URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)
1. Oktober 1998 *

In der Rechtssache C-27/94

Königreich der Niederlande, vertreten durch J. W. de Zwaan und J. S. van den Oosterkamp, Hilfsrechtsberater im Außenministerium, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Niederländische Botschaft, 5, rue C. M. Spoo, Luxemburg,

Kläger,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater T. van Rijn als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: C. Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

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

erläßt

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten H. Ragnemalm sowie der Richter R. Schintgen, G. F. Mancini (Berichterstatter), P. J. G. Kapteyn und G. Hirsch,

Generalanwalt: S. Alber
Kanzler: R. Grass

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 19. Mai 1998,

folgendes

Urteil

1 Das Königreich der Niederlande hat mit Klageschrift, die am 21. Januar 1994 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EG-Vertrag die teilweise Nichtigerklärung der Entscheidung 93/659/EG der Kommission vom 25. November 1993 über den Rechnungsabschluß der Mitgliedstaaten für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, im Haushaltsjahr 1990 finanzierten Ausgaben (ABl. L 301, S. 13; im folgenden: angefochtene Entscheidung) beantragt, soweit sie 3 317 344,26 HFL (im folgenden: streitiger Betrag) von der Gemeinschaftsfinanzierung ausschließt.

Die Gemeinschaftsregelung

2 Nach Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13) werden die Erstattungen bei der Ausfuhr nach dritten Ländern von der Abteilung Garantie des EAGFL finanziert, sofern sie nach Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte gewährt werden.

3 Nach Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung müssen sich die Mitgliedstaaten vergewissern, daß die durch den Fonds finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind, und Unregelmäßigkeiten verhindern und verfolgen. Gemäß Artikel 8 Absatz 2 hat die Gemeinschaft nicht die finanziellen Folgen der Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse zu tragen, die den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten sind.

4 Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 3665/87 der Kommission vom 27. November 1987 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen (ABl. L 351, S. 1) bestimmt:

„(1) Als Tag der Ausfuhr gilt der Zeitpunkt, an dem die Zollbehörden die Ausfuhranmeldung, aus der hervorgeht, daß eine Erstattung beantragt wird, annehmen.

(2) Der Tag der Annahme der Ausfuhranmeldung ist maßgebend für

a) den anzuwendenden Erstattungssatz, wenn die Erstattung nicht im voraus festgesetzt wurde,

b) die gegebenenfalls vorzunehmenden Berichtigungen des Erstattungssatzes, wenn die Erstattung im voraus festgesetzt wurde.

(3) Der Annahme der Ausfuhranmeldung ist jede andere Handlung gleichgestellt, die die gleiche Rechtswirkung wie diese Annahme hat.

(4) Der Tag der Ausfuhr ist maßgebend für die Feststellung von Menge, Art und Eigenschaften des ausgeführten Erzeugnisses.

(5) Das bei der Ausfuhr für die Inanspruchnahme einer Ausfuhrerstattung verwendete Dokument muß alle für die Berechnung des Ausfuhrerstattungsbetrags erforderlichen Angaben enthalten und insbesondere:

a) die Bezeichnung der Erzeugnisse nach der für die Ausfuhrerstattungen verwendeten Nomenklatur,

b) die Eigenmasse der Erzeugnisse oder gegebenenfalls die zur Berechnung der Ausfuhrerstattung zu berücksichtigende und in den entsprechenden Mengeneinheiten ausgedrückte Menge,

c) die Zusammensetzung der betreffenden Erzeugnisse oder einen Hinweis auf diese Zusammensetzung, sofern dies zur Berechnung der Ausfuhrerstattung erforderlich ist.

...

(6) Im Zeitpunkt dieser Annahme oder der Vornahme dieser Handlung werden die Erzeugnisse bis zum Verlassen des Zollgebiets der Gemeinschaft unter Zollkontrolle gestellt."

5 Gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3665/87 ist die Zahlung der Ausfuhrerstattung unbeschadet der Artikel 5 und 16 von dem Nachweis abhängig, daß die Erzeugnisse, für die die Ausfuhrerklärung angenommen wurde, spätestens sechzig Tage nach dieser Annahme das Zollgebiet der Gemeinschaft in unverändertem Zustand verlassen haben.

6 Nach Artikel 47 Absatz 1 derselben Verordnung wird die Ausfuhrerstattung nur auf schriftlichen Antrag des Ausführers von dem Mitgliedstaat gezahlt, auf dessen Hoheitsgebiet die Ausfuhranmeldung angenommen wurde.

