SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS

vom 12. Juli 2001 [1]

Inhaltsverzeichnis

Einleitung I-3010

Der rechtliche Rahmen I-3011

Rechtsvorschriften I-3011

Die Leitlinien der Kommission I-3013

Beihilfen im Bereich landwirtschaftlicher Kulturpflanzen I-3014

Rechtsvorschriften I-3014

Zusammenfassung des Vorbringens I-3016

Prüfung I-3018

Beihilfen für Stilllegungsflächen I-3020

Rechtsvorschriften I-3020

Zusammenfassung des Vorbringens I-3021

Prüfung I-3023

Sonderprämien für Rindfleisch und Prämien für Mutterkühe I-3024

Rechtsvorschriften I-3024

Zusammenfassung des Vorbringens I-3025

Prüfung I-3027

Zusatzabgabe zu Lasten von Erzeugern oder Käufern von Kuhmilch I-3028

Rechtsvorschriften I-3028

Der Klageantrag des Klägers I-3029

a) Die Zusatzabgabe I-3030

— Zusammenfassung des Vorbringens I-3030

— Prüfung I-3030

1 — Originalsprache: Englisch.

b) Zinsen auf die Zusatzabgabe I-3032
— Zusammenfassung des Vorbringens I-3032
— Prüfung I-3033
Erzeugungsbeihilfe für Olivenöl I-3034
Rechtsvorschriften I-3034
Zusammenfassung des Vorbringens I-3038
Prüfung I-3039
a) Erste Gruppe von Argumenten I-3039
b) Die zweite Gruppe von Argumenten I-3042
Wein I-3043
Rechtsvorschriften I-3043
Zusammenfassung des Vorbringens I-3043
Prüfung I-3044
Flachsfasern und Hanf I-3045
Rechtsvorschriften I-3045
Zusammenfassung und Prüfung des Vorbringens I-3046
Verzögerte Zahlungen in mehreren Bereichen I-3048
Schlussbemerkungen I-3049
Ergebnis I-3050

1. In dieser Rechtssache beantragt Spanien die teilweise Nichtigerklärung der Entscheidung 1999/186/EG der Kommission vom 3. Februar 1999 über den Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zu Lasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, getätigter Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung [2] sowie der Entscheidung 1999/187/EG der Kommission vom 3. Februar 1999 über den Rechnungsabschluss der Mitgliedstaaten für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, im Haushaltsjahr 1995 finanzierten Ausgaben [3]. Die Klage richtet sich gegen die Weigerung, insgesamt 16 015 560 464 ESP zu erstatten.

2 — ABl. L 61, S. 34.

3 — ABl. L 61, S. 37.

Einleitung

2. Artikel 1 und dem Anhang der Entscheidung 1999/187 lässt sich entnehmen, dass sich die Ausgaben, mit denen der Kläger die Abteilung Garantie des Europäischen Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (nachstehend: Fonds) beim Rechnungsabschluss 1995 belasten wollte, auf 858 256 394 837 ESP belief. Hiervon erkannte die Kommission 833 321 278 217 ESP zur Finanzierung durch den Fonds an, so dass 24 935 116 620 ESP vom Kläger zu tragen waren. Nach Auffassung des Klägers umfasst diese Summe eine Reihe von Beträgen, die die Kommission zur Finanzierung durch den Fonds hätte zulassen müssen:

— 1 471 398 749 ESP an Ausgleichsbeihilfen im Bereich landwirtschaftlicher Kulturpflanzen,

— 215 011 390 ESP an Ausgleichsbeihilfen für stillgelegte Flächen,

— 1 393 983 000 ESP an Sonderprämien für Rindfleisch und Prämien für Mutterkühe,

— 4 484 785 615 ESP in Zusammenhang mit Zusatzabgaben zu Lasten von Erzeugern und Käufern von Kuhmilch,

— 4 317 179 696 ESP an Erzeugungsbeihilfe für Olivenöl,

— 730 638 679 ESP in Zusammenhang mit Wein,

— 42 616 276 ESP an Beihilfen für Faserflachs und Hanf,

— 3 362 203 596 ESP in Zusammenhang mit verspäteten Zahlungen in verschiedenen Sektoren.

3. Der Kläger erfuhr von den von der Kommission geplanten Korrekturen der Abrechnungsbeträge des Klägers in bilateralen Gesprächen, die vor dem Erlass der Entscheidung 1999/187 stattfanden. Die Gründe für die vorgenommenen Korrekturen sind im Zusammenfassenden Bericht Nr. VI/6462/98 vom 12. Januar 1998 über die Kontrollergebnisse für den Rechnungsabschluss des EAGFL, Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1995 (nachstehend: Zusammenfassender Bericht) angeführt, der der Klagebeantwortung der Kommission auszugsweise beigefügt ist.

4. Mit der Entscheidung 1999/186 schloss die Kommission bestimmte Ausgaben der Mitgliedstaaten von der Finanzierung durch den Fonds aus. Bei Spanien schloss die Kommission 5 754 750 215 ESP aus, die unter den Rechnungsabschluss 1996 fielen und einer Produktionsbeihilfe für den Sektor Olivenöl entsprachen. Der Kläger hält diesen Ausschluss für rechtswidrig.

5. Vor einer Prüfung der Anträge der spanischen Regierung und ihres Vorbringens zu den betreffenden acht Sektoren im Einzelnen dürfte es hilfreich sein, die wichtigsten Merkmale des Verordnungsrahmens für die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik und den Rechnungsabschluss des Fonds darzustellen.

