfallbezogene Vorbringen gegen ihre Entscheidung nicht nur den vom Kläger gerügten Beurteilungsfehler nicht belege, sondern im Gegenteil die Feststellung zulasse, daß das Königreich Spanien die ihm vorgeworfenen Nachlässigkeiten und Unregelmäßigkeiten, die im wesentlichen mit der Kontrolle der Beihilfeempfänger zusammenhingen, einräume.

54. In ihrer Entscheidung 96/701 habe sie lediglich durch Übergang von einem Berichtigungssystem mit pauschalem Satz zu einem Stichprobensystem nach Einzelvorgängen eine wesentliche Verringerung der dem Königreich Spanien ursprünglich vorgeschlagenen Berichtigung vorgenommen. Von 27 Vorgängen seien 13 aufgrund des Weiterbestehens der festgestellten Unregelmäßigkeiten berücksichtigt worden.

55. Sie wolle nur darauf hinweisen, daß sie die Gemeinschaftsvorschriften sorgfältigst eingehalten habe, namentlich bei den vier Unternehmen, bei denen ein Berichtigungssatz von 100 % angewandt worden sei. Es handele sich um folgende ihrer Meinung nach sehr schwerwiegende Fälle:

— die Beihilfe sei zu Unrecht gewährt worden, da die Beihilfevoraussetzungen nicht vorgelegen hätten und darüberhinaus der Verdacht der Manipulation bei Lieferscheinen und Rechnungen des Unternehmens bestanden habe (Lorenzo Sandúa);

— die Beihilfe sei vom Unternehmen für eine größere als die Menge beantragt worden, für die ein Beihilfeanspruch bestanden habe, und in der Lagerbuchhaltung seien weitere Unregelmäßigkeiten festgestellt worden (Olivar de Segura und Agroalimentaria Minerva);

— die chemischen Befunde hätten nicht zulässige 0,5 p.p.m. Trichloräthylen ergeben, und es seien weitere schwere Unregelmäßigkeiten festgestellt worden (Hurtado Tenorio).

56. Es sei überflüssig, jeden der Vorgänge, bei denen eine Berichtigung in Höhe von 10 % vorgenommen worden sei, im einzelnen zu untersuchen, da diese im Schlußbericht eingehend geprüft und vom Kläger beschrieben worden seien.

57. Weder die Beschreibung des Sachverhalts noch die Erläuterungen des Königreichs Spanien noch die Anlagen zur Klageschrift belegten, daß die Buchführungsfehler sowohl bei den Lagerbeständen, den Ein- und den Ausgängen als auch bei den Voraussetzungen der Transparenz der Buchführung und des Finanzgebarens der betreffenden Unternehmen nicht vorgelegen hätten.

58. Die Entscheidung 96/701 entspreche daher in allen Punkten dem geltenden Gemeinschaftsrecht.

59. Das Königreich Spanien erwidert, daß sein Vorbringen durch schriftliche Nachweise gestützt werde, die die Kommission nicht im einzelnen widerlegt habe. Die Kommission beschränke sich darauf, die Argumente des Klägers in allgemeinen Wendungen zurückzuweisen, ohne ihren ernsthaften Zweifel an den von den nationalen Behörden vorgelegten Zahlen zu belegen.

60. Vor Prüfung des Klagevorbringens des Königreichs Spanien ist zunächst auf die Grundsätze der Beweislast einzugehen.

1. Zur Beweislast

61. Die Kommission macht geltend, daß sie bei Streitigkeiten über ihre Entscheidungen zur Abrechnung der Ausgaben des EAGFL nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht verpflichtet sei, die Regelwidrigkeit der ihr übermittelten Daten in allen Einzelheiten nachzuweisen; es genüge vielmehr, wenn sie den ernsthaften und vernünftigen Zweifel, den sie gegenüber den von den nationalen Verwaltungen übermittelten Zahlen hege, belegen könne.

62. Das Königreich Spanien ist demgegenüber der Auffassung, daß nach der ständigen einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofes die Kommission den Nachweis zu führen habe, daß ein Verstoß gegen die Vorschriften der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte vorliege.

63. Nach Auffassung des Gerichtshofes „finanziert der EAGFL nur die ‚nach Gemeinschaftsvorschriften' gewährten Erstattungen und vorgenommenen Interventionen im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte" [19].

64. Der Gerichtshof hat hierzu entschieden: „Insoweit hat die Kommission

19 — Urteil vom 24. März 1988 in der Rechtssache 347/85 (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1988, 1749, Randnr. 11). Vgl. kürzlich z. B. Urteil vom 1. Oktober 1998 in der Rechtssache C-242/96 (Italien/Kommission, Slg. 1998, I-5863, Randnr. 58).

das Vorliegen eines Verstoßes gegen die Regeln der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte nachzuweisen. Folglich muß die Kommission ihre Entscheidung rechtfertigen, mit der das Fehlen oder die Mängel der von dem betroffenen Mitgliedstaat durchgeführten Kontrollen festgestellt wird" [20]. Der betroffene Mitgliedstaat „kann die Feststellungen der Kommission nicht durch bloße Behauptungen erschüttern, die nicht durch Umstände gestützt werden, mit denen das Vorhandensein eines zuverlässigen und einsatzfähigen Kontrollsystems nachgewiesen werden soll. Gelingt dem Mitgliedstaat nicht der Nachweis, daß die Feststellungen der Kommission unzutreffend sind, so können diese Feststellungen ernsthafte Zweifel daran begründen, ob ein angemessenes und wirksames System von Maßnahmen zur Überwachung und Kontrolle eingeführt worden ist" [21].

65. Die Kommission hat daher das Vorliegen von gegen die Gemeinschaftsregelung verstoßenden Tatsachen zu beweisen, die das vom Mitgliedstaat geschaffene Kontrollsystem nicht festzustellen oder zu sanktionieren erlaubte. Dann hat dieser entweder nachzuweisen, daß die von der Kommission festgestellten Tatsachen nicht gegen die Gemeinschaftsregelung verstoßen, oder daß sein Kontrollsystem nicht betroffen ist. Gelingt ihm dies nicht, so ist daraus zu schließen, daß diese Unregelmäßigkeiten den Nachweis für die Mangelhaftigkeit des Kontrollsystems des Mitgliedstaats liefern, die wiederum die bei der Jahresabrechnung angewandte finanzielle Berichtigung rechtfertigt.

66. Nach Maßgabe dieser Grundsätze sind daher die von der Kommission im Anschluß an die Inspektionen des EAGFL gesammelten Beweise, die der Berichtigung zugrunde liegen, sowie die vom Königreich Spanien zur Stützung seiner Klage angeführten Nachweise zu prüfen.

2. Zum Vorliegen von Verstößen gegen Gemeinschaftsrecht

67. Laut Kommission bezweckte die Kontrolle durch den EAGFL, die Arbeiten der Agentur im Bereich der Verbrauchsbeihilfe zu beurteilen. Die Kommission habe seit Dezember 1990 festgestellt, daß die Zahl der Abfüllbetriebe anomal angestiegen sei. Die Kontrolle habe darin bestanden, die von den Prüfern der Agentur bei Abschluß ihrer Arbeiten gefertigten Aktenstücke zu überprüfen [22].

68. Die von der Kommission in ihrer Entscheidung 96/701 durchgeführte Berichtigung wurde aufgrund der bei den folgenden dreizehn Unternehmen festgestellten Unregelmäßigkeiten in Höhe von Prozentsätzen zwischen 10 % und 100 % der Beihilfen vorgenommen, die diesen unberechtigterweise gezahlt worden sein sollen.

20 — Urteil Italien/Kommission (Randnr. 58).

21 — A. a. O., Randnr. 59.

22 — Anlage I der Klagebeantwortung. Kontrollbericht über die Prüfungen der zur EAGFL-Garantie, Haushaltsjahr 1992, erklärten Ausgaben — Sektor Fette, vom 31. Mai 1994, S. 3 und 4.

Berichtigung von 100 %:

— Lorenzo Sandúa,
— Hurtado Tenorio,
— Olivar de Segura,
— Agroalimentaria Minerva;

Berichtigung von 10 %:

— Sagarra Bascompte,
— Amador Rodríguez,
— Fernández y Ruiz de Aguilar,
— Uteco Jaén,
— Aragonesa del Aceite de Oliva,
— Martínez Henarejos,
— Hispanoliva,
— Hijos de Joaquín Seguí,
— Emiliano Vívas.

a) Lorenzo Sandúa

69. Nach den im Anhang zum Kontrollbericht vom 31. Mai 1994[23] wiedergegebenen Feststellungen des EAGFL zur Prüfung dieses Unternehmens durch die Agentur sind insbesondere folgende Unregelmäßigkeiten sichtbar geworden: Von den Prüfern der Agentur wurden Zweifel bezüglich einer möglichen Fälschung von Lieferscheinen geäußert, aus dieser Feststellung aber keine Konsequenzen gezogen; die Lagerbuchhaltung des Unternehmens führt die 25-Liter-Umschließungen aus den fünf letzten Rechnungen nicht an; das Unternehmen hat weder die MWSt-Anmeldungen noch die Finanzbuchhaltung vorgelegt, da sich diese bei einem Buchhalter außerhalb des Unternehmens befänden.

70. Die Untersuchung der bei der Prüfung durch die Agentur angefertigten Schriftstücke bestätigt jeden dieser Punkte. Sie sind im Prüfungsprotokoll vom 17. März 1992 sowie in der Zusammenfassung vom 26. November 1992 ausdrücklich genannt. Fotokopien der angeblich gefälschten Lieferscheine in den Akten belegen, daß die streitigen Scheine tatsächlich Streichungen enthalten. Ein Beweisstück, das diese Anomalie rechtfertigen könnte, liegt nicht vor.

