SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIEGBERT ALBER

vom 17. September 1998 *

A — Einleitung

1. Im vorliegenden Fall wendet sich das Königreich der Niederlande gegen eine Kürzung der EAGFL-Mittel im Rahmen des Rechnungsabschlusses für 1990 [1] in Höhe von über 82 Mio NLG. Die Kürzungen werden von der beklagten Kommission damit begründet, die niederländischen Interventionsstellen hätten — unter Vernachlässigung der Kontrollen — Butter angekauft, die nach einem für die Intervention nicht zulässigen Verfahren aus Süßrahm hergestellt worden sei.

2. Bis zum Jahre 1987 war in den Gemeinschaftsregelungen vorgesehen, daß die Interventionsstellen nur Butter aufkaufen, die — neben anderen Bedingungen bezüglich Wassergehalt und Gehalt an Butterfett — aus Sauerrahm hergestellt war. [2] Aus Süßrahm hergestellte Butter war nur zugelassen, wenn sie einen Salzgehalt von höchstens 2 Gewichtshundertteilen hatte. [3] Somit war nicht gesalzene Butter nur dann für die Intervention zugelassen, wenn sie aus Sauerrahm hergestellt war.

3. In den Niederlanden wurde Ende der 70er Jahre ein neues Verfahren, das sogenannte NIZO-Verfahren [4], entwickelt, nach dem Butter auch aus Süßrahm hergestellt werden kann. Da das Säuerungsmittel in diesem Verfahren erst später zugegeben wird, ist die bei diesem Verfahren anfallende Buttermilch süß.

4. Im Anschluß an die Einführung und Zulassung des neuen Verfahrens in den Niederlanden informierten die dortigen Behörden die Kommission darüber, daß es in Zukunft problematisch sein könne, die der Intervention angebotene Butter daraufhin zu kontrollieren, ob sie aus Süß- oder Sauerrahm hergestellt ist. Es steht unstreitig fest, daß anhand des Endprodukts nicht mehr festgestellt werden kann, ob es aus Süß- oder Sauerrahm hergestellt ist.

* Originalsprache: Deutsch.

1 — Entscheidung 93/659/EG der Kommission vom 25. November 1993 über den Rechnungsabschluß der Mitgliedstaaten für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, im Haushaltsjahr 1990 finanzierten Ausgaben (ABl. L 301, S. 13).

2 — So Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa der Verordnung (EWG) Nr. 985/68 des Rates vom 15. Juli 1968 zur Festlegung der Grundregeln für die Interventionen auf dem Markt für Butter und Rahm (ABl. L 169, S. 1) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 2714/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 985/68 zur Festlegung der Grundregeln für die Interventionen auf dem Markt für Butter und Rahm (ABl. L 291, S. 15) und Artikel 3 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 685/69 der Kommission vom 14. April 1969 über Durchführungsbestimmungen für die Interventionen auf dem Markt für Butter und Rahm (ABl. L 90, S. 12).

3 — Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb der Verordnung Nr. 985/68 in der Fassung der Verordnung Nr. 2714/72.

4 — NIZO: Nederlands Instituut Zuivel Onderzoek.

5. Die Kontrolle der Intervention ist in den Niederlanden auf drei Organisationen verteilt. Die VIB [5] ist die im Sinne der Gemeinschaftsregelungen für die Intervention zuständige Stelle. Sie ist verantwortlich für Ankauf und Lagerung der Butter und führt auch die entsprechenden Kontrollen durch, die sich insbesondere darauf beziehen, ob die Verpakkung der Butter die für die Intervention vorgeschriebene spezielle Markierung trägt. Einen Teil ihrer Kontrolle hat die VIB der COZ [6] übertragen, einer Kontrollorganisation des privaten Rechts. Sie führt hauptsächlich die Kontrollen durch und tut dies auch vor Ort. Die AID [7] schließlich ist die für die Kontrollen allgemein zuständige Stelle des Ministeriums. Ihre Aufgabe ist es, die COZ dahingehend zu kontrollieren, daß sie ihre Aufgabe gewissenhaft wahrnimmt. Die AID kontrolliert außerdem die Zulassung der einzelnen Molkereien für die Intervention.

6. Im Jahre 1987 hat die VIB aufgrund einer Kontrolle durch die AID mehr als 25 000 t Butter für die Intervention abgelehnt. Nach Angaben der niederländischen Regierung war diese zum Teil aus Süßrahm, zum Teil unter Verwendung des in den Niederlanden bei der Produktion für die Intervention verbotenen NIZO-Permeats hergestellt worden. Die entsprechenden Protokolle dieser Prüfung wurden der Kommission übersandt.

7. Im April 1989 hat der Vorsitzende des Haushaltsausschusses des Europäischen Parlaments, der niederländische Abgeordnete Pieter Dankert, einen Bericht veröffentlicht, wonach die gesamte zwischen 1982 und 1987 in den Niederlanden der Intervention angebotene Butter nicht den Anforderungen entsprochen habe. Die Butter sei in ihrer Gesamtheit nach dem NIZO-Verfahren hergestellt worden.

8. Daraufhin hat die Kommission im Jahre 1989 eine eigene Kontrolle durchgeführt, deren Ergebnisse im Zusammenfassenden Bericht von 1993 [8] festgehalten sind. Danach hätten die niederländischen Behörden niemals ein Kontrollsystem eingeführt, das eine Untersuchung des Rahms erlaubt hätte, der bei der Herstellung der an die Intervention verkauften Butter verwendet worden sei. Die Analyse der vorliegenden Dokumente habe ergeben, daß die zwischen 1982 und 1987 gekaufte Butter nach dem NIZO-bzw. dem ebenfalls nicht zulässigen halb-und-halb-Verfahren hergestellt worden sei.

9. Obwohl die Niederlande seit 1977 über die Kontroll-Risiken informiert gewesen seien, hätten sie erst Anfang 1987 eine Kontrolle bezüglich des angewandten Verfahrens durchgeführt. Die COZ habe niemals das angewandte Verfahren geprüft, denn im Jahre 1987 habe die AID von der COZ eigentlich für die Intervention zugelassene Butter abgelehnt.

10. Im Zusammenfassenden Bericht wird außerdem darauf hingewiesen, daß die niederländischen Behörden seit 1982 darüber informiert gewesen seien, daß man versucht habe, Süßrahmbutter an die Intervention zu verkaufen. Bei ihrer Prüfung der Zulassung der

5 — Voedselvoorzienings in- en verkoopbureau.

6 — Centraal Orgaan Zuivelcontrole.

7 — Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

8 — Doc. VI/119/93-FR final.

Unternehmen im Jahre 1987 habe die AID feststellen können, daß die Molkereien seit mindestens 1982 nicht zulässige Butter an die Intervention verkauften. Darüber hätten die niederländischen Behörden die entsprechenden Dienststellen der Kommission informieren müssen.

11. Aufgrund der Schwere der Mängel sei deshalb eine 10 %ige Kürzung aller für das Jahr 1987 erklärten Kosten vorzunehmen, die die nach dem 28. Februar 1985 angekauften Buttermengen beträfen. Die Kommission hat somit Kosten in Höhe von 82 656 019 NLG nicht anerkannt.

12. Das Königreich der Niederlande ist demgegenüber der Meinung, daß es — vor allem aufgrund der Einführung zusätzlicher Kontrollen — alles getan habe, was man von den Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang verlangen könne. Da es aufgrund dieser Kontrollen auch nicht zu Unregelmäßigkeiten gekommen sei, habe keine Verpflichtung bestanden, die Kommission zu informieren.

