URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)

8. Mai 2003 *

Inhaltsverzeichnis

I — Rechtlicher Rahmen I-3952

A — Die allgemeine Regelung I-3952

B — Die besonderen Regelungen I-3955

1. Die Regelung über die Erzeugungsbeihilfe für Olivenöl I-3955

a) Allgemeine Vorschriften I-3955

b) Die Kontrollregelung I-3958

c) Die Ölkartei und die EDV-mäßige Erfassung der Ölkarteidaten I-3960

2. Die Regelung über die Verbrauchsbeihilfe für Olivenöl I-3962

3. Die Errichtung einer Agentur für Kontrollen im Olivenölsektor I-3965

4. Die Regelung über die Erzeugerbeihilfen für Trockenfutter I-3966

II — Zur Begründetheit I-3968

A — Die Erzeugungsbeihilfen für Olivenöl I-3968

1. Pauschale Berichtigung in Höhe von 10 % der gemeldeten Gesamtausgaben für die Erzeugungsbeihilfen für Olivenöl I-3968

a) Zu den unzulänglichen Kontakten zwischen der AAO und den Autonomen Regionen I-3970

i) Vorbringen der Parteien I-3970

ii) Würdigung durch den Gerichtshof I-3971

b) Zu der Feststellung, dass die Autonomen Regionen die Zulassung der Mühlen in 10 % der von der AAO vorgeschlagenen Fälle und die Zulassung der anerkannten Erzeugerorganisationen in 50 % der vorgeschlagenen Fälle nicht entzogen haben I-3972

i) Vorbringen der Parteien I-3972

ii) Würdigung durch den Gerichtshof I-3974

* Verfahrenssprache: Spanisch.

c) Zum Fehlen einer funktionsfähigen Ölkartei I-3976

i) Vorbringen der Parteien I-3976

ii) Würdigung durch den Gerichtshof I-3977

d) Zum Fehlen einer EDV-Datei I-3978

i) Vorbringen der Parteien I-3979

ii) Würdigung durch den Gerichtshof I-3981

e) Zu den Kontrollen der Mühlen I-3982

i) Vorbringen der Parteien I-3983

ii) Würdigung durch den Gerichtshof I-3986

f) Zu der pauschalen Umlegung der Erträge auf die Erzeuger I-3988

i) Vorbringen der Parteien I-3988

ii) Würdigung durch den Gerichtshof I-3990

g) Zur Erzeugung von Tafeloliven I-3992

i) Vorbringen der Parteien I-3992

ii) Würdigung durch den Gerichtshof I-3994

h) Zum Fehlen eines Schadens für den Gemeinschaftshaushalt I-3996

i) Vorbringen der Parteien I-3996

ii) Würdigung durch den Gerichtshof I-3997

2. Zur punktuellen Berichtigung der ungerechtfertigten Zahlungen an zwei anerkannte Erzeugerorganisationen I-3999

a) Vorbringen der Parteien I-3999

b) Würdigung durch den Gerichtshof I-4001

3. Zur punktuellen Berichtigung der gemeldeten Ausgaben für die Ölkartei . I-4006

a) Zur Ablehnung der Finanzierung des Gewinns von 10 % des Gesamtvertragspreises für die Arbeiten I-4007

i) Vorbringen der Parteien I-4007

ii) Würdigung durch den Gerichtshof I-4008

b) Zu der Ablehnung der Finanzierung der allgemeinen Kosten über 2 % des gesamten Vertragspreises für die Arbeiten hinaus I-4010

i) Vorbringen der Parteien I-4010

ii) Würdigung durch den Gerichtshof I-4011

c) Zu der pauschalen Berichtigung in Höhe von 10 % der für eine Finanzierung in Betracht kommenden Ausgaben wegen Auftragsvergabe ohne vorherige Ausschreibung I-4012

i) Vorbringen der Parteien I-4012

ii) Würdigung durch den Gerichtshof I-4014

B — Zu den Verbrauchsbeihilfen für Olivenöl I-4015

1. Zur Weigerung des EAGFL, Verbrauchsbeihilfen für zwei Abfüllbetriebe ganz oder teilweise zu übernehmen I-4015

a) Das Unternehmen J. S. Fernandez I-4016

i) Vorbringen der Parteien I-4016

ii) Würdigung durch den Gerichtshof I-4017

b) Das Unternehmen N. R. Sevillano I-4019

i) Vorbringen der Parteien I-4019

ii) Würdigung durch den Gerichtshof I-4020

2. Zur pauschalen Berichtigung von 2 % der gesamten vom Königreich Spanien als Verbrauchsbeihilfe für Olivenöl angemeldeten Ausgaben I-4021

a) Vorbringen der Parteien I-4023

b) Würdigung durch den Gerichtshof I-4026

C — Zur Erzeugungsbeihilfe für Trockenfutter I-4027

1. Vorbringen der Parteien I-4028

2. Würdigung durch den Gerichtshof I-4028

D — Zum Verstoß gegen allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts I-4031

1. Zum Fehlen von Beweisen I-4031

2. Zu den „Grundsätzen der Anhörung" der anderen Partei und der ordnungsgemäßen Verwaltung I-4031

3. Zum Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Sanktionen I-4032

4. Zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz I-4032

Kosten I-4033

In der Rechtssache C-349/97

Königreich Spanien, vertreten durch S. Ortiz Vaamonde als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Kläger,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch X. Lewis als Bevollmächtigten im Beistand von M. Carro, abogado, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung 97/608/EG der Kommission vom 30. Juli 1997 zur Änderung der Entscheidung 97/333/EG über den Rechnungsabschluss der Mitgliedstaaten für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, im Haushaltsjahr 1993 finanzierten Ausgaben (ABl. L 245, S. 20), soweit das Königreich Spanien davon betroffen ist,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J.-P. Puissochet sowie der Richter C. Gulmann und V. Skouris und der Richterinnen F. Macken und N. Colneric (Berichterstatterin),

Generalanwalt: P. Léger,
Kanzler: R. Grass,

aufgrund des Berichts der Berichterstatterin,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 21. Februar 2002

folgendes

Urteil

1 Das Königreich Spanien hat mit Klageschrift, die am 13. Oktober 1997 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absätze 1 und 2 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 230 Absätze 1 und 2 EG) Klage auf Nichtigerklärung der Entscheidung 97/608/EG der Kommission vom 30. Juli 1997 zur Änderung der Entscheidung 97/333/EG über den Rechnungsabschluss der Mitgliedstaaten für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, im Haushaltsjahr 1993 finanzierten Ausgaben (ABl. L 245, S. 20, im Folgenden: angefochtene Entscheidung), soweit es davon betroffen ist, erhoben.

2 Nach der angefochtenen Entscheidung erfüllt ein Teil der vom Königreich Spanien gemeldeten Ausgaben nicht die gemeinschaftsrechtlichen Voraussetzungen und kann somit nicht vom EAGFL, Abteilung Garantie, finanziert werden. Es handelt sich hierbei um die Ausgaben für die Beihilfen zur Erzeugung und zum Verbrauch von Olivenöl sowie zur Erzeugung von Trockenfutter. Folgende finanziellen Berichtigungen wurden vorgenommen:

a) Erzeugungsbeihilfe für Olivenöl:

— pauschale finanzielle Berichtigung in Höhe von 10 % der vom Königreich Spanien im Wirtschaftsjahr 1992/1993 gezahlten Beihilfe, d. h. von 5 939 261 511 ESP;

— finanzielle Berichtigung in Höhe von 224 414 161 ESP; dies entspricht dem Betrag der Beihilfen, die zwei anerkannten Erzeugerorganisationen und deren Mitgliedern gewährt worden waren;

— finanzielle Berichtigung in Höhe von 217 007 368 ESP bei den Ausgaben für die Ölkartei.

b) Verbrauchsbeihilfe für Olivenöl:

— Berichtigung in Höhe von 26 849 245 ESP; dies entspricht dem Betrag der Beihilfen, die zwei anerkannten Ölabfüllbetrieben gewährt worden waren;

— pauschale Berichtigung in Höhe von 2 % der vom Königreich Spanien im Wirtschaftsjahr 1992/1993 gewährten Beihilfe, d. h. von 811 514 867 ESP.

c) Erzeugungsbeihilfe für Trockenfutter:

— Berichtigung in Höhe von 2 % der von Spanien gemeldeten Ausgaben, d. h. von 384 545 035 ESP.

3 Die genaue Begründung für die Rechtswidrigkeit dieser Leistungen sind im Zusammenfassenden Bericht VI/5210/96 vom 15. April 1997 über die Kontrollergebnisse für den Rechnungsabschluss des EAGFL, Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1993 (im Folgenden: Zusammenfassender Bericht) dargelegt.

I — Rechtlicher Rahmen

A — *Die allgemeine Regelung*

4 Die Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13) bestimmt in Artikel 1 Absätze 1 und 2 sowie in Artikel 3, dass die Gemeinschaft über die Abteilung Garantie des EAGFL die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte finanziert, die nach den Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte erfolgen.

5 Nach Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 treffen die Mitgliedstaaten gemäß den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften die erforderlichen Maßnahmen, um sich zu vergewissern, dass die durch den EAGFL finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt wurden, um Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen und um die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wieder einzuziehen.

6 Laut Artikel 8 Absatz 2 dieser Verordnung trägt die Gemeinschaft, wenn keine vollständige Wiedereinziehung erfolgt, die finanziellen Folgen der Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse mit Ausnahme derjenigen Folgen, die auf Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse zurückzuführen sind, die den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten sind. Die wieder eingezogenen Beträge fließen den Dienststellen oder Einrichtungen zu, die sie ausgezahlt hatten; diese ziehen die Beträge von den Ausgaben ab, die durch den EAGFL finanziert werden.

7 Nach Artikel 9 Absatz 1 dieser Verordnung stellen die Mitgliedstaaten der Kommission alle für das ordnungsgemäße Funktionieren des EAGFL erforderlichen Auskünfte zur Verfügung und treffen alle Maßnahmen, die geeignet sind, etwaige Kontrollen — einschließlich Prüfungen an Ort und Stelle — zu erleichtern, deren Durchführung die Kommission im Rahmen der Abwicklung der gemeinschaftlichen Finanzierung als zweckmäßig erachtet. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission die Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit, die sie zur Durchführung derjenigen gemeinschaftlichen Rechtsakte erlassen haben, die sich auf die gemeinsame Agrarpolitik beziehen, sofern diese Akte finanzielle Auswirkungen auf den EAGFL haben.

8 Am 21. Dezember 1989 erließ der Rat die Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 über die von den Mitgliedstaaten vorzunehmende Prüfung der Maßnahmen, die Bestandteil des Finanzierungssystems des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, sind, und zur Aufhebung der Richtlinie 77/435/EWG (ABl. L 388, S. 18). Laut Artikel 1 Absatz 1 dieser Verordnung betrifft diese die Prüfung der tatsächlichen und ordnungsgemäßen

Durchführung der Maßnahmen, die direkt oder indirekt Bestandteil des Finanzierungssystems des EAGFL, Abteilung Garantie, sind, anhand der Geschäftsunterlagen der Begünstigten oder Zahlungspflichtigen, die als „Unternehmen" bezeichnet werden. Nach Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung nehmen die Mitgliedstaaten die Prüfungen der Geschäftsunterlagen der Unternehmen unter Berücksichtigung der Art der zu prüfenden Maßnahmen vor. Die Modalitäten dieser Prüfungen sind in den Absätzen 2 bis 4 dieses Artikels geregelt.

9 Was die finanziellen Folgen für den Rechnungsabschluss der Abteilung Garantie des EAGFL angeht, wenn die von den Mitgliedstaaten durchgeführten Prüfungen Mängel aufweisen, so hat eine interdirektionale Gruppe der Kommission Kriterien aufgestellt, die von der Kommission gebilligt und allen Mitgliedstaaten im Rahmen des Verwaltungsausschusses des EAGFL mitgeteilt wurden, wo sie Zustimmung gefunden haben (Dokument VI/216/93 vom 1. Juni 1993, im Folgenden: Dokument VI/216/93). Diese Kriterien sehen folgende drei Arten von Pauschalberichtigungen vor:

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

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

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

10 In dem Dokument VI/215/93 wird darauf hingewiesen, dass auch der gesamte Ausgabenbetrag abgelehnt werden könne, so dass in Ausnahmefällen auch ein höherer Berichtigungssatz angebracht sein könne.

B — *Die besonderen Regelungen*

1. Die Regelung über die Erzeugungsbeihilfe für Olivenöl

a) Allgemeine Vorschriften

11 Mit der Verordnung Nr. 136/66/EWG des Rates vom 22. September 1966 (ABl. 1966, Nr. 172, S. 3025) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 2046/92 des Rates vom 30. Juni 1992 (ABl. L 215, S. 1; im Folgenden: Verordnung Nr. 136/66) wurde eine gemeinsame Marktorganisation für Fette errichtet.

12 Artikel 5 der Verordnung Nr. 136/66 führte eine Regelung über Beihilfen für die Erzeugung von Olivenöl ein, um dazu beizutragen, den Erzeugern ein angemessenes Einkommen zu verschaffen. Nach Absatz 2 dieses Artikels wird die Beihilfe zum einen denjenigen Olivenbauern gewährt, deren durchschnittliche Erzeugung sich nach Maßgabe der tatsächlich erzeugten Ölmenge auf mindestens 500 kg Olivenöl pro Wirtschaftsjahr beläuft, und zum anderen den übrigen Olivenbauern je nach Anzahl und Erzeugungspotenzial der von ihnen gepflanzten Olivenbäume sowie deren — pauschal festgesetzten — Erträgen, sofern die erzeugten Oliven tatsächlich ausgepresst wurden.

13 Für den letztgenannten Fall sieht Artikel 2 Absatz 4 Unterabsatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2261/84 des Rates vom 17. Juli 1984 mit Grundregeln für die Gewährung der Erzeugungsbeihilfe für Olivenöl und für die Olivenölerzeugerorganisationen (ABl. L 208, S. 3) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 3500/90 des Rates vom 27. November 1990 (ABl. L 338, S. 3) (im Folgenden: Verordnung Nr. 2261/84) vor, dass die Beihilfe sich aus der Anwendung des Durchschnitts der pauschal festgesetzten Oliven- und Ölerträge der letzten vier Wirtschaftsjahre auf die Anzahl im Ertrag stehender Olivenbäume ergibt.

14 Mit der Verordnung (EWG) Nr. 1413/82 des Rates vom 18. Mai 1982 zur Änderung der Verordnung Nr. 136/66 (ABl. L 162, S. 6) wurde eine spezielle Regelung eingeführt, die eigens auf die Tätigkeit von Olivenbauerorganisationen oder ihrer Vereinigungen abgestellt ist, die mit der Durchführung bestimmter Maßnahmen im Zusammenhang mit der Anwendung der Beihilferegelung betraut sind. Nach der achten Begründungserwägung dieser Verordnung darf, da mit der Tätigkeit der Vereinigungen eine verstärkte Kontrolle der Produktion derjenigen Olivenbauern gewährleistet werden soll, die Mitglieder von in solchen Vereinigungen zusammengeschlossenen Organisationen sind, der Vorschuss auf den Beihilfebetrag nur diesen Vereinigungen ausbezahlt werden.

15 Nach Artikel 20c Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 136/66 müssen die anerkannten Erzeugerorganisationen in der Lage sein, die Oliven- und Ölerzeugung ihrer Mitglieder zu überprüfen. Ebenso müssen die Vereinigungen solcher Organisationen gemäß Absatz 2 Buchstabe b des genannten Artikels in der Lage sein, die Tätigkeit der in ihnen zusammengeschlossenen Organisationen zu koordinieren und zu überprüfen. Absatz 3 des Artikels 20c bestimmt, dass die Anerkennung einer Organisation oder einer Vereinigung widerrufen wird, wenn die Voraussetzungen hierfür nicht erfüllt waren oder nicht mehr erfüllt sind.

16 Hierzu bestimmt Artikel 5 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2261/84, dass jede anerkannte Erzeugerorganisation der zuständigen Behörde spätestens am 30. Juni jedes Jahres die etwaigen Änderungen ihrer Struktur, die seit ihrer Anerkennung oder seit der letzten Jahreserklärung eingetreten sind, mitzuteilen

und die Behörde über gegebenenfalls eingegangene Anträge auf Aus- oder Beitritt zu unterrichten hat. Die zuständige Behörde vergewissert sich gemäß Artikel 5 Absatz 3 Unterabsatz 2 anhand dieser Erklärung und der Ergebnisse der gegebenenfalls durchgeführten Kontrollen, dass die Bedingungen für die Anerkennung weiterhin gegeben sind. Sind sie nicht mehr gegeben oder erlaubt die Struktur einer Organisation nicht die Überprüfung der Erzeugung ihrer Mitglieder, so muss die zuständige Behörde nach Artikel 5 Absatz 2 Unterabsatz 3 die Anerkennung unverzüglich, spätestens aber vor Beginn des nächsten Wirtschaftsjahres, entziehen und diesen Beschluss der Kommission mitteilen.

17 Gemäß Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2261/84 haben sich die Mitgliedstaaten zu vergewissern, dass die den Erzeugerorganisationen und deren Vereinigungen in Anwendung von Artikel 11 Absatz 1 zukommenden Beträge von diesen nur zur Finanzierung der Tätigkeiten verwendet werden, die ihnen gemäß dieser Verordnung obliegen. Für den Fall, dass die einer Erzeugerorganisation gezahlten Beträge in vollem Umfang oder teilweise nicht zur Finanzierung der der Organisation obliegenden Tätigkeiten verwendet werden, sieht Artikel 11 Absatz 3 vor, dass sie von den durch den EAGFL finanzierten Ausgaben abzuziehen sind.

18 Nach Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2261/84 wird die Beihilfe auf Antrag gewährt, den die Betroffenen an den Mitgliedstaat zu richten haben, in dem das Öl erzeugt worden ist. Gemäß Artikel 2 Absatz 4 Unterabsatz 1 dieser Verordnung wird bei Olivenbauern, die im Durchschnitt mindestens 500 kg Olivenöl je Wirtschaftsjahr erzeugen, die Beihilfe für die bei einer zugelassenen Mühle tatsächlich erzeugte Ölmenge gewährt. Laut Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3061/84 der Kommission vom 31. Oktober 1984 mit Durchführungsbestimmungen zur Beihilferegelung für die Erzeugung von Olivenöl (ABl. L 288, S. 52) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 928/91 der Kommission vom 15. April 1991 (ABl. L 94, S. 5) (im Folgenden: Verordnung Nr. 3061/84) hat der von jedem Olivenbauern einzureichende Beihilfeantrag bestimmte Angaben zu enthalten, darunter die zugelassene Mühle bzw. Mühlen, in denen das Öl erzeugt wurde, unter Angabe der verarbeiteten Oliven- und der erzeugten Ölmenge. Dem Antrag muss eine Erklärung der Mühle beiliegen, die die Angaben des Olivenbauern bestätigt.

19 Für ihre Zulassung müssen die Mühlen eine Reihe von Bedingungen erfüllen. Nach Artikel 13 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2261/84 wird, wenn eine der Bedingungen für die Zulassung nicht mehr erfüllt wird, die Zulassung für einen Zeitraum, dessen Länge sich nach der Schwere des Verstoßes richtet, widerrufen. Doch kann nach Artikel 13 Absatz 6, wenn der Entzug der Zulassung schwerwiegende Folgen für die Presskapazität in einem bestimmten Produktionsgebiet haben würde, beschlossen werden, diese Mühle unter einer besonderen Kontrollregelung zuzulassen. Zu diesem Zweck hat der Mitgliedstaat gemäß Artikel 9 Absatz 4 der Verordnung Nr. 3061/84 bei der Kommission einen begründeten Antrag einzureichen, in dem er die Art der Kontrolle angibt, die er sich auf die betroffene Mühle auszuüben verpflichtet.

b) Die Kontrollregelung

20 Nach Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2261/84 führt jeder Erzeugermitgliedstaat eine Kontrollregelung ein, die gewährleistet, dass für das Erzeugnis, für das die Beihilfe gewährt wird, ein Anspruch auf Beihilfe besteht.

21 Artikel 1 Absatz 2 Buchstaben d und e der Verordnung Nr. 3061/84 bestimmt hierzu, dass in der ersten von einem Olivenbauern vorgelegten Anbaumeldung u. a. die Anzahl der tragenden Ölbäume, deren Oliven zur Ölherstellung verwendet werden, sowie die Gesamtzahl der im Ertrag stehenden Ölbäume anzugeben ist. Ist ein Teil der Oliven zu anderen Zwecken als der Erzeugung von Olivenöl verwendet worden, so wird gemäß Absatz 5 des genannten Artikels die Beihilfe nach Maßgabe der zur Olivenölerzeugung bestimmten Olivenmenge bezahlt.

22 Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3061/84 schreibt eine einheitliche tägliche Bestandsbuchführung der Mühlen vor, die bestimmte spezifische Angaben umfassen muss, u. a. nach den Buchstaben a und e dieser Bestimmung die im Betrieb eingegangenen Olivenmengen, nach Partien aufgeführt, mit Angabe des Erzeugers

und des Besitzers einer jeden Partie, und die Ölmengen, die den Betrieb verlassen haben, nach Partien aufgeführt, mit Angabe des Empfängers. Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe e in der im entscheidungserheblichen Zeitraum geltenden Fassung lautet: „die Ölmengen, die den Betrieb verlassen haben, nach Partien aufgeführt, mit Angabe des Empfängers. Besteht die verarbeitete Olivenmenge aus mehreren Partien, die kleiner sind als die zur Beschickung der Presse in einem Betrieb mit herkömmlichem Produktionszyklus bzw. mit kontinuierlicher Produktion benötigte Mindestmenge, so muss in der Bestandsbuchhaltung die gesamte Ölmenge, die den Betrieb verlassen hat, aufgeführt sein, aufgeteilt auf die Empfänger nach Maßgabe der von ihnen jeweils verarbeiteten Olivenmenge."

23 Laut Artikel 14 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2261/84 kontrollieren die Erzeugermitgliedstaaten in jedem Wirtschaftsjahr die Tätigkeit und die Bestandsbuchführung eines bestimmten Prozentsatzes der zugelassenen Mühlen. Nach Absatz 3a dieses Artikels kontrollieren die Erzeugermitgliedstaaten für die Zwecke der Zahlung der Beihilfe an Olivenbauern, die im Durchschnitt mindestens 500 kg Olivenöl je Wirtschaftsjahr erzeugen, auf der Grundlage noch festzusetzender Kriterien die Richtigkeit der Anbaumeldungen, die Übereinstimmung der im Beihilfeantrag angegebenen Ölmenge mit der Menge, die sich aus der Bestandsbuchführung der zugelassenen Mühlen ergibt, und — aufgrund noch festzulegender Kriterien — die Übereinstimmung der von jedem Olivenbauern als in einer zugelassenen Mühle gepresst angegebenen Olivenmenge mit den Daten, die sich aus seiner Anbaumeldung ergeben. Bei Olivenbauern, die im Durchschnitt weniger als 500 kg Olivenöl je Wirtschaftsjahr erzeugen, müssen sich nach Artikel 14 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2261/84 durch die Kontrolle auf der Grundlage noch festzulegender Kriterien die Richtigkeit der Anbaumeldungen und der Nachweis für das Auspressen der Oliven in einer zugelassenen Mühle überprüfen lassen.