71. Die spanische Regierung ist der Auffassung, daß die Beihilfen rechtmäßig ausgezahlt worden seien.

72. Als die Agentur den Verdacht einer Fälschung der Lieferscheine geschöpft habe, habe sie dem Senpa eine Verlängerung der Frist für die Vorlage ihres Berichts vorgeschlagen, in dieser Zeit weitergeforscht und sei zu dem Entschluß gelangt, daß es, auch wenn kein Beihilfeantrag aufgefunden worden sei, der den Voraussetzungen nicht entsprochen habe, doch zweckmäßig sei, in Zukunft die Überprüfung der Buchführung sowie der Geschäftsbücher und -unterlagen durch horizontale Kontrollen bei den Wirtschaftsteilnehmern und den Empfängern zu ergänzen.

23 — Anlage I der Klagebeantwortung.

73. Die spanische Regierung bringt also nichts vor, was belegen könnte, daß eine zusätzliche Prüfung stattgefunden hätte, oder den Inhalt der behaupteten Prüfung wiedergäbe.

74. Die verschiedenen von den Prüfern des EAGFL ermittelten Punkte beweisen daher schwerwiegende Verstöße gegen gemeinschaftsrechtliche Vorschriften über die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte sowie gegen die in der Regelung über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik vorgesehenen Anforderungen bei der Kontrolle durch die Mitgliedstaaten.

75. Die aufgrund dieser Unregelmäßigkeiten vorgenommene Berichtigung ist daher nicht zu beanstanden.

b) Hurtado Tenorio

76. Nach den im Anhang zum Kontrollbericht vom 31. Mai 1994 [24] und im Schreiben der Kommission an die spanischen Behörden vom 13. Juni 1995 [25] wiedergegebenen Feststellungen des EAGFL zur Prüfung dieses Unternehmens durch die Agentur sind insbesondere folgende Unregelmäßigkeiten sichtbar geworden: Die Lagerbestände entsprächen nicht den Geschäftsunterlagen, das Ergebnis der im Unternehmen durchgeführten Analysen zeige, daß das Öl statt der höchstzulässigen 0,1 p.p.m. 0,5 p.p.m. Trichloräthylen enthalte. Nach Auffassung der Kommission hätte dieser Gehalt an Trichloräthylen die zuständigen Behörden veranlassen müssen, die gesamten Bestände zu untersuchen und entsprechende Konsequenzen zu ziehen. Die Beihilfe sei ohne wirksame Kontrolle gezahlt worden.

77. Die Untersuchung der bei der Prüfung durch die Agentur angefertigten Schriftstücke bestätigt jeden dieser Punkte. Das Prüfungsprotokoll vom 16. November 1992 läßt erkennen, daß in der Sparte „Lagerbuchhaltung", in der die Bewegungen nichtabgefüllten Olivenöls, und in der Sparte, in der die Ein- und Ausgänge von Umschließungen festgehalten werden, an der entsprechenden Buchführungsstelle keine der erforderlichen Angaben eingetragen wurde. Das Prüfungsprotokoll zeigt ebenfalls, daß zwischen tatsächlichen Lagerbeständen und den entsprechenden Buchhaltungsposten keine Übereinstimmung besteht, ebensowenig zwischen bestimmten Buchungen und den Geschäftspapieren [26].

78. Im übrigen beweist die Zusammenfassung der Agentur vom 12. April 1993, daß die vom EAGFL gegenüber Hurtado Tenorio erhobenen Vorwürfe wegen der Zusammensetzung des Olivenöls berechtigt sind [27].

24 — Anlage I der Klagebeantwortung.

25 — Anhang zur Anlage V der Klageschrift, S. 7.

26 — Anlage XI der Klageschrift, Akte „Hurtado Tenorio", S. 6, 7, 9, 11 und 18.

27 — Anlage XI der Klageschrift, Akte „Hurtado Tenorio".

79. Die spanische Regierung bringt vor, die Unterschiede bei den Lagerbeständen seien dadurch zu erklären, daß die Qualität der Öle sich auf natürliche Weise ändere und ein ursprünglich als „Jungfernöl extra" eingestuftes Olivenöl zu „Jungfernöl" werde. Diese Entwicklung könne durch entsprechende Buchungen nachvollzogen werden, ändere aber nichts am Betrag der Beihilfen. Hierdurch erkläre sich die fehlende Übereinstimmung der tatsächlichen und der verbuchten Lagerbestände.

80. Das Königreich Spanien bringt zur Stützung dieser Behauptung nichts vor, was belegen könnte, daß die im Unternehmen festgestellten Mängel in dieser Weise zu erklären wären.

81. Der Kläger verweist auf einen Unterschied von 5 Litern zwischen den in den Hilfsaufzeichnungen verbuchten und den Zahlen in den Geschäftspapieren, der seiner Meinung nach unbedeutend ist. Dies stellt indessen nur einen Teil der Wirklichkeit dar, weil bei Durchsicht des Teils der Zusammenfassung, der der Kontrolle der Übereinstimmung der Bestände gewidmet ist, weitere Unterschiede sichtbar werden: Es bestehen ungeklärte Abweichungen der verbuchten von den tatsächlichen Beständen an nichtabgefülltem Olivenöl und ebenso bei den entsprechenden Kategorien von abgefülltem Olivenöl[28]. Außerdem besteht entgegen den anwendbaren Vorschriften ein, wenn auch nur geringer, Unterschied bei den verbuchten und den tatsächlichen Beständen von Umschließungen.

82. Die spanische Regierung bringt weiter vor, das mögliche Vorhandensein von Trichloräthylen im Öl werde zu Unrecht als Unreinheit betrachtet, weil es sich um ein Problem der Verschmutzung handeln könne, das nicht unter die Verordnung Nr. 2677/85 falle. Der streitige Sachverhalt stelle vielmehr einen Verstoß gegen Artikel 4 der Verordnung Nr. 3089/78 dar, so daß ein Widerruf der Anerkennung nicht gerechtfertigt sei.

83. Die in Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2677/85 vorgesehenen Stichproben sollen gerade die Nachprüfung der Übereinstimmung des Öls mit einer der Definitionen der Verordnung Nr. 3089/78 ermöglichen und gegebenenfalls zum Widerruf gemäß Artikel 5 Absatz 2 führen können. Im vorliegenden Fall wurde das Öl nicht als konform anerkannt. Der Standpunkt des Klägers, der die Trennung der Frage der Definition des Olivenöls von der des Widerrufs nahelegen soll, ist daher unberechtigt.

84. Demgemäß rechtfertigen die festgestellten Unregelmäßigkeiten und das Fehlen einer Auswirkung auf die dem Unternehmen erteilte Anerkennung die von der Kommission vorgenommene Berichtigung.

28 — A. a. O., S. 9.

c) Olivar de Segura

85. Nach den im Anhang zum Kontrollbericht vom 31. Mai 1994[29] wiedergegebenen Feststellungen des EAGFL zur Prüfung dieses Unternehmens durch die Agentur sind insbesondere folgende Unregelmäßigkeiten sichtbar geworden: Es fehlt jede Einzelheit einer Kontrolle der Finanzbuchhaltung, lediglich ein handschriftlicher Vermerk verweist auf die entsprechenden Aufzeichnungen; ebensowenig ist die Kontrolle der Entgegennahme des Olivenöls durch den Betrieb in irgendeiner Weise festgehalten, auch hier verweist lediglich ein handschriftlicher Vermerk auf die entsprechenden Aufzeichnungen; schließlich soll der Schlußbericht des Prüfers unzureichend sein, da in ihm alles für ordnungsgemäß befunden wird, in einem Vermerk an den Senpa aber ein Abzug von 4 580 kg infolge fehlerhafter Übertragung in die Buchführung erwähnt wird. In ihrem Schreiben vom 13. Juni 1995 an die spanischen Behörden weist die Kommission darauf hin, daß die Beihilfe für eine größere Menge Olivenöl als die beantragt wurde, für die das Unternehmen Beihilfe beanspruchen durfte[30].

86. Die Untersuchung der bei der Prüfung durch die Agentur angefertigten Schriftstücke bestätigt jeden dieser Punkte. Der der Prüfung der Geschäftspapiere und der Olivenöleingänge gewidmete Teil des Prüfungsprotokolls vom 8. September 1992[31] enthält einen handschriftlichen Vermerk, daß die entsprechenden Aufzeichnungen gesichtet worden seien. Das der Zusammenfassung der bei der Prüfung festgestellten Unregelmäßigkeiten dienende Formular des Prüfungsprotokolls zeigt keine Angaben mit Ausnahme der Unterschrift des Prüfers, der somit das Fehlen jeglicher Abweichung bestätigt, während das Schreiben der Agentur vom 28. Januar 1993 betreffend den Antrag des betreffenden Unternehmens auf Verbrauchsbeihilfe erkennen lassen, daß der Beihilfeantrag sich auf eine Menge bezieht, die um 4 580 kg über der Garantiemenge liegt. Die Mengenabweichung wird in diesem Schriftstück ohne jede weitere Erklärung oder Rechtfertigung lediglich auf einen Fehler bei der Übertragung der Daten in die Buchführung zurückgeführt.

87. Die spanische Regierung bringt vor, die Behauptungen des EAGFL entsprächen nicht der Wirklichkeit, weil die Prüfer die Buchhaltung überprüft hätten und Beweise für ihre Prüfungen vorlägen. Der Prüfer habe eine der überschießenden Menge entsprechende Herabsetzung der beantragten Beihilfe vorgeschlagen und die Agentur sich diesem Standpunkt angeschlossen und sich der Auszahlung der dieser Menge entsprechenden Beihilfe widersetzt. Die Sanktion des Widerrufs der Anerkennung sei ungerechtfertigt und die Durchsicht der Buchungsunterlagen zeige, daß es sich um einen Irrtum gehandelt habe.

88. Diesem Vorbringen ist nicht zu folgen.

89. Zu den Beweisen für die Durchführung der Prüfung ist darauf hinzuweisen, daß ein schlichter Hinweis auf die Aufzeichnungen des Unternehmens den Protokollen jede

29 — Anlage I der Klagebeantwortung.

30 — Anhang zur Anlage V der Klageschrift, S. 9.

31 — Anlage XI der Klageschrift, Akte „Olivar de Segura", S. 12 und 13.