13. Das Königreich der Niederlande erhob deshalb im Jahr 1994 Klage beim Europäischen Gerichtshof und beantragte,

— die Entscheidung 93/659/EG vom 25. November 1993 über den Rechnungsabschluß der Mitgliedstaaten für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, im Haushaltsjahr 1990 finanzierten Ausgaben, veröffentlicht im Amtsblatt L 301 vom 8. Dezember 1993, S. 13, insoweit für nichtig zu erklären, als darin die Übernahme der Kosten in Höhe von 82 656 019 NLG für Interventionsbutter abgelehnt wird;

— der Beklagten die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

14. Die Kommission beantragte,

— die Klage als unbegründet abzuweisen;

— der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

B — Parteienvortrag

15. Die Niederlande machen mehrere Klagegründe geltend. Zum ersten tragen sie vor, die Kommission habe Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik [9] fälschlich angewandt. Dort ist geregelt, daß

9 — Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13).

die Gemeinschaft die finanziellen Folgen der Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse, die den Verwaltungen der Mitgliedstaaten anzulasten sind, nicht trägt.

16. Die Klägerin ist jedoch der Meinung, daß ihr keine Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse zur Last gelegt werden können. Sie habe alles getan, das heißt alle Kontrollen durchgeführt, die man vernünftigerweise von einem Mitgliedstaat erwarten könne. Aus diesem Grunde habe sie alle Anforderungen des Artikels 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 erfüllt. Dort heißt es:

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

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

— Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen,

..."

17. Alle Anforderungen, die in Gemeinschaftsregeln an die durchzuführenden Kontrollen gestellt würden, habe die Klägerin erfüllt. Diese Regelungen wiesen jedoch Lücken auf, so daß sie nicht genügten, um wirksam verhindern zu können, daß NIZO-Butter an die Interventionsstellen verkauft würde. So sehe z. B. Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 685/69 nur Probeentnahmen beim Endprodukt vor. Vom Endprodukt, der Butter, ausgehend lasse sich jedoch nicht mehr feststellen, nach welcher Methode die Butter hergestellt worden sei.

18. Die Kommission weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die von der Gemeinschaft vorgesehenen Kontrollen zu einer Zeit festgelegt wurden, als das NIZO-Verfahren noch nicht bekannt war. Nach ihrer Meinung eröffnen jedoch die vorgesehenen Kontrollen, die auch die Herstellungsweise der Butter betreffen, den Mitgliedstaaten durchaus die Möglichkeit, zu kontrollieren, welche Produktionsart für die Herstellung benutzt wurde. So würden sich die Anlagen, die für die traditionelle Herstellungsmethode verwendet würden, von denen für die NIZO-Methode unterscheiden. Die NIZO-Anlagen benötigten eine Öffnung für das nachträgliche Zufügen von NIZO-Permeat sowie einen Spezialtank für den Süßrahm. Ein solcher Tank sei bei der traditionellen Methode nicht erforderlich, weil der dort verwendete Rahm von seiner Beschaffenheit her völlig unterschiedlich sei. Es könne somit bei einer Prüfung vor Ort in den Molkereien festgestellt werden, nach welcher Methode Butter produziert werde.

19. Die Klägerin bestreitet dies mit dem Hinweis darauf, daß die Einrichtungen ohne großen Aufwand für die jeweilige Produktionsmethode umgebaut werden könnten. Es sei somit bei einer Kontrolle nicht feststellbar,

ob nicht auch andere Produktionsmethoden, als die zur Zeit benutzte, durchgeführt würden.

20. Die Kommission bestreitet dies. Sie bezieht sich hierbei auf die von der Klägerin vorgelegten Protokolle der von der AID durchgeführten Kontrolle. Daraus gehe hervor, bei Unterredungen mit den Leitern der Molkereien hätten diese die Meinung vertreten, daß Anlagen zur NIZO-Produktion nicht mehr für die traditionelle Herstellung Verwendung finden könnten.

21. Als zweite Möglichkeit der Kontrolle nennt die Kommission das Untersuchen von Rahm und Buttermilch vor Ort. Sie stellt dabei auf die Tatsache ab, daß bei der NIZO-Methode Süßrahm als Ausgangsprodukt verwendet wird und im Laufe der Produktion süße Buttermilch anfällt, während bei der traditionellen Methode bereits Sauerrahm verwendet wird und die entstehende Buttermilch ebenfalls sauer ist. Nach Meinung der Kommission kann dies durch einfaches Kosten des Rahms oder eine Analyse der Buttermilch in den Molkereien festgestellt werden.

22. Nach Meinung der Klägerin ist auch diese Methode nur punktuell und deshalb nur dann sinnvoll, wenn sie regelmäßig durchgeführt wird. Dies bestreitet die Kommission nicht.

23. Als dritte Möglichkeit verweist die Kommission schließlich auf eine Prüfung der Geschäftsbücher. In diesem Zusammenhang nennt die Kommission mehrere Punkte, die Aufschluß über die angewandte Methode geben können. So sei die beim NIZO-Verfahren entstehende süße Buttermilch weit besser zu vermarkten als saure. Dies bestreiten die Niederlande unter Hinweis darauf, daß auch saure Buttermilch als Ausgangsprodukt — z. B. bei der Käseherstellung — verwendet und deshalb auch vermarktet werden könne.

24. Die Kommission stützt ihre Behauptung dabei auf einen Bericht, den die Klägerin selbst der Kommission vorgelegt habe. Dort heißt es, daß vor allem die Schwierigkeiten bei der Vermarktung saurer Buttermilch Anlaß gaben, eine neue Methode zu entwickeln, bei der keine saure Buttermilch entstehe.

25. Als weiteren Punkt nennt die Kommission eine Prüfung der Produktionspläne und -kosten. Das NIZO-Verfahren erlaube eine fortlaufende Produktion und führe deshalb zu einer Kosteneinsparung. Dies könne bei einer Prüfung der Geschäftsbücher festgestellt werden. Schließlich erlaube auch die Menge des verwendeten NIZO-Permeats Rückschlüsse auf die angewendete Produktionsmethode. Dies bestreitet die Klägerin. Zum einen macht sie geltend, die Kosteneinsparung sei nicht sehr groß. Auch gebe die Menge des verwendeten Permeats keinen genauen Aufschluß über die Produktionsmethode, da dieses Permeat auch bei der Produktion für die Intervention Verwendung finde.

26. Was die Vollständigkeit der gemeinschaftsrechtlich vorgesehenen Kontrollen angeht, so ist die Klägerin der Meinung, im gemeinschaftsrechtlich vorgesehenen Kontrollsystem bestehende Mängel könnten nicht den Mitgliedstaaten zur Last gelegt werden. Es sei Sache der Kommission, ihre Regelungen an die technischen Gegebenheiten anzupassen. Die Kommission habe hier insbesondere auch deshalb nachlässig gehandelt, weil sie von der Klägerin mehrmals auf die Probleme, die durch die Einführung der NIZO-Methode möglicherweise entstehen könnten, auf merksam gemacht worden sei. Da vom Endprodukt her nicht mehr festgestellt werden könne, ob die Butter aus Süß- oder aus Sauerrahm hergestellt worden sei, habe die Klägerin mehrmals darum gebeten, die Regelungen an die neuen Gegebenheiten anzupassen.

27. Die Klägerin trägt hierzu außerdem vor, daß sie infolge der Erweiterung ihres Kontrollsystems durch zusätzliche Maßnahmen die nach Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 an sie gestellten Anforderungen erfüllt habe. Das heißt sie habe alles getan, was man vernünftigerweise von ihr verlangen konnte.

C — Stellungnahme

28. Im folgenden wird nun zu prüfen sein, ob es — gegebenenfalls durch eine Kombination der von der Kommission genannten Kontrollarten — möglich ist, in ausreichendem Maße zu überwachen, daß keine aus Süßrahm hergestellte Butter an die Intervention verkauft wird.

29. Aus dem Parteivortrag ergibt sich, daß zumindest unstreitig feststeht, daß zwischen beiden Produktionsanlagen gewisse Unterschiede bestehen, die leicht zu erkennen sind und — zumindest nicht ohne einen gewissen Aufwand — verändert werden können. Daraus läßt sich schließen, daß häufige und unangemeldete Kontrollen durchaus Aufschluß über die von dem Unternehmen angewandte Methode geben könnten.