24 Nach Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3061/84 erstreckt sich die Kontrolle gemäß Artikel 14 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2261/84 auf mindestens 10 % der zugelassenen, in dem betreffenden Wirtschaftsjahr betriebenen Ölmühlen. Nach Absatz 3 dieses Artikels berücksichtigen die Erzeugermitgliedstaaten bei der Kontrolle der Richtigkeit der Anbaumeldungen nach Artikel 14 Absätze 3a und 4 der Verordnung Nr. 2261/84 u. a. die in der Ölkartei und den EDV-Dateien enthaltenen Angaben, die Kontrollen vor Ort, denen der Olivenbauer unterzogen worden ist, sowie die Erträge an Oliven und Olivenöl, die für das Gebiet festgesetzt worden sind, in dem sich der betroffene Betrieb oder die betroffenen Betriebe befinden.

25 Nach Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2261/84 legt der betroffene Mitgliedstaat, wenn sich durch die in den Artikeln 13 und 14 dieser Verordnung genannten Kontrollen die Angaben in der Bestandsbuchführung einer zugelassenen Mühle nicht bestätigen lassen, unbeschadet etwaiger Sanktionen gegen die fragliche Mühle für jeden Erzeuger, der im Durchschnitt mindestens 500 kg Olivenöl je Wirtschaftsjahr erzeugt und der die von ihm erzeugten Oliven in dieser Mühle hat auspressen lassen, die beihilfefähige Ölmenge fest. Nach Absatz 4 dieser Bestimmung berücksichtigt der Mitgliedstaat bei der Bestimmung der beihilfefähigen Menge insbesondere die gemäß Artikel 18 dieser Verordnung, der eine Festsetzung nach homogenen Erzeugungsgebieten vorsieht, pauschal festgesetzten Oliven- und Ölerträge.

c) Die Ölkartei und die EDV-mäßige Erfassung der Ölkarteidaten

26 Um die notwendigen Angaben über das Produktionspotenzial an Oliven und Olivenöl in der Gemeinschaft zu erhalten und eine bessere Durchführung der Beihilferegelung der Gemeinschaft für Olivenöl zu erreichen, erließ der Rat die Verordnung (EWG) Nr. 154/75 vom 21. Januar 1975 über die Anlage einer Ölkartei in den Olivenöl erzeugenden Mitgliedstaaten (ABl. L 19, S. 1), die durch die Verordnung (EWG) Nr. 3788/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 zur Anpassung bestimmter Verordnungen im Sektor Fette aufgrund des Beitritts Spaniens und Portugals (ABl. L 367, S. 1) geändert wurde (im Folgenden: Verordnung Nr. 154/75).

27 Nach Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 154/75 haben die Olivenöl erzeugenden Mitgliedstaaten eine Ölkartei über alle sich in ihrem Hoheitsgebiet gelegenen Olivenanbaubetriebe anzulegen. Nach Artikel 1 Absatz 2 Unterabsatz 3 zweiter Gedankenstrich dieser Verordnung lief die Frist für die Anlegung dieser Kartei für das Königreich Spanien am 1. November 1986 ab.

28 Mit ihrer Verordnung (EWG) Nr. 2276/79 vom 16. Oktober 1979 (ABl. L 262, S. 11) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1279/89 der Kommission vom 10. Mai 1989 (ABl. L 127, S. 24) (im Folgenden: Verordnung Nr. 2276/79) erließ die Kommission Durchführungsbestimmungen für die Anlage einer Ölkartei in den Olivenöl erzeugenden Mitgliedstaaten. Nach Artikel 6a der Verordnung Nr. 2276/79 bringen die Olivenöl erzeugenden Mitgliedstaaten die Ölkartei nach dem Verfahren des Artikels 6 Absatz 1 dieser Verordnung jährlich auf den letzten Stand, indem sie die Änderungen berücksichtigen, die gegebenenfalls in den Anbauflächenerklärungen der Olivenerzeuger vorgenommen wurden. Artikel 6b Absatz 1 der Verordnung sieht vor, dass die Olivenöl erzeugenden Mitgliedstaaten, die der Gemeinschaft nach dem Inkrafttreten dieser Verordnung beigetreten sind, versuchsweise die der Situation ihrer Olivenerzeugung am besten angepasste Methode auswählen können. Zu diesem Zweck übermitteln die betroffenen Mitgliedstaaten der Kommission vor dem 31. Dezember 1988 ein Versuchsprogramm zur Genehmigung. Gemäß Artikel 6b Absatz 2 teilt die Kommission dem Mitgliedstaat ihre Entscheidung zu dem vorgelegten Programm mit, gegebenenfalls mit den von ihr für wünschenswert gehaltenen Änderungen. Nach Genehmigung durch die Kommission wird das Programm schnellstmöglich unter der Verantwortung des jeweiligen Mitgliedstaats durchgeführt.

29 Nach Artikel 3 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 154/75 erfolgt die Finanzierung der Ölkartei durch eine Verringerung der Erzeugerbeihilfe nach dem gleichen Verfahren wie bei den Ausgaben nach den Artikeln 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70. Laut Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung Nr. 154/75 kommen für eine Finanzierung diejenigen Ausgaben in Betracht, die sich aus den zwischen der zuständigen Stelle des Erzeugermitgliedstaates und den mit der Ausführung der Arbeiten beauftragten natürlichen oder juristischen Personen geschlossenen Verträgen ergeben; ferner können Kosten finanziert werden, die nicht die Verwaltung und Kontrolle der Arbeiten betreffen, wenn der Mitgliedstaat diese Arbeiten von seinen eigenen Dienststellen durchführen lässt. Der Mitgliedstaat unterrichtet die Kommission zuvor über den Inhalt der Verträge, die Lastenhefte oder die geschätzten Kosten der Arbeiten.

30 Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2261/84 verpflichtet überdies jeden Erzeugermitgliedstaat, ständige rechnergestützte Dateien über die die Ölerzeugung betreffenden Angaben zu erstellen und auf dem Laufenden zu halten. Nach der letzten Begründungserwägung dieser Verordnung hat es sich aufgrund

der Probleme im Zusammenhang mit der fristgereichten und wirksamen Durchführung der Kontrollen und Überprüfungen als notwendig erwiesen, in jedem Erzeugermitgliedstaat eine Datei zu schaffen, in der alle Angaben enthalten sind, die zur Erleichterung der Kontrollmaßnahmen und zum raschen Aufspüren von Unregelmäßigkeiten geeignet sind. Nach Artikel 17 Absatz 2 dieser Verordnung müssen die zusammengestellten Dateien mit dem Datenverarbeitungssystem kompatibel sein, das von jedem Mitgliedstaat für die Ölkartei verwendet wird.

31 Artikel 14 Absatz 5 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2261/84 verpflichtet die Mitgliedstaaten, von diesen Dateien für die in dieser Verordnung genannten Kontrollen und Überprüfungen Gebrauch zu machen. Nach Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung müssen diese Dateien alle zweckdienlichen Angaben enthalten, um die Kontrollen und ein rasches Aufspüren etwaiger Unregelmäßigkeiten zu erleichtern, einschließlich der Informationen über die Erzeugung der Ölmühlen. Weiterhin sieht Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 3061/84 vor, dass die Mitgliedstaaten die Daten der Ölkartei, sobald sie verfügbar sind, in die Datei eingeben.

32 Nach Artikel 11 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 3061/84 musste die rechnergestützte Datei in allen ihren Bestandteilen bis zum 31. Oktober 1990 betriebsbereit sein.

2. Die Regelung über die Verbrauchsbeihilfe für Olivenöl

33 Die allgemeinen Vorschriften über die Verbrauchsbeihilfe für Olivenöl wurden mit der Verordnung (EWG) Nr. 3089/78 des Rates vom 19. Dezember 1978 (ABl. L 369, S. 12) erlassen, die durch die Verordnung (EWG) Nr. 3461/87 des Rates vom 17. November 1987 (ABl. L 329, S. 1) geändert wurde (im Folgenden: Verordnung Nr. 3089/78). Nach deren Artikel 4 wird diese Beihilfe für in der Gemeinschaft erzeugtes Olivenöl gewährt, wenn dieses bestimmte Vorausset-

zungen erfüllt. Nach Artikel 1 der Verordnung wird die Verbrauchsbeihilfe für Olivenöl nur anerkannten Olivenölabfüllbetrieben gewährt. Gemäß Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung gewährt der betroffene Mitgliedstaat diese Anerkennung nur solchen Betrieben, die über eine noch festzusetzende Mindestabfüllkapazität verfügen, die Abfülltätigkeit für eine noch festzusetzende Mindestzeit ausüben, nach noch zu erlassenden Vorschriften eine Lagerbuchhaltung führen und bereit sind, sich allen im Rahmen der Anwendung der Beihilferegelung vorgesehenen Kontrollen zu unterwerfen. Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung bestimmt, dass die Anerkennung widerrufen wird, wenn außer im Fall höherer Gewalt eine der in Artikel 2 Absatz 1 vorgesehenen Anerkennungsvoraussetzungen nicht mehr gegeben ist. Nach Absatz 2 dieses Artikels ordnet der betroffene Mitgliedstaat den befristeten Widerruf der Anerkennung gegenüber jedem Abfüllbetrieb an, der die Beihilfe für eine größere als diejenige Menge Olivenöl beantragt hat, für die der Beihilfeanspruch begründet ist.

34 Gemäß Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3089/78 führen die Mitgliedstaaten ein Kontrollsystem ein, das gewährleistet, dass für das Erzeugnis, für das die Beihilfe beantragt wird, auch ein Anspruch auf diese Beihilfe besteht. Diese Kontrolle muss nach Absatz 2 dieser Bestimmung insbesondere eine Überprüfung der Übereinstimmung ermöglichen zwischen einerseits der Olivenölmenge, für die die Beihilfe beantragt wurde, und andererseits der Olivenölmenge gemeinschaftlichen Ursprungs, die an einen Abfüllbetrieb geliefert wurde, sowie der Olivenölmenge gemeinschaftlichen Ursprungs, die den Betrieb nach ihrer Abfüllung gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der genannten Verordnung verlassen hat und in der Gemeinschaft auf den Markt gebracht worden ist.

35 Mit ihrer Verordnung (EWG) Nr. 2677/85 vom 24. September 1985 (ABl. L 254, S. 5) hat die Kommission die Durchführungsvorschriften für die Verbrauchsbeihilfe für Olivenöl festgelegt. Nach Artikel 1 dieser Verordnung muss jeder Abfüllbetrieb für die Anerkennung im Sinne von Artikel 2 der Verordnung Nr. 3089/8 eine Abfüllkapazität von mindestens sechs Tonnen Öl je Arbeitstag von acht Stunden besitzen. Artikel 2 der Verordnung Nr. 2677/85 regelt die Voraussetzungen für die Anerkennung im Einzelnen. Nach Artikel 3 dieser Verordnung führt jeder Abfüllbetrieb eine tägliche Lagerbuchhaltung, die bestimmte Angaben enthält; nach den Buchstaben d und e dieser Bestimmung gehört dazu auch die Zahl der in den Betrieb eingegangenen und verwendeten unmittelbaren Umschließungen, aufgegliedert nach ihrem Fassungsvermögen. Nach Artikel 6

Absatz 1 dieser Verordnung kann die Beihilfe nur gewährt werden, wenn das Olivenöl in eine unmittelbare Umschließung mit einem Fassungsvermögen von höchstens fünf Litern abgefüllt worden ist. Die Artikel 9 und 11 der Verordnung legen die Modalitäten für die Einreichung der Anträge und die Auszahlung der Beihilfe fest. So zahlt nach Artikel 9 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2677/85 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 643/93 der Kommission vom 19. März 1993 (ABl. L 69, S. 19) der Mitgliedstaat innerhalb von 150 Tagen nach Antragstellung die Beihilfe für die Mengen aus, bei denen der Beihilfeanspruch aufgrund der Kontrollen vor Ort anerkannt wurde. Diese Frist kann jedoch verlängert werden, wenn aufgrund der durchgeführten Kontrollen zusätzliche Ermittlungen erforderlich sind.

36 Artikel 12 der Verordnung Nr. 2677/85 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 571/91 der Kommission vom 8. März 1991 (ABl. L 63, S. 19) betrifft den Inhalt der Kontrollen. Absatz 1 Unterabsatz 1 dieses Artikels sieht vor, dass die Mitgliedstaaten für die Zwecke der in Artikel 7 der Verordnung Nr. 3089/78 genannten Kontrollen die Lagerbuchhaltung aller anerkannten Betriebe überprüfen. Sie prüfen außerdem stichprobenartig die Unterlagen der Finanzbuchhaltung, die die von diesen Betrieben getätigten Geschäfte belegen. Nach Artikel 12 Absatz 1 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 2677/85 in der Fassung der Verordnung Nr. 571/91 überprüfen die Mitgliedstaaten anlässlich der im ersten Unterabsatz genannten Kontrollen die Übereinstimmung zwischen den Gesamtmengen an nicht abgefülltem und abgefülltem Öl sowie den leeren Umschließungen, die auf dem Gelände des Betriebes und an dem Lagerort außerhalb dieses Betriebsgeländes vorhanden sind und den Angaben aus der Lagerbuchführung. Nach Artikel 12 Absatz 1 Unterabsatz 4 der Verordnung Nr. 2677/85 in der Fassung der Verordnung Nr. 571/91 prüfen die Mitgliedstaaten, falls Zweifel an der Richtigkeit der Angaben im Beihilfeantrag bestehen, ebenfalls die Finanzbuchhaltung der zugelassenen Betriebe.

37 Gemäß Artikel 12 Absatz 6 der Verordnung Nr. 2677/85 in der Fassung der Verordnung Nr. 571/91 widerruft der Mitgliedstaat unbeschadet etwaiger anderer Sanktionen unter Berücksichtigung der Schwere des Verstoßes unverzüglich die Betriebsanerkennung für einen Zeitraum von einem Jahr bis fünf Jahren, wenn durch die zuständige Stelle festgestellt wird, dass sich der Beihilfeantrag auf eine Menge bezieht, die größer ist als die, für die das Recht auf Beihilfe anerkannt worden ist. In der Fassung der Verordnung Nr. 643/93 sieht diese Bestimmung

jedoch als Sanktion vor, dass gegen den Betrieb eine Geldbuße in Höhe des Drei- bis Achtfachen der zu Unrecht beantragten Beihilfe verhängt wird; beläuft sich die Menge, für die die Beihilfe zu Unrecht beantragt wurde, auf 20 % oder mehr der aufgrund der Kontrolle als beihilfefähig anerkannten Menge, so verhängt der Mitgliedstaat nach dem zweiten Unterabsatz des genannten Absatzes nicht nur die Geldbuße, sondern widerruft je nach der Schwere des Verstoßes außerdem die Anerkennung des Betriebes für einen Zeitraum von einem Jahr bis drei Jahren.

3. Die Errichtung einer Agentur für Kontrollen im Olivenölsektor

38 Artikel 1 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2262/84 des Rates vom 17. Juli 1984 über Sondermaßnahmen für Olivenöl (ABl. L 208, S. 11) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 593/92 des Rates vom 3. März 1992 (ABl. L 64, S. 1) (im Folgenden: Verordnung Nr. 2262/84) sieht vor, dass jeder Erzeugermitgliedstaat in Einklang mit seiner Rechtsordnung eine besondere Agentur einrichtet, die bestimmte Aufgaben und Kontrollen im Rahmen der Gemeinschaftsbeihilfen für den Olivenölsektor mit Ausnahme der Ausfuhrerstattungen wahrnimmt. In Absatz 2 dieses Artikels heißt es u. a., dass die Agentur zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Anwendung der Regelung über die Erzeugerbeihilfe

— nachprüft, ob die Erzeugerorganisationen und ihre Vereinigungen in Übereinstimmung mit der Verordnung Nr. 2261/84 handeln;

— unbeschadet der vom Mitgliedstaat gemäß Artikel 14 der Verordnung Nr. 2261/84 durchgeführten Kontrollen überprüft, ob die in den Anbauerklärungen und in den Anträgen auf Beihilfen enthaltenen Angaben der Wirklichkeit entsprechen;

— die zugelassenen Mühlen und

— die anerkannten Abfüllbetriebe gemäß Artikel 7 der Verordnung Nr. 3089/78 sowie gegebenenfalls die gemäß Artikel 11 Absatz 3 der Verordnung Nr. 136/66 anerkannten berufsständischen Stellen kontrolliert.

39 Nach Artikel 1 Absatz 4 Unterabsätze 4 und 5 der Verordnung Nr. 2262/84 haben die Mitgliedstaaten so bald wie möglich die nötigen Konsequenzen aus den Feststellungen der Agentur zu ziehen und teilen der Kommission in regelmäßigen Abständen mit, welche Folgemaßnahmen und welche Sanktionen sie aufgrund der Feststellungen der Agentur verhängt haben.

40 Im Dezember 1987 errichtete das Königreich Spanien die Agencia para el Aceite de Oliva (Agentur für Olivenöl, im Folgenden: AAO), die u. a. überprüfen soll, ob die Tätigkeiten der Erzeugerorganisationen mit der Gemeinschaftsregelung in Einklang stehen.

41 Demgegenüber ist der Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA), jetzt Fondo Español de Garantia Agraria (im Folgenden: FEGA), dafür zuständig, die Beihilfen unmittelbar und die Vorschüsse gegen Hinterlegung der erforderlichen Kaution auszuzahlen und gegebenenfalls Sanktionen zu verhängen.

4. Die Regelung über die Erzeugerbeihilfen für Trockenfutter

42 Mit der Verordnung (EWG) Nr. 1117/78 des Rates vom 22. Mai 1978 (ABl. L 142, S. 1) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 2275/89 des Rates vom 24. Juli 1989 (ABl. L 218, S. 1) (im Folgenden: Verordnung Nr. 1117/78) ist eine gemeinsame Marktorganisation für Trockenfutter errichtet worden. Bei den von dieser Verordnung erfassten Erzeugnissen unterscheidet Artikel 1 der Verordnung zwischen den künstlich und den auf andere Weise, d. h. an der Sonne, getrock-

neten; für Letztere gilt Artikel 1 Buchstabe b zweiter und vierter Gedankenstrich. Für künstlich getrocknete Erzeugnisse sieht Artikel 5 Absatz 1 in der Fassung der Verordnung Nr. 1117/78 die Gewährung einer Beihilfe für den Fall vor, dass der für ein Wirtschaftsjahr festgesetzte Zielpreis über dem durchschnittlichen Weltmarktpreis liegt. Nach Artikel 5 Absatz 2 Unterabsatz 1 entspricht diese Beihilfe einem festzusetzenden Prozentsatz der Differenz zwischen diesen beiden Preisen. Für die an der Sonne getrockneten Erzeugnisse verringert sich nach Absatz 2 Unterabsatz 2 dieses Artikels diese Beihilfe um einen unter Berücksichtigung des Unterschieds zwischen den Produktionskosten der künstlich und der sonnengetrockneten Erzeugnisse festgesetzten Betrag.

43 Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1528/78 der Kommission vom 30. Juni 1978 über Durchführungsbestimmungen zur Beihilferegelung für Trockenfutter (ABl. L 179, S. 10) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 810/93 der Kommission vom 2. April 1993 (ABl. L 82, S. 14) (im Folgenden: Verordnung Nr. 1528/78) hat die Höhe der Differenz nach Artikel 5 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 1117/87 festgesetzt.

44 Nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 1417/78 des Rates vom 19. Juni 1978 über die Beihilferegelung für Trockenfutter (ABl. L 171, S. 1) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1110/89 des Rates vom 27. April 1989 (ABl. L 118, S. 1) (im Folgenden: Verordnung Nr. 1471/78) wird die Beihilfe gemäß Artikel 5 der Verordnung Nr. 1117/78 auf Antrag des Interessenten für aus Verarbeitungsbetrieben ausgeliefertes Trockenfutter gewährt, dessen Feuchtigkeitshöchstgehalt zwischen 11 % und 14 % liegen muss und je nach Aufmachung des Erzeugnisses variieren kann. Artikel 6 der Verordnung Nr. 1417/78 bestimmt, dass die Beihilfe nur Verarbeitungsbetrieben zu gewähren ist, die

„a) eine Bestandsbuchhaltung führen, die mindestens die Angabe enthält über

— die verarbeiteten Mengen Frischfutter und gegebenenfalls sonnengetrocknetes Futter; falls dies aufgrund der besonderen Lage des Betriebes

erforderlich ist, kann jedoch die Schätzung der Mengen auf der Grundlage der Aussaatflächen zugelassen werden;

— die erzeugten Mengen Trockenfutter sowie die Menge und Qualität des aus dem Betrieb ausgelieferten Futters;

b) gegebenenfalls die sonstigen für die Überprüfung des Beihilfeanspruchs erforderlichen Belege vorweisen".

II — Zur Begründetheit

A — *Die Erzeugungsbeihilfen für Olivenöl*

1. Pauschale Berichtigung in Höhe von 10 % der gemeldeten Gesamtausgaben für die Erzeugungsbeihilfen für Olivenöl

45 Einleitend ist festzustellen, dass der EAGFL lediglich Interventionen finanziert, die gemäß den im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte anwendbaren Vorschriften des Gemeinschaftsrechts vorgenommen wurden (vgl. u. a. Urteile vom 6. März 2001 in der Rechtssache C-278/98, Niederlande/Kommission, Slg. 2001, I-1501, Randnr. 38, und vom 20. September 2001 in der Rechtssache C-263/98, Belgien/Kommission, Slg. 2001, I-6063, Randnr. 35).

46 In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass es der Kommission obliegt, einen Verstoß gegen die Regeln der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte nachzuweisen (vgl. Urteile vom 19. Februar 1991 in der Rechtssache C-281/89, Italien/Kommission, Slg. 1991, I-347, Randnr. 19, vom 6. Oktober 1993 in der Rechtssache C-55/91, Italien/Kommission, Slg. 1993, I-4813, Randnr. 13, und vom 28. Oktober 1999 in der Rechtssache C-253/97, Italien/Kommission, Slg. 1999, I-7529, Randnr. 6). Folglich muss die Kommission ihre Entscheidung rechtfertigen, mit der sie feststellt, dass der betroffene Mitgliedstaat keine oder mangelhafte Kontrollen durchgeführt hat (vgl. Urteil vom 12. Juni 1990 in der Rechtssache C-8/88, Deutschland/Kommission, Slg. 1990, I-2321, Randnr. 23).