7 Artikel 47 Absatz 3 Satz 2 bestimmt:

„Zu den auf Anerkennung anderer gleichwertiger Unterlagen vorzulegenden Belegen gehören

a) wenn ein Kontrollexemplar zu dem Nachweis erteilt worden ist, daß die Erzeugnisse das Zollgebiet der Gemeinschaft verlassen haben:

— das Beförderungspapier

und

— ein Dokument, aus dem hervorgeht, daß das Erzeugnis der Zollstelle eines Drittlands vorgeführt worden ist, oder eines oder mehrere der in Artikel 18 Absätze 1, 2 und 4 genannten Dokumente;

b) bei Anwendung von Artikel 34, 38 oder 42 eine Bestätigung der für die Kontrolle der betreffenden Bestimmung zuständigen Zollstelle, aus der hervorgeht, daß die Bedingungen für das Anbringen eines Vermerks durch die genannte Zollstelle auf dem betreffenden Kontrollexemplar erfüllt worden sind."

Der Rechtsstreit

8 1991 führte die Kommission bei der vom niederländischen Minister für Landwirtschaft, Landschaftspflege und Fischerei bestimmten zahlenden Einrichtung, der Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, Kontrollen durch.

9 In ihrem Bericht Nr. VI/002020 vom 14. Januar 1992 stellte die Kommission bezüglich der Ausfuhr von 18 250 230 kg Gerste nach Rußland (Dossier B 867163) fest, daß die niederländischen Zollbehörden in Terneuzen die Ausfuhranmeldung am 27. November 1989 angenommen hätten, obwohl die betreffende Ware das Gebiet der Gemeinschaft bereits am 25. November 1989 an Bord der „Kapitan Stankov" verlassen habe. Diese Verspätung habe zu einer Unsicherheit darüber geführt, ob die Waren innerhalb der vorgeschriebenen Fristen zur Ausfuhr angemeldet worden seien und ob die niederländischen Zollbehörden in der Lage gewesen seien, diese Erzeugnisse zu prüfen.

10 Auf ein Schreiben vom 14. Januar 1992, in dem die Kommission zur Beseitigung dieser Unsicherheit ergänzende Auskünfte verlangte, antworteten die niederländischen Behörden mit Schreiben vom 25. Juni und 17. Juli 1989, daß die Zollstelle Terneuzen während des Wochenendes vom 25. und 26. November 1989 geschlossen gewesen sei, die Anmeldung aber der für die Zollabfertigung von Waren

zuständigen Zollstelle übergeben worden sei. Die „Kapitan Stankov" habe am 25. November 1989 in Terneuzen gelegen, und die Zollbeamten hätten Proben entnommen, die *anschließend* von Experten der Verwaltung untersucht worden seien. Die Anmeldung sei am nächstfolgenden Werktag, also am 27. November 1989, bearbeitet worden.

11 Da die Kommission der Auffassung war, daß diese Antwort durch keinerlei Dokumente oder sonstige Beweise gestützt werde, bat sie die niederländischen Behörden bei einer bilateralen Besprechung am 3. November 1992, nachzuweisen, daß die Ausfuhranmeldung tatsächlich am 25. November 1989 bei der für die Zollabfertigung zuständigen Zollstelle eingereicht worden war und Proben entnommen worden waren.

12 Mit der Entscheidung 92/2645/EG vom 6. November 1992 setzte die Kommission den Mitgliedstaaten für die Übermittlung ergänzender Auskünfte über den Rechnungsabschluß für das Haushaltsjahr 1990 eine Frist bis zum 15. Dezember 1992.

13 Auf das Auskunftsverlangen der Kommission wiederholten die niederländischen Behörden in einem Schreiben vom 14. Dezember 1992 ihre Argumente bezüglich der Bewegungen der „Kapitan Stankov" und verpflichteten sich, zum Beweis dafür einen Auszug aus dem Register des Schleusen- und Hafenamts Terneuzen nachzusenden. Sie beriefen sich ferner auf die Vermerke, die der Beamte der zuständigen Zollstelle handschriftlich in das Zollformular für die Abfertigung der betreffenden Ware eingetragen hatte.

14 Diese Dokumente wurden der Kommission jedoch erst zwischen dem 19. und dem 22. Juli 1993 zugesandt, also nach Ablauf der Frist, die die Kommission in ihrer Entscheidung vom 6. November 1992 gesetzt hatte.

15 In ihrem Zusammenfassenden Bericht Nr. VI/119/93 vom 1. Oktober 1993 stellte die Kommission fest, daß die Zollbehörden in Terneuzen am 27. November 1989 die Anmeldung von 18 250 230 kg Gerste zur Ausfuhr nach Rußland angenommen hätten, obwohl die betreffende Ware das Gebiet der Gemeinschaft bereits am 25. November 1989 verlassen habe. Außerdem habe die Einsichtnahme in das Schiffahrtsregister von Lloyds ergeben, daß die „Kapitan Stankov" nicht Terneuzen angelaufen habe, sondern das Gebiet der Gemeinschaft direkt von Gent aus verlassen habe.