Nützlichkeit nimmt und die Wirksamkeit der Prüfungen insoweit herabsetzt, als diese Vorgehensweise Kontrollen durch andere — nationale oder gemeinschaftliche — Behörden als die, die diese Prüfung selbst vorgenommen hat, erschwert.

90. Was die im Beihilfeantrag genannte Menge betrifft, ist darauf hinzuweisen, daß nicht nur das Prüfungsprotokoll in diesem Punkt schweigt, sondern die zuständigen Behörden außerdem ohne weitere Erklärung einen Irrtum unterstellt und sich damit nicht um die Prüfung bemüht haben, ob im vorliegenden Fall nicht Artikel 12 Absatz 6 der Verordnung Nr. 2677/85 zur Anwendung kommen müßte.

91. Die Kommission hat daher zu Recht darauf bestanden, daß die Regelwidrigkeit des Antrags zum Widerruf der Anerkennung hätte führen müssen und die Beihilfe unter diesen Umständen zu Unrecht gezahlt wurde. Diese Berichtigung ist daher berechtigt.

d) Agroalimentaria Minerva

92. Nach den im Anhang zum Kontrollbericht vom 31. Mai 1994 [32] und im Schreiben der Kommission an die spanischen Behörden vom 13. Juni 1995 [33] wiedergegebenen Feststellungen des EAGFL zur Prüfung dieses Unternehmens durch die Agentur sind insbesondere folgende Unregelmäßigkeiten sichtbar geworden: Die Prüfungen der Agentur lassen nicht geklärte Abweichungen der tatsächlichen von den verbuchten Beständen erkennen und zeigen, daß der Beihilfeantrag aus einem Grund, der nicht als einfacher Buchungsirrtum behandelt werden kann, für eine höhere als die anerkannte Menge gestellt wurde. Nach Auffassung der Kommission ist daher die Beihilfe zu Unrecht bezogen worden.

93. Die Untersuchung der bei der Prüfung durch die Agentur angefertigten Schriftstücke, insbesondere des Prüfungsprotokolls vom 21. Juli 1992, bestätigt Abweichungen zwischen den in der Lagerbuchhaltung verbuchten Umschließungen und dem tatsächlichen Lagerbestand. Bei diesen Unterschieden ist festzustellen, daß 1 320 Umschließungen von insgesamt 8 211 im Betrieb vorgefundenen der gleichen Art in der Buchführung nicht auftauchen [34]. Der Prüfer der Agentur vermerkt, daß ein Irrtum möglich sei.

94. Die spanische Regierung bringt vor, daß die Größenordnung des Unterschieds der Zahlen das Nichtvorliegen einer Unregelmäßigkeit belege, da die Übereinstimmung ihrer Meinung nach ausreichend sei. Eine Abweichung von 1 320 Einheiten bei einer Gesamtzahl von 130 000 damals im Betrieb gelagerter Umschließungen stehe im Widerspruch zu der in anderen Fällen

32 — Anlage I der Klagebeantwortung.

33 — Anhang zur Anlage V der Klageschrift, S. 9.

34 — Anlage XI der Klageschrift, Akte „Agroalimentaria Minerva", S. 10 des Protokolls, Nr. 4.3.

festgestellten, nahezu vollständigen Übereinstimmung und lasse einen Irrtum vermuten.

95. Hierzu ist anzumerken, daß die vier Zahlengruppen der von den spanischen Prüfern verglichenen Umschließungen Unterschiede erkennen lassen, die zumindest mehrere Hundert Einheiten erreichen, die, wenn man sie zu den vier streitigen Gruppen von Beständen zwischen 10 500 und 95 600 Einheiten in Beziehung setzt, nicht als Mengen zu betrachten sind, die man vernachlässigen könnte. Insbesondere stellen 1 320 Einheiten bei einer Gesamtzahl von 8 211 der entsprechenden Gruppe eine so wesentliche Abweichung dar, daß sie ein einfacher Irrtum nicht zu erklären vermag.

96. Zur Rüge eines rechtswidrigen Beihilfeantrags verweist die spanische Regierung darauf, daß sich der Bericht der Agentur in Höhe von 3 069 kg Olivenöl negativ zu dem vom Unternehmen für Dezember 1991 gestellten Antrag geäußert habe, und diese Herabsetzung aufgrund eines Buchführungsfehlers des Unternehmens erfolgt sei. Dieser Umstand lasse es nicht zu, die Sanktion des Artikels 12 Absatz 6 der Verordnung Nr. 2677/85 heranzuziehen, da das Unternehmen keine bewußt oder fahrlässig falsche Erklärung eingereicht habe, um eine Beihilfe zu erhalten, auf die es keinen Anspruch gehabt habe.

97. Die Behauptung eines einfachen Schreibfehlers bei der Buchführung rechtfertigt meines Erachtens, wenn entsprechende Beweise fehlen, eine Unterlassung der Anwendung des Artikels 12 Absatz 6 der Verordnung Nr. 2677/85 nicht.

98. Die von der Kommission vorgenommene Berichtigung ist folglich zu billigen.

e) Sagarra Bascompte

99. Nach den im Anhang zum Kontrollbericht vom 31. Mai 1994 [35] und im Schreiben der Kommission an die spanischen Behörden vom 13. Juni 1995 [36] wiedergegebenen Feststellungen des EAGFL zur Prüfung dieses Unternehmens durch die Agentur sind insbesondere folgende Unregelmäßigkeiten sichtbar geworden: Die Prüfer der Agentur konnten die verbuchten Bestände nicht prüfen; sie haben Abweichungen der verbuchten von den tatsächlichen Beständen von Umschließungen festgestellt; bei ihrem ersten Besuch wurden ihnen keine Geschäftspapiere vorgelegt. Nach erneuter Prüfung in den Räumen der Agentur hat diese eine Übereinstimmung der Bestände sowie die Ordnungsmäßigkeit der Unterlagen und Aufzeichnungen festgestellt, ohne nach Meinung der Kommission überzeugende Erklärungen für die Gründe zu geben, wegen denen die ursprünglich festgestellten Unregelmäßigkeiten verschwunden sein sollten. Nach Auffassung der Kommission ist die Beihilfe ohne wirksame Kontrolle gezahlt worden.

35 — Anlage I der Klagebeantwortung.

36 — Anhang zur Anlage V der Klageschrift, S. 6.

100. Die Untersuchung der bei der Prüfung durch die Agentur angefertigten Schriftstücke bestätigt jeden dieser Punkte. Der Prüfer der Agentur hat im Prüfungsprotokoll vom 19. Januar 1993 vermerkt, daß er mangels Buchführungsunterlagen die Übereinstimmung der tatsächlich vorhandenen Waren und ihrer buchmäßigen Erfassung nicht habe prüfen können [37]. Bei den verbuchten und den tatsächlich vorhandenen Umschließungen wurden Abweichungen festgestellt [38]. Außerdem gibt es keine begründete Erklärung für die von der Agentur festgestellte Übereinstimmung der Daten zu einem Zeitpunkt, als die Buchführungsunterlagen bereits geprüft waren.

101. Die spanische Regierung bringt vor, die Lagerbuchhaltung sei auf dem laufenden gewesen und das Prüfungsverfahren normal abgelaufen. Das Verfahren habe mit einer Belegprüfung begonnen, bei der der Prüfer die ihm vom Unternehmen vorgelegten Buchhaltungsunterlagen gesichtet habe, sei dann mit einer Ortsbesichtigung fortgeführt worden und habe sodann mit der Feststellung des Schlußergebnisses für diese beiden Prüfungsabschnitte in den Räumen der Agentur seinen Abschluß gefunden.

102. Der Kläger behauptet somit, daß die Buchführungsprüfungen vor der Ortsbesichtigung stattgefunden hätten. Einen Beweis hierfür legt er indessen nicht vor. Es ist nämlich kein Schriftstück zu den Akten gereicht worden, daß die Durchführung dieser Vorprüfung belegte und das angewandte Verfahren und die von den Prüfern getroffenen Feststellungen erkennen ließe.

103. Außerdem soll laut spanischer Regierung bei der Prüfung der Bestände an Umschließungen kein erheblicher Unterschied festgestellt worden sein.

104. Sie liefert indessen keine Erklärung für die von den Prüfern festgestellten Zahlen, die in einem Fall eine Abweichung von 8 000 und im anderen Fall von 1 320 Einheiten erkennen lassen [39].

105. Dies alles rechtfertigt insgesamt die von der Kommission vorgenommene Berichtigung.

f) Amador Rodríguez

106. Nach den im Anhang zum Kontrollbericht vom 31. Mai 1994 [40] wiedergegebenen Feststellungen des EAGFL zur Prüfung dieses Unternehmens durch die Agentur sind insbesondere folgende Unregelmäßigkeiten sichtbar geworden: Die Prüfer der Agentur haben lediglich aufgrund der Erklärung des Unternehmensvertreters bestätigt, daß die Abfüllanlagen des Unternehmens keine Änderung erfahren hatten, ohne selbst eine Kontrolle vorzunehmen; 25-Liter-Umschließungen fehlten; Umschließungen von 1 bis 5 Litern wurden nicht geprüft; im Prüfungsprotokoll fehlen Angaben über Ausgänge von Olivenöl. In dem Schreiben der Kommis-

37 — Anlage XI der Klageschrift, Akte „Sagarra Bascompte", S. 10.

38 — A. a. O., S. 10a, Nr. 4.3.

39 — A. a. O.

40 — Anlage I der Klagebeantwortung.

sion an die spanischen Behörden vom 13. Juni 1995 [41] heißt es, daß die Beihilfe ohne wirksame Kontrolle gezahlt worden sei.

107. Die Untersuchung der bei der Prüfung durch die Agentur angefertigten Schriftstücke bestätigt jeden dieser Punkte.

108. Im Prüfungsprotokoll vom 10. Dezember 1992 ist in dem der Beschreibung der Abfüllanlagen und der Lagerungsstellen gewidmeten Teil vermerkt: „Nach Angabe des Unternehmens keine Änderung seit der letzten Prüfung" [42].