30. Was die Prüfung der Geschäftsbücher angeht, so läßt sich aufgrund des Berichts, wonach die NIZO-Methode aufgrund der Vermarktungsschwierigkeiten bei saurer Buttermilch entwickelt wurde, nicht ausschließen, daß anhand der Verkaufszahlen der entstandenen Buttermilch — und eventuell auch anhand der Abnehmer — festgestellt werden kann, ob es sich um süße oder saure Buttermilch handelt.

31. Selbst wenn über die Frage gestritten werden kann, ob die Permeatmenge genügend Aufschluß über die Produktionsmethode gibt, so muß der Kommission doch darin zugestimmt werden, daß eine Kombination aller von ihr vorgeschlagenen Kontrollen eine verläßliche Prüfung der angewandten Produktionsmethode erlaubt. Der Klägerin ist deshalb nicht zu folgen, wenn sie behauptet, auch anhand der Vorschläge der Kommission sei es nicht möglich herauszufinden, nach welcher

Methode die für die Intervention produzierte Butter hergestellt worden sei — zumal sie selbst ausführt, sie habe alles Notwendige getan, um zu verhindern, daß NIZO-Butter an die Intervention verkauft würde. Es muß somit auch nach ihrer Meinung in irgendeiner Weise eine Kontrolle möglich sein.

32. Der Klägerin kann ferner nicht zugestimmt werden, wenn sie die Verantwortung für die Kontrollen der Kommission übertragen will. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes ist es Sache der nationalen Verwaltungen, die genaue Einhaltung der Gemeinschaftsvorschriften zu überwachen. [10] Wie weit diese Verpflichtung der Mitgliedstaaten im Rahmen der Finanzierung des EAGFL geht, hat der Gerichtshof in seinem Urteil Exportslachterijen van Oordegem entschieden. Dort heißt es zu Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70:

„In dieser Bestimmung, die eine Ausgestaltung der Pflichten der Mitgliedstaaten aus Artikel 5 EG-Vertrag für diesen besonderen Bereich darstellt, sind nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes die Grundsätze niedergelegt, die die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der aus Mitteln des EAGFL finanzierten gemeinschaftlichen Agrarinterventionsmaßnahmen sowie bei der Bekämpfung von betrügerischen Handlungen und Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit diesen Maßnahmen zu beachten haben (Urteil BayWa, a. a. O., Randnr. 13).

Auch wenn der besondere Gemeinschaftsrechtsakt nicht ausdrücklich eine bestimmte Kontrollmaßnahme vorschreibt, erlegt somit der genannte Artikel den Mitgliedstaaten doch die allgemeine Verpflichtung auf, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sich zu vergewissern, daß die durch den EAGFL finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind (Urteil vom 12. Juni 1990 in der Rechtssache C-8/88, Deutschland/Kommission, Slg. 1990, I-2321, Randnrn. 16 und 17)." [11]

33. Daraus ergibt sich, daß generell eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu ausreichenden Kontrollen besteht, auch wenn diese im Einzelfall nicht ausdrücklich in der entsprechenden Regelung vorgesehen sind.

34. Vor allem in einem Fall wie dem vorliegenden, in dem durch ein neues Produktionsverfahren eine neue Situation für die Kontrolle entsteht, ist es Sache des Mitgliedstaats, die Kontrollen an die neue Situation anzupassen. Dies gilt — wie die Kommission zu Recht vorträgt — um so mehr, als im vorliegenden Fall diese Situation durch die Zulassung des NIZO-Verfahrens seitens des Mitgliedstaats entstanden ist.

35. Im folgenden wird nun zu prüfen sein, ob die von der Klägerin zusätzlich durchgeführten Kontrollen tatsächlich ausreichend waren. Bevor dies im einzelnen geprüft wird,

10 — Urteile vom 10. November 1993 in der Rechtssache C-48/91 (Niederlande/Kommission, Slg. 1993, I-5611, Randnr. 11), vom 9. Oktober 1990 in der Rechtssache C-366/88 (Frankreich/Kommission, Slg. 1990, I-3571, Randnr. 20), vom 12. Juni 1990 in der Rechtssache C-8/88 (Deutschland/Kommission, Slg. 1990, I-2321, Randnr. 17) und vom 6. Mai 1982 in den verbundenen Rechtssachen 146/81, 192/81 und 193/81 (BayWa, Slg. 1982, 1503, Randnr. 26).

11 — Urteil vom 2. Juni 1994 in der Rechtssache C-2/93 (Exportslachterijen van Oordegem, Slg. 1994, I-2283, Randnrn. 17 und 18).

ist allgemein zu klären, wie nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes die Beweislast in einem solchen Fall verteilt ist. Die Kommission trägt in diesem Zusammenhang vor, es sei Sache der Mitgliedstaaten die notwendigen Kontrollen durchzuführen. Aus diesem Grunde könne die Kommission sich nicht an die Stelle der nationalen Kontrolleure setzen und die vom Mitgliedstaat durchgeführten Kontrollen bewerten. Sie müsse lediglich prüfen, ob diese Maßnahmen ausreichend seien, um Unregelmäßigkeiten zu verhindern. Wenn sie dabei beweisen könne, daß begründete Zweifel bestünden, könne sie daran finanzielle Konsequenzen knüpfen. Dann sei es Aufgabe des Mitgliedstaats nachzuweisen, daß alle Bedingungen für die Kostenübernahme seitens der Kommission gegeben seien. Die Beklagte bezieht sich hierbei auf das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache C-48/91 [12].

36. Dieses Urteil wird auch von der Klägerin zitiert, allerdings gelangt sie dabei zu einem anderen Ergebnis. Ihrer Meinung nach habe die Kommission die notwendigen Beweise nicht erbracht, da nicht ein einziges Beweiselement für begründete Zweifel vorgebracht worden sei. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes müsse im Fall des Bestreitens die Kommission das Vorliegen einer Verletzung der Gemeinschaftsregelung nachweisen. Hier habe sie jedoch nicht einmal begründete Zweifel nachweisen können, sondern lediglich kategorisch erklärt, die Kontrollmaßnahmen der Niederlande seien nicht ausreichend.

12 — Zitiert in Fußnote 10.

37. Die Parteien beziehen sich hier zu Recht auf das Urteil in der Rechtssache C-48/91. Dort hat der Gerichtshof entschieden [13]: „Die Kommission ist nämlich nicht verpflichtet, die Unrichtigkeit der von den Mitgliedstaaten übermittelten Angaben umfassend darzulegen, sondern braucht nur glaubhaft zu machen, daß an den von den nationalen Stellen mitgeteilten Zahlen berechtigte Zweifel bestehen. Diese Erleichterung der Beweislast der Kommission beruht darauf, daß ... der Mitgliedstaat am besten in der Lage ist, die für den Rechnungsabschluß des EAGFL erforderlichen Angaben beizubringen und nachzuprüfen, so daß es ihm obliegt, die Richtigkeit seiner Zahlen eingehend und vollständig nachzuweisen und so gegebenenfalls die Fehlerhaftigkeit der Berechnungen der Kommission darzutun." [14]

38. Wie aus dem Vorbringen der Parteien abgeleitet werden kann, besteht keine Uneinigkeit darüber, daß die Kommission zunächst nur glaubhaft darlegen muß, daß berechtigte Zweifel bestehen. Streitig ist jedoch, ob die Kommission dies im vorliegenden Fall getan hat. Unter diesem Gesichtspunkt ist nun zu prüfen, ob die von der Klägerin vorgetragenen zusätzlichen Kontrollen ausreichend waren, solche Zweifel zu zerstreuen (bzw. gar nicht erst aufkommen zu lassen).

13 — Urteil in der Rechtssache C-48/91 (zitiert in Fußnote 10, Randnr. 17).