16 Auf der Grundlage dieses Berichts erließ die Kommission am 25. November 1993 die angefochtene Entscheidung.

Die Klage

17 Die niederländische Regierung führt zwei Klagegründe gegen die angefochtene Entscheidung an.

Erster Klagegrund

18 Mit ihrem ersten Klagegrund macht die niederländische Regierung geltend, die angefochtene Entscheidung verstoße gegen Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 in Verbindung mit den Artikeln 3, 4 und 47 der Verordnung Nr. 3665/87.

19 Die nationalen Behörden hätten ihre Verpflichtungen aus Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 erfüllt, da sie dafür Sorge getragen hätten, daß die Erstattung unter Beachtung aller in der Gemeinschaftsregelung festgelegten Bedingungen, insbesondere auch der der Artikel 3, 4 und 47 der Verordnung Nr. 3665/87, gewährt worden sei.

20 Die Kommission bestreitet, daß sie beim Erlaß der angefochtenen Entscheidung Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 angewandt habe. Die wirklichen Fragen, die sich in der vorliegenden Rechtssache stellten, seien zum einen, ob die „Kapitan Stankov" am 25. November 1989 in Terneuzen gelegen habe, ob die niederländischen Behörden Kontrollen durchgeführt hätten und wenn ja, welche, und zum anderen, ob die niederländischen Behörden rechtzeitig, d. h. innerhalb der von der Kommission in ihrer Entscheidung vom 6. November 1992 festgesetzten Frist bis zum 15. Dezember 1992, konkrete Beweise hierfür vorgelegt hätten.

21 Jedenfalls hätten die niederländischen Behörden selbst bei Anwendbarkeit des Artikels 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 mangelnde Sorgfalt gezeigt, da sie 18 Monate lang abgewartet hätten, bevor sie ihr die wiederholt verlangten Dokumente übermittelt hätten.

22 In diesem Zusammenhang ist erstens daran zu erinnern, daß der EAGFL nach den Grundsätzen, die für sein Rechnungsabschlußverfahren gelten und in der Rechtsprechung des Gerichtshofes bestätigt worden sind, nur die „nach Gemeinschaftsvorschriften" gewährten Erstattungen im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte finanziert (Urteil vom 24. März 1988 in der Rechtssache 347/85, Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1988, 1749, Randnr. 11).

23 Nach Artikel 2 der Richtlinie 81/177/EWG des Rates vom 24. Februar 1981 zur Harmonisierung der Verfahren für die Ausfuhr von Gemeinschaftswaren (ABl. L 83, S. 40) setzt die Ausfuhr von Waren aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft voraus, daß bei einer Zollstelle eine Ausfuhranmeldung abgegeben wird.

24 Nach Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3665/87 muß das verwendete Dokument „alle für die Berechnung des Ausfuhrerstattungsbetrags erforderlichen Angaben enthalten". Nach Absatz 6 dieses Artikels werden die Erzeugnisse im Zeitpunkt der Annahme der Ausfuhrerklärung bis zum Verlassen des Zollgebiets der Gemeinschaft unter Zollkontrolle gestellt.

25 Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, daß eine Ausfuhranmeldung schriftlich erfolgen muß, insbesondere damit geprüft werden kann, ob die Angaben des Ausführers den zum Zweck der Ausfuhr gestellten Waren entsprechen, und daß die Anmeldung abgegeben werden muß, bevor die Waren das Zollgebiet verlassen haben.

26 Zweitens ist daran zu erinnern, daß, wenn die Kommission die Übernahme bestimmter Ausgaben zu Lasten des EAGFL mit der Begründung ablehnt, daß diese durch einem Mitgliedstaat zuzurechnende Verstöße gegen die Gemeinschaftsregelung veranlaßt wurden, der Mitgliedstaat nachzuweisen hat, daß die Voraussetzungen für die verweigerte Finanzierung vorliegen (vgl. insbesondere Urteil Vereinigtes Königreich/Kommission, a. a. O., Randnr. 14).

27 Dieser Grundsatz ist auch in einem Fall wie dem vorliegenden anwendbar, in dem die Kommission auf der Grundlage der von ihren Dienststellen vorgenommenen Kontrollen die Auffassung vertritt, daß der fragliche Mitgliedstaat nicht die erforderlichen Kontrollen durchgeführt hat, bevor die Waren das Zollgebiet verlassen haben (vgl. in diesem Sinne auch Urteil vom 6. Juni 1996 in der Rechtssache C-198/94, Italien/Kommission, Slg. 1996, I-2797, Randnr. 36).

28 Im übrigen erlegt Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 den Mitgliedstaaten die allgemeine Verpflichtung auf, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sich zu vergewissern, daß die durch den EAGFL finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind, um Unregelmäßigigkeiten zu verhindern und zu verfolgen und um die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wieder einzuziehen (Urteil vom 12. Juni 1990 in der Rechtssache C-8/88, Deutschland/Kommission, Slg. 1990, I-2321, Randnr. 17).