47 Die Kommission braucht jedoch die Unzulänglichkeit der Kontrollen der nationalen Verwaltungen oder die Unrichtigkeit der von ihnen vorgelegten Zahlen nicht erschöpfend darzutun, sondern muss lediglich ein Beweismittel für die ernsthaften und vernünftigen Zweifel vorlegen, die sie hinsichtlich dieser Kontrollen oder dieser Zahlen hegt (vgl. Urteile vom 21. Januar 1999 in der Rechtssache C-54/95, Deutschland/Kommission, Slg. 1999, I-35, Randnr. 35, und vom 22. April 1999 in der Rechtssache C-28/94, Niederlande/Kommission, Slg. 1999, I-1973, Randnr. 40).

48 Der betroffene Mitgliedstaat kann seinerseits die Feststellungen der Kommission nur dadurch erschüttern, dass er seine Behauptungen auf Umstände stützt, mit denen das Vorhandensein eines zuverlässigen und funktionierenden Kontrollsystems nachgewiesen wird. Gelingt dem Mitgliedstaat der Nachweis, dass die Feststellungen der Kommission unzutreffend sind, nicht, so können diese Feststellungen ernsthafte Zweifel begründen, ob ein angemessenes und wirksames System von Maßnahmen zur Überwachung und Kontrolle eingeführt worden ist (vgl. Urteil vom 28. Oktober 1999, Italien/Kommission, Randnr. 7).

49 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 zu überprüfen, und dass es infolgedessen ihm obliegt, die Vornahme der Kontrollen und die Richtigkeit seiner Zahlen eingehend und vollständig nachzuweisen und gegebenenfalls die Fehlerhaftigkeit der Feststellungen der Kommission darzutun (Urteile vom 21. Januar 1999, Deutschland/Kommission, Randnr. 35, und vom 22. April 1999, Niederlande/Kommission, Randnr. 41).

50 Im Licht dieser Erwägungen sind die Beweise zu prüfen, die die spanische Regierung beigebracht hat, um die Feststellungen zu widerlegen, auf die die Kommission die angefochtene Entscheidung gegründet hat.

a) Zu den unzulänglichen Kontakten zwischen der AAO und den Autonomen Regionen

51 Die Kommission hat unter 4.7.2.2.1 des Zusammenfassenden Berichts ausgeführt, dass es zu wenig Kontakte zwischen der AAO und den Autonomen Regionen, die für die Verwaltung der Erzeugerbeihilfen für Olivenöl in Spanien zuständig seien, gegeben habe. So habe die AAO z. B. die Grenzwerte, die von den verschiedenen Autonomen Regionen verwendet würden, um die Erzeuger mit anomalen Erträgen festzustellen, sowie die Verfahren und den Umfang der Kontrollen, die die Grundlage für einen etwaigen Vorschlag der AAO, die Zulassung zu entziehen, sind, nicht gekannt.

i) Vorbringen der Parteien

52 Das Königreich Spanien macht geltend, die Kommission habe selbst ein der AAO von den Autonomen Regionen für das Wirtschaftsjahr 1992/1993 übermitteltes Verzeichnis von 1 800 Fällen geprüft, in denen vermutlich ein überhöhter Ertrag angegeben worden sei. Dies allein schon belege den reibungslosen Kontakt zwischen den zuständigen Organen.

53 Zudem erhalte die AAO jedes Wirtschaftsjahr schriftliche Mitteilungen über die Ölerzeuger, die angäben, über die festgelegten Grenzen hinausgehende Erträge je Baum oder an Olivenöl erzielt zu haben. Dies allein zeige schon, dass die AAO die festgelegten Ertragsgrenzen stets gekannt habe.

54 Die Kommission sieht dagegen einen der von ihr beanstandeten Mängel darin, dass die Autonomen Regionen Fälle, die sie der AAO mitteilten, einseitig entschieden hätten, so dass weder die Letztere noch der EAGFL wissen könnten, ob die Lage der Erzeuger, die nach Angaben der Autonomen Regionen „in Ordnung" sei, dies auch tatsächlich sei und ob die Kontrollen der Autonomen Regionen zur Feststellung dieser Ordnungsgemäßheit effizient seien.

55 Zudem sei ein Mangel des Systems, dass die Toleranzgrenzen für die Erträge von den Autonomen Regionen ohne vorherige Abstimmung mit der AAO oder dem EAGFL einseitig und ohne einen Vergleich mit den repräsentativen Erträgen der homogenen Erzeugungsgebiete festgesetzt worden seien. Mit der einseitigen Bestimmung dieser Grenzen legten sich die Autonomen Regionen hinsichtlich ihrer späteren Entscheidung in den Fällen eines anomalen Ertrages und damit hinsichtlich der Mehrheit der Kontrollen der AAO bereits im Voraus fest.

ii) Würdigung durch den Gerichtshof

56 Das Königreich Spanien bestreitet nicht, dass die Autonomen Regionen die Kriterien, die sie für die Ermittlung der Erzeuger mit einem anomalen Ertrag herangezogen haben, ohne vorherige Abstimmung mit der AAO festgelegt haben.

57 Da die Bestimmung dieser Kriterien für die Kontrolle, die die AAO durchführen muss, von entscheidender Bedeutung ist, rechtfertigt allein schon das Fehlen einer solchen Abstimmung die Feststellung der Kommission, dass es zwischen der AAO und den Autonomen Regionen zu wenig Kontakte gegeben hat.

b) Zu der Feststellung, dass die Autonomen Regionen die Zulassung der Mühlen in 10 % der von der AAO vorgeschlagenen Fälle und die Zulassung der anerkannten Erzeugerorganisationen in 50 % der vorgeschlagenen Fälle nicht entzogen haben

58 Nach den Ausführungen der Kommission unter 4.7.2.2.2 des Zusammenfassenden Berichts sind die verschiedenen Autonomen Regionen den Vorschlägen der AAO für einen Entzug der Zulassung der Mühlen in 10 % der Fälle nicht gefolgt. In der Praxis haben sie die Zulassung nur im Falle eines Nachweises der „Betrugsabsicht" widerrufen. Den Vorschlägen der AAO für einen Widerruf der Zulassung der anerkannten Erzeugerorganisationen sind die Autonomen Regionen in 50 % der Fällen nicht gefolgt. Diesen Organisationen sei eine dreimonatige Frist für die Abstellung der Unregelmäßigkeiten eingeräumt worden, die in mehreren Fällen nach Belieben verlängert worden sei.

i) Vorbringen der Parteien

59 Das Königreich Spanien macht geltend, dass die Kommission die finanzielle Berichtigung fast ausschließlich darauf gestützt habe, dass die von der AAO festgestellten Verstöße nicht zum Widerruf der Zulassung mehrerer anerkannter Erzeugerorganisationen wie der Aproliva, Oparagon, Orpoaragon und Agroles geführt habe.

60 Im Fall von Aproliva habe die AAO keinen Widerruf der Zulassung vorgeschlagen, sondern empfohlen, eine Warnung auszusprechen; die AAO habe nämlich nur vereinzelt Mängel festgestellt, die einen Widerruf nicht gerechtfertigt hätten. Nach 1994 sei sogar festgestellt worden, dass diese Mängel beseitigt worden seien. Die drei anderen anerkannten Erzeugerorganisationen seien von den Autonomen Regionen fortlaufend daraufhin kontrolliert worden, ob die

festgestellten Mängel einen Widerruf der Zulassung rechtfertigten. Es habe sich gezeigt, dass eine solche Maßnahme nicht nur nicht gerechtfertigt gewesen wäre, sondern die Mängel in den folgenden Wirtschaftsjahren sogar beseitigt worden seien.

61 Zudem habe die Kommission die Sanktion einer Berichtigung zweimal mit den gleichen Argumenten verhängt: zum einen zur Begründung der pauschalen Berichtigung und zum anderen zur Rechtfertigung einer punktuellen Berichtigung in den Fällen APROL-JJAA (Badajoz) und OPROL (Toledo).

62 Die Art der Kontrolle der anerkannten Erzeugerorganisationen durch die AAO habe den Anforderungen der Gemeinschaftsregelung entsprochen, wie der EAGFL in seinem Bericht über einen Kontrollbesuch bei der AAO vom 22. bis 26. Mai 1995 und in seinem Schreiben vom 3. Juni 1996 selbst erklärt habe.

63 Die Kommission weist darauf hin, dass die AAO ihre Vorschläge für den Entzug der Zulassung mit schweren Verstößen und der Nichteinhaltung der gemeinschaftsrechtlichen Zulassungserfordernisse und -bedingungen begründet und auf ihre Kontrollen bei den anerkannten Erzeugerorganisationen und den Ölmühlen gestützt habe. Es sei nachgewiesen und vom Königreich Spanien nicht bestritten worden, dass die Autonomen Regionen, wie nach den Kontrollen des EAGFL festgestellt worden sei, im Falle der anerkannten Erzeugerorganisationen weniger als 50 % der Widerrufsempfehlungen der AAO und im Falle der Ölmühlen weniger als 10 % derartiger Empfehlungen befolgt hätten. Somit hätten die Autonomen Regionen allein aus Opportunitätsgründen durchgängig gegen ihre Verpflichtungen zum Widerruf der Anerkennung oder Zulassung verstoßen, obwohl sie insoweit über kein Ermessen verfügten. Sie hätten sich auf eine „Überwachung" beschränkt, bis die betreffende anerkannte Erzeugerorganisation die festgestellten Mängel abgestellt habe, auch wenn dadurch die Unregelmäßigkeiten und Verstöße über mehrere Wirtschaftsjahre hin fortbestanden hätten.

64 Die von der AAO im Fall von Aproliva aufgedeckten Mängel seien entgegen der Behauptung des Königreichs Spanien sehr schwer gewesen; es sei nämlich festgestellt worden, dass bei der Berechnung der Beihilfe die Bäume für die Erzeugung von Tafeloliven nicht abgezogen worden seien, was einen offenkundigen Verstoß gegen die Gemeinschaftsregelung darstelle. Dies bedeute, dass die anerkannte Erzeugerorganisation keine korrekte Anwendung der Gemeinschaftsregelung mittels der Kontrollen, zu denen sie verpflichtet sei, gewährleiste.

ii) Würdigung durch den Gerichtshof

65 Nach Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2261/84 „muss die zuständige Stelle die Anerkennung [einer Erzeugerorganisation] unverzüglich, spätestens aber vor Beginn des nächsten Wirtschaftsjahres entziehen", wenn die Bedingungen für die Anerkennung nicht mehr erfüllt sind, und diesen Beschluss der Kommission mitteilen.

66 Die spanische Regierung bestreitet nicht den Vorwurf der Kommission, 10 % der Vorschläge der AAO für einen Widerruf der Zulassung der Mühlen seien nicht befolgt worden. Sie macht auch nicht geltend, dass diese Vorschläge der AAO unbegründet gewesen seien. Somit ist die Unzulänglichkeit der entsprechenden Kontrollen der spanischen Behörden bewiesen.

67 Im Falle der anerkannten Erzeugerorganisationen bestreitet die spanische Regierung ebenfalls nicht, dass mindestens 50 % der Empfehlungen der AAO nicht befolgt worden sind.

68 Sie macht geltend, die Aproliva, Oparagon, Orpoaragon und Agroles vorgeworfenen Verstöße hätten den Widerruf der Anerkennung nicht gerechtfertigt.

Sie hat aber nicht dargelegt, warum die Vorschläge der AAO im Falle der drei letzten Erzeugerorganisationen unzutreffend gewesen wären. Jedenfalls kann eine in den folgenden Wirtschaftsjahren festgestellte Behebung der Mängel den Verzicht auf den Widerruf der Anerkennung zum Zeitpunkt des Entstehens der Widerrufspflicht nicht rechtfertigen.

69 Ganz allgemein gesehen hat die spanische Regierung die Feststellung der Kommission nicht widerlegt, dass alle Widerrufsempfehlungen der AAO mit schweren Verstößen und der Nichteinhaltung der gemeinschaftsrechtlichen Anerkennungserfordernisse und -bedingungen begründet worden sind.

70 Zudem sieht die Kommission eine Verletzung der Gemeinschaftsregelung wie etwa die Berechnung der Beihilfe für die Olivenölerzeugung ohne Abzug der für die Erzeugung von Tafeloliven bestimmten Bäume zu Recht als einen schwerwiegenden Mangel an, der mit dem Widerruf der Anerkennung geahndet werden muss.

71 Somit hat die Kommission ebenfalls dargetan, dass die Kontrollen in erheblichem Maße mangelhaft waren, weil die Anerkennung der Erzeugerorganisationen in mehreren Fällen nicht widerrufen wurde.

72 Zu dem Argument der spanischen Regierung, dass mit dem Vorwurf, die Anerkennung nicht widerrufen zu haben, nicht eine punktuelle Berichtigung und gleichzeitig die pauschale Berichtigung begründet werden könnten, genügt der Hinweis, dass die Tatsache, dass es nicht regelmäßig zum Widerruf der Anerkennung gekommen ist, zu der Feststellung gehört, dass das Kontrollsystem unzulänglich war, während die punktuellen Berichtigungen jeweils im Einzelfall zu beurteilen sind.

c) Zum Fehlen einer funktionsfähigen Ölkartei

73 Die Kommission führt unter 4.7.2.2.3 des Zusammenfassenden Berichts aus, dass es Ziel der Ölkartei sei, eine erschöpfende verwaltungstechnische Kontrolle der Beihilfeanträge zu ermöglichen, die im vorliegenden Fall jedoch unterblieben sei. Bei der spanischen Ölkartei habe es Auswertungsprobleme gegeben, die Zweifel an ihrer Benutzbarkeit weckten. Im Übrigen seien die Daten der Ölkartei zum Zeitpunkt des Zusammenfassenden Berichts nicht amtlich anerkannt gewesen. Sie hätten daher dem Erzeuger nicht entgegengehalten werden können.

i) Vorbringen der Parteien

74 Das Königreich Spanien macht geltend, die Kommission habe am 10. Mai 1989 das Versuchsprogramm über Methoden für die Erstellung der Ölkartei, das gemäß Artikel 6b der Verordnung Nr. 2276/79 vorgelegt worden sei, genehmigt. Die Dienststellen der Kommission seien über die jährlichen Zeitpläne und den für den endgültigen Abschluss der Arbeiten festgelegten Termin, nämlich das Jahr 1998, völlig im Bilde gewesen.

75 Die Ölkartei sei von grundlegender Bedeutung, um bestimmte Kontrollaufgaben zu erleichtern, ihr Fehlen oder ihr unzulängliches Funktionieren bedeute aber nicht, dass es keine Kontrollen gegeben habe. In Spanien würden die meisten Beihilfeanträge von Ölerzeugern eingereicht, die im Durchschnitt 500 kg oder mehr erzeugten und denen die Beihilfe für die tatsächlich erzeugte Ölmenge gewährt werde. Diese könne nur durch eine Kontrolle der Mühle überprüft werden, in der die im betreffenden Betrieb erzeugten Oliven gepresst würden. Aus diesem Grunde sei die Kontrolle der zugelassenen Mühlen das vorrangige Ziel in den Tätigkeitsprogrammen der AAO gewesen.

76 Die Kommission weist darauf hin, dass die Ölkartei im Wirtschaftsjahr, auf das sich der EAGFL-Rechnungsabschluss für das Haushaltsjahr 1993 bezogen habe, hätte vollständig angelegt und betriebsbereit sein müssen.

77 Darüber hinaus führt sie an, dass ihre Zusammenarbeit in technischen Fragen, die mit der Genehmigung der jährlichen Arbeitspläne für die Anlegung einer Ölkartei geendet habe, nicht den Verstoß des Königreichs Spanien gegen die Gemeinschaftsregelung habe heilen können und sich noch weniger so auslegen lasse, dass die Kommission damit die Verzögerungen in diesem Zusammenhang oder die dadurch bedingten Folgen für die Beihilferegelung stillschweigend hingenommen hätte.

78 Die Kommission macht auch noch geltend, dass die Ölkartei das entscheidende Hilfsmittel in den von der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen Kontrollverfahren sei. Das System der Erzeugungsbeihilfe für Olivenöl beruhe in erster Linie nicht auf der Kontrolle der Ölmühlen, da nicht diese die Beihilfen erhielten, sondern die Ölerzeuger. Wenn bei einer Kontrolle festgestellt worden sei, dass die Ölmühle einen Betrug begangen habe, würden die Erzeuger, die dort die von ihnen erzeugten Oliven hätten pressen lassen, weiterhin die Erzeugerbeihilfe erhalten, auch wenn der Beihilfebetrag von dem Mitgliedstaat pauschal auf der Grundlage einer bestimmten Ölmenge bestimmt werde. Die Kontrolle der Ölmühlen könne daher nicht gewährleisten, dass die Beihilfen insgesamt ordnungsgemäß gewährt worden seien.

ii) Würdigung durch den Gerichtshof

79 Nach Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 154/75 haben die Olivenöl erzeugenden Mitgliedstaaten eine Ölkartei über alle sich in ihrem Hoheitsgebiet gelegenen Olivenanbaubetriebe anzulegen. Wie sich aus Absatz 2 Buchstabe b dieser Bestimmung ergibt, musste die Ölkartei im Königreich Spanien zum 1. November 1992 voll funktionsfähig sein.

80 Die spanische Regierung bestreitet nicht, dass die Anlage der Ölkartei zu diesem Zeitpunkt nicht abgeschlossen war.

81 Da es keine gemeinschaftsrechtliche Bestimmung gibt, die es der Kommission erlaubt hätte, das Königreich Spanien von der Einhaltung dieser Frist zu entbinden, kann dieses sich nicht darauf berufen, dass die Kommission die Jahrespläne für die Anlage der Ölkartei gekannt und dabei technische Hilfe geleistet habe.

82 Was die Auswirkungen der Unzulänglichkeit der Ölkartei auf die durchzuführenden Kontrollen betrifft, so ist die Bedeutung der dort aufgenommenen Daten, insbesondere hinsichtlich der Zahl der zu berücksichtigenden Ölbäume, zu betonen. Zum einen hängt die Bestimmung der erzeugten beihilfefähigen Olivenölmengen im Falle der Ölerzeuger mit einer Durchschnittserzeugung unter 500 kg Öl je Wirtschaftsjahr von den pauschal festgesetzten Oliven- und Ölerträgen ab, was eine genaue Kenntnis der Zahl der Olivenbäume voraussetzt. Zum anderen bildet die Ölkartei die Grundlage für die Gegenkontrollen.

83 Somit hat das Königreich Spanien die Feststellung der Kommission zur Ölkartei nicht erschüttern können.

d) Zum Fehlen einer EDV-Datei

84 Nach dem Abschnitt 4.7.2.2.4 des Zusammenfassenden Berichts hat der EAGFL das Fehlen einer zentralen EDV-Datei festgestellt. Angesichts der Vielzahl der Begünstigten habe sich eine wirksame Überprüfung in vertretbarem Rahmen nicht durchführen lassen.

i) Vorbringen der Parteien

85 Das Königreich Spanien macht zunächst geltend, dass EDV-Dateien nur teilweise gefehlt hätten. Der Inhalt der in Artikel 16 der Verordnung Nr. 2261/84 vorgesehenen Dateien sei nämlich bereits in Teildateien enthalten gewesen, die die Ergebnisse der durchgeführten Kontrollen, die Daten aus den Anbaumeldungen und die Daten umfasst hätten, die in den Programmen für die homogenen Zonen enthalten gewesen seien.

86 Im Übrigen habe die Verordnung Nr. 3061/84 eine Frist von sechs Jahren für die Anlage der Datei vorgesehen. Das Königreich Spanien habe daher logischerweise von seinem Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften an über die gleiche Frist für die Anlage der Datei verfügt.

87 Zudem hätten die zuständigen Behörden für das Haushaltsjahr 1993 über alle Daten verfügt, die in den Dateien hätten enthalten sein müssen.

88 Das Königreich Spanien nimmt sodann Stellung zu der Feststellung der Kommission unter 4.7.2.2.4 des Zusammenfassenden Berichts, wonach die meisten Mühlen die Pressbescheinigungen zum Ende des Wirtschaftsjahres ausstellten und die erzeugte Gesamtölmenge auf die Olivenerzeuger im Verhältnis zu der von jedem gelieferten Olivenmenge aufteilten, so dass der erzeugerspezifische Ölertrag seinen Wert als Bemessungsgrundlage einbüße, da der Ertrag aller Erzeuger, die bei der gleichen Mühle pressen ließen, gleich sei. Nach Ansicht des Königreichs Spanien ist dies nur in sehr wenigen Fällen geschehen, d. h. bei kleinen Mühlen in Berggebieten, die die Oliven einer kleinen Gruppe von Landwirten aus der Region pressten.

89 Das Königreich Spanien weist schließlich darauf hin, dass die meisten Mühlen für jeden Erzeuger einen Ertrag festsetzten, der unmittelbar dem Ölertrag der jeweiligen von ihm gelieferten Partie entspreche. Aus technischen Gründen könnten die Erträge nicht in der Weise ermittelt werden, dass jede Partie Oliven (in dem bestehenden industriellen Verfahren) für sich behandelt und das aus dieser Partie gewonnene Öl gewogen würde. Aufgrund der großen technologischen Änderungen in den spanischen Mühlen und der allgemeinen Einführung des Systems der Dauergewinnung sowie auch noch aus anderen Gründen sei ein solches Verfahren technisch unmöglich. Der technologische Fortschritt hätte jedoch die Entwicklung von Methoden ermöglicht, mit deren Hilfe sich das jeder Partie entsprechende Öl sehr genau bestimmen lasse und sich letztlich ein für jeden Erzeuger anderer, unterschiedlich hoher Ertrag ergebe.

90 Die Kommission macht zunächst geltend, das Königreich Spanien habe mit dem Eingeständnis, dass „teilweise" EDV-Dateien gefehlt hätten, einen Verstoß gegen die Artikel 16 der Verordnung Nr. 2261/84 und 11 der Verordnung Nr. 3061/84 eingeräumt. Da Dateien teilweise gefehlt hätten, sei eine systematische Vorabkontrolle aller Anbaumeldungen und Beihilfeanträge nicht möglich gewesen.

91 Die vom Königreich Spanien vorgelegten datenmäßigen Aufzeichnungen der Protokolle über die in den Wirtschaftsjahren 1992/1993 und 1993/1994 durchgeführten Kontrollen könnten die Feststellung der Verstöße nicht entkräften, da sich anhand der Aufzeichnungen — abgesehen davon, dass sie nur die Kontrollen in den Ölmühlen beträfen — nicht überprüfen lasse, ob alle Daten, die nach Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2261/84 zusammengestellt werden müssten, tatsächlich verfügbar gewesen seien. So ergäben sich z. B. aus diesen Aufzeichnungen nicht die Daten für die Bestandsbuchhaltung.