14 — Dementsprechend heißt es auch in der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. April 1989 zur Verhütung und Bekämpfung von EG-Betrügereien im „Europa 1992", „daß der Rat der Kommission noch immer keine hinreichenden Überwachungsbefugnisse verschafft hat, die sie in die Lage versetzen, in den Mitgliedstaaten Erkundungen über die dort jeweils praktizierte Verwaltung der EG-Einnahmen und -Ausgaben einzuziehen bzw. einziehen zu können, ..." (ABl. C 120, S. 279, Nr. 7).

39. Die Klägerin verweist zunächst darauf, daß sie die Begriffe „Rahm" und „sauer" definiert habe — was die Gemeinschaftsregelungen nicht getan hätten — und im November 1986 ein Verbot für NIZO-Permeat ausgesprochen habe. Die Kommission trägt demgegenüber zu Recht vor, es handele sich dabei lediglich um grundlegende Regelungen, die die Klägerin von dem Zeitpunkt an hätte erlassen sollen, als sie das NIZO-Verfahren zuließ.

40. Auch diese Bedingungen müssen jedoch kontrolliert werden und können somit nicht bereits als Nachweis einer effizienten Kontrolle vorgebracht werden.

41. Zum zweiten verweist die Klägerin auf die Kontrollen, die die AID vorgenommen habe. Im Rahmen der Prüfung der Zulassung der Molkereien sei auch geprüft worden, ob die Anlagen für die Herstellung von Sauerrahmbutter vorgesehen seien. Nach Meinung der Kommission handelt es sich jedoch auch hierbei nicht um eine effiziente Kontrolle, da zwischen 1982 und 1987 keinerlei Kontrollen dieser Art durchgeführt worden seien. Sie bezieht sich dabei auf die Antworten des Ministers Braks auf schriftliche Anfragen des niederländischen Parlaments im Anschluß an den Dankert-Bericht. Die Frage, ob zwischen 1982 und 1986 Kontrollen durch die AID durchgeführt wurden, verneinte er. Die Kontrolle der Zulassung werde nur auf Anfrage der VIB durchgeführt. Die VIB veranlasse dies nur im Falle neuer Zulassungen oder der Änderung der Bedingungen der VIB, wie in den Jahren 1982 und 1986.

42. Die Klägerin bestreitet dies. Neben der Kontrolle der Zulassung der Molkereien habe die AID außerdem die COZ kontrolliert. Darüber hinaus macht sie geltend, es sei nicht zulässig, daß die Kommission sich hier bei der Vorlage der von ihr zu erbringenden Beweise der Aussage Dritter bediene. Außerdem würden die Fragen von der Kommission aus dem Zusammenhang herausgerissen und mit eigenen Schlußfolgerungen versehen.

43. Die Kommission weist demgegenüber darauf hin, es handele sich um offizielle Dokumente der Regierung, die von den Behörden an die Kommission übermittelt und auch zu den Akten gegeben worden seien. Außerdem sollen diese Dokumente nicht als Beweismittel verwendet werden, sondern als Anhaltspunkte für die Berechtigung der Zweifel der Kommission an der Wirksamkeit des niederländischen Kontrollsystems dienen. Gegen eine solche Verwendung ist nichts einzuwenden. Es ist auch nicht ersichtlich, daß die von der Kommission erwähnten Fragen aus dem Zusammenhang herausgerissen wurden. Die Kommission hat die Fragen und Antworten insgesamt und nicht nur einzeln vorgelegt. Außerdem kann auch nicht von einem sachlichen Zusammenhang die Rede sein, da die vorhergehenden und die nachfolgenden Fragen sich nicht mit den von der AID durchgeführten Kontrollen befassen. Ferner ist nicht ersichtlich, daß die Kommission unberechtigte Schlußfolgerungen zieht. Wenn der zuständige Minister ausführt, es habe lediglich 1982 und 1986 Kontrollen der AID gegeben, und die Klägerin selbst darauf hinweist, die AID würde ihre Kontrollen im Zusammenhang mit der Überprüfung der Zulassung der Molkereien durchführen, so kann man durchaus berechtigte Zweifel an einer Regelmäßigkeit der Kontrollen der AID ableiten.

44. Abschließend ist noch auf folgendes hinzuweisen: Wenn die Klägerin — wie bereits erwähnt — erläutert, die Kontrollen der Anlagen durch die AID seien nicht zum Nachweis der Produktionsmethode geeignet, da die Anlagen schnell umgebaut werden können, so könnte dies darauf hindeuten, daß die Kontrollen tatsächlich nicht in regelmäßigen und kurzen Abständen durchgeführt wurden. Es bestehen somit tatsächlich berechtigte Zweifel daran, daß die Kontrollen der AID in dem Zeitraum zwischen 1982 und 1987 regelmäßig durchgeführt wurden.

45. Bedenkt man außerdem, daß die AID bei ihrer Kontrolle im Jahre 1987 eine nicht geringe Menge der angebotenen Butter abgelehnt hat, weil sie aus Süßrahm hergestellt worden war, und beachtet man gleichzeitig, daß nicht sicher ist, ob sie diese Kontrollen in den Jahren davor überhaupt durchgeführt hat, so ergeben sich auch daraus berechtigte Zweifel an der Effizienz des niederländischen Kontrollsystems in den Jahren vor 1987.

46. Als weitere zusätzliche Kontrollmaßnahme erwähnt die niederländische Regierung die durch die COZ durchgeführten Kontrollen im Verlauf des Herstellungsprozesses. Bei diesen Prüfungen seien der Rahm und die entstandene Buttermilch gekostet und der Rahm in Zweifelsfällen durch eine Analyse auf seinen Säuregehalt geprüft worden. Auch der Kommission sei bekannt gewesen, daß die COZ in dieser Weise kontrolliere. So sei sichergestellt worden, daß nur nach dem zulässigen Verfahren hergestellte Butter die von der VIB vorgeschriebene Verpackung erhalten habe, die mit einem „I" bzw. „INT" versehen gewesen sei. Nur auf solche Weise verpackte Butter habe an die Interventionsstellen verkauft werden können.

47. Die Kommission weist demgegenüber darauf hin, auch diese Kontrollen seien nicht regelmäßig durchgeführt worden. Hierzu ist zu sagen, daß die Klägerin selbst vorträgt, eine solche Kontrolle im Verlauf des Herstellungsprozesses sei nicht sinnvoll, da sie nur punktuelle Ergebnisse erbringe. Dies läßt zumindest Zweifel darüber zu, ob die Kontrollen der COZ regelmäßig und nicht nur sporadisch durchgeführt wurden.

48. Die Kommission trägt außerdem vor, die Anweisungen an die COZ bezüglich der durchzuführenden Kontrollen seien nach einem versuchten Betrug im Jahre 1982 nicht angepaßt worden. (Auch damals habe man versucht, NIZO-Butter an die Intervention zu verkaufen). Dies ergebe sich ebenfalls aus den Antworten des Ministers Braks. Auf die Bitte, die schriftlichen Instruktionen für die Kontrolle der COZ zu übermitteln, antwortete der Minister, solche Instruktionen existierten nicht. Die entsprechenden Fragen seien bereits in den 70er Jahren geregelt worden. Darüber hinaus — so die Kommission weiter — habe es auch keine systematische rechnungsmäßige Prüfung seitens der COZ gegeben. Dies habe sich vor allem im Jahre 1987 herausgestellt, als von der COZ zugelassene NIZO-Butter von der AID abgelehnt worden sei.

49. Die Klägerin macht demgegenüber geltend, aus der Tatsache, daß die NIZO-Butter entdeckt und abgelehnt worden sei, ergebe sich gerade die Wirksamkeit des niederländischen Kontrollsystems. Aus diesem Grunde sei auch nicht ersichtlich, weshalb die Instruktionen an die COZ in irgendeiner Weise hätten angepaßt werden müssen.