29 Im vorliegenden Fall konnten die niederländischen Behörden zumindest nicht vor Ablauf der von der Kommission in ihrer Entscheidung vom 6. November 1992 festgesetzten Frist nachweisen, daß die Feststellungen der Kommission unzutreffend waren.

30 Wie der Generalanwalt in den Nummern 25 bis 27 seiner Schlußanträge zu Recht festgestellt hat, enthalten die Schreiben der niederländischen Behörden vom 25. Juni und 17. Juli 1992 nur ergänzende Erläuterungen zum Ablauf der Ereignisse des Wochenendes vom 25. und 26. November 1989 und können deshalb nicht als hinreichende Beweismittel angesehen werden. Auch das Schreiben vom 14. Dezember 1992 enthält keine neuen Beweise, die die Behauptungen der niederländischen Behörden stützen könnten.

31 Folglich stellen die Feststellungen der Kommission zur Vorlage der Ausfuhranmeldung und zur Kontrolle der betreffenden Waren Umstände dar, die ernsthafte Zweifel am Wahrheitsgehalt der Anmeldung und an den von den niederländischen Zollbehörden in Terneuzen durchgeführten Kontrollen hervorrufen können.

32 In Anbetracht dieser Erwägungen ist der Klagegrund des Verstoßes gegen Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 in Verbindung mit den Artikeln 3, 4 und 47 der Verordnung Nr. 3665/87 zurückzuweisen.

Zweiter Klagegrund

33 Mit ihrem zweiten Klagegrund macht die niederländische Regierung geltend, daß die angefochtene Entscheidung mangels ausreichender Begründung gegen Artikel 190 EG-Vertrag verstoße.

34 Nach Ansicht der Kommission geht dagegen aus den Akten klar hervor, daß zwischen ihren Dienststellen und den niederländischen Behörden ein umfangreicher Schriftwechsel stattgefunden habe, in dem sie gleich zu Beginn mitgeteilt habe, daß sie Beweise hinsichtlich des betreffenden Vorgangs benötige. Die niederländische Regierung habe daher die Gründe für die angefochtene Entscheidung gekannt.

35 Dazu ist festzustellen, daß der Umfang der in Artikel 190 des Vertrages vorgesehenen Begründungspflicht nach ständiger Rechtsprechung von der Art der betroffenen Handlung und von dem Kontext abhängt, in dem diese vorgenommen wurde (Urteil vom 22. Juni 1993 in der Rechtssache C-54/91, Deutschland/Kommission, Slg. 1993, I-3399, Randnr. 10).

36 Im besonderen Kontext der Ausarbeitung der Entscheidungen über den Rechnungsabschluß ist die Begründung einer Entscheidung dann als ausreichend anzusehen, wenn der Staat, der Adressat der Entscheidung ist, eng am Verfahren ihrer Ausarbeitung beteiligt war und die Gründe kannte, aus denen die Kommission der Ansicht war, den streitigen Betrag nicht zu Lasten des EAGFL übernehmen zu müssen (Urteil vom 13. Dezember 1990 in der Rechtssache C-22/89, Niederlande/Kommission, Slg. 1990, I-4799, Randnr. 18).

37 Im vorliegenden Fall geht, wie die Kommission geltend gemacht hat, aus den Akten hervor, daß die niederländische Regierung am Verfahren der Ausarbeitung der angefochtenen Entscheidung beteiligt war und daß die niederländischen Behörden wiederholt auf die Unsicherheiten aufmerksam gemacht wurden, die für die Kommission in bezug auf die Umstände der Ausfuhr der streitigen Gerste bestanden.

38 Insbesondere hat die Kommission in ihrem Zusammenfassenden Bericht die Gründe angegeben, die sie dazu veranlaßten, die Übernahme des streitigen Betrages abzulehnen. Darüber hinaus verlangte sie mit Schreiben vom 14. Januar 1992 von den niederländischen Behörden ergänzende Auskünfte, um ihre Unsicherheit darüber zu beseitigen, ob die Waren fristgemäß zur Ausfuhr angemeldet worden waren und ob der Zoll in der Lage gewesen war, diese Erzeugnisse zu kontrollieren.

39 Die Begründung der angefochtenen Entscheidung ist daher als ausreichend anzusehen.

40 Da auch der zweite Klagegrund nicht durchgreifen kann, ist die Klage insgesamt abzuweisen.

Kosten

41 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Königreich der Niederlande mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

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

Ragnemalm Schintgen Mancini

Kapteyn Hirsch

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 1. Oktober 1998.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Sechsten Kammer

H. Ragnemalm