92 Die Kommission weist weiter darauf hin, dass die Verwaltungskontrollen zur Überprüfung der anomalen Erträge auf Richtigkeit unzureichend gewesen seien und keine allgemeinen Untersuchungen hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit der von den anerkannten Erzeugerorganisationen erzielten Erträge, gegliedert nach homogenem Erzeugungsgebiet und Ölmühle, umfasst hätten, die jedoch von entscheidender Bedeutung seien. Entgegen der Behauptung des Königreichs

Spanien stellten die meisten Ölmühlen sämtliche Pressbescheinigungen erst zum Ende des Wirtschaftsjahres auf der Grundlage der im ganzen Zeitraum erzeugten Gesamtölmenge aus, was bedeute, dass allen Erzeugern, die sich dieser Mühle bedienten, der gleiche Ertrag zugeteilt werde. Damit büße der Parameter des erzeugerspezifischen Ölertrags seinen Wert ein.

93 Die Kommission weist schließlich darauf hin, dass Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3061/84 eine einheitliche tägliche Bestandsbuchführung vorschreibe, die bestimmte spezifische Angaben umfassen müsse. Auch wenn nach Buchstabe e dieser Bestimmung dabei die Ölmengen angegeben werden müssten, die den Betrieb verlassen hätten, nach Partien aufgeführt und mit Angabe des Empfängers, und — für den Fall, dass die verarbeitete Olivenmenge aus mehreren Partien bestehe, die kleiner seien als die zur Beschickung der Presse benötigte Mindestmenge — in der Bestandsbuchhaltung die gesamte Ölmenge, die den Betrieb verlassen habe, aufgeführt sein müsse, aufgeteilt auf die Empfänger nach Maßgabe der von ihnen jeweils verarbeiteten Olivenmenge, so bedeute dies in dem letztgenannten Fall, auf den sich das Königreich Spanien berufe, keineswegs, dass die Verpflichtung zur täglichen Bestandsbuchführung entfallen sei.

ii) Würdigung durch den Gerichtshof

94 Nach Artikel 16 der Verordnung Nr. 2261/84 ist jeder Erzeugermitgliedstaat verpflichtet, ständige rechnergestützte Dateien über die die Ölerzeugung betreffenden Angaben zu erstellen und auf dem Laufenden zu halten. In der letzten Begründungserwägung dieser Verordnung heißt es: „Die Erfahrung hat gezeigt, dass aufgrund der Anzahl der zu kontrollierenden Olivenbauern und trotz der Existenz einer großen Anzahl spezifischer Kontrollen auf der Ebene der Rechtsvorschriften Probleme hinsichtlich der fristgerechten und wirksamen Durchführung der Kontrollen und Überprüfungen auftreten. Deshalb muss in jedem Erzeugermitgliedstaat eine Datei geschaffen werden, in der alle Angaben enthalten sind, die zur Erleichterung der Kontrollmaßnahmen und zum raschen Aufspüren von Unregelmäßigkeiten geeignet sind."

95 Nach Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3061/84 musste die rechnergestützte Datei in allen ihren Bestandteilen bis zum 31. Oktober 1990 betriebs-

bereit sein. Die Gemeinschaftsregelung hat dem Königreich Spanien keine zusätzliche Frist eingeräumt. Das Argument des Königreichs Spanien, dass ihm eine zusätzliche Frist von sechs Jahren für die Anlage einer rechnergestützten Datei zustehe, ist daher zurückzuweisen.

96 Im Wirtschaftsjahr 1993 waren nach dem Eingeständnis des Königreichs Spanien nur Teildateien verfügbar. Die vom Königreich Spanien als Beweis vorgelegten EDV-Dateien über die Protokolle der in den Wirtschaftsjahren 1992/1993 und 1993/1994 in den Mühlen durchgeführten Kontrollen enthalten nicht alle Daten, die nach Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2261/84 zusammengestellt werden müssen. So fehlen in diesen Dateien die Daten, die in der Bestandsbuchhaltung vorhanden sein müssen.

97 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass das Königreich Spanien die Feststellung der Kommission, dass die in der Verordnung Nr. 2261/84 vorgesehene zentrale EDV-Datei nicht vorhanden gewesen sei, nicht hat widerlegen können.

98 Soweit die Parteien in diesem Zusammenhang die Frage erörtert haben, ob die erzielte Gesamtölmenge im Verhältnis der von den einzelnen Erzeugern gelieferten Olivenmengen aufgeteilt worden ist, betrifft dies einen anderen Vorwurf, der nachstehend unter Buchstabe f behandelt werden wird.

e) Zu den Kontrollen der Mühlen

99 Die Kommission führt unter 4.7.2.2.5 des Zusammenfassenden Berichts aus, dass die Kontrollen der Mühlen sowohl hinsichtlich der Stichprobenauswahl — we-

gen des Fehlens von EDV-Dateien — als auch hinsichtlich der Kontrollvorbereitung mangelhaft gewesen seien, da nur die Präzedenzfälle im Rahmen der von der AAO selbst durchgeführten Vorkontrollen berücksichtigt worden seien. Die Zahl der Gegenkontrollen sei zu gering gewesen.

100 Nach Auffassung des EAGFL hätte der Mitgliedstaat in Ermangelung einer Ölkartei und von EDV-Dateien die Mühlen eingehender kontrollieren müssen. Im Übrigen vertritt der EAGFL die Ansicht, dass „bei genossenschaftlichen Mühlen mit vielfältigen Interessen und Aktivitäten im Olivenölsektor... die Betrugsgefahr von vornherein höher [ist] als bei Mühlen mit einiger einzigen Aktivität".

i) Vorbringen der Parteien

101 Das Königreich Spanien macht erstens geltend, dass bei dem Betrieb einer genossenschaftlichen Mühle die Gefahr von Unregelmäßigkeiten, die zur Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beihilfen führen könnten, u. a. wegen der ständigen Kontrolle durch die Genossen selbst und deren Beteiligung an den Entscheidungen mittels der Genossenschaftsorgane sowie wegen der verschiedenen Verwaltungskontrollen und der regelmäßig durchgeführten Prüfungen der offiziellen Stellen, die den Genossenschaften Kredite gewährten, grundsätzlich gering sei.

102 Zweitens bestreitet das Königreich Spanien die Behauptung der Kommission, dass das Fehlen einer zentralen EDV-Datei dazu geführt habe, dass eine ordnungsgemäße Stichprobenauswahl hinsichtlich der zu kontrollierenden Mühlen und damit eine Überprüfung, inwieweit die Übereinstimmung zwischen der in einer Mühle verarbeiteten Olivenmenge und der von den Erzeugern angegebenen Olivenmengen oder Olivenbäume plausibel sei, nicht möglich gewesen sei.

103 Zum einen seien die Kriterien für die Ermittlung der zu kontrollierenden Mühlen in den der Kommission übermittelten Tätigkeitsprogrammen für jedes Wirtschaftsjahr angegeben. Zum anderen hänge die Bedeutung der Kriterien für eine Stichprobenauswahl jedenfalls von dem Umfang der Stichprobe ab. Da in jedem Wirtschaftsjahr zwischen 40 % und 60 % sämtlicher Mühlen kontrolliert würden, seien nach zwei oder drei Jahren sämtliche Mühlen kontrolliert.

104 Nach Ansicht des Königreichs Spanien hat die Kommission in ihrem Bemühen, die in einer Mühle gepressten Olivenmengen zu der Anzahl der von den Erzeugern gemeldeten Bäume in Beziehung zu setzen, ein Plausibilitätskriterium gewählt, das wenig zweckmäßig sei, da die meisten Erzeuger einer bestimmten Größenordnung (deren Betriebe räumlich sehr verstreut seien) ihre Oliven jedes Wirtschaftsjahr zu verschiedenen Mühlen brächten, wobei die Wahl der Mühle vom Preis, der Entfernung und anderen Umständen abhänge.

105 Drittens erkennt das Königreich Spanien zwar die Bedeutung von Gegenkontrollen an, die insbesondere den Verwendungszweck des gewonnenen Öls und in Zweifelsfällen die Finanzbuchführung beträfen. Es bestreitet aber, dass der Stromverbrauch ein geeignetes Kriterium für die Überprüfung der Produktion einer Mühle sei, u. a. deshalb, weil die Mühlen den Strom für viele unterschiedliche Tätigkeiten verwendeten, die nicht alle mit der Verarbeitung der Oliven zusammenhingen. Im Übrigen habe der Kontrollbericht vom 19. April 1996 nach einem Kontrollbesuch der Kommission (Generaldirektion XX — Finanzkontrolle) bei den Dienststellen der AAO zwischen dem 22. und 25. Mai 1995 (im Folgenden: Bericht vom 19. April 1996) bestätigt, dass die Kontrollen und Prüfungen „entsprechend den Hinweisen des ‚expendiente' [Arbeitspapier für Kontrollen], das sämtliche nach der Regelung erforderlichen Kontrollen und Prüfungen umfasse", durchgeführt worden seien.

106 Die Kommission erwidert darauf zunächst, dass wegen des Fehlens einer Ölkartei und von EDV-Dateien vollständigere Kontrollen der Ölmühlen und insbesondere bestimmte Gegenkontrollen notwendig gewesen wären. Das vom Königreich

angewandte Kontrollsystem reiche jedoch weder qualitativ noch quantitativ aus, um diesen Mangel ausgleichen zu können. Dies gelte insbesondere für die Mühlen im Besitz der Genossenschaften, bei denen die Betrugsgefahr offenkundig höher sei. In diesem Fall sei nämlich der Erzeuger und der Eigentümer der Mühle ein und dieselbe Person, so dass eine Interessenübereinstimmung vorliege, die einem fiktiven „Aufblähen" der Ölmengen Vorschub leiste.

107 Die Kommission bekräftigt sodann ihre Auffassung, dass wegen des Fehlens von EDV-Dateien weder eine ordnungsgemäße Stichprobenauswahl der zu kontrollierenden Mühlen noch eine wirksame Kontrollvorbereitung möglich gewesen sei, da man sich auf die vorher von der AAO durchgeführten Kontrollen habe beschränken müssen.

108 Zu den Kriterien der Stichprobenauswahl trägt die Kommission vor, dass sie in dem Tätigkeitsprogramm für das Wirtschaftsjahr 1995/1996 festgelegt worden seien und daher ihre Argumente, die das Haushaltsjahr 1993 beträfen, nicht widerlegen könnten. Es sei auch nicht richtig, dass der Umfang der Stichproben Mängel bei deren Auswahl ausgleiche. Auch wenn das Königreich Spanien behaupte — ohne den Beweis hierfür erbracht zu haben —, dass jedes Jahr 40 % bis 60 % der Mühlen kontrolliert würden und infolgedessen nach Ablauf von zwei oder drei Jahren sämtliche Mühlen kontrolliert seien, sei jedenfalls nicht gewährleistet, dass immer wieder andere Betriebe kontrolliert würden. Es sei also möglich, dass die jährlich kontrollierten Ölmühlen stets dieselben und nicht unbedingt diejenigen seien, bei denen die Betrugsgefahr in dem betreffenden Jahr am größten sei.

109 Schließlich macht die Kommission geltend, dass die angebliche Komplexität der Plausibilitätskontrolle (Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Zahlung unter gleichzeitiger Verwendung und Gegenüberstellung der Daten für folgende Parameter: Parzelle — Anzahl Bäume — Anbaumeldung — erzeugtes Öl — Beihilfeantrag) allein auf dem Fehlen der Ölkartei und der EDV-Dateien beruhe. Die Daten, die die Erzeuger und die Ölmühlen nach den Artikeln 13 der Verordnung Nr. 2261/84 und 9 der Verordnung Nr. 3061/84 vorlegen müssten, lieferten den nationalen Behörden alle Informationen, die für die Gegen-

kontrollen notwendig seien. Diese seien unerlässlich, da die Heranziehung einer externen Beweisquelle ein grundlegendes Prinzip der Überprüfung und der Kontrolle im Allgemeinen sei. Es könne nicht bestritten werden, dass das Königreich Spanien dem EAGFL keine Liste über die Gegenkontrollen vorgelegt habe, die von der AAO vom Wirtschaftsjahr 1992/1993 an vor Ort durchgeführt worden seien, und damit gegenüber der Kommission auch nicht den Beweis erbracht habe, dass diese Kontrollen tatsächlich stattgefunden hätten. Die vom Königreich Spanien vorgelegten Datenaufzeichnungen zeigten, dass fast sämtliche Kontrollen in Abfüllbetrieben durchgeführt worden seien, was den Anforderungen der Gemeinschaftsregelung nicht genüge.

110 Nach Ansicht der Kommission hat das Königreich Spanien den Bericht vom 19. April 1996 selektiv und falsch ausgelegt, da sich aus diesem Bericht u. a. ergebe, dass die AAO auf der Grundlage der Daten, die die Ölmühlen den Autonomen Regionen übermittelt müssten, alle Informationen hätte koordinieren und elektronisch verarbeiten müssen, einschließlich der Installierung von Warnzeichen, die die Lenkung und Vorbereitung bestimmter Kontrollen ermöglichten. In dem Bericht heiße es weiter, die Kontrollen der Ölmühlen müssten in Bezug auf die Überprüfung der Buchführung, der finanziellen und der steuerlichen Situation insbesondere bei Mühlen mit einer Produktion über 500 000 kg vertieft und erweitert werden.

ii) Würdigung durch den Gerichtshof

111 Wie sich aus den Randnummern 73 bis 97 dieses Urteils ergibt, gab es weder eine voll funktionsfähige Ölkartei noch eine EDV-Datei gemäß den geltenden Gemeinschaftsvorschriften. Damit steht außer Frage, dass die Kontrollen bei den Ölmühlen hätten vertieft werden müssen.

112 Dazu ist festzustellen, dass die Anzahl der Kontrollen der zugelassenen Mühlen in den Wirtschaftsjahren 1992/1993 und 1993/1994 sehr hoch war im Vergleich zu

der Regel des Artikels 10 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3061/84, wonach sich diese Kontrollen auf mindestens 10 % der zugelassenen, in dem betreffenden Wirtschaftsjahr betriebenen Ölmühlen erstrecken müssen. Das Königreich Spanien hat jedoch nicht dargetan, dass seine Kriterien für die Stichprobenauswahl den Anforderungen einer Vertiefung der Kontrollen entsprochen hätten. Es hat insbesondere nicht nachgewiesen, dass die Kriterien, die nach eingehenden Überlegungen erlassen und in das Tätigkeitsprogramm für das Wirtschaftsjahr 1995/1996 aufgenommen wurden, bereits in den Wirtschaftsjahren 1992/1993 und 1993/1994 angewandt worden wären.

113 Zu dem Argument, angesichts der großen Zahl von Stichproben verliere die Bestimmung der Kriterien für die Stichprobenauswahl an Bedeutung, ist festzustellen, wie dies der Generalanwalt in Nummer 174 seiner Schlussanträge getan hat, dass trotz der Möglichkeit, sämtliche Mühlen innerhalb von zwei oder drei Jahren zu überprüfen, die Gefahr bestand, dass die krassesten Unregelmäßigkeiten, die mit Hilfe zentral erfasster Daten schon im ersten Wirtschaftsjahr aufgedeckt worden wären, in Ermangelung solcher Daten nicht schon bei ihrem ersten Auftreten festgestellt wurden.

114 Was die Gegenkontrollen betrifft, so hat das Königreich Spanien als einziges Dokument nur die Datenaufzeichnungen in der Anlage 5 zur Erwiderung vorgelegt. Diese zeigen, dass fast alle Kontrollen dieser Art in Abfüllbetrieben durchgeführt worden sind. Eine EDV-Datei mit den Grunddaten der Ölkartei hätte leicht andere Gegenkontrollen erlaubt. Die von den spanischen Behörden durchgeführten Gegenkontrollen haben diesen Mangel nicht ausgleichen können, der im Übrigen auch im Bericht vom 19. April 1996 angeführt worden ist.

115 Da sich damit nur eine begrenzte Effizienz der Kontrollen hat feststellen lassen, braucht die Frage nicht behandelt zu werden, ob, wie die Kommission behauptet, die Genossenschaftsstruktur der meisten spanischen Ölmühlen ein erhöhtes Betrugsrisiko beinhaltet.

116 Nach alledem hat das Königreich Spanien die Feststellung nicht erschüttern können, dass die Kontrollen der Ölmühlen nicht ausreichend waren.

f) Zu der pauschalen Umlegung der Erträge auf die Erzeuger

117 Die Kommission führt unter 4.7.2.2.6 des Zusammenfassenden Berichts aus, dass „die spanischen Behörden die pauschale Umlegung der erzeugten Ölmengen am Ende des Wirtschaftsjahres auf die Ölerzeuger zulassen. Diese Praxis... vereitelt eine systematische, effiziente und durchgängige Kontrolle der Angaben betreffend die Parzellen, die Baumzahl, die Anbaumeldungen, die Ölmenge und den Beihilfeantrag für jeden einzelnen Erzeuger nebst Abgleich der tatsächlichen Daten über den Standort (Datei) und die Verarbeitung (tägliche Bestandsbuchführung der Mühlen), weshalb eine hohe Betrugsgefahr besteht."

i) Vorbringen der Parteien

118 Das Königreich Spanien trägt vor, die meisten Mühlen teilten den Erzeugern nicht die gleichen Erträge zu, sondern setzten für jeden Erzeuger einen Ertrag fest, der in unmittelbarem Verhältnis zu dem Ölertrag aus den jeweiligen Partien des betreffenden Erzeugers stehe. Zum Beweis verweist es zum einen auf den Bericht über den Kontrollbesuch der Dienststellen des EAGFL vom 30. Januar bis 3. Februar 1995 in der Mühle Pedro Valera García, woraus sich ergebe, dass in keiner Bescheinigung der gleiche Ertrag ausgewiesen worden sei. Zum anderen zitiert das Königreich Spanien aus dem Bericht von 1996, dass „bei der Mehrzahl der Mühlen der Ertrag auf der Grundlage des Laborertrags eines jeden Eingangs ermittelt wird, der durch einen Koeffizienten zur Anpassung der so festgestellten

Ölmenge an die tatsächlich erzeugte Menge berichtigt wird". Da dieser Bericht den Vermerk „vertraulich" trage, sei er nicht mitgeteilt worden, sondern sei dem betreffenden Mitgliedstaat in Form einfacher „Bemerkungen" zur Kenntnis gebracht worden, was im Hinblick auf die finanzielle Berichtigung einen Verstoß gegen den Grundsatz der Anhörung der Parteien darstelle.

119 Im Übrigen könne der Ertrag aus technischen Gründen nicht in der Weise aufgeteilt werden, dass jede Partie Oliven für sich behandelt und das aus dieser Partie gewonnene Öl gewogen werde, was aber nicht bedeute, dass der in der Mühle erzielte Gesamtertrag auf alle Erzeuger umgelegt werde. Für jede Partie werde nämlich der „theoretische oder im Labor ermittelte Fettertrag" bestimmt. Am Ende des Wirtschaftsjahres werde der betriebliche Ertrag der Mühle ermittelt, was die Anwendung eines Abschlagskoeffizienten auf die theoretischen Fetterträge erlaube.

120 Die Kommission bekräftigt dagegen ihre Feststellung, dass einige spanische Ölmühlen sämtlichen Erzeugern die gleichen Erträge zugeteilt hätten. Das Königreich Spanien habe weder während des streitigen Verwaltungsverfahrens noch im gerichtlichen Verfahren den geringsten Gegenbeweis dafür erbracht, dass es sich um einen Einzelfall und damit nicht um die gängige Praxis sämtlicher oder der meisten spanischen Ölmühlen gehandelt habe. Der Kontrollbesuch der Bediensteten des EAGFL in der Mühle Pedro Valera García habe sich auf das Wirtschaftsjahr 1994/1995 bezogen. Der vom Königreich Spanien angeführte Bericht vom 19. April 1996 betreffe einen Kontrollbesuch bei den Dienststellen der AAO und nicht in einer Ölmühle. Jedenfalls werde beim Lesen dieses Berichts deutlich, dass der vom Königreich Spanien angeführte Satz aus seinem Zusammenhang gerissen sei.

121 Die Kommission macht geltend, dass die finanzielle Berichtigung auf keinen Hinweis oder keine Feststellung in den Berichten der Generaldirektion XX gestützt worden sei, die den spanischen Behörden im streitigen Verfahren nicht offiziell und förmlich mitgeteilt worden seien. Die wichtigsten Hinweise in diesen Berichten seien den spanischen Behörden mit Schreiben Nr. 23 271 vom 15. Juni 1995 mitgeteilt worden. Die Behauptung des Königreichs Spanien, eine von ihm als „vertraulich" bezeichnete Information, die ihm nicht mitgeteilt worden sei, sei

als Grundlage einer finanziellen Berichtigung verwendet worden, sei völlig falsch und müsse zurückgewiesen werden. Im Übrigen sei der vom Königreich Spanien angeführte Satz aus dem Bericht vom 19. April 1996 aus seinem Zusammenhang gerissen. Bei den Besuchen im Zusammenhang mit den Kontrollen der Ölmühlen seien nämlich unzählige Probleme festgestellt worden.

ii) Würdigung durch den Gerichtshof

122 Nach Artikel 9 Absatz 2 Buchstaben a und e der Verordnung Nr. 3061/84 müssen die in einer anerkannten Mühle eingegangenen Olivenmengen und die aus diesen Oliven gewonnenen Ölmengen genau identifiziert und verbucht werden, so dass jede Partie Oliven der entsprechenden Partie Öl zugeordnet wird. Die Erträge müssen auf diese Weise für jeden betroffenen Erzeuger ermittelt werden können.

123 Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe e der Verordnung Nr. 3061/84 beschränkt die Ausnahmen von diesem Grundsatz auf die Fälle, in denen sich die Menge der gepressten Oliven aus mehreren Partien zusammensetzt, die kleiner sind als die zur Beschickung der Presse in einem Betrieb mit herkömmlichem Produktionszyklus bzw. mit kontinuierlicher Produktion benötigte Mindestmenge. In diesen Fällen muss in der Bestandsbuchhaltung die gesamte Ölmenge, die die Mühle verlassen hat, aufgeführt sein, aufgeteilt auf die Empfänger nach Maßgabe der von ihnen jeweils verarbeiteten Olivenmenge.

124 Festzustellen ist, dass die Kommission Indizien für ernsthafte und vernünftige Zweifel an der Einhaltung des Artikels 9 Absatz 2 Buchstabe e der Verordnung Nr. 3061/84 beigebracht hat. Nach dem Bericht vom 10. Januar 1995, der nach einem vom 20. bis 24. Juni 1994 vor Ort durchgeführten Kontrollbesuch erstellt wurde, steht fest, dass die Pressbescheinigungen bestimmter Mühlen am Ende des Wirtschaftsjahres ausgestellt wurden und der durchschnittliche Ertrag für alle

Ölerzeuger gleich war (Nr. 7.3.2 dieses Berichts). Der Bericht vom 22. Januar 1995, der nach einem vom 30. Januar bis 3. Februar 1995 vor Ort durchgeführten Kontrollbesuch erstellt wurde, weist bezüglich der Mühle La Rentilla SC auf Folgendes hin: „Die Pressbescheinigungen, eine je Erzeuger und Wirtschaftsjahr, wurden am Ende des Wirtschaftsjahres über einen durchschnittlichen Ertrag ausgestellt, der für die meisten Ölerzeuger der gleiche war, nämlich 21 % für das Wirtschaftsjahr 1993/94."