109. Dem Protokoll ist ebenfalls eine negative Abweichung von 21 25-Liter-Umschließungen bei insgesamt 384 verbuchten Einheiten zu entnehmen. Im Prüfungsprotokoll vom 26. Januar 1993 ist keine Umschließung vermerkt [43].

110. Im Prüfungsprotokoll vom 10. Dezember 1992 haben die Prüfer ganz klar vermerkt, daß die Umschließungen von 1 bis 5 Litern nicht gezählt werden konnten [44].

111. Der einzige Vermerk in dem Teil des Protokolls, der für die Feststellungen bezüglich der Olivenölausgänge bestimmt ist, besteht aus einem Hinweis auf eine Anlage und auf Hilfsaufzeichnungen [45]. An dieser Stelle ist keine allgemeine oder konkrete Angabe zu den Olivenölausgängen zu verzeichnen.

112. Die spanische Regierung streitet die gegen sie erhobenen Vorwürfe ab.

113. Zu den Rügen in Zusammenhang mit dem Fehlen von Veränderungen der Abfüllanlagen des Unternehmens macht sie geltend, daß beim ersten Kontrollbesuch in einem Unternehmen die Merkmale der Anlage stets aufgrund einer einfachen Augenscheineinnahme im Protokoll dargestellt würden. Bei späteren Besuchen prüfe der Prüfer stets die vorhandenen Anlagen und stelle fest, ob gegenüber der früheren Situation Veränderungen eingetreten seien. Falls dies der Fall sei, werde es im Protokoll vermerkt. Anderenfalls versichere er sich bei einem Vertreter des Unternehmens, daß keine bei einer Besichtigung möglicherweise nicht zu bemerkende Veränderung erfolgt sei.

114. Dieser Erklärung des Königreichs Spanien könnte man folgen, wenn die systematische Prüfung der Anlagen, die bei jedem Besuch zu erfolgen hat, im Protokoll vermerkt wäre. Der Vermerk des Prüfers sagt aber hierzu nichts aus und muß in

41 — Anhang zur Anlage V der Klageschrift, S. 7.

42 — Anlage XI der Klageschrift, Akte „Amador Rodríguez", S. 2 und 3.

43 — A. a. O., S. 9, und Prüfungsprotokoll vom 26. Januar 1993, S. 9, Nr. 4.3.

44 — S. 8.

45 — S. 13.

dieser Form zu der Annahme führen, daß keinerlei, nicht einmal eine äußerliche Kontrolle stattgefunden hat und der Beweis für das Fehlen einer Veränderung der Orte oder Anlagen ausschließlich auf der Erklärung des geprüften Unternehmens beruht.

115. Der Kläger bringt weiter vor, die fehlenden 21 Umschließungen seien nicht für die Vermarktung von Olivenöl bestimmt gewesen, weshalb sie keine Berücksichtigung gefunden hätten. Einen Beweis für diese seine Behauptung hat er allerdings nicht beigebracht.

116. Zur fehlenden Prüfung der Umschließungen von 1 bis 5 Liter führt das Königreich Spanien aus, diese seien aufgrund einer Schätzung überprüft worden, die keinerlei wesentliche Abweichung zutage gefördert habe.

117. Diese Erklärungen entlasten das Unternehmen nicht, da feststeht, daß diese Umschließungen nicht in der üblichen Weise gezählt werden konnten. Sie rechtfertigen ebensowenig die Vorgehensweise der Prüfer, die sich mit der Feststellung begnügt haben, eine Prüfung sei unmöglich, ohne einen Grund dafür anzugeben oder die letztlich angewandte alternative Methode der Prüfung zu beschreiben.

118. Die spanische Regierung bringt schließlich vor, daß es Angaben zu den Olivenölausgängen gebe, legt aber keine Schriftstücke vor, die solche Angaben enthielten.

119. Folglich rechtfertigt dies alles die von der Kommission vorgenommene Berichtigung.

g) Fernández y Ruiz de Aguilar

120. Nach den im Anhang zum Kontrollbericht vom 31. Mai 1994[46] wiedergegebenen Feststellungen des EAGFL zur Prüfung dieses Unternehmens durch die Agentur sind insbesondere folgende Unregelmäßigkeiten sichtbar geworden: Eine Buchführung für die Bestände an abgefülltem Olivenöl und an Umschließungen ist nicht vorhanden; die Prüfer haben festgestellt, es sei „nichts zu melden", obwohl doch eine Prüfung der Übereinstimmung nicht durchführbar war. In dem Schreiben der Kommission an die spanischen Behörden vom 13. Juni 1995[47] heißt es, daß die Beihilfe ohne wirksame Kontrolle gezahlt worden sei.

121. Entgegen der Behauptung der Kommission kann dem Prüfungsprotokoll vom 13. Juli 1992 entnommen werden, daß eine Buchführung für die Bestände an abge-

46 — Anlage I der Klagebeantwortung.
47 — Anhang zur Anlage V der Klageschrift, S. 8.

fülltem Olivenöl und an Umschließungen vorhanden ist und geprüft wurde [48].

122. Demgegenüber ist in dem für die Prüfung der Übereinstimmung von verbuchten und tatsächlich vorhandenen Posten bestimmten Teil des Protokolls keine Buchung für Bestände an abgefülltem Olivenöl und an Umschließungen angeführt, was die Prüfung dieser Übereinstimmung unsicher gestaltet [49].

123. Die spanische Regierung macht geltend, daß zwar der Prüfer während des Prüfungsverfahrens die Übereinstimmung der tatsächlich vorhandenen und der verbuchten Bestände nicht im Prüfungsprotokoll vermerkt habe, diese aber später in den Bericht aufgenommen habe, den er in den Räumen der Agentur erstellt habe. Wenn der Prüfer in seinem Bericht bei Beendigung des Verfahrens feststelle, daß „nichts zu melden" sei, so bedeute das, daß alles ordnungsgemäß sei, und nicht, daß die notwendigen Prüfungen unterblieben seien.

124. Hierzu genügt die Feststellung, daß das Königreich Spanien keinen Beweis für seine Behauptung beigebracht hat, daß letztlich eine Prüfung der Übereinstimmung der Bestände durchgeführt worden sei.

125. Diese Feststellung reicht aus, um die Rüge der Kommission gegenüber der spanischen Regierung zu rechtfertigen, es habe an einer wirksamen Kontrolle des betreffenden Abfüllbetriebes gefehlt.

h) Uteco Jaén

126. Nach den im Anhang zum Kontrollbericht vom 31. Mai 1994 [50] und im Schreiben der Kommission an die spanischen Behörden vom 13. Juni 1995 [51] wiedergegebenen Feststellungen des EAGFL zur Prüfung dieses Unternehmens durch die Agentur sind insbesondere folgende Unregelmäßigkeiten sichtbar geworden: Die Prüfer haben die Ausstattung, die Abfüllanlage und das Lager auf bloße Erklärung des Unternehmens hin ohne Durchführung von Kontrollen gebilligt; eine Prüfung der Übereinstimmung der Bestände an abgefülltem Olivenöl und an Umschließungen war nicht möglich; die Beihilfe ist daher ohne wirksame Kontrolle gezahlt worden.

127. Die Untersuchung der bei der Prüfung durch die Agentur angefertigten Schriftstücke bestätigt jeden dieser Punkte. Die Prüfer der Agentur haben in dem den Merkmalen der Abfüllanlage und des Lagers gewidmeten Teil des Prüfungsprotokolls vom 23. Juli 1992 auf bloße Erklärung des Unternehmensvertreters hin vermerkt, daß diese Anlagen und Lager-

48 — Anlage XI der Klageschrift, Akte „Fernández y Ruiz de Aguilar", S. 6 und 8.

49 — A. a. O., S. 9, Nrn. 4.2 und 4.3.

50 — Anlage I der Klagebeantwortung.

51 — Anhang zur Anlage V der Klageschrift.

stellen seit der letzten Prüfung keine Änderung erfahren hätten [52].

128. Das Prüfungsprotokoll enthält keine Buchungsdaten zu den Beständen an abgefülltem Olivenöl und an Umschließungen, so daß eine Prüfung der Übereinstimmung der tatsächlich vorhandenen und der verbuchten Bestände nur mit Schwierigkeiten möglich war.

129. Zur Rüge des Fehlens einer Feststellung von Veränderungen im Prüfungsprotokoll auf bloße Erklärung des Unternehmensvertreters hin verweist das Königreich Spanien auf sein Vorbringen zum Unternehmen Amador Rodríguez [53]. Angesichts fehlender Angaben zu den Beständen seien die verbuchten Bestände in den Räumen der Agentur geprüft worden.

130. Zu letzterem Vorbringen ist keinerlei Beweis beigebracht worden. Wegen der zuerst genannten Rüge darf ich auf meine Ausführungen zum Unternehmen Amador Rodríguez verweisen, die auch im vorliegenden Fall Geltung beanspruchen [54].

131. Die von der Kommission vorgenommene Berichtigung ist daher zu billigen.

i) Aragonesa del Aceite de Oliva

132. Nach den im Anhang zum Kontrollbericht vom 31. Mai 1994 [55] und im Schreiben der Kommission an die spanischen Behörden vom 13. Juni 1995 [56] wiedergegebenen Feststellungen des EAGFL zur Prüfung dieses Unternehmens durch die Agentur sind insbesondere folgende Unregelmäßigkeiten sichtbar geworden: Die Finanz- und die Lagerbuchhaltung waren nicht auf dem laufenden; Einzelangaben zu den Ein- und Ausgängen von Olivenöl fehlen; bei der Prüfung war kein Schriftstück über die Anerkennung des Unternehmens greifbar; die Durchführung einer Prüfung der Übereinstimmung von verbuchten und tatsächlich vorhandenen Beständen war nicht möglich; die Beihilfe wurde daher ohne wirksame Prüfung gezahlt.