50. Die Kommission ist jedoch — wie bereits erwähnt — der Meinung, die AID sei nicht ständig tätig gewesen, sondern habe erst im Jahre 1987 wieder Kontrollen durchgeführt. Insofern sei in den Jahren bis 1987 die COZ die einzig tätige Kontrollbehörde gewesen. Stelle sich nun heraus, daß von der COZ zugelassene Butter tatsächlich nach dem NIZO-Verfahren hergestellt worden sei, so ergäben sich hieraus erhebliche Zweifel an der Effizienz des Kontrollsystems.

51. Die Klägerin trägt jedoch vor, die AID habe ihre Kontrollfunktion gegenüber der COZ ständig ausgeübt. Außerdem sei im konkreten Fall im Jahre 1987 die AID auf Veranlassung der COZ tätig geworden.

52. Aus der Tatsache, daß die AID hier ausdrücklich von der COZ aufgefordert wurde [15], das Produktionsverfahren zu prüfen — noch dazu von der Stelle, die sie selbst eigentlich kontrollieren sollte —, könnte man schließen, daß sie ansonsten ihre Prüfungen zumindest nicht regelmäßig durchgeführt hat.

53. Somit sind zumindest berechtigte Zweifel an der Wirksamkeit des Kontrollsystems entstanden, die sich vor allem auf die Jahre vor 1987 erstrecken — angesichts der Unsicherheit darüber, ob die AID vor 1987 tatsächlich Kontrollen durchgeführt hat.

15 — Die AID wurde auch von der VIB zu dieser Kontrolle aufgefordert; es ging darum festzustellen, ob die erwartete Änderung der Produktionsregelung von den Molkereien bereits im Vorhinein angewandt wurde.

54. Diese Zweifel werden noch verstärkt durch den Hinweis der Kommission auf die von der Klägerin übermittelten Prüfungsberichte. Diese wurden während der von der AID im Jahre 1987 durchgeführten Prüfungen verfaßt. Daraus geht hervor, daß die Leiter und auch das Personal der Molkereien nicht darüber informiert waren, daß nach dem NIZO-Verfahren hergestellte Butter nicht für die Intervention zugelassen war. Ähnliche Feststellungen hat nach ihren Angaben auch die Kommission bei ihrer Prüfung im Jahre 1989 gemacht. Demnach kann man nicht sicher sein, daß Unternehmen, die nur oder auch nach der NIZO-Methode produzierten, diese Butter nicht an die Interventionsstellen verkauft haben.

55. Die Klägerin macht demgegenüber geltend, die VIB habe zusammen mit ihren Ausschreibungen jeweils die Annahmebedingungen für die Intervention veröffentlicht. Das Verbot von NIZO-Butter hätte demnach bekannt sein müssen. Die Tatsache, daß die Molkereibesitzer trotzdem nicht ausreichend informiert gewesen seien, lasse jedoch keine Rückschlüsse auf die Qualität der durchgeführten Kontrollen zu.

56. Dem kann nicht gefolgt werden. Wenn ein Unternehmen, das nach eigenen Angaben für die Intervention produzierte und dies nach der NIZO-Methode tat, der Intervention Butter angeboten hätte und diese Angebote aufgrund wirksamer Kontrollen abgelehnt worden wären, so wäre dieses Unternehmen spätestens seit diesem Zeitpunkt darüber informiert gewesen, daß NIZO-Butter nicht für die Intervention zugelassen ist. Aus der Tatsache, daß die Unternehmen nicht über das Verbot, NIZO-Butter an die Intervention zu verkaufen, informiert waren, lassen sich deshalb berechtigte Zweifel an der Effizienz des

Kontrollsystems ableiten. Daran ändert sich auch nichts, wenn die Klägerin vorträgt, die NIZO-Butter habe sich so gut auf dem freien Markt verkauft, daß eine Produktion für die Intervention nicht notwendig gewesen sei. Wie sich aus den Protokollen der Gespräche mit den Molkereibesitzern ergibt, die im Ver lauf der Kontrollen geführt wurden, haben diese auch NIZO-Butter für die Intervention produziert.

57. Die Klägerin ist im übrigen der Meinung, die Prüfberichte könnten nicht als Beweismittel herangezogen werden. Auch hier ist es jedoch so, daß diese — von der Klägerin selbst übermittelten — Dokumente, durchaus daraufhin ausgewertet werden können, ob sich aus ihnen berechtigte Zweifel an der Wirksamkeit des Systems ergeben.

58. Die Kommission hat schließlich noch vorgetragen, auch die COZ selbst habe Zweifel an der Wirksamkeit ihres Kontrollsystems geäußert. Dies wird wiederum von der Klägerin bestritten. Die Kommission verweist hierzu wieder auf die Antworten des Ministers Braks. Auf die Frage, weshalb eine verwaltungsmäßige Kontrolle durch Stichproben der Bücher als praktisch nicht durchführbar angesehen werde, antwortete der Minister, eine Kontrolle im Sinn der entsprechenden Regelung könne nur durchgeführt werden, wenn sie von einer verwaltungsmäßigen umfassenden Kontrolle der Buchführung begleitet werde. Dies bedeute somit eine systematische Kontrolle, die sich auf die gesamte Produktion beziehen müsse; also auch auf Käufe, Verkäufe und Lagerungen. Daraus ergibt sich zumindest die Frage, weshalb eine solche Kontrolle nicht durchgeführt wurde. Jedenfalls wird der Eindruck vermittelt, eine solche Kontrolle sei in den Niederlanden nicht durchgeführt worden. Aus einer weiteren Antwort ergibt sich, daß Vorschläge für eine Änderung der Kontrollen seitens der COZ erst sehr verspätet realisiert wurden.

59. Aus dem gesamten Vorbringen und den vorangegangenen Überlegungen ergeben sich somit zumindest berechtigte Zweifel an der Wirksamkeit des niederländischen Kontrollsystems, was als Vortrag seitens der Kommission ausreicht, um ihre Beweislast bezüglich der behaupteten Unregelmäßigkeiten auf Seiten der Klägerin zu erfüllen.

60. Die Klägerin wendet sich außerdem gegen die von der Kommission vorgenommene Berechnung der Kürzungen. Dies betrifft zum einen die Frage, welche Kosten der Berechnung zugrunde gelegt werden. Die Klägerin geht dabei davon aus, die hier vorzunehmende finanzielle Berichtigung betreffe das Haushaltsjahr 1987. Im vorliegenden Fall könnten nur Ankäufe der Interventionsstellen und entsprechende Kontrollen zwischen dem 1. Dezember 1986 und dem 1. Juli 1987 in Betracht gezogen werden. Das erste Datum bezeichne dabei den Beginn des Wirtschaftsjahres 1987. Das Datum 1. Juli 1987 sei aus dem Grunde zu nennen, da von diesem Zeitpunkt ab aus Süßrahm hergestellte Butter für die Intervention zugelassen gewesen sei, wes-

halb die hier streitigen Kontrollen nicht mehr notwendig gewesen seien. Lege man der Berechnung die in dieser Zeit gekauften Buttermengen zugrunde, so könne die Kürzung lediglich 11 Mio. NLG umfassen.

61. Dagegen wendet die Kommission ein, bei diesem Rechnungsabschluß würden die Kosten beachtet, die die Klägerin für das Jahr 1987 angemeldet habe. Diese beträfen auch Butter, die in den Vorjahren zur Intervention zugelassen worden sei. Da dies ohne korrekte Kontrolle geschehen sei, könnten die sie betreffenden Kosten *für das Jahr 1987* von der Kommission nicht übernommen werden. Da die Rechnungen der für 1985 und 1986 erklärten Kosten bereits abgeschlossen seien, sei eine Korrektur für diese Jahre unbillig. Im Rahmen des Rechnungsabschlusses für 1987 gehe es aber nicht nur um die Kosten, die für den Ankauf von Butter für die Intervention im Jahre 1987 entstanden seien. Es gehe vielmehr um die Kosten, die für das Jahr 1987 erklärt wurden. Diese könnten auch in den Vorjahren getätigte Käufe betreffen.