125 Das Königreich Spanien hätte also nachweisen müssen, dass es sich um Einzelfälle und nicht um eine verbreitete Praxis in dem zum Haushaltsjahr 1993 gehörenden Wirtschaftsjahr handelte. Einen solchen Beweis hat das Königreich Spanien jedoch nicht erbracht.

126 Der Bericht über den Besuch bei der Mühle Pedro Valera García enthält nur Daten für das Wirtschaftsjahr 1994/1995. Im Bericht vom 19. April 1996 werden u. a. die Kontrollmethoden der AAO festgestellt. In diesem Zusammenhang findet sich folgender Satz: „Die Überprüfung der Pressbescheinigung der Mühle bezieht sich im Allgemeinen auf das vorangegangene Wirtschaftsjahr, da die Bescheinigungen am Ende des Wirtschaftsjahres ausgestellt werden und in den meisten Erzeugermühlen der Ertrag sich aus dem im Labor ermittelten Ertrag jedes Eingangs ergibt, der durch einen Koeffizienten berichtigt wird, durch den das theoretisch in der Mühle eingegangene Olivenöl mit dem tatsächlich erzeugten Olivenöl in Einklang gebracht wird." Zum einen ergibt sich diese Feststellung nicht aus einer in den Mühlen selbst durchgeführten Kontrolle. Zum anderen bedeutet sie, dass andere Mühlen nicht in der in dem zitierten Satz beschriebenen Art verfahren. Die Frage, ob die in diesen anderen Mühlen angewandte Methode mit der Gemeinschaftsregelung vereinbar ist, wird in diesem Bericht nicht behandelt.

127 Soweit das Königreich Spanien geltend macht, dass der Grundsatz der Anhörung der Parteien verletzt worden sei, weil der Bericht vom 19. April 1996 ihm nicht übermittelt worden sei, so ist festzustellen, dass es diesen Bericht selbst zu seiner Verteidigung gegen den Vorwurf herangezogen hat, dass es die pauschale Umlegung der Erträge auf die Erzeuger erlaubt habe. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern es durch den Bericht in diesem Zusammenhang beeinträchtigt worden ist. Der Grundsatz der Anhörung der Parteien ist nicht verletzt worden.

128 Nach alledem hat das Königreich Spanien die Feststellung nicht erschüttern können, dass die spanischen Behörden keine ausreichenden Maßnahmen ergriffen haben, um sicherzustellen, dass die pauschale Umlegung der Erträge auf die Erzeuger nicht unter Verstoß gegen Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe e der Verordnung Nr. 3061/84 erfolgt.

g) Zur Erzeugung von Tafeloliven

129 Die Kommission führt unter 4.7.2.2.7 des Zusammenfassenden Berichts aus, dass die Autonome Region Andalusien zu Unrecht Beihilfe für Tafeloliven gewähre, da sie bei den Kleinerzeugern, die einen Teil ihrer Erzeugung als Tafeloliven vermarktet hätten, keinen Abschlag vorgenommen habe. Die vom EAGFL verlangte Neuberechnung dieser Beihilfe sei unterblieben.

i) Vorbringen der Parteien

130 Nach Ansicht des Königreichs Spanien fragt sich der EAGFL, ob den Kleinerzeugern, die einen Teil ihrer Oliven als Tafeloliven vermarktet hätten, nicht zu Unrecht Zahlungen geleistet worden seien, aufgrund einer unzutreffenden Auslegung des Artikels 1 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3061/84, wonach „die Beihilfe nach Maßgabe der zur Olivenölerzeugung bestimmten Olivenmenge bezahlt" werde. Das Königreich Spanien weist darauf hin, dass die Zahlungen auf der Grundlage der gemeldeten Baumzahl und des Ertrags in der homogenen Zone (Durchschnitt der letzten vier Wirtschaftsjahre) geleistet worden seien. Der EAGFL habe von den spanischen Behörden jedoch verlangt, die Angabe der beabsichtigten Verwendung der Erzeugung in der Anbaumeldung vorzuschreiben und die den Kleinerzeugern in den Rechnungsjahren 1992, 1993 und 1994 auf der Grundlage der Anbaumeldungen und der Mühlenbescheinigungen gezahlten Beihilfen neu zu berechnen.

131 Nach Ansicht des Königreichs Spanien ist es nicht möglich, in der Anbaumeldung die beabsichtigte Verwendung der Erzeugung festzulegen. Der Olivenerzeuger entscheide nämlich in jedem Wirtschaftsjahr je nach dem Marktpreis zum gegebenen Zeitpunkt, an wen er seine Oliven verkaufe oder wem er sie liefere. Infolgedessen könnte er in einem langfristigen Dokument wie der Anbaumeldung unmöglich angeben, wie er sich in den nächsten Jahren entscheiden werde.

132 Es sei auch nicht möglich gewesen, die den Kleinerzeugern gezahlten Beihilfen neu zu berechnen, da in der Akte über die Auszahlung entsprechend der Gemeinschaftsregelung nur die Anzahl der Bäume und der geschätzte Ertrag der homogenen Zone berücksichtigt seien, so dass die Informationen in der Mühlenbescheinigung für die Berechnung der Beihilfe wertlos seien.

133 Das Königreich Spanien weist darauf hin, dass es eine Änderung der Gemeinschaftsregelung vorgeschlagen habe, wonach die Olivenbauern in ihrer Gesamtheit eine Beihilfe für das tatsächlich erzeugte Öl erhielten, denn die Kleinerzeuger erhielten — im Allgemeinen und entsprechend der Gemeinschaftsregelung — eine „pauschale" Beihilfe, die von der in ihrem Betrieb tatsächlich erzielten Produktion unabhängig sei.

134 Im Übrigen würden die grünen Oliven, die für die Erzeugung von Tafeloliven bestimmt seien, vor den Oliven, die „für die Mühle" bestimmt seien, und vor dem Ausmessen der repräsentativen Parzellen für die Schätzung des Ertrags der homogenen Zone geerntet. Daher seien die „Tafeloliven" — außer unter sehr außergewöhnlichen Umständen — im Beihilfeantrag nicht berücksichtigt.

135 Schließlich müsse in Spanien jeder Olivenerzeuger die beabsichtigte Verwendung der in seinem Betrieb geernteten Oliven angeben.

136 Die Kommission macht geltend, die von den spanischen Behörden für die Erzeugung von Olivenöl gewährte Beihilfe verstoße gegen die Artikel 2 der Verordnung Nr. 2261/84 und 1 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3061/84, da sie auch den Teil der Ernte einschließe, der als Tafeloliven vermarktet worden sei und daher nicht für die Erzeugung von Olivenöl bestimmt gewesen sei. Obwohl die spanischen Behörden zahlreiche Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit den Beihilfen, die die Autonome Region Andalusien den Kleinerzeugern gewährt habe, eingeräumt hätten, hätten sie keine Kontrollen durchgeführt, um die Einhaltung der Vorschriften sicherzustellen.

137 Wenn das Königreich Spanien geltend mache, dass in Spanien eine gesetzliche Verpflichtung für sämtliche Olivenerzeuger bestehe, die beabsichtigte Verwendung der Olivenernte in jedem Wirtschaftsjahr anzugeben, und dass die Tafeloliven geerntet würden, bevor die Ertragsschätzungen in den homogenen Zonen durchgeführt würden, die dann für die Bestimmung der Beihilfe herangezogen würden, so bestätige es damit, dass die spanischen Behörden dem EAGFL die von ihm verlangte Berechnung der gezahlten Beihilfe hätten vorlegen können.

ii) Würdigung durch den Gerichtshof

138 Nach Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2261/84 wird die Erzeugerbeihilfe für die Erzeugung von Olivenöl gewährt. Wie sich aus dieser Bestimmung und Artikel 1 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3061/84 ergibt, darf eine solche Beihilfe nicht für die Erzeugung von Oliven gewährt werden, die zu anderen Zwecken als der Erzeugung von Olivenöl verwendet werden; im Fall einer solchen Verwendung eines Teils der Oliven ist die Beihilfe allein nach Maßgabe der zur Erzeugung von Olivenöl bestimmten Olivenmenge zu zahlen. Nach Artikel 1

Absatz 2 Buchstabe d der Verordnung Nr. 3061/84 hat die erste von einem Olivenerzeuger vorgelegte Anbaumeldung die Anzahl der tragenden Bäume anzugeben, deren Oliven für die Ölherstellung verwendet werden.

139 Soweit das Königreich Spanien geltend macht, dass es nicht möglich sei, die beabsichtigte Verwendung der Erzeugung in der Anbaumeldung festzulegen, beruhen die hierfür angeführten Gründe in Wirklichkeit nur auf Nützlichkeitserwägungen.

140 Wenn die Verpflichtung, nicht nur die Gesamtzahl der tragenden Olivenbäume anzugeben, sondern auch die Zahl derjenigen tragenden Bäume, deren Oliven für die Ölerzeugung verwendet wird, nicht beachtet worden ist, ist es sicherlich schwierig, die Höhe der tatsächlich geschuldeten Beihilfe neu zu berechnen. Aber selbst wenn eine solche Berechnung sich als unmöglich herausstellen würde, müsste das Königreich Spanien die Konsequenzen hierfür tragen.

141 Das Vorbringen des Königreichs Spanien, dass die Tafeloliven und die für die Ölerzeugung verwendeten Oliven zu unterschiedlichen Zeitpunkten geerntet würden, kann den Verstoß dieses Mitgliedstaats gegen die Gemeinschaftsregelung nicht rechtfertigen.

142 Nach alledem hat das Königreich Spanien die Feststellungen des EAGFL nicht erschüttern können, wonach es gegen seine Verpflichtung gemäß den Artikeln 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2261/84 und 1 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3061/84 verstoßen hat, keine Erzeugungsbeihilfe für Olivenöl für die Erzeugung von Oliven zu gewähren, die zu anderen Zwecken verwendet worden sind.

h) Zum Fehlen eines Schadens für den Gemeinschaftshaushalt

i) Vorbringen der Parteien

143 Das Königreich Spanien macht geltend, die angeblich unzulänglichen Kontrollen bezüglich der Beihilfe für die Erzeugung von Olivenöl habe zu keinem Schaden für den Gemeinschaftshaushalt geführt. Die gesamte Beihilfe für das betreffende Wirtschaftsjahr sei für eine Menge gezahlt worden, die unter der Gesamtmenge des erzeugten Öls und Tresters gelegen habe, so dass jede Betrugsmöglichkeit in diesem Bereich ausgeschlossen sei, jede Furcht vor einer Gefährdung des Gemeinschaftshaushalts unbegründet sei und es für die dem Königreich Spanien auferlegte finanzielle Berichtigung keine Rechtfertigung gebe.

144 Alle hierzu vorgelegten Zahlen seien in mehreren Schreiben spezifiziert worden. Was die Behauptung der Kommission betreffe, dass die Informationen der spanischen Behörden nach dem 29. Februar 1996, d. h. nach dem Ablauf der Frist für die Übersendung zusätzlicher Informationen betreffend den Rechnungsabschluss des EAGFL, übermittelt worden seien, so habe die Kommission die Erklärungen der spanischen Behörden im Verfahren wiederholt zurückgewiesen.

145 Die Kommission weist darauf hin, dass die Grundlage der finanziellen Berichtigung das Dokument VI/216/93 sei. Die vom Königreich Spanien vorgelegten Zahlen für die Olivenölproduktion seien kein ausreichender Beweis für das Fehlen eines Schadens. Im Übrigen bestünden ernste Zweifel an der Glaubwürdigkeit dieser Zahlen.

ii) Würdigung durch den Gerichtshof

146 Wie in Randnummer 45 dieses Urteils bereits festgestellt worden ist, finanziert der EAGFL lediglich Interventionen, die gemäß den im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte anwendbaren Vorschriften des Gemeinschaftsrechts vorgenommen wurden. Die Kommission ist nicht verpflichtet, das Vorhandensein eines Schadens nachzuweisen, sondern kann sich darauf beschränken, ernsthafte Indizien hierfür anzugeben. In schwierigen Fällen, in denen die Höhe des Schadens nicht genau in Erfahrung gebracht werden kann, muss der Verlust für den Gemeinschaftshaushalt durch eine Beurteilung des Risikos bestimmt werden, dem der Gemeinschaftshaushalt durch die mangelhafte Kontrolle ausgesetzt war (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. Oktober 1998 in der Rechtssache C-238/96, Irland/Kommission, Slg. 1998, I-5801, Randnr. 31).

147 Zwar ist es Sache der Kommission, einen Verstoß gegen die Vorschriften über die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte nachzuweisen, ist dieser Nachweis aber erbracht, muss der Mitgliedstaat gegebenenfalls nachweisen, dass der Kommission hinsichtlich der hieraus zu ziehenden finanziellen Konsequenzen ein Irrtum unterlaufen ist. Es ist dann Sache des Mitgliedstaats, die Richtigkeit seiner Zahlen möglichst eingehend und vollständig nachzuweisen und gegebenenfalls die Fehlerhaftigkeit der Berechnungen der Kommission darzutun.

148 Die spanische Regierung bestreitet einen Schaden für den Gemeinschaftshaushalt. Zur Begründung verweist sie auf die Informationen, die der FEGA der Kommission in seinem Schreiben Nr. 14973 vom 29. Mai 1997 übermittelt hat, nachdem die AAO bei den im Wirtschaftsjahr 1992/1993 beteiligten Mühlen Auskünfte eingeholt hatte, und auf die ausführlichen Angaben im Schreiben Nr. 25002 des FEGA vom 30. September 1997.

149 Die vom Königreich Spanien in Bezug auf die Erzeugerbeihilfen vorgelegten Beweise können die Feststellungen der Kommission nicht entkräften, dass die Kontrollen der spanischen Behörden mangelhaft waren.

150 Wie die Kommission zu Recht ausgeführt hat, beziehen sich die Zahlen, anhand deren das Königreich Spanien nachzuweisen versucht, dass die Gesamtmenge an erzeugtem Olivenöl höher war als die Menge, für die von den Erzeugern Beihilfeanträge gestellt worden waren, auf das Öl, das die Ölmühlen im Wirtschaftsjahr 1992/1993 bescheinigt zu haben behaupteten, als die AAO vier Jahre später eine entsprechende Anfrage an sie richtete. Da es, wie in Randnummer 97 dieses Urteils festgestellt, keine EDV-Datei gab, beweisen diese Zahlen nicht, dass dieses Öl „tatsächlich erzeugt" worden ist. Die in den verschiedenen Mühlen festgestellten Unregelmäßigkeiten lassen den Schluss nicht zu, dass die nach den Pressbescheinigungen erzeugte Olivenölmenge der tatsächlich erzeugten Menge entsprach. Da sich sowohl das Schreiben Nr. 14973 des FEGA vom 29. Mai 1997, das bei der Kommission nach Ablauf der Frist einging, die sie den spanischen Behörden gesetzt hatte, als auch das Schreiben Nr. 25002 des FEGA vom 30. September 1997, das den Rechnungsabschluss für die Haushaltsjahre 1994 und 1995 betrifft, aber auch Daten für die Wirtschaftsjahre 1992/1993 und 1993/1994 enthält, auf diese unzuverlässige Grundlage gestützt waren, können sie die Feststellung nicht erschüttern, dass wegen der Unzulänglichkeiten des von den spanischen Behörden errichteten Kontrollsystems im Bereich der Erzeugungsbeihilfen für Olivenöl eine erhebliche Gefahr von Verlusten für den Gemeinschaftshaushalt bestand.

151 Infolgedessen erübrigt sich eine Stellungnahme zu der Frage, wie sich die Frist auswirkte, die die Kommission den spanischen Behörden zur Vorlage der erbetenen Informationen gesetzt hatte.

152 Nach alledem ist der Klagegrund der Rechtswidrigkeit der pauschalen finanziellen Berichtigung der Erzeugungsbeihilfe für Olivenöl zurückzuweisen.

2. Zur punktuellen Berichtigung der ungerechtfertigten Zahlungen an zwei anerkannte Erzeugerorganisationen

153 Unter 4.7.2.4 des Zusammenfassenden Berichts wird ausgeführt, dass der Entzug der Zulassung einer anerkannten Erzeugerorganisation von einer Beurteilung der Autonomen Region abhänge, an der weder der FEGA noch die AAO beteiligt seien. Trotz wiederholter Aufforderung zur Vorlage detaillierter Angaben über spätere Überprüfungen, die hätten vorgenommen werden müssen, hätten sich die innerstaatlichen Behörden darauf beschränkt, den EAGFL in einem Schreiben auf die Zuständigkeit der Autonomen Regionen in dieser Angelegenheit hinzuweisen. Unter diesen Umständen lehnte die Kommission eine Finanzierung der Beihilfe ab, die den anerkannten Erzeugerorganisationen OPROL und APROL-JJAA bzw. über diese Organisationen gezahlt worden war.

a) Vorbringen der Parteien

154 Das Königreich Spanien räumt ein, dass die Mahnungen der AAO nicht stets automatisch zu einem Widerruf der Anerkennung der betreffenden Erzeugerorganisation führten. Es sei jedoch zu bedenken, dass jeder Vorschlag bezüglich des Widerrufs der Anerkennung einer Erzeugerorganisation, den die AAO einer Autonomen Region unterbreite, erst nach Abschluss eines gesetzmäßigen Verwaltungsverfahrens beschlossen werden könne, das eine Untersuchung der von der AAO festgestellten Verstöße, die Vorlage von Beweisen, die Anhörung des Betroffenen und die Entscheidung über den Widerruf der Anerkennung umfasse.

155 Im Übrigen sei der Widerruf der Anerkennung eine verhältnismäßig schwerwiegende Maßnahme, die nicht getroffen werden könne, wenn der Verstoß geringfügig sei, da ein solcher Widerruf jahrelange Bemühungen um den Aufbau genossenschaftlicher Strukturen im Agrarbereich zunichte mache. Im vorliegenden Fall hätten die Untersuchungen der AAO keinen Verstoß und schon gar nicht einen schweren Verstoß ergeben.

156 Das Königreich Spanien beruft sich zudem darauf, dass das Gemeinschaftsrecht den Abzug bestimmter Beträge von den vom EAGFL finanzierten Ausgaben allein dann vorsehe, wenn sich bestätigt habe, dass die Beträge, die die anerkannte Erzeugerorganisation empfangen habe, ganz oder teilweise nicht zur Finanzierung der der Organisation gemäß Artikel 11 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2261/84 obliegenden Tätigkeiten verwendet worden seien.

157 Das Königreich Spanien trägt weiter vor, dass die Gemeinschaftsvorschriften, die Teil der innerstaatlichen Rechtsordnung seien, den anerkannten Erzeugerorganisationen und deren Mitgliedern vorbehaltlich bestimmter Bedingungen einen Anspruch auf bestimmte Geldbeträge einräumten. Würden die Folgen einer bei einer anerkannten Erzeugerorganisation aufgedeckten Unzulänglichkeit auf die Beihilfe erstreckt, die alle Mitglieder dieser Organisation erhalten hätten, würde dies gegen den Grundsatz der individuellen Bestrafung verstoßen und wäre im Übrigen unverhältnismäßig und unvereinbar mit Artikel 7 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 312, S. 1). Die Unverhältnismäßigkeit wäre umso größer in einem Fall wie dem vorliegenden, in dem die Kontrollen der AAO ergeben hätten, dass von den 26 Olivenerzeugern, die der anerkannten Erzeugerorganisation APROL-JJAA angeschlossen gewesen seien und im Rahmen einer Stichprobe überprüft worden seien, 22 keine Unregelmäßigkeit begangen hätten, die eine unrechtmäßige Auszahlung der Beihilfe zur Folge gehabt hätte. Die Entscheidung der Kommission sei willkürlich, da im vorangegangenen Haushaltsjahr die aus dem gleichen Grund vorgenommene Berichtigung sich in fünf Fällen auf den Betrag zur Finanzierung der anerkannten Erzeugerorganisation bezogen habe und nur in einem einzigen Fall auf die Beihilfe erweitert worden sei, die die Ölerzeuger erhalten hätten.

158 Die Kommission macht erstens geltend, dass die Gemeinschaftsregelung den zuständigen Behörden bei der Frage des Widerrufs der Anerkennung einer Erzeugergenossenschaft kein Ermessen einräume, wenn die Bedingungen, von denen die Anerkennung abhänge, nicht mehr erfüllt seien. Dabei sei zu beachten, dass die Entscheidung über den Widerruf der Anerkennung keine Sanktion sei.

159 Wie die Kontrollen der AAO gezeigt hätten, seien die aufgedeckten Verstöße und Unzulänglichkeiten besonders schwer gewesen. Im Übrigen hänge der Widerruf nicht davon ab, wie bedeutsam das Erfordernis, die Bedingung oder die Verpflichtung sei, die die anerkannte Erzeugerorganisation nicht mehr erfülle.

160 Im Fall von APROL-JJAA seien die Unregelmäßigkeiten im Schreiben Nr. 23271 des EAGFL vom 15. Juni 1995 aufgezählt worden. Zu OPROL bemerkt die Kommission, dass die Tatsache, dass das Königreich Spanien Unregelmäßigkeiten ausdrücklich eingeräumt habe, als Bestätigung dafür genüge, dass diese Erzeugerorganisation bereits im Haushaltsjahr 1993 nicht mehr die Zulassungsvoraussetzungen erfüllt habe und aus diesem Grund die Beihilfen niemals hätten gewährt werden dürfen. In diesem Zusammenhang sieht die Kommission es als „äußerst schwerwiegend" an, dass von der Feststellung der Zuwiderhandlung und dem Vorschlag der AAO bezüglich des Widerrufs der Zulassung an bis zu dem mit Verfügung vom 25. April 1995 ausgesprochenen tatsächlichen Widerruf eine unannehmbare Frist von zwei Jahren verstrichen sei.