133. Die Untersuchung der bei der Prüfung durch die Agentur angefertigten Schriftstücke bestätigt jeden dieser Punkte.

134. Das Prüfungsprotokoll vom 9. März 1993 läßt erkennen, daß die Lagerbuchhaltung unvollständig war [57]. Der Vertreter des Unternehmens war außerstande, die von der zuständigen Behörde ausgestellte Anerkennung vorzulegen [58]. Die Buchführung war nicht verfügbar, weshalb die Prüfer eine Prüfung der Übereinstimmung

52 — Anlage XI der Klageschrift, Akte „Uteco Jaén", S. 2, 3 und 5.

53 — Vgl. Nr. 115 dieser Schlußanträge.

54 — Nr. 116 dieser Schlußanträge.

55 — Anlage I der Klagebeantwortung.

56 — Anhang zur Anlage V der Klageschrift.

57 — Anlage XI der Klageschrift, Akte „Aragonesa del Aceite de Oliva", S. 6, 7, 9 und 18.

58 — A. a. O., S. 5, Nr. 1.1, S. 18.

der verbuchten und der tatsächlich vorhandenen Bestände nicht durchführen konnten [59]. Weder das Prüfungsprotokoll noch irgendein anderes Schriftstück bei den Akten enthält Angaben zu den Ein- und Ausgängen von Olivenöl [60].

135. Die spanische Regierung bringt vor, die erst kürzlich erfolgte Anerkennung des Unternehmens Aragonesa del Aceite de Oliva erkläre die festgestellten Ungenauigkeiten der Buchführung, diese erlaube aber gleichwohl, die Entwicklung der Lagerbestände nachzuvollziehen. Der Prüfungsbericht erwähne die Eingänge von nichtabgefülltem Olivenöl und die geprüften, d. h. in die von der Agentur geprüften Buchführungsunterlagen eingetragenen Ausgänge. Außerdem sei im Prüfungsbericht erwähnt, daß 100 % der Nachweise für Ein- und Ausgänge geprüft worden seien. Die Vorlage von Schriftstücken über die Anerkennung des Unternehmens sei ein rein formelles Erfordernis, die für das Prüfungsverfahren nichts bedeute, weil die Agentur über eine Kopie der von der zuständigen Stelle ausgestellten Anerkennung verfüge.

136. Diesem Vorbringen ist nicht zu folgen. Auch wenn im Einzelfall bestimmte der festgestellten Unregelmäßigkeiten von der Verwaltung aus rein pädagogischen Gründen hingenommen werden können, damit die Unternehmen in Zukunft den gesetzlichen Erfordernissen größere Beachtung schenken, kann doch meines Erachtens nicht darauf verzichtet werden, aus solchen Unregelmäßigkeiten die gesetzlichen Konsequenzen zu ziehen, wenn diese so zahlreich wie im vorliegenden Fall sind und die gesamte Tätigkeit des Unternehmens betreffen.

137. Insbesondere kann auch die erst kürzlich erfolgte Anerkennung des Unternehmens keine Rechtfertigung dafür sein, daß Zahl, Natur und Zeitpunkte der Bewegungen des Olivenöls zwischen Unternehmen und betriebsfremden Wirtschaftsteilnehmern, die eine der Grundlagen für die Bemessung der Beihilfe sind, nicht genau festgehalten werden. Daß die Prüfung der Geschäftspapiere vollständig war, wie dies die spanische Regierung anhand der im Prüfungsprotokoll angeführten Zahlen bestätigt hat, kann das Fehlen von Angaben über die Übereinstimmung von verbuchten und tatsächlich vorhandenen Beständen nicht ausgleichen, für deren Richtigkeit keinerlei Beleg beigebracht wurde.

138. Folglich hat die Kommission diese Berichtigung meines Erachtens zu Recht vorgenommen.

j) Martínez Henarejos

139. Nach den im Anhang zum Kontrollbericht vom 31. Mai 1994 [61] und im Schreiben der Kommission an die spani-

59 — A. a. O., S. 9, Nr. 4.2.
60 — A. a. O., S. 12 und 13.

61 — Anlage I der Klagebeantwortung.

schen Behörden vom 13. Juni 1995 [62] wiedergegebenen Feststellungen des EAGFL zur Prüfung dieses Unternehmens durch die Agentur war bei der Prüfung durch die Agentur die Buchführung für die Bestände an nichtabgefülltem Olivenöl, abgefülltem Olivenöl und an Umschließungen nicht auf dem laufenden und konnte eine Prüfung der Übereinstimmung von verbuchten und tatsächlich vorhandenen Beständen an Ort und Stelle nicht durchgeführt werden. Die dann letztlich doch von den Unternehmen erhaltenen entsprechenden Daten ließen Unterschiede erkennen, die zwar relativ geringfügig, aber doch zahlreich waren. Folglich wurde die Beihilfe ohne wirksame Prüfung gezahlt.

140. Die Prüfung der Schriftstücke der Agentur aus Anlaß der Kontrolle bestätigt jeden dieser Punkte. Das Prüfungsprotokoll vom 6. Oktober 1992 läßt erkennen, daß die Buchführung für jede der vorgenannten Gruppen von Erzeugnissen am Prüfungstag nicht eingesehen werden konnte [63]. Später aufgedeckte Unterschiede zwischen den verbuchten und den tatsächlich vorhandenen Beständen treten bei nichtabgefülltem Olivenöl und Umschließungen in allen Fällen und bei abgefülltem Öl in fast der Hälfte der Fälle auf [64].

141. Die spanische Regierung bringt vor, die im Anschluß an die in den Räumen der Agentur durchgeführte Prüfung festgestellte fehlenden Übereinstimmungen könnten nicht als erheblich angesehen werden. Sie seien darauf zurückzuführen, daß das Unternehmen sein Öl in 16 unterschiedlichen Umschließungen abfülle.

142. Das Vorbringen des Königreichs Spanien kann die nahezu umfassenden Abweichungen der Buchhaltung von den tatsächlichen Beständen beim Unternehmen Martínez Henarejos nicht rechtfertigen. Eine solche Nachsichtigkeit würde, wenn man ihr Raum ließe, einer ordentlichen Buchführung über die Bestände des Unternehmens, wie sie die geltende Regelung vorschreibt, jeden Sinn nehmen. Außerdem erklärt die spanische Regierung nicht die Gründe für ihre Annahme, daß die Anzahl der Umschließungsmodelle ein Hindernis für eine ordnungsgemäße Buchhaltung bilden sollte, da doch die buchhalterisch und die tatsächlich ermittelten Einheiten grundsätzlich dieselben sind.

143. Hieraus ergibt sich, daß die Berichtigung durch die Kommission gerechtfertigt war.

k) Hispanoliva

144. Nach den im Anhang zum Kontrollbericht vom 31. Mai 1994 [65] und im Schreiben der Kommission an die spani-

62 — Anhang zur Anlage V der Klageschrift.

63 — Anlage XI, Akte „Martínez Henarejos", S. 10, vor Ergänzung der Daten durch die Prüfer der Agentur.

64 — A. a. O., S. 10, nach Ergänzungen durch die Prüfer der Agentur.

65 — Anlage I der Klagebeantwortung.

schen Behörden vom 13. Juni 1995 [66] wiedergegebenen Feststellungen des EAGFL zur Prüfung dieses Unternehmens durch die Agentur sind insbesondere folgende Unregelmäßigkeiten sichtbar geworden: Anlagen, Lager und Struktur des Unternehmens wurden nicht unmittelbar geprüft, ebensowenig die Umschließungen; eine Prüfung der Übereinstimmung von verbuchten und tatsächlich vorhandenen Beständen an Ort und Stelle hat nicht stattgefunden; Einzelangaben über die Prüfung der Ein- und ausgänge von Olivenöl fehlen. Mithin soll die Beihilfe ohne wirksame Prüfung gezahlt worden sein.

145. Die Untersuchung der bei der Prüfung durch die Agentur angefertigten Schriftstücke bestätigt jeden dieser Punkte. Die Prüfer der Agentur haben in dem der Beschreibung der Merkmale der Abfüllanlage, des Lagers und der Struktur des Unternehmens gewidmeten Teil des Prüfungsprotokolls vom 5. August 1992 vermerkt, daß laut Unternehmen seit der letzten Prüfung keine Änderung erfolgt sei [67]. Der für die Prüfung der Umschließungen bestimmte Teil des Prüfungsprotokolls weist einen Vermerk des Prüfers auf, daß die Umschließungen wegen ihrer großen Anzahl und ihrer unterschiedlichen Aufmachung nicht geprüft worden seien [68]. Der der Prüfung der Übereinstimmung der verbuchten und der tatsächlich vorhandenen Bestände an Umschließungen vorbehaltene Abschnitt des Prüfungsprotokolls ist von den Prüfern nicht ausgefüllt worden [69]. Schließlich sind die Teile des Prüfungsprotokolls für Ein- und Ausgänge von Olivenöl nicht ausgefüllt worden [70].

146. Die spanische Regierung verweist auf die bereits dargestellte [71] Methode der Prüfer bei der Prüfung der Anlagen und Örtlichkeiten des Unternehmens. Aus den bereits genannten Gründen bin ich nicht der Ansicht, daß diese Methode eine wirksame Kontrolle ermöglicht [72].

147. Der Kläger bringt vor, da die Daten der Lagerbuchhaltung mit den bei der Prüfung im Betriebsgelände festgestellten Mengen abgefüllten Olivenöls übereingestimmt hätten, sei eine genaue Zählung der vorhandenen Umschließungen von den Prüfern nicht vorgenommen worden.

148. Dieses Vorbringen läßt außer acht, daß die Verordnung Nr. 2677/85 die Prüfung der Übereinstimmung der im Unternehmen tatsächlich vorhandenen Gesamtmengen nichtabgefüllten und abgefüllten Olivenöls sowie der leeren Umschließungen mit den Daten der Lagerbuchhaltung durch die Mitgliedstaaten vorschreibt. Es kann somit nicht gebilligt werden.

66 — Anhang zur Anlage V der Klageschrift.
67 — Anlage XI der Klageschrift, Akte „Hispanoliva", S. 2 bis 4.
68 — A. a. O., S. 8, Nr. 3.3.
69 — A. a. O., S. 9, Nr. 4.3.
70 — A. a. O., S. 12 und 13.
71 — Vgl. Nr. 115 dieser Schlußanträge.
72 — Vgl. Nr. 116 dieser Schlußanträge.