62. Dagegen wendet sich die Klägerin mit dem Vorbringen, ein Rechnungsabschluß bedeute gleichzeitig, daß die getätigten Ausgaben als rechtmäßig anerkannt würden und festgestellt werde, daß sie in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsregeln getätigt wurden. Sicherlich könne ein Rechnungsabschluß Butter betreffen, die in den Jahren vorher von der Intervention gekauft worden sei. Wenn der Rechnungsabschluß für die Vorjahre bereits abgeschlossen sei, bedeute dies aber, daß die Ausgaben als rechtmäßig anzusehen seien. Somit könne in den Vorjahren (rechtmäßig) gekaufte Butter nicht in den folgenden Jahren Ausgaben nach sich ziehen, die als nicht rechtmäßig angesehen werden.

63. Nach Meinung der Kommission ist dieses Vorbringen unrichtig. Außerdem würde dies bedeuten, daß es der Kommission unmöglich sei, finanzielle Konsequenzen aus Unregelmäßigkeiten zu ziehen, die sie erst einige Jahre später feststellte. Der Rechnungsabschluß für ein Wirtschaftsjahr bedeute lediglich, daß die Kommission beim Rechnungsabschluß nachfolgender Haushaltsjahre nicht mehr über die entsprechenden Kosten entscheiden könne. Mit anderen Worten, der Rechnungsabschluß sei definitiv. Er bedeute aber nicht, daß die Kommission die Tätigkeiten akzeptiere, die zwar im entsprechenden Jahr durchgeführt wurden, deren Kosten aber — wie im vorliegenden Fall — für spätere Wirtschaftsjahre vorgelegt werden. Es hindere die Kommission auch nicht daran, finanzielle Konsequenzen aus Unregelmäßigkeiten zu ziehen, die erst einige Jahre später entdeckt würden — jedoch unter der Bedingung, daß die Kürzung ein Wirtschaftsjahr betreffe, für das die Konten noch nicht abgeschlossen worden seien.

64. Nach Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 1723/72 der Kommission vom 26. Juli 1972 über den Rechnungsabschluß des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds

für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie [16], umfaßt der Rechnungsabschluß „die Feststellung der Höhe der in jedem Mitgliedstaat im Laufe des betreffenden Jahres vorgenommenen Ausgaben, die als zu Lasten des EAGFL, Abteilung Garantie, gehend anerkannt werden ...“ [17] Daraus läßt sich lediglich ableiten, daß mit dem Rechnungsabschluß festgelegt wird, welche Kosten vom EAGFL übernommen werden. Da jedoch andererseits nach Artikel 3 der Verordnung Nr. 729/70 nur die Interventionen finanziert werden, die nach Gemeinschaftsvorschriften vorgenommen werden, könnte man aus dem oben zitierten schließen, daß damit auch feststeht, daß die Ausgaben entsprechend den Gemeinschaftsvorschriften vorgenommen wurden.

65. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes ist es jedoch wesentlicher Zweck des Rechnungsabschlusses, „sich davon zu überzeugen, daß die Mittelbindungen der nationalen Stellen gemäß den Gemeinschaftsvorschriften vorgenommen worden sind“ [18]. Der Gerichtshof führte weiter aus, daß, solange die Rechnungen nicht ordnungsgemäß abgeschlossen seien, die Kommission gemäß der Verordnung Nr. 729/70 verpflichtet sei, die Übernahme derjenigen Kosten durch den EAGFL abzulehnen, die nicht nach den Gemeinschaftsvorschriften gewährt worden seien. Diese Verpflichtung entfalle nicht allein dadurch, daß der Rechnungsabschluß nach Ablauf der in Artikel 5 der Verordnung Nr. 729/70 vorgesehenen Frist erfolgt sei.

66. Daraus ergibt sich, daß es beim Rechnungsabschluß vor allem darum geht, ungerechtfertigte Zahlungen für die Kommission zu vermeiden. Dies soll trotz gesetzter Fristen bis zum endgültigen Abschluß möglich sein. Mit diesem Ziel wäre es nicht vereinbar, wenn aufgrund nicht entdeckter Mängel die für dieses Jahr noch nicht festgestellten Kosten später deklariert werden könnten und bereits festgestellte Kosten in den Folgejahren Nachfolgekosten — z. B. Lagerkosten — verursachen könnten, ohne daß die Kommission die Möglichkeit hätte — trotz noch nicht erfolgter Rechnungsabschlüsse für die Folgejahre — aus den inzwischen festgestellten Unregelmäßigkeiten finanzielle Konsequenzen für die in den Nachfolgejahren deklarierten Kosten zu treffen. Insofern muß der Kommission hier zugestanden werden, die Kürzungen aufgrund der unzulänglichen Kontrollen auch auf die Kosten auszudehnen, die die von der Intervention angekaufte Butter betreffen, die nach dem 28. Februar 1985 gelagert wurde, und die von der Klägerin für 1987 deklariert wurden.

67. Die Klägerin wendet sich außerdem gegen die Höhe der vorgenommenen Kürzungen. Die Kommission habe die 10 %ige Kürzung willkürlich vorgenommen. Sie sei nicht gerechtfertigt, da die Kommission keine konkreten Fälle und Tatsachen bezüglich vorliegender Verstöße seitens der Klägerin vorgelegt habe.

16 — ABl. L 186, S. 1.

17 — Diese Verordnung wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 1663/95 der Kommission vom 7. Juli 1995 mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates bezüglich des Rechnungsabschlußverfahrens des EAGFL, Abteilung Garantie (ABl. L 158, S. 6) zum 16. Oktober 1995 aufgehoben, bleibt jedoch nach Artikel 9 der Verordnung Nr. 1663/95 für die Rechnungsabschlüsse bis zum EAGFL-Haushaltsjahr 1995 anwendbar. Nach Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1663/95 bestimmt die Rechnungsabschlußentscheidung „... die vom EAGFL zur Finanzierung anzuerkennenden Ausgaben, die während des betreffenden Haushaltsjahrs von dem jeweiligen Mitgliedstaat getätig wurden. Sie greift späteren Entscheidungen gemäß Absatz 2 Buchstabe c) dieses Artikels nicht vor ...“ (Letzterer sieht im übrigen unter Umständen noch weitergehende Korrekturen vor.)

18 — Urteil vom 27. Januar 1988 in der Rechtssache 349/85 (Dänemark/Kommission, Slg. 1988, 169, Randnr. 19).

68. Die Kommission weist demgegenüber zu Recht darauf hin, daß sie nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes auch dazu berechtigt gewesen wäre, die Übernahme der Kosten in voller Höhe zu verweigern. So hat der Gerichtshof zum einen entschieden, daß die Kommission in Fällen, in denen sich nicht feststellen läßt, in welchem Umfang eine mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbare nationale Maßnahme zu einer Erhöhung der Ausgaben bei einem Haushaltsposten des EAGFL geführt hat, „keine andere Wahl" hat, als die Finanzierung der fraglichen Ausgaben insgesamt, also nicht nur zu einem Prozentsatz, abzulehnen [19]. Da aufgrund der mangelnden Kontrollen nicht genau festgestellt werden kann, welcher Schaden entstanden ist, könnte demnach eine vollständige Ablehnung vorgenommen werden. Die Kommission selbst verweist hier auf ein Urteil, in dem der Gerichtshof ausgeführt hat: „Da sich ... ergibt, daß die ... durchgeführten Kontrollen keine genauen Kontrollen ... darstellen, hätte die Kommission für die gesamten fraglichen Summen die Übernahme zu Lasten des EAGFL ablehnen können." [20]

69. Zum anderen weist die Kommission darauf hin, daß eine 10 %ige Kürzung im vorliegenden Fall als sehr gemäßigt anzusehen sei. Aufgrund der Kontrolle der AID im Jahre 1987 seien mehr als 25 000 t Butter von den Interventionsstellen abgelehnt worden, weil sie nicht vorschriftsgemäß hergestellt worden seien. Dies entspreche 40 % der im Jahre 1987 der Intervention angebotenen Butter. Eine Kürzung in Höhe von 10 % sei aus diesem Grunde nicht zu hoch angesetzt.