161 Die Kommission macht zweitens geltend, dass die bei den beiden anerkannten Erzeugerorganisationen festgestellten schweren Mängel, auf die sich die finanzielle Berichtigung beziehe, auch zur Folge gehabt hätten, dass die angeschlossenen Erzeuger nicht wirksam den Kontrollen hätten unterzogen werden können, zu denen diese Organisationen nach der Gemeinschaftsregelung verpflichtet gewesen seien, so dass es gerechtfertigt gewesen sei, die Berichtigung auch auf die Beihilfen auszudehnen, die von diesen angeschlossenen Erzeugern bezogen worden seien. Was die Stichproben der AAO bei 26 der APROL-JJAA angeschlossenen Olivenerzeuger angehe, so hätten diese im Juni oder Juli 1995 stattgefunden, was kein Beweis dafür sein könne, dass Unregelmäßigkeiten in dem dem Haushaltsjahr 1993 entsprechenden Wirtschaftsjahr vorgekommen seien. Zudem seien bei diesen Stichproben in vier Fällen Unregelmäßigkeiten aufgedeckt worden, was zwangsläufig finanzielle Konsequenzen für den EAGFL zur Folge gehabt habe.

b) Würdigung durch den Gerichtshof

162 Es ist daran zu erinnern, dass nach Artikel 20c Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 136/66 die anerkannten Erzeugerorganisationen in der Lage sein müssen, die Oliven- und Ölerzeugung ihrer Mitglieder zu überprüfen. Nach Absatz 3 dieser Bestimmung wird die Anerkennung einer Organisation oder einer Vereinigung widerrufen, wenn die Voraussetzungen hierfür nicht erfüllt waren oder nicht mehr erfüllt sind.

163 Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2261/84 regelt die Einzelheiten des Widerrufs, der folgendes Verfahren voraussetzt. Die anerkannten Erzeugerorganisationen müssen der zuständigen Behörde jedes Jahr die etwaigen Änderungen ihrer Struktur, die seit ihrer Anerkennung eingetreten sind, mitteilen und die Behörde über Ergebnisse eventueller Kontrollen unterrichten. Die zuständige Behörde vergewissert sich anhand dieser Erklärung und dieser Ergebnisse, dass die Bedingungen für die Anerkennung weiterhin gegeben sind. Sind sie nicht mehr gegeben oder erlaubt die Struktur einer Organisation nicht die Überprüfung der Erzeugung ihrer Mitglieder, so muss die zuständige Behörde die Anerkennung unverzüglich, spätestens aber vor Beginn des nächsten Wirtschaftsjahres, entziehen und diesen Beschluss der Kommission mitteilen.

164 Diese Bestimmungen zeigen, dass zur Sicherstellung einer verstärkten Kontrolle der Erzeugung der Ölerzeuger und damit zur Gewährleistung einer effizienten Verwaltung der Beihilferegelung die Feststellung, dass eine anerkannte Erzeugerorganisation die Oliven- und Ölerzeugung ihrer Mitglieder nicht ausreichend kontrollieren kann, als Rechtfertigung für den Widerruf der Anerkennung dieser Organisation genügt.

165 Die Kommission wirft dem Königreich Spanien vor, Artikel 20c der Verordnung Nr. 136/66 und Artikel 5 der Verordnung Nr. 2261/84 nicht beachtet zu haben. Das vom Königreich Spanien hiergegen vorgetragene Argument, die Kommission dürfe eine Berichtigung nicht vornehmen, es sei denn, dass bewiesen sei, dass die für die anerkannten Erzeugerorganisationen bestimmten Beträge nicht zur Finanzierung der ihnen obliegenden Tätigkeiten verwendet worden seien, greift nicht durch. Wie nämlich in Randnummer 45 dieses Urteils festgestellt worden ist, finanziert der EAGFL lediglich Interventionen, die gemäß den im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte anwendbaren Vorschriften des Gemeinschaftsrechts vorgenommen wurden. Das Versäumnis, die Anerkennung zu widerrufen, stellt einen Verstoß gegen die geltenden einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften dar.

166 Zu den aufgetretenen Unregelmäßigkeiten ist festzustellen, dass im vorliegenden Fall nicht bestritten wird, dass die den hier in Rede stehenden anerkannten Erzeugerorganisationen obliegenden Kontrollen mangelhaft waren und die bei Be-

trieb und Verwaltung dieser Organisationen festgestellten Unregelmäßigkeiten deren Aufgabe, ihre Mitglieder zu kontrollieren, beeinträchtigten. Wie der Generalanwalt in den Nummern 74 bis 83 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, sind die Tatsache, dass die gegen diese Organisationen erhobenen Vorwürfe seit langem begründet waren, und damit das Bestehen von Unregelmäßigkeiten ausführlich bewiesen.

167 Im Einzelnen ergibt sich aus den Akten, dass im Fall von APROL-JJAA bei den Kontrollen der Dienststellen der Autonomen Region Extremadura (am 3. und 10. März 1994) besondere Mängel festgestellt wurden. Diese betrafen u. a. die spezielle Buchhaltung der Verwaltung, das Fehlen von Abschriften von Eigentumsurkunden und der dreimonatigen Tätigkeitsberichte sowie die Unmöglichkeit, für bestimmte Wirtschaftsjahre die Einhaltung der Fristen zu überprüfen, die für die Zahlung der Beihilfen an die Erzeuger festgesetzt worden waren. Solche Mängel waren bereits bei einer Kontrolle durch die AAO am 23. September 1993 aufgedeckt worden, die am 24. Januar 1994 den Widerruf der Anerkennung vorschlug. Was OPROL betrifft, so bestreitet die spanische Regierung nicht, dass die Anerkennung von den zuständigen Behörden nicht vor dem 25. April 1995 widerrufen wurde, nachdem ein Jahr der Beobachtung zu keiner Besserung geführt hatte. Da die spanischen Behörden Unregelmäßigkeiten vor dem Widerruf der Anerkennung ausdrücklich eingeräumt haben, kann die Begründetheit des Vorwurfs der Kommission nicht ernsthaft bestritten werden.

168 Bezüglich der Bedingungen für den Widerruf der Anerkennung ist zunächst daran zu erinnern, dass nach Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2261/84 die zuständige Behörde diese Anerkennung unverzüglich, spätestens aber vor Beginn des nächsten Wirtschaftsjahres entziehen muss. Das Königreich Spanien räumt ein, dass die zuständigen Behörden die Anerkennung nicht unverzüglich widerrufen haben. Auch wenn nach den insoweit von der Kommission unwidersprochenen Ausführungen des Königreichs Spanien ein Widerruf der Betriebsanerkennung die Durchführung eines Verwaltungsverfahrens verlangt, steht doch außer Frage, dass die Zuständigkeit, die den Mitgliedstaaten für das Widerrufsverfahren eingeräumt worden ist, durch die in diesem Artikel festgelegte Verpflichtung begrenzt wird, den Widerruf unverzüglich auszusprechen. Der Mitgliedstaat hat sicherzustellen, dass er diese Erfolgspflicht innerhalb der festgesetzten Frist erfüllt, und hat gegebenenfalls die innerstaatlichen Verfahren anzupassen, um sie mit der genannten Vorschrift in Einklang zu bringen und sie damit innerhalb der festgesetzten Frist durchführen zu können.

169 Im Übrigen sieht die Gemeinschaftsregelung kein Ermessen für den Widerruf der Anerkennung vor, wenn eine der Bedingungen, von denen die Anerkennung abhängt, nicht mehr erfüllt ist.

170 Daraus folgt, dass die Anerkennung der APROL-JJAA und OPROL vor dem Wirtschaftsjahr 1994/1995 hätte widerrufen werden müssen.

171 Bezüglich der Folgen des Versäumnisses, die Anerkennung innerhalb der Frist des Artikels 5 Absatz 3 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 2261/84 zu widerrufen, macht das Königreich Spanien geltend, die finanzielle Berichtigung hätte jedenfalls auf die Beihilfe beschränkt werden müssen, die die anerkannte Erzeugerorganisation für ihren Betrieb erhalten habe, und hätte nicht auf alle dieser Organisation angeschlossenen Olivenerzeuger ausgedehnt werden dürfen.

172 Dazu ist festzustellen, dass der betroffene Mitgliedstaat die Feststellungen der Kommission bezüglich der Olivenerzeuger nicht entkräften kann, wenn er seine eigenen Behauptungen nicht durch Beweise für das Vorhandensein eines verlässlichen und betriebsfähigen Kontrollsystems untermauert. Das Königreich Spanien hat diese Bedingung aber nicht erfüllen können. Zwar haben die Stichprobenkontrollen bei 26 der APROL-JJAA angeschlossenen Olivenerzeuger, die im Juni und Juli 1995 durchgeführt wurden und das Wirtschaftsjahr 1993/1994 betrafen, nur bei vier Olivenerzeugern Unregelmäßigkeiten aufgedeckt. Dies genügt aber schon für die Feststellung, dass die Kontrollpflicht nicht erfüllt worden ist.

173 Die punktuelle finanzielle Berichtigung der an die anerkannten Erzeugerorganisationen gezahlten Beihilfen ist die Folge dessen, dass deren Ausgaben nicht gemäß den Gemeinschaftsvorschriften verwendet wurden. Es handelt sich um keine Maßnahme, die individuelle Rechte im Verhältnis zwischen den Olivenerzeugern und der Gemeinschaft einschränkt, wie das Königreich Spanien vorgibt.

174 Den anerkannten Erzeugerorganisationen kommt die Aufgabe zu, die Erzeugung zu kontrollieren, so dass erhebliche Mängel bei der Ausübung dieser Kontrolle erhebliche Mängel bei der Tätigkeit der Erzeuger sehr wahrscheinlich macht. Ist die Kontrolle mangelhaft, hat die Gemeinschaft keine Möglichkeit mehr, festzustellen, ob die Bedingungen für die Finanzierung des betreffenden Agrarsektors erfüllt sind. Der Ausschluss der mangelhaft kontrollierenden Erzeugerorganisationen von der Finanzierung kann am besten verhindern, dass die Beihilfen nicht zu anderen Zwecken verwendet werden als denen, für die sie gewährt werden, es sei denn, dass nachgewiesen worden ist, dass den Olivenerzeugern, die Mitglieder dieser anerkannten Erzeugerorganisationen sind, keine Unregelmäßigkeit angelastet werden kann, die die Gemeinschaftsfinanzierung insgesamt oder teilweise in Frage stellen könnte.

175 Zwar können nach Artikel 7 der Verordnung Nr. 2988/95 die verwaltungsrechtlichen Maßnahmen und Sanktionen der Gemeinschaft gegenüber natürlichen oder juristischen Personen verhängt werden, die die Unregelmäßigkeit begangen, an ihr mitgewirkt oder für sie zu haften haben bzw. dafür zu sorgen haben, dass sie nicht begangen wird. Ein Rechtsstreit über den Rechnungsabschluss der Mitgliedstaaten für vom EAGFL finanzierte Ausgaben soll jedoch nicht die Verantwortlichkeiten klären, die zwischen den nationalen Wirtschaftsteilnehmern bestanden, es sei denn, dies dient dazu, die den zuständigen innerstaatlichen Behörden anzulastenden Unregelmäßigkeiten zu kennzeichnen. Die gegen einen Mitgliedstaat verhängten finanziellen Maßnahmen greifen der Zuweisung der endgültigen Verantwortlichkeit für die finanzielle Berichtigung im Verhältnis der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer untereinander nicht vor. Diese muss jedenfalls in Einklang mit dem Grundsatz des genannten Artikels 7 stehen, soweit dieser im entscheidungserheblichen Zeitraum anwendbar war.

176 Die Ausdehnung der finanziellen Berichtigung auf die Olivenerzeuger verstößt somit nicht gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

177 Ebenfalls zurückzuweisen ist das Argument des Königreichs Spanien, dass die Berichtigungen der Kommission willkürlich seien, da im Gegensatz zu dem streitigen Haushaltsjahr im vorangegangenen Haushaltsjahr die finanziellen Be-

richtigungen bis auf einen einzigen Fall nicht auf die Olivenerzeuger ausgedehnt worden seien. Dazu ist festzustellen, dass der Umstand, dass die Kommission in einem bestimmten Haushaltsjahr Mängel feststellt, daraus aber keine finanziellen Konsequenzen zieht, ihr nicht die Befugnis nimmt, diese in späteren Haushaltsjahren zu ziehen, vor allem wenn diese Mängel weiter bestehen; bei der Bestimmung der Höhe der pauschalen Berichtigung können auch erstmals festgestellte Mängel berücksichtigt werden (vgl. u. a. Urteile vom 21. Oktober 1999 in der Rechtssache C-44/97, Deutschland/Kommission, Slg. 1999, I-7177, Randnr. 14, und vom 13. September 2001 in der Rechtssache C-374/99, Spanien/Kommission, Slg. 2001, I-5943, Randnr. 26). Im vorliegenden Fall war die Ausdehnung der Berichtigung auf sämtliche Zahlungen, die über die beiden in Rede stehenden anerkannten Erzeugerorganisationen geleistet worden waren, wegen der Schwere und der Bedeutung der festgestellten Unregelmäßigkeiten gerechtfertigt.

178 Nach alledem ist der Klagegrund der Rechtswidrigkeit der punktuellen finanziellen Berichtigung der OPROL und der APROL-JJAA gezahlten Beihilfen zurückzuweisen.

3. Zur punktuellen Berichtigung der gemeldeten Ausgaben für die Ölkartei

179 Unter 4.7.2.5 des Zusammenfassenden Berichts wird ausgeführt, dass erstens die für das Haushaltsjahr 1993 gemeldeten Ausgaben eine Gewinnspanne von 10 % des Vertragspreises für die Anlage der Ölkartei aufwiesen, die vom EAGFL nicht übernommen worden sei.

180 Zweitens hätten die Gesamtausgaben für die Ölkartei einen Anteil von 15 % für allgemeine Kosten umfasst. Da der Prozentsatz solcher Kosten für andere Arbeiten im Namen der Kommission oder aufgrund eines Vertrages mit ihr sich auf 2 % belaufe, sei eine Berichtigung von 13 % angewandt worden.

181 Drittens habe der EAGFL, da die Arbeiten ohne Durchführung einer Ausschreibung an die Empresa de Transformación Agraria SA (im Folgenden: Tragsa) vergeben worden seien, wegen fehlenden Wettbewerbs bei der Auftragsvergabe eine Pauschalberichtigung von 10 % des Gesamtbetrags der für die Finanzierung in Betracht kommenden Kosten vorgenommen.

a) Zur Ablehnung der Finanzierung des Gewinns von 10 % des Gesamtvertragspreises für die Arbeiten

i) Vorbringen der Parteien

182 Das Königreich Spanien widerspricht der Auffassung, dass die mit der Durchführung der Arbeiten betrauten öffentlichen Unternehmen Dienststellen der Verwaltung seien. Auch wenn ihr Kapital der öffentlichen Hand gehöre, seien die Unternehmen, die an den Arbeiten für die Anlage der Ölkartei beteiligt gewesen seien (Tragsa) oder beteiligt seien (Tecnologias y servicios agrarios SA, im Folgenden: Tragsatec) Aktiengesellschaften, deren Tätigkeit dem Privatrecht, insbesondere dem Handelsrecht unterliege. So gelte für sie das Gesetz über Aktiengesellschaften. Es sei offenkundig, dass die Kriterien in Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung Nr. 154/75 nur die Kosten für die Verwaltung und Kontrolle der Arbeiten ausschlössen, die die Bediensteten der zur öffentlichen Verwaltung eines Mitgliedstaats gehörenden Stellen ausführten. Diese Kriterien könnten keinesfalls verwendet werden, um die Ausgaben im Zusammenhang mit der materiellen Ausführung eines Bauwerks oder einer Arbeit auszuschließen, die einer Aktiengesellschaft als einem Geschäftsunternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit übertragen worden sei, die ihre Tätigkeiten ausschließlich aus ihren Gewinnen finanziere.

183 Die Kommission verweist darauf, dass die Gemeinschaftsregelung eine Finanzierung des Gewinns eines Unternehmens in Höhe von 10 % des für die Ausführungsarbeiten vereinbarten Betrages nicht vorsehe und dieser Gewinn daher nicht vom EAGFL finanziert werden könne. Dieser Gewinn und seine

Ausweisung als Ausgabe sei um so regelwidriger, wenn es sich um ein öffentliches Unternehmen handele. Nach der spanischen Rechtsordnung sei Tragsa ein technischer Dienst der Verwaltungen des spanischen Staates und seiner Autonomen Regionen und stelle somit eine Behörde dar. Die Arbeiten dieser Einrichtung oder ihres Tochterunternehmens Tragsatec an der Ölkartei seien daher so anzusehen, als wenn sie von staatlichen Dienststellen selbst ausgeführt worden wären, so dass Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung Nr. 154/75 insoweit in vollem Umfang anwendbar sei.

ii) Würdigung durch den Gerichtshof

184 Artikel 3 Absatz 5 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 154/75 bestimmt die Ausgaben, die für eine Finanzierung in Betracht kommen, nach der rechtlichen Qualifizierung des Wirtschaftsteilnehmers, der mit der Ausführung der Arbeiten zur Anlage der Ölkartei beauftragt worden ist und bei dem es sich entweder um einen Vertragspartner der Verwaltung oder um diese selbst handeln kann. Finanziert werden können hiernach Ausgaben, die sich aus Verträgen mit privaten Wirtschaftsteilnehmern ergeben, oder Kosten, die nicht die Verwaltung und Kontrolle der Arbeiten betreffen, sofern diese Arbeiten von den Dienststellen der Verwaltung durchgeführt werden.

185 Infolgedessen ist die Finanzierung des Gewinns des Auftragnehmers zu Recht abgelehnt worden, wenn nachgewiesen ist, dass dieser in Wirklichkeit als Dienststelle der spanischen öffentlichen Verwaltung gehandelt hat.

186 In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass Tragsa zwar in Form einer Aktiengesellschaft, die dem Privatrecht unterliegt, errichtet worden ist, aber

— nach Artikel 88 Absatz 4 des spanischen Gesetzes Nr. 66/97 vom 30. Dezember 1997 über finanz-, verwaltungs- und sozialrechtliche Maß-

nahmen (BOE Nr. 313 vom 31. Dezember 1997, S. 39589), der den besonderen Status bestätigt, den dieses Unternehmen seit seiner Gründung genießt, als „Hilfsmittel" („medio proprio instrumental") und „technischer Dienst der Verwaltung" („servicio technico de la Administración") angesehen wird,

— nach demselben Artikel „verpflichtet [ist], selbst oder über ihre Tochtergesellschaften ausschließlich die Arbeiten durchzuführen, mit denen die allgemeine staatliche Verwaltung, die Autonomen Regionen und die diesen unterstellten öffentlichen Einrichtungen sie betrauen ..." und

— mit öffentlichem Kapital ausgestattet ist.

187 Eine solche Einrichtung, die trotz ihrer finanziellen und bilanzmäßigen Selbständigkeit vollständig vom Staat kontrolliert wird, ist als eine Dienststelle der spanischen Verwaltung im Sinne des Artikels 3 Absatz 5 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 154/75 anzusehen.

188 Infolgedessen können nur die Kosten berücksichtigt werden, die nicht die Verwaltung und Kontrolle der Arbeiten betreffen. Die Finanzierung eines Unternehmensgewinns in Höhe von 10 % des Vertragspreises für diese Arbeiten durch den EAGFL gehört somit nicht zu den Kosten, die insoweit als berücksichtigungsfähig festgelegt worden sind.

189 Nach alledem ist der Klagegrund, der auf die Ablehnung der Finanzierung des Gewinns von 10 % des gesamten Vertragspreises für die Arbeiten gestützt wird, zurückzuweisen.

b) Zu der Ablehnung der Finanzierung der allgemeinen Kosten über 2 % des gesamten Vertragspreises für die Arbeiten hinaus

i) Vorbringen der Parteien

190 Das Königreich Spanien verweist zunächst darauf, dass nach Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung Nr. 154/75 für eine Finanzierung durch die Gemeinschaft diejenigen Ausgaben in Betracht kämen, die sich aus den Verträgen ergäben, die zwischen der zuständigen Stelle des Erzeugermitgliedstaats und den mit der Ausführung der Arbeiten für die Errichtung einer Ölkartei beauftragten natürlichen oder juristischen Personen geschlossen worden seien. Das gewöhnliche Rechnungsabschlussverfahren des EAGFL gelte nicht für solche Ausgaben. Sodann macht das Königreich Spanien geltend, dass der Kommission alle erforderlichen Unterlagen (Verträge, Lastenhefte und Einheitspreise) für die Genehmigung der erforderlichen Arbeiten und Ausgaben vor dem Beginn der Arbeiten zur Kenntnis gebracht worden seien. Die Kommission habe die Genehmigung erteilt, weil sie der Ansicht gewesen sei, dass die vom Landwirtschaftsministerium vorgeschlagenen Ausgaben (darunter die allgemeinen Kosten) den klaren Kriterien des Artikels 3 Absatz 5 der Verordnung Nr. 154/75 genügten. Schließlich trägt das Königreich Spanien vor, dass ein Anteil von 15 % für die Allgemeinkosten bei dieser Art von Arbeiten allgemein akzeptiert werde und das Fehlen einer projektspezifischen Buchführung die Ablehnung dieses Prozentsatzes nicht rechtfertigen könne.

191 Die Kommission ist der Ansicht, die Regelung des Artikels 3 Absatz 5 der Verordnung Nr. 154/74 habe kein besonderes Buchhaltungs- und Finanzierungssystem für die Ausgaben im Zusammenhang mit den Arbeiten für die Erstellung einer Ölkartei eingeführt. Diese Ausgaben würden daher nach dem üblichen Rechnungsabschlussverfahren des EAGFL abgerechnet. Die Zustimmung der Kommission zu den ihr von dem Mitgliedstaat gemäß dieser Verordnung mitgeteilten Fakten habe sich nur auf die „technische" Übereinstimmung mit den Kriterien des Artikels 5 Absatz 3 der Verordnung Nr. 154/75 bezogen und habe nicht als Billigung der Höhe der für die Übernahme durch den EAGFL gemeldeten Ausgaben verstanden werden können.

192 Die Kommission hält die gemeldeten Allgemeinkosten für unverhältnismäßig, da sie weit über denen lägen, die für andere vergleichbare Arbeiten im Namen der Kommission oder aufgrund eines Vertrages mit ihr angesetzt würden. Das Königreich Spanien habe niemals eine Rechtfertigung vorgelegt. Die Kommission weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass nach ihren Feststellungen das Unternehmen, das die Arbeiten ausgeführt habe, d. h. Tragsatec, keine vorhabensspezifische Buchhaltung geführt habe, so dass die Zuweisung der gemeldeten Ausgaben nicht erkennbar sei. Die spanischen Behörden hätten die Rechnungen zwischen Tragsatec (sowie anderen Unternehmen, denen kleinere Arbeiten übertragen worden seien) und Tragsa, dem Unternehmen, an das die Arbeiten vergeben worden seien und das zu hundert Prozent die Anteile an Tragsatec halte, nicht darauf hin kontrolliert, dass etwaige Zusatzkosten für die Arbeiten der Subunternehmer nicht in die Rechnungen aufgenommen worden seien.

ii) Würdigung durch den Gerichtshof

193 Nach Artikel 3 Absätze 1 und 3 der Verordnung Nr. 154/75 ist ein Teil der Erzeugerbeihilfe dazu bestimmt, die Anlage der Ölkartei zu finanzieren. Nach Unterabsatz 2 des genannten Absatzes 3 ist das gleiche Verfahren wie bei den Ausgaben nach den Artikeln 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70 anzuwenden.