149. Die im vorliegenden Fall von der Kommission durchgeführte Berichtigung kann daher nicht in Frage gestellt werden.

l) Hijos de Joaquín Seguí

150. Nach den im Anhang zum Kontrollbericht vom 31. Mai 1994 [73] und im Schreiben der Kommission an die spanischen Behörden vom 13. Juni 1995 [74] wiedergegebenen Feststellungen des EAGFL zur Prüfung dieses Unternehmens durch die Agentur sind insbesondere folgende Unregelmäßigkeiten sichtbar geworden: In der Lagerbuchhaltung fehlten die Rechnungsnummern; bei der Aufzeichnung der Olivenölqualitäten wurden Fehler entdeckt; die Etiketten der Umschließungen trugen keine Identifikationsnummer; verbuchte und tatsächlich vorhandene Bestände stimmten nicht überein. Die Beihilfe soll daher ohne wirksame Prüfung gezahlt worden sein.

151. Die Untersuchung der bei der Prüfung durch die Agentur angefertigten Schriftstücke bestätigt jeden dieser Punkte. Die Vermerke des Prüfers der Agentur im Prüfungsprotokoll vom 6. Mai 1992 lassen erkennen, daß in der Lagerbuchhaltung Rechnungsnummern vergessen wurden [75]. Dem Prüfer zufolge entsprach die Bezeichnung bestimmter Ölqualitäten nicht ihrer wirklichen Qualität [76]. Der Prüfer der Agentur gab eindeutig an, daß die Etikettierung der Umschließungen von Jungfernolivenöl keine Identifikationsnummer aufwies [77]. Schließlich erbrachte der Vergleich der verbuchten und der tatsächlich vorhandenen Bestände Abweichungen in fast allen Fällen [78].

152. Die spanische Regierung verweist darauf, daß die festgestellten Unterschiede von insgesamt nur 142 Litern nicht erheblich seien. Die Prüfer hätten Einzelprüfungen vorgenommen, d. h. sie hätten Rechnungen und Quittungen für die Geschäftsvorgänge sowie die Eintragung der vorgelegten Geschäftspapiere in den Steueraufzeichnungen geprüft.

153. Die vom Kläger angeführte Zahl berücksichtigt nicht die gesamten bei der Prüfung festgestellten Unterschiede, da bei den Buchhaltungs- und Inventarfeststellungen Abweichungen von mehreren hundert Einheiten sowohl bei den Beständen von nichtabgefülltem Olivenöl als auch bei den Beständen an Umschließungen festgestellt wurden [79]. Außerdem stellt die spanische Regierung nicht die Folgerungen klar, die sie aus der Durchführung von Einzelprüfungen durch die Prüfer ziehen will, und erklärt auch nicht, inwieweit dieser Umstand geeignet sein soll, sie von ihrer Haftung für eine ohne wirksame Kontrolle gezahlte Beihilfe zu befreien.

73 — Anlage I der Klagebeantwortung.
74 — Anhang zur Anlage V der Klageschrift.
75 — Anlage XI der Klageschrift, Akte „Hijos de Joaquín Seguí", S. 6.
76 — A. a. O., S. 7.
77 — A. a. O., S. 10.
78 — A. a. O., S. 9.
79 — A. a. O.

154. Die von der Kommission ausgesprochene Berichtigung kann daher nicht in Frage gestellt werden.

m) Emiliano Vívas

155. Nach den im Anhang zum Kontrollbericht vom 31. Mai 1994[80] wiedergegebenen Feststellungen des EAGFL zur Prüfung dieses Unternehmens durch die Agentur sind insbesondere folgende Unregelmäßigkeiten sichtbar geworden: Fehlen von Beständen, Unmöglichkeit der Prüfung von Umschließungen, erhebliche Lücken der Finanzbuchhaltung. Die Beihilfe soll daher ohne wirksame Prüfung gezahlt worden sein.

156. Die Untersuchung der bei der Prüfung durch die Agentur angefertigten Schriftstücke bestätigt jeden dieser Punkte. Die Prüfungsprotokolle vom 21. Dezember 1992 und vom 15. Juli 1993 enthalten keinerlei bezifferte Angaben über nichtabgefülltes oder abgefülltes Olivenöl[81]. Aus dem ersten Protokoll ergibt sich, daß eine Prüfung der Umschließungen nicht stattfinden konnte, da sie nicht richtig geordnet waren[82]. Bestimmte Rechnungen für bestimmte Lieferungen von Olivenöl aus dem Unternehmen fehlten und wurden durch Lieferscheine ersetzt, die allein geprüft wurden[83].

157. Die spanische Regierung bringt vor, das Fehlen von Olivenölbeständen sei auf die geringe Geschäftstätigkeit des Unternehmens zurückzuführen und könne nicht als Anomalie betrachtet werden. Bei den Umschließungen habe der Prüfer die Anzahl durch Schätzung ermittelt, was die Übereinstimmung der tatsächlich vorhandenen und der verbuchten Bestände bestätigt habe. Schließlich liege für jede aus dem Unternehmen gelieferte Partie Öl eine Rechnung vor, lediglich bei einer nur ein Lieferschein, da hier wegen der unumgänglichen Zeitspanne zwischen Lieferung und Rechnungsstellung noch keine Rechnung ausgestellt gewesen sei.

158. Das Fehlen von Beständen mag keine Anomalie sein, das Fehlen einer wirksamen Kontrolle ist indessen zu beanstanden und im vorliegenden Fall durch die unzureichende Prüfung der Bestände an Umschließungen belegt[84]. Ebensowenig hat die spanische Regierung schlüssig dargelegt, daß die Prüfung des Lieferscheins auf Umstände zurückzuführen ist, die mit der Zeitdauer der Erstellung der Rechnung in Zusammenhang stehen.

159. Die von der Kommission durchgeführte Berichtigung kann daher nicht angezweifelt werden.

80 — Anlage I der Klagebeantwortung.

81 — Anlage XI der Klageschrift, Akte „Emiliano Vivas", S. 8 der Prüfungsprotokolle, Nrn. 3.1 und 3.2.

82 — A. a. O., Prüfungsprotokoll vom 21. Dezember 1992, S. 8 und 9, Nrn. 3.3. und 4.3.

83 — A. a. O., S. 13.

84 — A. a. O., S. 8, Nr. 3.3., S. 9, Nr. 4.3.

160. Die vorstehenden Darlegungen zeigen meines Erachtens die zahlreichen Verstöße der Unternehmen gegen Vorschriften über die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte im Sektor Fette. Diese Unregelmäßigkeiten haben nicht zu ausreichenden Kontrollmaßnahmen geführt, wie sie in der Verordnung Nr. 729/70 vorgeschrieben sind. Gemäß Artikel 8 Absatz 2 dieser Verordnung hat die Gemeinschaft nicht die finanziellen Konsequenzen der Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse zu tragen, die den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten sind.

B — *Zum Klagegrund der Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit*

161. Das Königreich Spanien macht geltend, daß die Gemeinschaftsorgane nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als allgemeinem Prinzip des Gemeinschaftsrechts bei der Ausübung ihrer Befugnisse nicht die Grenzen dessen überschreiten dürften, was zur Erreichung des verfolgten Zieles erforderlich und geeignet sei.

162. Mit ihrer Entscheidung 96/701 habe die Kommission zum einen durch das Verlangen nach Widerruf der mehreren Unternehmen erteilten Anerkennung und zum anderen durch die Wahl der Prozentsätze für die Bemessung der finanziellen Berichtigung diesen Grundsatz verletzt.

1. Zum Widerruf der Anerkennung

163. Das Königreich Spanien legt dar, daß nach der Gemeinschaftsregelung zwei Arten des Widerrufs möglich seien: Einmal der endgültige Widerruf als Folge der Nichteinhaltung der für die Erteilung der Anerkennung festgelegten Bedingungen, zum anderen der befristete Widerruf, der ausgesprochen werde, wenn Beihilfe für eine größere als die Menge Olivenöl beantragt werde, für die der Beihilfeanspruch begründet sei, oder wenn das Olivenöl nicht den gesetzlichen Definitionen entspreche.

164. Mit ihrer Forderung, die den Unternehmen Olivar de Segura und Agroalimentaria Minerva erteilte Anerkennung befristet zu widerrufen, habe die Kommission Gemeinschaftsrecht mißachtet und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt.

165. Der befristete Widerruf erfolge nicht ohne weiteres, sondern sei vom Vorliegen zweier Voraussetzungen abhängig.

166. Die Ölmenge, für die eine Beihilfe zu Unrecht beantragt worden sein müsse, müsse erheblich sein, wie Artikel 12 Absatz 6 Unterabsatz 2 der Verordnung erkennen lasse, der vorschreibe, daß die zu Unrecht beantragte Beihilfe die kontrollierte Menge, für die der Beihilfeanspruch anerkannt sei, um mindestens 20 % überschreite.

167. Außerdem müsse eine betrügerische Absicht nachgewiesen werden. Hier sei auf Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2677/85 zu verweisen, wonach der Widerruf erfolge, wenn festgestellt werde, daß das betreffende Olivenöl wegen Vermischung oder anderer chemischer Behandlung, „die auf den Erhalt der Verbrauchsbeihilfe für ein nicht beihilfefähiges Öl abzielen", nicht einer der festgelegten Definitionen entspreche. Schon dem Wortlaut der Vorschrift lasse sich das Erfordernis einer betrügerischen Absicht entnehmen.

168. Folglich könne den beiden Unternehmen ihre Anerkennung nicht entzogen werden, weil die streitigen Ölmengen unbedeutend seien und ihnen keine betrügerische Absicht vorgeworfen werden könne. Außerdem sei die entsprechende Beihilfe den Unternehmen nicht gezahlt worden.