70. Demgegenüber macht die Klägerin geltend, die Kommission stütze sich hierbei auf die Butter, die — dank ihrer Kontrollen — gerade nicht an die Intervention verkauft worden sei. Wie jedoch im vorhergehenden dargestellt, bestehen begründete Zweifel daran, daß in den Vorjahren regelmäßige und wirksame Kontrollen durchgeführt wurden. Man kann deshalb davon ausgehen, daß in den Vorjahren ohne effektive Kontrolle auch Butter von der Intervention angekauft wurde, die nicht hätte zugelassen werden dürfen. Hierbei ist zu beachten, daß in den Vorjahren keine Butter beim Angebot an die Intervention abgelehnt wurde. Es ist jedoch nicht sicher, daß in den Vorjahren keine NIZO-Butter angeboten wurde und erst im Jahre 1987 plötzlich 40 % der angebotenen Butter solche nach dem NIZO-Verfahren hergestellte war.

71. Die für den Fall einer Pauschalregulierung auf Vorschlag einer interdirektionalen Gruppe von der Kommission beschlossenen Leitlinien (Belle Group Report) sehen 3 Prozentsätze für eine Kürzung vor: 2 %, 5 % und 10 %. Eine Kürzung von 10 % ist vorzunehmen, wenn die Mängel sich auf die Gesamtheit oder auf grundlegende Elemente des Kontrollsystems beziehen oder die Durch-

19 — Urteile vom 4. Juli 1996 in der Rechtssache C-50/94 (Griechenland/Kommission, Slg. 1996, I-3331, Randnr. 26), vom 7. Februar 1979 in den verbundenen Rechtssachen 15/76 und 16/76 (Frankreich/Kommission, Slg. 1979, 321, Randnrn. 32 ff.) und vom 24. März 1988 in der Rechtssache 347/85 (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1988, 1749, Randnr. 13).

20 — Urteil vom 8. Januar 1992 in der Rechtssache C-197/90 (Italien/Kommission, Slg. 1992, I-1, Randnr. 39).

führung von Kontrollen betreffen, die für die Sicherstellung der Regelgemäßheit der Ausgaben wesentlich sind, so daß vernünftigerweise auf ein hohes Risiko für ausgedehnte Verluste zu schließen ist.

72. Angesichts der Kontrollmängel und der Menge unzulässigerweise der Intervention angebotener Butter von bis zu 40 % der angebotenen Menge ist eine 10 %ige Kürzung nicht unbillig.

73. Es bleibt somit festzuhalten, daß die Einwände der Klägerin gegen die Art und Weise der Berechnung der Kürzung nicht durchgreifen.

74. Im Rahmen des ersten Klagegrundes wird von der Klägerin auch ein Verstoß gegen eine weitere Verordnung geltend gemacht. In ihrem Zusammenfassenden Bericht hatte die Kommission der Klägerin die Verletzung der Artikel 3 und 5 der Verordnung Nr. 283/72 [21] vorgeworfen. Nach Artikel 3 übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission eine Aufstellung über die Unregelmäßigkeiten, die Gegenstand einer ersten amtlichen oder gerichtlichen Feststellung gewesen sind. Artikel 5 befaßt sich mit der Wiedereinziehung der zu Unrecht gezahlten Beträge. Die Klägerin meint, nicht gegen diese Vorschriften verstoßen zu haben, da es erst dann zu einer Unregelmäßigkeit im Sinne des Artikels 3 gekommen wäre, wenn die NIZO-Butter tatsächlich von der Intervention angekauft worden wäre. Nur eine wirkliche Verletzung von Gemeinschaftsregeln müsse der Kommission gemeldet werden. Dies ergebe sich auch aus dem Text der Verordnung.

75. Nach Meinung der Kommission dagegen ist der Begriff der „Unregelmäßigkeit" weit auszulegen. Sie bezieht sich hierbei auf ein von ihr erstelltes Arbeitsdokument, wonach dann von einer Unregelmäßigkeit auszugehen sei, wenn Beteiligte eine Gemeinschaftsregel mit dem Ziel mißachteten, sich unberechtigterweise einer Summe zum Nachteil des EAGFL zu bemächtigen, ohne daß es dazu notwendig sei, daß dem EAGFL tatsächlich ein finanzieller Schaden entstehe. Auch der Begriff der „ersten amtlichen oder gerichtlichen Feststellung" sei weit auszulegen. Es handele sich um einen ersten Bericht, der von einer innerstaatlichen zuständigen Behörde erstellt und unterschrieben sei und einen Fall betreffe, bei dem man von einer Verletzung der Vorschriften ausgehen könne. Dieser Bericht unterliege keinen besonderen Formerfordernissen.

76. Die Kommission weist außerdem darauf hin, daß man im vorliegenden Fall für die vorangegangenen Jahre einen Betrug nicht ausschließen könne. Außerdem seien im Rahmen dieser Regelungen der Verordnung Nr. 283/72 nicht nur die finanziellen Konsequenzen der Handlungen wichtig, sondern auch ihre Schwere. Im vorliegenden Fall handele es sich in einem Jahr um 40 % der insgesamt angebotenen Buttermenge. Daraus

21 — Verordnung (EWG) Nr. 283/72 des Rates vom 7. Februar 1972 betreffend die Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik sowie die Einrichtung eines einschlägigen Informationssystems (ABl. L 36, S. 1).

hätten die niederländischen Behörden schließen können, daß auch ein Teil der bereits von der Intervention angekauften Butter nicht den Anforderungen entspreche. Außerdem sei ein Betrug auch bei der Butter nicht auszuschließen, die aufgrund der Kontrollen nicht zur Intervention zugelassen wurde. Diese könne nämlich in einem anderen Mitgliedstaat angeboten werden. Dabei sei im vorliegenden Fall die Betrugsgefahr besonders groß, da kein Unterschied zwischen NIZO-Butter und Sauerrahmbutter festgestellt werden könne.

77. Geht man vom Text des Artikels 3 aus, so findet sich im Absatz 2 die Vorschrift, daß im Rahmen der Informationsübermittlung angegeben werde, gegen welche Vorschrift verstoßen wurde. Daraus könnte man schließen, daß tatsächlich nur Verletzungen von Gemeinschaftsvorschriften zu melden sind. Andererseits aber heißt es in Artikel 4, daß jeder Mitgliedstaat den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission unverzüglich die Unregelmäßigkeiten, bei denen sehr schnelle Auswirkungen außerhalb seines Hoheitsgebiets zu befürchten sind, mitteilt. Dies gilt auch für Unregelmäßigkeiten, die die Anwendung einer neuen betrügerischen Praxis erkennen lassen. Dies deutet darauf hin, daß es vor allem darum geht, neue Betrugsfälle möglichst zu vermeiden. Unter diesem Aspekt ist es — wie die Kommission vorgetragen hat — wichtig, daß die Kommission auch über Fälle versuchten Betruges informiert wird. Dem entspricht auch Artikel 7 Absatz 3, wonach die Kommission auf Gemeinschaftsebene Informationstagungen veranstaltet, in deren Rahmen die erhaltenen Auskünfte „insbesondere im Hinblick auf die Lehren zu prüfen [sind], die daraus in bezug auf die Unregelmäßigkeiten ... zu ziehen sind". Schließlich heißt es auch im dritten Erwägungsgrund, der Kommission seien die Fälle von Unregelmäßigkeiten mitzuteilen, um „die Art der betrügerischen Praktiken ... kennenzulernen".

78. In diesem Zusammenhang ist dann auch der Begriff der „ersten amtlichen oder gerichtlichen Feststellung" weit auszulegen. Wie die Kommission zu Recht vorträgt, kann davon ausgegangen werden, daß die AID die von ihr festgestellten Unregelmäßigkeiten registriert und somit zum Gegenstand einer ersten amtlichen oder gerichtlichen Feststellung gemacht hat.