194 Entsprechend dem Hinweis in dem Dokument VI/216/93 müssen die von den Zahlstellen für den EAGFL getätigten Ausgaben sich auf reale Transaktionen beziehen, und die Zahlungen müssen an den rechtmäßigen Empfänger bzw. seinen Bevollmächtigten gegangen seien.

195 Da Tragsa als eigene Dienststelle der spanischen Verwaltung anzusehen ist, kann der EAGFL Kosten, die nicht die Verwaltung und Kontrolle der Arbeiten betreffen, sowie allgemeine Kosten übernehmen, die im Zusammenhang mit der Durchführung des Projekts der Anlage der Ölkartei entstanden sind. Die Fi-

nanzierung der Ausgaben zur Deckung dieser Kosten muss jedoch konkret gerechtfertigt werden, wenn diese Kosten höher als die gewöhnlich genehmigten allgemeinen Kosten sind.

196 Das Königreich Spanien hat die Plausibilität des hohen Betrags der allgemeinen Kosten im Zusammenhang mit der Anlage der Ölkartei nicht dargetan. Im Übrigen bestreitet es nicht, dass Tragsatec, die etwa 200 Projekte verwaltet, keine vorhabensspezifische Buchhaltung führt.

197 Selbst wenn das vom Königreich Spanien angeführte Schreiben Nr. 3478 des EAGFL vom 18. Oktober 1993, in dem den spanischen Behörden mitgeteilt wurde, dass die beabsichtigte Ausgabe den Kriterien in Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung Nr. 154/75 entspreche, als eine allgemeine vorherige Zustimmung angesehen worden wäre, hätte dieses Schreiben den Mitgliedstaat nicht davon befreit, später im Einzelnen die von ihm getätigten Ausgaben und deren Art nachzuweisen. Dies gilt vor allem deshalb, weil das Schreiben des Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentation vom 8. September 1993, auf das sich das Schreiben des EAGFL bezieht, und die in die Akte aufgenommenen Anlagen zu dem Schreiben des Ministerio die allgemeinen Kosten nicht ausdrücklich erwähnen.

198 Somit ist der Klagegrund, der auf die Ablehnung der Finanzierung der allgemeinen Kosten über 2 % des gesamten Vertragspreises für die Arbeiten hinaus gestützt worden ist, zurückzuweisen.

c) Zu der pauschalen Berichtigung in Höhe von 10 % der für eine Finanzierung in Betracht kommenden Ausgaben wegen Auftragsvergabe ohne vorherige Ausschreibung

i) Vorbringen der Parteien

199 Das Königreich Spanien macht geltend, die unmittelbare Vergabe der Arbeiten sei nach den für öffentliche Aufträge geltenden spanischen Rechtsvorschriften er-

folgt, nach denen ein solches Verfahren von dem zuständigen Organ (Ministerrat) aus technischen Gründen oder in Ausnahmefällen beschlossen werden könne. Im vorliegenden Fall sei das zuständige Organ der Auffassung gewesen, dass wegen der Vertraulichkeit der für die Anlage einer Ölkartei übermittelten Informationen ein solcher Ausnahmefall vorgelegen habe, der es gerechtfertigt habe, keine Ausschreibung durchzuführen. Aber selbst wenn das Königreich Spanien gegen die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften für öffentliche Aufträge verstoßen hätte, sähen diese Vorschriften keine Sanktion beim Rechnungsabschluss des EAGFL vor.

200 Die Kommission weist darauf hin, dass die Tatsache, dass Tragsa eine Dienststelle der Verwaltung sei, einen Verstoß gegen die Gemeinschaftsvorschriften über öffentliche Aufträge nicht ausschließe.

201 Sie ist der Meinung, dass die Richtlinie 77/62/EWG des Rates vom 21. Dezember 1976 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge (ABl. 1977, L 13, S. 1) auf den vorliegenden Fall anwendbar sei und das Königreich Spanien insbesondere Artikel 9 dieser Richtlinie nicht eingehalten habe, der zusammen mit Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung Nr. 154/75 zu sehen sei.

202 Im vorliegenden Fall habe das Königreich Spanien der Kommission weder die Informationen nach Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung Nr. 154/75 noch eine Mitteilung nach Artikel 9 der Richtlinie 77/62 zukommen lassen. Die unmittelbare Vergabe der Arbeiten für die Ölkartei an Tragsa, insbesondere wegen der Vertraulichkeit der Daten, sei nicht gerechtfertigt. Zumindest seien Zweifel angebracht, ob die Erklärung des Königreichs Spanien mit der Gemeinschaftsregelung in Einklang stehe.

ii) Würdigung durch den Gerichtshof

203 Es ist daran zu erinnern, dass der EAGFL nur Interventionen finanziert, die gemäß den im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte anwendbaren Vorschriften des Gemeinschaftsrechts vorgenommen werden. Auch wenn, wie die spanische Regierung geltend gemacht hat, ein Verstoß gegen Vorschriften, die nicht diese Organisation betreffen, nicht ohne weiteres eine finanzielle Berichtigung im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EAGFL auslöst, müssen sich die Mitgliedstaaten nach Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 nichtsdestoweniger vergewissern, dass die vom EAGFL finanzierten Maßnahmen ordnungsgemäß durchgeführt worden sind. Dabei können Maßnahmen nicht als ordnungsgemäß angesehen werden, die unter Verstoß gegen die Gemeinschaftsregelung über öffentliche Aufträge durchgeführt worden sind. Deshalb kann ein Verstoß gegen diese Regelung eine finanzielle Berichtigung grundsätzlich rechtfertigen.

204 Zu der Frage, wie sich die Tatsache auswirkt, dass Tragsa als Teil der öffentlichen Verwaltung anzusehen ist, ist festzustellen, dass der Gerichtshof eine Ausnahme von der Anwendung der Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge zugelassen hat, die als „In House Providing" bezeichnet wird und die die von einem öffentlichen Auftraggeber mit bestimmten öffentlichen Einrichtungen, die mit ihm Verbindungen unterhalten, geschlossenen Verträge betrifft. Die Grenzen dieser Ausnahme sind insbesondere in den Urteilen vom 18. November 1999 in der Rechtssache C-107/98 (Teckal, Slg. 1999, I-8121, Randnr. 50) und vom 7. Dezember 2000 in der Rechtssache C-94/99 (ARGE Gewässerschutz, Slg. 2000, I-11037, Randnr. 40) dargelegt. Nach diesen Urteilen liegt in Ermangelung einer ausdrücklichen Ausnahme ein öffentlicher Auftrag grundsätzlich schon dann vor, wenn der Vertrag zwischen einer Gebietskörperschaft und einer rechtlich von dieser verschiedenen Person geschlossen worden ist. Etwas anderes kann nur dann gelten, wenn die Gebietskörperschaft über die fragliche Person eine Kontrolle ausübt wie über ihre eigenen Dienststellen und wenn diese Person zugleich ihre Tätigkeit im Wesentlichen für die Gebietskörperschaft oder die Gebietskörperschaften verrichtet, die ihre Anteile innehaben.

205 So verhält es sich im vorliegenden Fall. Nach Artikel 88 Absatz 4 des Gesetzes Nr. 66/97 vom 30. Dezember 1997 ist Tragsa als Hilfsmittel und technischer Dienst der spanischen Verwaltung verpflichtet, selbst oder über ihre Tochtergesell-

schaften ausschließlich die Arbeiten durchzuführen, mit denen die allgemeine staatliche Verwaltung, die Autonomen Regionen und die diesen unterstellten öffentlichen Einrichtungen sie betrauen. Nach den Absätzen 1 und 2 dieser Bestimmung ist Tragsa ein staatliches Unternehmen, an dessen Gesellschaftskapital sich die Autonomen Regionen durch den Erwerb von Aktien beteiligen können.

206 Somit waren die spanischen Behörden berechtigt, die Arbeiten für die Anlage der Ölkartei ohne Durchführung einer Ausschreibung an Tragsa zu vergeben.

207 Infolgedessen ist die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären, soweit sie die pauschale Berichtigung von 10 % der für eine Finanzierung in Betracht kommenden Gesamtausgaben für die Erstellung der Ölkartei betrifft.

B — *Zu den Verbrauchsbeihilfen für Olivenöl*

1. Zur Weigerung des EAGFL, Verbrauchsbeihilfen für zwei Abfüllbetriebe ganz oder teilweise zu übernehmen

208 Unter 4.7.3.2 Absatz 1 des Zusammenfassenden Berichts wird ausgeführt, dass der EAGFL in Einklang mit seinem im Haushaltsjahr 1992 eingenommenen Standpunkt und seinen Ankündigungen gegenüber den spanischen Behörden im Zusammenhang mit demselben Haushaltsjahr eine punktuelle finanzielle Berichtigung für zwei Abfüllbetriebe vorgeschlagen habe. Es habe sich um die Unternehmen J. S. Fernandez und N. R. Sevillano gehandelt.

a) Das Unternehmen J. S. Fernández

209 Da die Kontrollen des EAGFL Mängel bei der Bestandsbuchführung des Unternehmens J. S. Fernández (im Folgenden: Fernández) aufgedeckt hatten, wurde aus diesem Grund eine finanzielle Berichtigung von 10 % vorgenommen.

i) Vorbringen der Parteien

210 Das Königreich Spanien macht geltend, dass nur eine einzige Unregelmäßigkeit vorgelegen habe, nämlich die fehlende Übereinstimmung zwischen den tatsächlichen Lagerbeständen und den verbuchten Beständen an leeren Umschließungen. Die größte Abweichung, die festgestellt worden sei, habe die leeren 25-Liter-Umschließungen betroffen (11 358 kg). Diese seien jedoch nicht für Olivenöl verwendet worden, für das Beihilfe gezahlt werde; aus diesem Grund habe das Unternehmen sie nicht in den Büchern vermerkt. Es habe erklärt, dass es sich um einen Restposten seiner Tätigkeit vor seiner Beteiligung am System der Verbrauchsbeihilfen handele. Die anderen Abweichungen, die die Verbrauchsbeihilfe beträfen, beliefen sich auf 202 Liter bei den leeren Umschließungen von einem Liter bzw. 0,5 Liter und auf 26 Liter bei abgefülltem Öl. Die Diskrepanz von nur 202 Liter beihilfefähigem Öl bei den Beständen könne nicht als derart schwerwiegend angesehen werden, dass ein Ausschluss des Unternehmens von der Beihilferegelung gerechtfertigt wäre. Diese Menge betrage nur 0,01 % der Fernandez für das Wirtschaftsjahr 1992/1993 gezahlten Beihilfen.

211 Die Kommission stellt fest, dass das Königreich Spanien Unregelmäßigkeiten eingeräumt habe. Die finanzielle Berichtigung, um die es gehe, sei eine Fortführung der Berichtigung, die bereits für das Haushaltsjahr 1992 vorgenommen worden sei. Die Gründe und Argumente, weshalb sie eine solche Berichtigung für notwendig gehalten habe, hätten im Haushaltsjahr 1993 fortbestanden. Die Höhe des bei dem Kontrollbesuch aufgedeckten Unterschiedes müsse im Verhältnis zur Gesamtheit der bei diesem Besuch kontrollierten Bestände und nicht zur Gesamtheit der Bestände während des betroffenen Wirtschaftsjahres beurteilt werden. Ein verhältnismäßig geringer Unterschied, der bei der zu einem bestimmten

Zeitpunkt durchgeführten Kontrolle festgestellt worden sei, könne bedeuten, dass die Unterschiede über das ganze Wirtschaftsjahr hin groß und sehr bedeutsam gewesen seien.

ii) Würdigung durch den Gerichtshof

212 Es ist festzustellen, dass gemäß Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3089/78 die Mitgliedstaaten ein Kontrollsystem einführen, das gewährleistet, dass für das Erzeugnis, für das die Beihilfe beantragt wird, auch ein Anspruch auf diese Beihilfe besteht.

213 Artikel 12 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2677/85 in der Fassung der Verordnung Nr. 571/91 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten für die Zwecke der in Artikel 7 der Verordnung Nr. 3089/78 genannten Kontrollen die Lagerbuchhaltung aller anerkannten Betriebe überprüfen. Sie prüfen außerdem stichprobenartig die Unterlagen der Finanzbuchhaltung, die die von diesen Betrieben getätigten Geschäfte belegen.

214 Nach diesem Artikel 12 Absatz 1 Unterabsätze 3 und 4 überprüfen die Mitgliedstaaten bei den in Unterabsatz 1 genannten Kontrollen die Übereinstimmung der Gesamtmengen an nicht abgefülltem und abgefülltem Öl sowie der leeren Umschließungen, die auf dem Gelände des Betriebes und dem Lagerort außerhalb dieses Betriebsgeländes im Sinne von Artikel 7 tatsächlich vorhanden sind, mit den Angaben aus der Lagerbuchführung. Bestehen Zweifel über die im Beihilfeantrag gemachten Angaben, so überprüfen die Mitgliedstaaten ebenfalls die Finanzbuchhaltung der anerkannten Betriebe.

215 Ferner hat nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben a, b und f der Verordnung Nr. 2677/85 in der Fassung der Verordnung Nr. 571/91 jeder Abfüllbetrieb eine tägliche Lagerbuchhaltung mit folgenden Angaben zu führen: die Olivenölbestände, aufgegliedert nach Ursprung und Art der Verpackung, die am Tag der Anerkennung und am Beginn eines jeden Wirtschaftsjahres vorhanden sind; Menge und Qualität jeder in den Betrieb eingegangenen Olivenölpartie, aufgegliedert nach Ursprung und Art der Verpackung, sowie Menge und Qualität des abgefüllten Olivenöls. Nach den Buchstaben d und e derselben Bestimmung muss die tägliche Lagerbuchhaltung auch Angaben über die Zahl der in den Betrieb eingegangenen unmittelbaren Umschließungen, aufgegliedert nach ihrem Fassungsvermögen, und über die Zahl der verwendeten unmittelbaren Umschließungen, aufgegliedert nach ihrem Fassungsvermögen, enthalten.

216 Im vorliegenden Fall bestreitet das Königreich Spanien nicht, dass die tatsächlichen Bestände an leeren Umschließungen von denen in der Buchführung abwichen.

217 Die Bestandsbuchhaltung entsprach somit nicht den Gemeinschaftsvorschriften. Zwar kann dieser Verstoß bei den leeren Umschließungen von 1 Liter bzw. 0,5 Liter und bei den 26 Litern abgefüllten Öls als geringfügig angesehen werden, doch war bei den leeren 25-Liter-Umschließungen, die nach Angabe des Königreichs Spanien nicht für beihilfefähiges Olivenöl verwendet worden sind, die Abweichung sehr groß.

218 Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat aber die Umschließungen mit einem Fassungsvermögen von über 5 Litern nicht von der Verpflichtung ausgenommen, sie in der Bestandsbuchhaltung aufzuführen, wie sich aus Artikel 3 Buchstaben d und e der Verordnung Nr. 2677/85 ergibt.

219 Nach alledem rechtfertigen die Anomalien, die bei dem Vergleich der tatsächlichen Bestände mit den verbuchten Beständen an leeren Umschließungen eine finanzielle Berichtigung von 10 % der Fernández gewährten Beihilfe.

220 Der Klagegrund betreffend die finanzielle Berichtigung in Höhe von 10 % der Fernández gewährten Beihilfe ist daher zurückzuweisen.

b) Das Unternehmen N. R. Sevillano

221 Da die Kontrollen des EAGFL ergeben hatten, dass sich der Beihilfeantrag des Unternehmens N. R. Sevillano (im Folgenden: Sevillano) auf eine größere Menge bezog als die, für die ein Beihilfeanspruch bestand, wurde eine finanzielle Berichtigung von 100 % vorgenommen.

i) Vorbringen der Parteien

222 Das Königreich Spanien verweist darauf, dass die AAO im vorliegenden Fall den SENPA darüber unterrichtet habe, dass sie 274 kg für Verkäufe, die vor der Zulassung von Sevillano getätigt worden seien, und 4 kg wegen eines Fehlers in der Bestandsbuchhaltung dieses Unternehmens abgezogen habe. Nach ihrer Meinung hat die Tatsache, dass die Ölmenge, für die eine Beihilfe beantragt worden sei, größer gewesen sei als die beihilfefähige Menge, nicht zu einem Widerruf der Zulassung führen können. Das Königreich Spanien macht insbesondere geltend, dass nach dem im März 1993 geänderten Artikel 12 Absatz 6 der Verordnung Nr. 2677/85 gegen den Betrieb eine Sanktion in Höhe des Drei- bis Achtfachen der zu Unrecht beantragten Beihilfe verhängt werde, bzw. der Mitgliedstaat, wenn sich die Menge, für die die Beihilfe zu Unrecht beantragt worden sei, auf 20 % oder mehr der aufgrund der Kontrolle als beihilfefähig anerkannten Menge belaufe, nicht nur die Geldbuße verhänge, sondern auch die Anerkennung des Betriebs für einen Zeitraum von einem Jahr bis drei Jahren widerrufe. Sevillano habe im Februar 1992 eine Beihilfe für 15 371 kg beantragt. Die AAO habe ihr einen Anspruch auf Beihilfe für 15 097 kg zuerkannt, so dass sich ein Mehrbetrag von nur 274 kg oder 1,81 % im Verhältnis zu der beihilfefähigen Menge ergebe. Für das Königreich Spanien verstößt die finanzielle Berichtigung damit offenkundig gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

223 Die Kommission macht geltend, der Beihilfeantrag für eine größere Ölmenge als die, auf die Sevillano Anspruch gehabt habe, hätte zum unverzüglichen Widerruf der Anerkennung dieses Unternehmens führen müssen. Zum Zeitpunkt der Aufdeckung der Unregelmäßigkeit des Beihilfeantrags sei die Änderung des genannten Absatzes 6 durch die Verordnung Nr. 643/93 noch nicht in Kraft getreten gewesen.

224 Bei einem Kontrollbesuch seien zahllose Unregelmäßigkeiten festgestellt worden, die sich nicht auf die vom Königreich Spanien genannten beschränkten.

ii) Würdigung durch den Gerichtshof

225 Es steht außer Streit, dass die Verbrauchsbeihilfe für 278 kg zu Unrecht beantragt worden ist.

226 Aus der Randnummer 52 des Urteils vom 6. Juli 2000 in der Rechtssache C-45/97 (Spanien/Kommission, Slg. 2000, I-5333), die Artikel 12 Absatz 6 der Verordnung Nr. 2677/85 in seiner ursprünglichen Fassung betrifft, ergibt sich, dass die zuständige Behörde, die die Schwere des Verstoßes berücksichtigen muss, schon deswegen verpflichtet ist, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. In Randnummer 54 desselben Urteils hat der Gerichtshof festgestellt, dass Artikel 12 Absatz 6 in der Fassung der Verordnung Nr. 643/93 lediglich die Kriterien klarstellt, nach denen sich nach Ansicht der Kommission die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Fall der Verhängung von Sanktionen richtet. Nach der neuen Fassung der genannten Bestimmung findet die Sanktion des Widerrufs der Betriebsanerkennung nur Anwendung, wenn die Menge, für die zu Unrecht Beihilfe beantragt worden ist, 20 % der aufgrund der Kontrolle als beihilfefähig anerkannten Menge überschreitet.

227 Somit kann eine Überschreitung von 1,81 % der als beihilfefähig anerkannten Menge jedenfalls keinen Widerruf der Betriebsanerkennung rechtfertigen.

228 Die finanzielle Berichtigung von 100 % der angemeldeten Beihilfen beruht im Wesentlichen auf der unzutreffenden Auslegung, dass die Regelwidrigkeit des Beihilfeantrags wegen Überschreitung der beihilfefähigen Menge um 278 kg zum Widerruf der Betriebsanerkennung von Sevillano hätte führen müssen. Andere Unregelmäßigkeiten, die eine Berichtigung von 100 % gerechtfertigt hätten, hat die Kommission aber nicht substantiiert dargetan.

229 Infolgedessen ist die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären, soweit sie eine pauschale Berichtigung von 100 % der Beihilfen vorsieht, die im Fall von Sevillano angemeldet wurden.

2. Zur pauschalen Berichtigung von 2 % der gesamten vom Königreich Spanien als Verbrauchsbeihilfe für Olivenöl angemeldeten Ausgaben

230 Die Kommission führt unter 4.7.3.2 des Zusammenfassenden Berichts aus, anlässlich einer Kontrollreise vom 22. bis 26. Januar 1996 zur Prüfung der ordnungsgemäßen Anwendung der Verordnung Nr. 4045/89 hätten mehrere Verstöße festgestellt werden können, die im Schreiben Nr. 14826 vom 3. April 1996 aufgeführt seien, insbesondere das Fehlen einer Finanzbuchführung, die unvollständige Bestandsbuchführung und die Oberflächlichkeit der Gegenkontrollen.

231 Im Einzelnen habe sich die stichprobenartige Überprüfung von Geschäftsunterlagen der Bestandsbuchführung auf die Feststellung ihres bloßen Vor-

handenseins beschränkt, obwohl es aus Gründen der Effizienz dieser Überprüfung notwendig gewesen wäre, diese auch auf die Erfassung in der Finanzbuchführung zu erstrecken, was ein internationaler Kontrollgrundsatz sei. Der Umstand, dass die AAO bei ihren Kontrollen das Fehlen der Finanzbuchhaltung habe übersehen können, sei ein Beleg dafür, dass die Effizienz dieser Kontrollen verbesserungsbedürftig sei.

232 In dem Bericht über den Kontrollbesuch der AAO am 27. Januar 1994 in den Räumlichkeiten des Unternehmens Corporacíon Industrial Andalusa SA (im Folgenden: Andalusa) hätten die Kontrolleure lediglich angegeben, wo sich die Finanzbuchhaltung befunden habe. Zu verlangen sei aber, dass die Finanzbuchhaltung des betreffenden Unternehmens bei den Kontrollen der AAO zur Verfügung stehe.

233 Unter 4.7.3.2.4 des Zusammenfassenden Berichts wird ausgeführt, dass das Niveau und die Qualität der Gegenkontrollen der AAO ungewöhnlich niedrig gewesen seien. So habe die AAO in einem konkreten Fall festgestellt, dass die theoretische Press- und Lagerkapazität des betreffenden Unternehmens „mit der Monatserzeugung gemäß der Bestandsbuchführung vereinbar erscheint, vorausgesetzt, dass der Betrieb mit mehr als einer Acht-Stunden-Schicht gearbeitet hat". Dieser Punkt hätte aber, um die Kontrollverpflichtungen nach Artikel 7 der Verordnung Nr. 3089/78 zu erfüllen, von der Agentur systematisch geprüft und festgestellt werden müssen, z. B. anhand der Lohnabrechnungen der Arbeitnehmer.