169. Nach Meinung der Kommission ergibt sich das Erfordernis einer Überschreitung von mindestens 20 %, von dem der befristete Widerruf der Anerkennung nach Artikel 12 Absatz 6 der Verordnung Nr. 2677/85 abhänge, aus einer diese Verordnung ändernden, aber erst nach dem Haushaltsjahr 1992 in Kraft getretenen Verordnung. Im vorliegenden Fall gelte diese Voraussetzung also nicht.

170. Es sei abwegig, von Irrtum zu sprechen, wenn der Beihilfeantrag eindeutig eine höhere Menge ausweise als die, für die der Beihilfeanspruch anerkannt sei, und ebenso abwegig, die betrügerische Absicht in Abrede zu stellen, wenn die Analysen das Vorhandensein von Trichloräthylen ergeben hätten. Zumindest seien die Unternehmensleiter für die endgültige Zusammensetzung ihrer Erzeugnisse und für die Einstufung dieser Erzeugnisse verantwortlich, die für die Entstehung des Beihilfeanspruchs zu den vorgesehenen Bedingungen maßgeblich sei.

171. Die spanische Regierung weist darauf hin, daß der befristete Widerruf wegen der Verhältnismäßigkeit, die zwischen der Zuwiderhandlung und der verhängten Sanktion bestehen müsse, von einer Mindestüberschreitung abhängig sein müsse.

172. Das Vorbringen der Kommission entspreche nicht der Erklärung, die sie in das Protokoll der Sitzung des Verwaltungsausschusses für Fette vom 26. Februar 1993 habe aufnehmen lassen und derzufolge „Artikel 12 Absatz 6 der Verordnung Nr. 2677/85 die Fälle absichtlich oder grob fahrlässig eingereichter falscher Erklärungen betrifft, [Schreibfehler] aber nicht in den Anwendungsbereich der Vorschrift fallen".

173. Schließlich sei nicht zu verstehen, daß ein Beihilfeantrag für eine nicht beihilfefähige, aber geringfügige Menge vor der Reform von 1993 durch den Widerruf der Anerkennung geahndet werde, während ein nach diesem Zeitpunkt eingereichter identischer Antrag nicht die gleichen Auswirkungen habe.

174. Der Klagegrund, den das Königreich Spanien auf die Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit stützt, gliedert sich somit in zwei Teile.

175. Der Kläger wendet sich gegen die Verpflichtung, die ihm die Kommission auferlegen wolle, die diesen Unternehmen erteilte Anerkennung zu widerrufen, obwohl ihnen keine betrügerische Absicht unterstellt werden dürfe (erster Teil) bzw. die nicht beihilfeberechtigte Menge Olivenöl geringfügig sei (zweiter Teil).

a) Zum Erfordernis des Nachweises einer betrügerischen Absicht

176. Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3089/78 wie auch Artikel 12 Absatz 6 der Verordnung Nr. 2677/85 ist zu entnehmen, daß der Mitgliedstaat einem Betrieb die diesem erteilte Anerkennung befristet entzieht, wenn dieser Beihilfe für eine Menge beantragt hat, die größer ist als die, für die das Recht auf Beihilfe anerkannt worden ist.

177. Der Wortlaut dieser Bestimmungen läßt keinen Zweifel an der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu, den Widerruf der Anerkennung auszusprechen, sobald ein Antrag sich auf eine höhere als die beihilfefähige Menge bezieht.

178. So bestimmt Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3089/78, daß der Mitgliedstaat „einen befristeten Widerruf der Anerkennung [verfügt]", und Artikel 12 Absatz 6 der Verordnung Nr. 2677/85 legt fest, daß „der betreffende Mitgliedstaat die Anerkennung unverzüglich aus[setzt]", *ohne daß dies von einer anderen Voraussetzung als der Feststellung abhängig gemacht würde*, daß die Olivenölmenge die beihilfefähige Menge überschreitet.

179. Die Gemeinschaftsregelung schreibt somit nicht den vorherigen Nachweis einer betrügerischen Absicht des Wirtschaftsteilnehmers vor, auf den der Antrag zurückgeht.

180. Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2677/85, auf den sich die spanische Regierung beruft, gilt nicht für einen Antrag auf Beihilfe für eine überschießende Menge. Er betrifft nämlich den Fall des befristeten Widerrufs der Anerkennung infolge der Änderung der Qualität des Olivenöls durch Vermischung oder andere chemische Behandlung. Um eine solche Unregelmäßigkeit geht es aber in den Verfahren, die diese beiden Unternehmen betreffen, nicht.

181. Die Entscheidung 96/701 steht auch nicht im Widerspruch zu der Auslegung des Artikels 12 Absatz 6 der Verordnung Nr. 2677/85, die die Kommission in der Sitzung des Verwaltungsausschusses für Fette vom 26. Februar 1993 bezüglich des Nachweises einer betrügerischen Absicht oder groben Fahrlässigkeit vorgebracht hat.

182. Der Erklärung der Kommission ist zu entnehmen, daß diese die entsprechende Vorschrift dahin auslegt, daß Schreibfehler nicht in ihren Anwendungsbereich fallen und alle anderen Unregelmäßigkeiten damit je nach Sachlage entweder als absichtliche oder als grob fahrlässige Handlungsweisen zu verstehen sind. Wie bereits ausgeführt, haben aber die spanischen Behörden vorgebracht, daß die überschießenden Mengen in den Anträgen auf unabsichtliche Irrtümer der Abfüllbetriebe zurückgingen, ohne allerdings den Nachweis für das Vorliegen dieser Irrtümer und erst recht nicht reiner Schreibfehler zu erbringen.

b) Zum Erfordernis einer Mindestüberschreitung durch die beim Beihilfeantrag zugrunde gelegte Menge

183. Der Grundsatz, daß eine Mindestüberschreitung vorliegen müsse, bevor ein Widerruf der Anerkennung erfolgen könne, kann nicht aus Artikel 12 Absatz 6 der Verordnung Nr. 2677/85 in der vom Kläger angeführten Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 643/93 [85] abgeleitet werden. Diese ist nämlich erst nach Beendigung des Haushaltsjahrs 1992 in Kraft getreten [86].

184. Immerhin läßt sich vertreten, daß aus Gründen, die mit der Notwendigkeit, nur unbedingt erforderliche Sanktionen auszusprechen, aber auch mit der Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zusammenhängen, eine neue Regelung, die den Verlust der Anerkennung von einer zusätzlichen Voraussetzung abhängig macht, auch angewandt werden kann, wenn sie erst nach dem entscheidungserheblichen Zeitpunkt in Kraft getreten ist.

185. Jedoch wird mit der vorliegenden Klage die finanzielle Berichtigung angegriffen, die gegenüber einem Mitgliedstaat wegen der Ausübung seiner Verantwortlichkeiten im Bereich der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik erfolgt ist. Der Rechtsstreit betrifft somit die Wirksamkeit der Kontrollen, die dieser bei bestimmten Wirtschaftsteilnehmern vorgenommen hat, nicht aber die Maßnahmen, die — insbesondere aufgrund von Vorschriften, die nach dem entscheidungserheblichen Zeitpunkt erlassen wurden — gegenüber den betreffenden Unternehmen zu ergreifen gewesen wären.

186. Unter diesem Blickwinkel ist die Ordnungsmäßigkeit der vom Königreich Spanien durchgeführten Überprüfungen anhand der Vorschriften zu beurteilen, die

85 — Verordnung der Kommission vom 19. März 1993 (ABl. L 69, S. 19).

86 — Artikel 2 der Verordnung Nr. 643/93 läßt sie am siebten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* in Kraft treten, also am 27. März 1993.

zum Zeitpunkt der Kontrollen der Agentur und der von der spanischen Verwaltung aufgrund der festgestellten Unregelmäßigkeiten verfügten Folgemaßnahmen galten, nicht aber aufgrund später in Kraft getretener Bestimmungen. Man muß daher den Zeitpunkt der Kontrollen zugrunde legen, um prüfen zu können, ob das Königreich Spanien die Vorschriften über die Sanktionierung dieser Unregelmäßigkeiten beachtet hat, und um gegebenenfalls feststellen zu können, daß diese nicht die Maßnahmen ausgelöst haben, die damals nach den geltenden Vorschriften erforderlich waren.

187. Demgegenüber haben die spanischen Behörden, obwohl Artikel 12 Absatz 6 der Verordnung Nr. 2677/85 dem Mitgliedstaat erlaubt, die Maßnahme dadurch den dem verantwortlichen Unternehmen vorgeworfenen Tatsachen anzupassen, daß die Dauer des Widerrufs der Anerkennung je nach Schwere der Zuwiderhandlung auf ein bis fünf Jahre festgelegt wird, lediglich den Betrag der Beihilfe entsprechend der überschießenden Menge herabgesetzt. Es läßt sich denken, daß eine solche Vorgehensweise geeignet ist, die abschreckende Wirkung der vom Gemeinschaftsgesetzgeber in Artikel 12 festgelegten Maßnahme herabzusetzen.

188. Aufgrund all dieser Erwägungen komme ich zu dem Ergebnis, daß die Kommission die das Königreich Spanien betreffenden finanziellen Berichtigungen zu Recht darauf stützen durfte, daß gegenüber den Unternehmen Olivar de Segura und Agroalimentaria Minerva kein befristeter Widerruf der Anerkennung ausgesprochen wurde, obwohl diese Wirtschaftsteilnehmer Anträge auf Beihilfe für eine größere Menge als die gestellt hatten, für die ein Beihilfeanspruch anerkannt war. In diesem Zusammenhang ist es unerheblich, daß der überschießende Betrag 20 % nicht überschritt und die betrügerische Absicht der Unternehmen nicht formell nachgewiesen worden ist.

2. Zum Satz der finanziellen Berichtigungen

189. Das Königreich Spanien steht auf dem Standpunkt, daß die von der Kommission festgelegten finanziellen Berichtigungen ungerechtfertigt und in Anbetracht der Geringfügigkeit der Fehler der betreffenden Unternehmen offensichtlich unverhältnismäßig seien.