79. Somit ergibt sich bereits aus dem Wortlaut der Verordnung, daß beide Begriffe weit auszulegen sind und somit der Klägerin hier ein Verstoß gegen die Verordnung zur Last gelegt werden kann. Dies gilt um so mehr, als sie davon ausgehen mußte, daß es in den Vorjahren tatsächlich zu Betrugsfällen gekommen ist. Dabei spielt es keine Rolle, daß das Arbeitsdokument, auf das die Kommission sich stützt, erst im Jahre 1989 verfaßt wurde.

80. Das Vorbringen der Klägerin zum zweiten Klagegrund — Verstoß gegen allgemeine Rechtsgrundsätze wie das Sorgfaltsprinzip und den Grundsatz der Rechtssicherheit — betrifft zu einem erheblichen Teil die Problematik, die bereits im ersten Klagegrund erörtert wurde. So wirft sie der Kommission eine Verletzung des Sorgfaltsprinzips u. a. deswegen vor, weil diese die von der Klägerin unternommenen Anstrengungen zur Einfüh-

rung eines wirksamen Kontrollsystems nicht beachtet habe. Bereits im ersten Teil der Stellungnahme wurde jedoch ausgeführt, daß berechtigte Zweifel an der Wirksamkeit dieses Kontrollsystems bestanden.

81. Außerdem wendet sich die Klägerin hier nochmals gegen die Festsetzung einer 10 %igen Kürzung der Rückerstattung. Die Kommission habe sich hierbei nicht an die von ihr selbst aufgestellten Leitlinien gehalten. Die Klägerin begründet dies jedoch damit, daß keine Mängel am Kontrollsystem vorlagen. Auch dies wurde bereits im Rahmen des ersten Klagegrundes mit dem Ergebnis erörtert, daß berechtigte Zweifel an der Wirksamkeit des gesamten Kontrollsystems bestehen. Aus diesem Grunde konnte die Kommission gemäß ihrer eigenen Leitlinien eine 10 %ige Kürzung beschließen. Es ist in diesem Zusammenhang nochmals darauf hinzuweisen, daß — wie bereits erwähnt — die Kommission hier auch die Übernahme der gesamten Kosten hätte ablehnen können.

82. Die Klägerin weist ferner darauf hin, bei einer Untersuchung der Kommission im Jahre 1987, die im Rahmen des Rechnungsabschlusses für 1986 durchgeführt worden sei, habe die Kommission das Kontrollsystem der Niederlande in keiner Weise beanstandet. Die Klägerin habe deshalb davon ausgehen können, daß auch nach Meinung der Kommission ihr Kontrollsystem wirksam und ausreichend sei. Es sei deshalb nicht möglich, daß die Kommission in einer Untersuchung, die zwei Jahre später stattfand, zum entgegengesetzten Ergebnis komme. Dies verstoße gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit.

83. In diesem Falle ist streitig, was Gegenstand dieser Kontrolle der Kommission im Jahre 1987 war. Die Kommission trägt hierzu vor, es habe sich um eine Überprüfung gehandelt, die einen völlig anderen Gegenstand als die im Jahre 1989 gehabt habe. Bei der Untersuchung im Jahre 1987 habe man eine Gesamtprüfung vorgenommen. Die Kontrolle der Butter beim Ankauf durch die Intervention sei nur einer von mehreren Prüfungspunkten gewesen. Die Kontrolle im Jahre 1989 dagegen habe sich ausschließlich darauf gestützt, ob sich die von einem Mitglied des europäischen Parlamentes vorgetragenen Verdachtsmomente bezüglich der Mängel der Kontrollen beim Ankauf der Butter bestätigten. Im übrigen könne man davon ausgehen, daß die Prüfung im Jahre 1987, die nur die Intervention im allgemeinen betraf, sich auf die zu dieser Zeit gültigen Regeln bezog. Seit 1987 sei aber Süßrahmbutter für die Intervention zugelassen und somit eine Überprüfung der Kontrollen in dieser Hinsicht nicht mehr notwendig gewesen. Die Klägerin widerum bestreitet, daß die Prüfung im Jahre 1987 sich auf die neu eingeführten Regelungen bezog.

84. Es kann als unstreitig festgehalten werden, daß sich die Prüfung von 1989 speziell auf die Frage bezog, ob die Klägerin wirksame Kontrollen dahin gehend durchgeführt hat, daß nur aus Sauerrahm hergestellte Butter an die Intervention verkauft wurde. Es ist insofern nicht ersichtlich, weshalb die Kommission, nachdem sie bei einer speziellen Kontrolle Mängel aufgedeckt hat, daraus keine finanziellen Konsequenzen ziehen sollte, alleine aus dem Grund, daß sie diese Mängel bei einer vorhergehenden Untersuchung noch nicht festgestellt hat. Dies würde bedeuten, daß eine

einmal mit dem Ergebnis „keine Beanstandungen" durchgeführte Kontrolle jede finanzielle Konsequenz für die Zukunft ausschließen würde, selbst wenn im Anschluß Unregelmäßigkeiten aufgedeckt würden. Wie bereits oben erwähnt, ist es Ziel des Rechnungsabschlusses, daß die Ausgaben entsprechend den Gemeinschaftsregelungen erfolgen. Es muß deshalb — solange die Rechnungen nicht ordnungsgemäß abgeschlossen sind — möglich sein, finanzielle Konsequenzen aus früheren Unregelmäßigkeiten zu ziehen.

85. In diesem Zusammenhang ist nochmals darauf hinzuweisen, daß zunächst die Mitgliedstaaten für die Organisation der Kontrollen verantwortlich sind. Die Mitgliedstaaten haben die Kontrollen so zu gestalten, daß Unregelmäßigkeiten vermieden werden. Im vorliegenden Fall hat die Klägerin selbst darauf hingewiesen, daß es zu Problemen bei den Kontrollen kommen kann. Außerdem hat sie mehrmals darauf hingewiesen, daß eine wirksame Kontrolle auch nach den von der Kommission vorgeschlagenen Kontrollmöglichkeiten nicht durchführbar sei. Ihrer Verantwortung für die Organisation einer wirksamen Kontrolle kann sie sich in einem solchen Fall nicht dadurch entziehen, daß die Kommission bei einer früheren Kontrolle keine Unregelmäßigkeiten festgestellt hat.

86. Als letzten Klagegrund macht die Klägerin eine Verletzung des Artikels 190 EG-Vertrag geltend, weil die Entscheidung der Kommission nicht ausreichend begründet sei. Zum einen stellt die Klägerin auch hier wieder Überlegungen an, die eigentlich zum ersten Klagepunkt gehören. Was zum anderen die Frage angeht, ob die Begründung der Kommission ausreichend war, so ist auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu verweisen, wonach Rechnungsabschlußentscheidungen insoweit keiner detaillierten Begründung bedürfen, als das betroffene Land an dem Verfahren der Ausarbeitung der Entscheidung weitgehend beteiligt war und deshalb die Gründe kannte, aus denen heraus die Kommission der Ansicht war, die streitigen Beträge nicht zu Lasten des EAGFL übernehmen zu müssen. [22] Da die Klägerin selbst eine umfangreiche Korrespondenz zwischen den Niederlanden und der Kommission aus den Jahren 1989 bis 1993 vorlegt, kann man davon ausgehen, daß sie am Vorverfahren in ausreichender Weise beteiligt war.

87. Es bleibt somit festzuhalten, daß die von der Klägerin vorgebrachten Einwände gegen die Entscheidung der Kommission nicht durchgreifen.

Kosten

88. Nach Artikel 69 § 2 Satz 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

22 — Urteil in der Rechtssache 347/85 (zitiert in Fußnote 19, Randnr. 60).

D — Ergebnis

89. Ich schlage demnach vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

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