234 Die dringende Notwendigkeit einer Verbesserung des Kontrollsystems sei bereits im Schreiben Nr. 22798 des EAGFL vom 13. Juni 1995, das das Haushaltsjahr 1992 betroffen habe, angemahnt worden. Im Schreiben Nr. 18759 des EAGFL vom 13. Juni 1996 sei eine Reihe von Verbesserungen genannt, die im Haushaltsjahr 1995 und in den folgenden Jahren gemacht worden seien. Die Ausgaben des Königreichs Spanien für die Verbrauchsbeihilfe für Olivenöl, die für das Haushaltsjahr 1993 gemeldet worden seien, seien jedoch im Rahmen einer Kontrollregelung getätigt worden, die im Hinblick auf mehrere für die Feststellung der Ordnungsgemäßheit der Ausgabe wesentliche Elemente mangelhaft gewesen sei. Die bei den vorangegangenen Rechnungsabschlüssen festgestellten Mängel und die Mängel, die sich bei der Kontrolle vom 22. bis 26. Januar 1996 bezüglich der ordnungsgemäßen Anwendung der Verordnung Nr. 4045/89 gezeigt hätten, ließen darauf schließen, dass dem EAGFL tatsächlich Verluste drohten.

a) Vorbringen der Parteien

235 Das Königreich Spanien macht zunächst geltend, der EAGFL habe die finanzielle Berichtigung vorgenommen, ohne gemäß Artikel 9 der Verordnung Nr. 729/70 eine Kontrolle vor Ort im Rahmen des Rechnungsabschlusses für das Haushaltsjahr 1993 durchgeführt zu haben, so dass die verhängte Sanktion keine Rechtsgrundlage habe. Konkret habe 1993 kein Kontrollbesuch des EAGFL stattgefunden. Die in Rede stehende Sanktion beruhe somit auf Kontrollbesuchen für den Rechnungsabschluss des Haushaltsjahres 1992.

236 Das Königreich Spanien weist weiter darauf hin, dass Kontrollen, die die AAO zur Überprüfung der Richtigkeit der Angaben in den von den Abfüllbetrieben eingereichten Beihilfeanträgen durchgeführt habe, niemals den Kontrollen gleichgestellt werden könnten, die im Rahmen der Verordnung Nr. 4045/89 von anderen — nationalen oder gemeinschaftlichen — Stellen durchgeführt werden. Die Agentur müsse die erforderlichen Kontrollen zur Überprüfung der Angaben unter Einhaltung der allgemeinen Fristen des Artikels 9 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2677/85 sowie ihrer Verpflichtungen aus Artikel 12 Absatz 1 bezüglich der Zahl von Besuchen bei den Abfüllbetrieben und aus dem Tätigkeitsprogramm für jedes Wirtschaftsjahr durchführen. Angesichts der Unterschiedlichkeit der zu prüfenden Punkte müsse sich die AAO bei ihren Besuchen auf die wichtigsten Aspekte konzentrieren. So könne sie die Finanzbuchhaltung der Abfüllbetriebe nicht vollständig überprüfen, um die vorgelegten Beihilfeanträge zu kontrollieren. Wie gründlich die Kontrollen durchgeführt würden, hänge vom Zufall ab, wenn in dem kontrollierten Unternehmen kein anomales Verhalten festgestellt worden sei.

237 Das Königreich Spanien weist ergänzend darauf hin, dass die Berichtigung sich in erster Linie auf Unregelmäßigkeiten stütze, die im Unternehmen Andalusa festgestellt worden seien, dass im Haushaltsjahr 1993 keine Verbrauchsbeihilfe erhalten habe.

238 Bis 1996 sei die Bestandsbuchhaltung der Abfüllunternehmen nur in Zweifelsfällen überprüft worden. Die Ergebnisse der Überprüfungen bei dem Unternehmen Andalusa seien — unter Berücksichtigung der Tatsache, dass es sich um den ersten Kontrollbesuch nach der Zulassung dieses Unternehmens zum System der Verbrauchsbeihilfe gehandelt habe — als ausreichend angesehen wurde, um die Übereinstimmung der Ölmenge, für die Beihilfe beantragt worden sei, mit den Mengen, die in den Betrieb eingegangen seien oder ihn verlassen hätten, gemäß Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3089/78 festzustellen.

239 Zu der unter 4.7.3.2.4 des Zusammenfassenden Berichts erwähnten Abfüll- und Lagerkapazität des Unternehmens trägt das Königreich Spanien vor, dass die vom Direktor dieses Unternehmens vorgelegten Lohnabrechnungen insoweit Zweifel geweckt hätten. In der betreffenden Region sei es aber aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit leicht, vorübergehend Personal für die Abfüllung zu bekommen. Es sei leicht verständlich, dass der Eigentümer, um wegen solcher vorübergehender Beschäftigungsverhältnisse nicht nach den Sozialbestimmungen zur Verantwortung gezogen zu werden, die Beschäftigung solcher Arbeitnehmer leugne und die den tatsächlich gezahlten Löhnen entsprechenden Lohnabrechnungen nicht vorlege. Dies sei jedoch kein ausreichender Beweis dafür, dass die Abfüllarbeiten nicht außerhalb des achtstündigen Arbeitstages im Rahmen von Überstunden ausgeführt worden seien.

240 Zu den vom EAGFL verlangten Verbesserungen des Kontrollsystems der AAO führt das Königreich Spanien aus, dass die Empfehlungen des EAGFL im Schreiben Nr. 22798 vom 13. Juni 1995 nach dem Eingang dieses Schreibens im Juni 1995 in die Kontrollverfahren der Agentur übernommen worden seien.

241 Die Kommission macht geltend, der EAGFL habe festgestellt, dass die spanischen Behörden nach der Feststellung schwerer Mängel im Rahmen des Rechnungsabschlusses für das Haushaltsjahr 1992 ihr Kontrollverfahren nicht geändert

hätten. Aus dem Schreiben Nr. 14826 des EAGFL vom 3. April 1996 ergebe sich, dass dieser bei seiner Kontrollreise vom 22. bis 26. Januar 1996 „außerdem" zwei Unternehmen, nämlich Andalusa und Olior Porcuna SA (im Folgenden: Porcuna) besucht habe. In diesem Schreiben seien unzählige sehr schwere Unregelmäßigkeiten aufgeführt worden, die bei dem einen oder anderen dieser Unternehmen aufgedeckt worden seien.

242 Diese beiden Kontrollen hätten dem EAGFL zudem die Wirkungslosigkeit und Unzulänglichkeit der Kontrollen der AAO bestätigt. Die Prüfberichte der AAO nach der Durchführung der Kontrollen in diesen Unternehmen zeigten, das die meisten Unregelmäßigkeiten nicht einmal entdeckt worden seien.

243 Die Kommission macht in diesem Zusammenhang geltend, die schweren Mängel, die bei dem Kontrollsystem der spanischen Behörden festgestellt worden seien, stellten einen allgemeinen Verstoß gegen die geltende Regelung dar, der in jedem Unternehmen, das die erforderliche Zulassung besitze und insoweit der Kontrollregelung unterliege — unabhängig davon, ob es in einem bestimmten Wirtschaftsjahr eine Beihilfe erhalten habe —, nachgewiesen werden könne. Jedenfalls bestehe immer zwischen dem Zeitpunkt der Antragstellung und dem der Auszahlung der Beihilfe ein zeitlicher Abstand, vergleichbar dem zwischen dem Wirtschaftsjahr und dem Haushaltsjahr.

244 Zu der Abfüll- und Lagerkapazität bemerkt die Kommission, das Königreich Spanien ziehe zur Verteidigung des kontrollierten Unternehmens Argumente und Rechtfertigungen heran, die dieses selbst nicht angeführt habe. Wenn die Abfüllkapazität des Unternehmens angesichts der vom Leiter des Unternehmens vorgelegten Lohnabrechnungen unmöglich erscheine, müsse gegebenenfalls dieser den Widerspruch erklären. Nichts spreche dafür oder beweise, dass die Behauptung der vorübergehenden Beschäftigung der Wirklichkeit entspreche. Es könne daher nicht garantiert werden, dass diese Unregelmäßigkeit nicht auf einem Betrug bei der Meldung der Abfüllkapazität beruhe.

b) Würdigung durch den Gerichtshof

245 Wie in den Randnummern 46 und 47 dieses Urteils festgestellt, obliegt es der Kommission, einen Verstoß gegen die Regeln der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte nachzuweisen. Sie braucht jedoch nicht die Unzulänglichkeit der Kontrollen der nationalen Verwaltungen und die Unrichtigkeit der von ihnen vorgelegten Zahlen erschöpfend darzutun, sondern muss lediglich ein Beweismittel für die ernsthaften und vernünftigen Zweifel vorlegen, die sie hinsichtlich dieser Kontrollen oder dieser Zahlen hegt.

246 Der EAGFL hat in seinem Schreiben Nr. 22798 vom 13. Juni 1995, das das Haushaltsjahr 1992 betraf, im Rahmen des Rechnungsabschlusses dieses Haushaltsjahres Mängel des eingeführten Kontrollsystems festgestellt und Empfehlungen zur Verbesserung der Kontrollen ausgesprochen. Er kündigte an, dass ohne solche Verbesserungen pauschale finanzielle Berichtigungen auch für spätere Haushaltsjahre vorgenommen werden müssten. Verbesserungen stellte er jedoch erst ab dem Haushaltsjahr 1995 fest.

247 Das Königreich Spanien hat diese Feststellung nicht widerlegt. In ihrer Erwiderung hat es erklärt, dass die Empfehlungen in diesem Schreiben nach dessen Eingang im Juni 1995 in die Kontrollverfahren der AAO übernommen worden seien, damit diese den Anforderungen des EAGFL entsprächen. Es hat jedoch nicht geltend gemacht, dass diese Empfehlungen bei den Überprüfungen im Haushaltsjahr 1993 berücksichtigt worden seien. Somit sind die schweren Mängel des Kontrollsystems, die in dem vom Rechnungsabschluss für 1992 erfassten Zeitraum festgestellt wurden, in dem dem Haushaltsjahr 1993 entsprechenden Wirtschaftsjahr nicht abgestellt worden.

248 Dies gilt unabhängig von der Beurteilung der Wirksamkeit der Kontrollen der Dienststellen der AAO in den Unternehmen Andalusa und Porcuna.

249 Infolgedessen ist die Rüge des Königreichs Spanien, das die pauschale Berichtigung in Höhe von 2 % der gesamten vom Königreich Spanien als Verbrauchsbeihilfe für Olivenöl gemeldeten Ausgaben nicht gerechtfertigt gewesen sei, zurückzuweisen.

C — *Zur Erzeugungsbeihilfe für Trockenfutter*

250 Wie unter 4.7.5.1 des Zusammenfassenden Berichts ausgeführt wird, habe der EAGFL in den letzten Wirtschaftsjahren eine außerordentliche Zunahme der erzeugten Trockenfuttermengen und der Beihilfeanträge festgestellt, obwohl die spanischen Tierbestände nicht die gleiche Entwicklung genommen hätten. Dieser Umstand sowie die rasche Verdrängung sonnengetrockneten Trockenfutters durch künstlich getrocknetes und das Aufkommen florierender Trocknungsbetriebe in den letzten Jahren hätten die Überprüfung der korrekten Anwendung der Rechtsvorschriften in Spanien erfordert.

251 Bei dieser Überprüfung habe der EAGFL festgestellt, dass die Kontrolle des beihilfebegründenden Tatbestands, d. h. des Ausgangs der Futtermittel aus dem Betrieb, sich auf die Überprüfung der vorgelegten Verkaufsrechnung und der vom Betrieb selbst ausgestellten Wiegekarte beschränkt habe.

252 Der EAGFL habe bei mehreren Kontrollbesuchen vor Ort auch festgestellt, dass ein Feuchtigkeitsgehalt bei der Anlieferung zwischen 20 % und 25 % in Spanien üblich sei (niedrigster festgestellter Feuchtigkeitsgehalt 16 %). Solche Erzeugnisse hätten die Merkmale von sonnengetrocknetem Trockenfutter. Infolgedessen

hätten die spanischen Behörden diese Erzeugnisse als sonnengetrocknetes Trockenfutter betrachten und die dafür vorgesehene Beihilfe gewähren müssen. Sie hätten daher wirksame Maßnahmen treffen müssen, um die Gefahr, die die Deklarierung eines sonnengetrockneten Futters als künstlich getrocknetes Futter (unter Inanspruchnahme des doppelten Beihilfesatzes) für die Gemeinschaftsmittel darstelle, abzuwehren.

1. Vorbringen der Parteien

253 Das Königreich Spanien macht geltend, das Hauptargument, dass die spanischen Behörden die Futtermittel wegen ihrer Feuchtigkeit bei der Anlieferung an den Betrieb als sonnengetrocknetes Futter hätten behandeln müssen, sei nicht schlüssig. Da die Gemeinschaftsregelung keinen Mindestfeuchtigkeitsgehalt des Erzeugnisses festgelegt habe, wenn dieses dem Trocknungsprozess unterzogen werde, könne der EAGFL ein solches Erfordernis nicht einseitig aufstellen. In der Gemeinschaftsregelung seien für Trockenfutter keine anderen Bedingungen festgelegt als der Proteingehalt und der Feuchtigkeitsgehalt bei der Auslieferung. Daher sei eine Berichtigung, die auf andere Erfordernisse gestützt werde, nicht gerechtfertigt.

254 Die Kommission hält dem entgegen, die spanischen Behörden hätten, indem sie keinen Mindestfeuchtigkeitsgehalt der Futtermittel als Kontrollmaßnahme für die betreffende Beihilfe festgesetzt hätten, gegen die Gemeinschaftsregelung verstoßen, wie sich aus Sinn und Zweck der Erzeugungsbeihilfe für Trockenfutter ergebe.

2. Würdigung durch den Gerichtshof

255 Es ist darauf hinzuweisen, dass Artikel 1 der Verordnung Nr. 1117/78 zwischen den künstlich und den auf andere Weise, d. h. an der Sonne getrockneten Fut-

termitteln unterscheidet; für Letztere gilt Artikel 1 Buchstabe b zweiter und vierter Gedankenstrich dieser Bestimmung. Die Beihilfe für sonnengetrocknete Erzeugnisse entspricht der für künstlich getrocknete Erzeugnisse, verringert um einen Betrag, der den unterschiedlichen Produktionskosten der künstlich und der sonnengetrockneten Erzeugnisse Rechnung trägt (Artikel 5 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung).

256 Das Königreich Spanien bestreitet weder, dass die erzeugten Mengen, für die Beihilfe beantragt wurde, erheblich zunahmen, oder dass der Viehbestand entsprechend gewachsen wäre, noch dass die sonnengetrockneten Futtermittel rasch durch künstlich getrocknete Futtermittel verdrängt worden sind und in den letzten Jahren neue florierende Trocknungsbetriebe entstanden sind. Angesichts dieser Feststellungen ist es wahrscheinlich, dass in Wirklichkeit ein Teil des angeblich künstlich getrockneten Futters abgesetzt werden konnte, ohne tatsächlich künstlich getrocknet worden zu sein.

257 Nach Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 haben die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sich zu vergewissern, dass die durch den EAGFL finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt wurden, um Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen und um die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wieder einzuziehen.

258 Wie der Generalanwalt in Nummer 360 seiner Schlussanträge zu Recht ausgeführt hat, muss das von den Mitgliedstaaten eingeführte Kontrollsystem daher geeignet sein, Betrügereien aufzudecken, die im Fall der Verarbeitungsbetriebe darin bestehen können, dass Erzeugerbeihilfen für künstlich getrocknete Futtermittel bezogen werden, obwohl die erzeugten Futtermittel an der Sonne getrocknet wurden, so dass die künstliche Trocknung kaum oder überhaupt nicht stattgefunden hat und kaum oder keine Kosten für diesen Vorgang angefallen sind.

259 Die Festsetzung eines Mindestfeuchtigkeitsgehalts, um anhand eines objektiven, physikalisch messbaren Kriteriums betrügerische Praktiken leichter aufzudecken, ist ein geeignetes Mittel, um das Risiko auszuschalten, dass Erzeugerbeihilfe für Trockenfutter zu Unrecht gezahlt wird, auch wenn dieses Mittel in der Gemeinschaftsregelung nicht vorgesehen ist.

260 Entgegen der Ansicht der Kommission stellt eine solche Maßnahme aber nicht das einzig mögliche Mittel zur Verhinderung von Betrügereien dar. Die Nichtfestsetzung eines solchen Mindestgehalts lässt daher nicht den Schluss auf einen Verstoß gegen Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 zu.

261 Nichtsdestoweniger fällt es in die Verantwortlichkeit des betreffenden Mitgliedstaats, sich zu vergewissern, dass die vom EAGFL finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind.

262 Das Königreich Spanien hat nicht nachgewiesen, dass sein Kontrollsystem, d. h. die alleinige Verwendung der vom Verarbeitungsunternehmen ausgestellten Wiegekarten und Rechnungen, tatsächlich die Gefahr verringert hat, dass praktisch schon trockene Erzeugnisse in die Anlagen zur künstlichen Trocknung eingefüllt werden.

263 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Bekämpfung von Betrügereien größte Bedeutung zukommt. Die tatsächliche und ordnungsgemäße Durchführung der vom EAGFL finanzierten Maßnahmen muss auch in Fällen wirksam sichergestellt werden, in denen die Gemeinschaftsregelung hierfür keine genauen Mittel vorsieht.

264 Nach alledem ist die Rüge eines Verstoßes gegen die Gemeinschaftsregelung über die Erzeugungsbeihilfe für Trockenfutter zurückzuweisen.

D — *Zum Verstoß gegen allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts*

265 Die spanische Regierung macht allgemein geltend, dass die angefochtene Entscheidung sich auf irrige und subjektive Erwägungen stütze und insbesondere gegen die Grundsätze des rechtlichen Gehörs der ordnungsgemäßen Verwaltung, der Gesetzmäßigkeit der Sanktionen und, hilfsweise, gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße. Im Übrigen seien die erhobenen Vorwürfe nicht bewiesen.

1. Zum Fehlen von Beweisen

266 Zu dem Klagegrund, dass es für die Vorwürfe der Kommission keine Beweise gebe, genügt die Feststellung, dass der Gerichtshof die Beweise für die finanzielle Berichtigung unter Berücksichtigung der Beweislastverteilung im Rahmen einer Nichtigkeitsklage eines Mitgliedstaats gegen eine Entscheidung der Kommission über den Rechnungsabschluss des EAGFL prüft. Diesbezüglich ist die Frage, ob Beweismittel vorgelegt worden sind, bereits bei den Klagegründen geprüft worden, die vom Königreich Spanien geltend gemacht und vorstehend gewürdigt worden sind; das Fehlen von Beweisen kann nicht als besonderer Klagegrund ohne Bezug zu einer konkreten Situation geltend gemacht werden.

2. Zu den „Grundsätzen der Anhörung" der anderen Partei und der ordnungsgemäßen Verwaltung

267 Das Königreich Spanien rügt im Wesentlichen, dass die Kommission seine Feststellungen außer Betracht gelassen habe, da sie diese weder bestritten noch zurückgewiesen habe.

268 Dazu ist festzustellen, dass die Kommission zwar die von dem betreffenden Mitgliedstaat angeführten Argumente und Beweise gewissenhaft prüfen muss, um anhand der vorgelegten Beweise die Rechtmäßigkeit der zu treffenden Entscheidung beurteilen zu können, nichtsdestoweniger aber nicht verpflichtet ist, sie ausdrücklich zu bestreiten oder zurückzuweisen.

3. Zum Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Sanktionen

269 Hierzu genügt der Hinweis, dass die Kommission, wie sich aus Randnummer 45 dieses Urteils ergibt, nach den Artikeln 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70 nur in Übereinstimmung mit den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts gezahlte Beträge zu Lasten des EAGFL übernehmen darf. Infolgedessen können die im vorliegenden Fall vorgenommenen Berichtigungen nicht als Sanktionen angesehen werden, sondern sind die notwendige Folge der vom Königreich Spanien zu Unrecht geleisteten Zahlungen.

270 Zu dem Erfordernis eines Nachweises der Möglichkeit eines ernsthaften Schadens für den Gemeinschaftshaushalt ist, wie bereits in Randnummer 46 dieses Urteils ausgeführt worden ist, festzustellen, dass die Kommission nicht verpflichtet ist, das Vorhandensein eines Schadens nachzuweisen, sondern sich darauf beschränken kann, ernsthafte Indizien hierfür anzugeben (Urteil Irland/Kommission, Randnr. 29).

4. Zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

271 Hierzu ist festzustellen, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bei der Vornahme der finanziellen Berichtigungen berücksichtigt werden muss, damit diese sich auf das beschränken, was angesichts der Schwere der festgestellten Verstöße

tatsächlich erforderlich ist. Die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bezüglich der den beiden anerkannten Erzeugerorganisationen gezahlten Erzeugungsbeihilfe und der einem Abfüllbetrieb gezahlten Verbrauchsbeihilfe ist bereits bei der Prüfung der Rügen untersucht worden, die das Königreich Spanien hierzu geltend gemacht hat.

272 Was allgemein die Beihilferegelung für die Erzeugung und den Verbrauch von Olivenöl oder die Erzeugung von Trockenfutter angeht, so meint die spanische Regierung, den Nachweis erbracht zu haben, dass das Kontrollsystem in Spanien keine so erheblichen Mängel aufweise, wie von der Kommission behauptet worden sei.

273 Dazu genügt der Hinweis, dass die Kommission, was den Umfang der finanziellen Berichtigung betrifft, nach ständiger Rechtsprechung sogar die Übernahme sämtlicher Ausgaben durch den EAGFL ablehnen kann, wenn sie feststellt, dass es keine ausreichenden Kontrollmechanismen gibt (vgl. Urteil vom 18. Mai 2000 in der Rechtssache C-242/97, Belgien/Kommission, Slg. 2000, I-3421, Randnr. 122).

274 Nach alledem ist der Klagegrund eines Verstoßes gegen allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts zurückzuweisen.

Kosten

275 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission beantragt hat, dem Königreich Spanien die Kosten aufzuerlegen, und dieses mit seinem Vorbringen im Wesentlichen unterlegen ist, ist es zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Entscheidung 97/608/EG der Kommission vom 30. Juli 1997 zur Änderung der Entscheidung 97/333/EG über den Rechnungsabschluss der Mitgliedstaaten für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, im Haushaltsjahr 1993 finanzierten Ausgaben wird für nichtig erklärt, soweit sie die pauschale Berichtigung in Höhe von 100 % der für das Unternehmen N. R. Sevillano gemeldeten Beihilfen und die pauschale Berichtigung in Höhe von 10 % der gesamten für eine Finanzierung in Betracht kommenden Ausgaben zur Errichtung der Ölkartei betrifft.**

2. **Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.**

3. **Das Königreich Spanien trägt die Kosten des Verfahrens.**

Puissochet Gulmann Skouris

Macken Colneric

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 8. Mai 2003.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Sechsten Kammer

J.-P. Puissochet