190. Die Kommission habe, als sie anfangs eine finanzielle Berichtigung in Höhe von 50 % der 1992 gezahlten Gesamtbeihilfe ins Auge gefaßt habe, um sie sechs Monate später auf 100 % der vier Abfüllbetrieben gewährten und 10 % der neun anderen Betrieben gewährten Beihilfe zu beschränken, widersprüchlich gehandelt und gezeigt, daß sie kein vorgegebenes Kriterium angewandt habe, so daß die Berichtigung keinen Zusammenhang mit der Zuwiderhandlung aufweise.

191. Außerdem habe die Kommission sich nicht an die Kriterien gehalten, die sie selbst in ihrer Mitteilung vom 3. Juni 1993 an den EAGFL-Ausschuß über die Berechnung der finanziellen Auswirkungen im Rahmen der Entscheidung über den Rechnungsabschluß des EAGFL — Garantie festgelegt habe, in der sie nach Maßgabe der Schwere der festgestellten Zuwiderhandlungen drei Kategorien von finanziellen Berichtigungen vorgeschlagen habe [87].

87 — Anlage III der Klagebeantwortung, Dok. VI/216/93.

192. Nach Auffassung der Kommission verstößt die angewandte Berichtigung nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

193. Die bei der Festlegung der streitigen finanziellen Berichtigung herangezogenen Kriterien seien bei Kontaktnahmen mit den spanischen Behörden im Anschluß an die Überprüfungen durch die Dienststellen der Kommission und in bilateralen Sitzungen beschlossen worden. Diese Kontaktnahmen hätten es ermöglicht, eine Berichtigungsmethode für eine beschränkte Zahl von Vorgängen festzulegen, und eine erneute Prüfung der ersten Feststellungen und der zunächst vorgeschlagenen Berichtigung gerechtfertigt.

194. Sicherlich mag der Unterschied zwischen der ursprünglich von der Kommission vorgeschlagenen und der letztlich festgelegten Berichtigung überraschen. Diese spürbare Absenkung der Höhe der nach Maßgabe der Entscheidung 96/701 am Ende festgelegten finanziellen Berichtigung vermag jedoch nicht deren Rechtswidrigkeit herbeizuführen.

195. Eine Nichtigkeitsklage, mit der eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit geltend gemacht wird, kann nämlich nur auf die endgültige Entscheidung der Kommission gestützt werden, weil nur diese den betreffenden Mitgliedstaat beschwert. Die Vorschläge finanzieller Berichtigungen, die ihrer Natur nach wandelbar sind, können daher nicht zur Stützung des Vorbringens herangezogen werden, daß die Abweichung zwischen den Vorschlägen und der endgültigen Entscheidung die Widersprüchlichkeit der Standpunkte der Kommission belege.

196. Außerdem stellt die Abstandnahme der Kommission vom Entwurf einer finanziellen Berichtigung von 50 % des Gesamtbetrags der für das Königreich Spanien gezahlten Beihilfen zugunsten von Berichtigungen, die anhand der an dreizehn Unternehmen gezahlten Beihilfen berechnet wurden, von denen neun nur eine Berichtigung von 10 % dieser Beihilfen erfuhren, eine Maßnahme dar, die unbestreitbar der spanischen Regierung günstig war.

197. Vor allem ist die Absenkung der Höhe der Berichtigung auf den Informationsaustausch zwischen dem Königreich Spanien und der Kommission vor dem endgültigen Erlaß der Entscheidung 96/701 zurückzuführen. Die Kommission hat damit, daß sie dem Königreich Spanien die Stellungnahme zu dem Prüfungsbericht vom 31. Mai 1994 und zu dem ursprünglichen Vorschlag finanzieller Berichtigungen ermöglichte, eine Anhörung vorgenommen und ihre Ermittlungen an dem Ziel ausgerichtet, nur unumgängliche Berichtigungen vorzunehmen.

198. Was die Unverhältnismäßigkeit der finanziellen Berichtigungen anlangt, ist auf Ihre ständige Rechtsprechung hinzuweisen, daß Artikel 3 der Verordnung Nr. 729/70 der Kommission nur gestattet, solche Ausgaben zu Lasten des EAGFL zu übernehmen, die nach Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der Vorschriften für die Agrarsektoren getätigt wurden, und alle anderen Beträge den Mitgliedstaaten anzulasten hat, insbesondere solche Beträge, bei denen die nationalen Behörden zu Un-

recht davon ausgegangen sind, sie seien im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte zu deren Zahlung befugt [88].

199. Somit ist es zwar Sache der Kommission, das Vorliegen einer Verletzung der Gemeinschaftsvorschriften nachzuweisen, doch hat der Mitgliedstaat gegebenenfalls nachzuweisen, daß der Kommission bezüglich der daraus zu ziehenden finanziellen Konsequenzen ein Fehler unterlaufen ist [89].

200. Abschnitt III, A 2 dieser Schlußanträge ist zu entnehmen, daß die Kommission im vorliegenden Fall nachgewiesen hat, daß das Königreich Spanien mehrere Gemeinschaftsvorschriften im Agrarsektor verletzt hat.

201. Insbesondere die Umstände, die zu einer finanziellen Berichtigung von 100 % geführt haben, könnten dem Gemeinschaftshaushalt beträchtlichen Schaden zufügen. Die Prüfungen des EAGFL haben nämlich neben anderen Unregelmäßigkeiten den Verdacht der Fälschung von Rechnungen, Beihilfeanträge für höhere Mengen als die, für die ein Beihilfeanspruch anerkannt war, sowie für Olivenöl ergeben, das wegen Vermischung oder anderen chemischen Behandlung, mit denen eine unberechtigte Beihilfezahlung bezweckt wurde, nicht den gesetzlichen Definitionen entsprach.

202. Damit ist die Wahrscheinlichkeit eines Nachteils zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts nachgewiesen. Nach ständiger einschlägiger Rechtsprechung des Gerichtshofes kann von der Kommission nicht mehr verlangt werden, weil sie keine systematischen Kontrollen vornehmen kann und die Analyse der jeweiligen Marktsituation von Informationen der Mitgliedstaaten abhängig ist [90].

203. Weiter ist zu beachten, daß der Betrag der finanziellen Berichtigung weder übertrieben noch unverhältnismäßig ist.

204. Zum einen sind die von der Kommission angewandten Sätze, die 10 % bzw. 100 % betragen, für die Berechnung der Gesamtberichtigung nur bis zur Höhe der Beihilfen maßgebend, die den für die Unregelmäßigkeiten verantwortlichen Unternehmen zu Unrecht gezahlt worden sind. Sie beruhen daher nicht auf einer Pauschalierung.

205. Zum anderen ist der höchste Satz in Fällen zur Anwendung gelangt, in denen

88 — Vgl. z. B. Urteil vom 25. Februar 1988 in der Rechtssache 238/86 (Niederlande/Kommission, Slg. 1988, 1191, Randnr. 25) sowie kürzlich Urteil vom 1. Oktober 1998 in der Rechtssache C-238/96 (Irland/Kommission, Slg. 1998, I-5801, Randnr. 100).

89 — Urteil Irland/Kommission (zitiert in Fußnote 88, Randnr. 101).

90 — A. a. O., Randnr. 103.

die Beihilfe aus Gründen, die mit der Erfüllung der Voraussetzungen für die Erteilung der Anerkennung oder für die Beihilfe zusammenhängen, nicht hätte gezahlt werden dürfen. Es ist daher nicht außergewöhnlich, auf den vom Königreich Spanien zu erstattenden Gesamtbetrag sämtliche zu Unrecht gezahlten Beträge anzurechnen.

206. Zum dritten wurde der Satz von 100 %, wie wir sahen, bei vier Unternehmen angewandt, die für schwere Unregelmäßigkeiten verantwortlich waren.

207. Schließlich bestätigt die Anwendung eines niedrigeren Satzes bei Unregelmäßigkeiten von geringerer Bedeutung, die in neun Abfüllbetrieben festgestellt wurden, daß bei der Berechnung der finanziellen Berichtigung die Schwere der Zuwiderhandlungen berücksichtigt wurde.

208. Was das Vorbringen der spanischen Regierung betrifft, die Kommission habe sich nicht an die in ihrer Mitteilung vom 3. Juni 1993 aufgestellten Kriterien gehalten, ist darauf hinzuweisen, daß die Kommission in diesem Schriftstück nicht ausschließt, „die gesamte Ausgabe unberücksichtigt zu lassen, so daß ein höherer Berichtigungssatz [als 10 %] unter außergewöhnlichen Umständen angemessen sein kann" [91]. Sie hat somit den Satz von 10 % nicht als unüberwindbare Grenze betrachtet.

91 — Anlage III der Klagebeantwortung, Dok. VI/216/93, Anhang 2, S. 3, letzter Absatz.

209. Vor allem sollen die Berichtigungssätze von 2 %, 5 % und 10 %, die die Kommission in ihrer Mitteilung genannt hat, für die Gesamtausgaben eines Mitgliedstaates gelten, dessen fehlerhafte Kontrollsysteme in Frage gestellt werden, wie der Wortlaut der Mitteilung ausweist.

210. Im vorliegenden Fall ist nun nicht bestritten, daß die Untersuchungsmethode, die die Kommission angewandt und mit den spanischen Behörden abgesprochen hat, eine Stichprobe nach Einzelvorgängen war, die in einer Kontrolle einer bestimmten Anzahl von Unternehmen besteht, um punktuelle Unregelmäßigkeiten festzustellen. Die finanziellen Berichtigungen werden demnach je Unternehmen ermittelt, was zu der Feststellung führen kann, daß in bestimmten Fällen die Voraussetzungen für die Zahlung der Beihilfe nicht erfüllt waren, und die Anwendung von Höchstsätzen rechtfertigt.

211. Dies alles führt zu dem Ergebnis, daß die von der Kommission beschlossene Berichtigung nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt. Wir sahen bereits, daß die Kommission in ihrer Entscheidung 96/701 die Vorschriften sowohl über die gemeinsame Organisation der Märkte im Sektor Fette als auch über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik beachtet hat. Damit ist die Nichtigkeitsklage abzuweisen.

Ergebnis

212. Demgemäß schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Das Königreich Spanien trägt die Kosten des Verfahrens.