Der rechtliche Rahmen

Rechtsvorschriften

6. Die Grundregeln für die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik sind in der Verordnung Nr. 729/70[4] festgelegt, nach der gemeinsame Maßnahmen, die im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele des Artikels 39 Absatz 1 Buchstabe a EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe a EG) beschlossen werden, einschließlich der Erstattungen bei der Ausfuhr nach dritten Ländern[5] und den Investitionen zur Regulierung der Agrarmärkte[6] finanziert werden sollen, die nach Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte gewährt oder vorgenommen werden.

7. Artikel 5 der Verordnung Nr. 729/70 legt den Abschluss der Rechnungen fest, die von den nationalen Dienststellen vorgelegt werden, die zur Begleichung der Ausgaben für diese Maßnahmen ermächtigt sind („Zahlstellen"). Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c in der Fassung der Verordnung Nr. 1287/95[7] ermächtigt die Kommission ausdrücklich, Ausgaben, die nicht in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt worden sind, von der Finanzierung durch die Gemeinschaft auszuschließen. Solche Ausgaben können von der Kommission entweder in den jährlichen Rechnungsabschlussentscheidungen — die die Kommission vor dem 30. April des Jahres erlässt, das dem betreffenden Haushaltsjahr folgt[8] — oder durch selbständige

4 — Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13), mehrfach und zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1287/95 des Rates vom 22. Mai 1995 (ABl. L 125, S. 1). Die Verordnung Nr. 729/70 wurde mit Wirkung für Ausgaben nach dem 1. Januar 2000 ersetzt durch die Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 vom 17. Mai 1999 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 160, S. 103).

5 — Artikel 2 Absatz 1.

6 — Artikel 3 Absatz 1.

7 — Verordnung (EG) Nr. 1287/95 des Rates vom 22. Mai 1995 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 125, S. 1). Gemäß Artikel 2 Absatz 2 gelten die Änderungen des Artikels 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 durch diese Verordnung für Ausgaben, die für ein Haushaltsjahr geltend gemacht werden, das frühestens am 16. Oktober 1992 begonnen hat.

8 — Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 729/70 in der geänderten Fassung. Das Haushaltsjahr des Fonds läuft vom 16. Oktober bis zum 15. Oktober des nächsten Kalenderjahres.

„Konformitätsentscheidungen" ausgeschlossen werden, die bestimmten Beträgen gelten und ein oder mehrere Haushaltsjahre betreffen [9]. Die Kommission ermittelt die auszuschließenden Beträge unter Berücksichtigung des Grades der festgestellten Nichtübereinstimmung und insbesondere der Natur und Schwere der Zuwiderhandlung und des finanziellen Verlustes der Gemeinschaft.

8. Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 verpflichtet die Mitgliedstaaten, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sich zu vergewissern, dass die durch den Fonds finanzierten Maßnahmen ordnungsgemäß durchgeführt werden, Unregelmäßigkeiten zu verhindern und abgeflossene Beträge wiedereinzuziehen. Für die meisten Agrarsektoren legen besondere Gemeinschaftsregelungen eingehend fest, welche Maßnahmen die Mitgliedstaaten zur Erfüllung ihrer allgemeinen Verpflichtungen nach Artikel 8 Absatz 1 zu ergreifen haben. In diesem Zusammenhang ist die Verordnung Nr. 3508/92 [10], mit der ein integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (nachstehend: IVKS) geschaffen wurde, von besonderer Bedeutung. Dieses System, das für mehrere Agrarsektoren gilt, verpflichtet die Mitgliedstaaten, Verwaltungskontrollen, Kontrollen vor Ort und gegebenenfalls Überprüfungen durch Fernerkundung mit Luftaufnahmen oder über Satellit durchzuführen [11]. Aber auch dann, wenn die Verordnung Nr. 3508/92 oder andere besondere Gemeinschaftsvorschriften nicht ausdrücklich die Durchführung besonderer Überwachungsmaßnahmen vorsehen, verpflichtet Artikel 8 Absatz 1 — als Ausdruck der den Mitgliedstaaten nach Artikel 5 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 10 EG) auferlegten Pflichten [12] — die Mitgliedstaaten, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sich zu vergewissern, dass die durch den Fonds finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind, Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen und die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wiedereinzuziehen [13].

9. Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 bestimmt, dass die finanziellen Folgen der Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse, wenn keine vollständige Wiedereinziehung erfolgt, von der Gemeinschaft getragen werden, ausgenommen „Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse, die den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten sind". Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes erlaubt es die Verordnung Nr. 729/70 daher „der Kommission nur, zu Lasten des EAGFL die gemäß den geltenden Vorschriften in den verschiedenen Agrarsektoren gezahlten Beträge zu übernehmen, [während [a]lle sonstigen Beträge ... zu Lasten der Mitgliedstaaten [bleiben]" [14]. Wenn es daher ein Mitgliedstaat entgegen

9 — Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 in der geänderten Fassung.

10 — Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 vom 27. November 1992 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (ABl. L 355, S. 1).

11 — Vgl. insbesondere Artikel 7 der Verordnung.

12 — Urteil vom 1. Oktober 1998 in der Rechtssache C-209/96 (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1998, I-5655, Randnr. 43).

13 — Urteil vom 12. Juni 1990 in der Rechtssache C-8/88 (Deutschland/Kommission, Slg. 1990, I-2321, Randnrn. 16 und 17).

14 — Urteil vom 7. Februar 1979 in der Rechtssache 11/76 (Niederlande/Kommission, Slg. 1979, 245, Randnrn. 8 und 9) und erst kürzlich Urteil vom 6. März 2001 in der Rechtssache C-278/98 (Niederlande/Kommission, Randnr. 38).

Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung oder anderen besonderen Vorschriften versäumt, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die vom Fonds finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind, kann sich die Kommission weigern, die Ausgaben in Zusammenhang mit diesen Maßnahmen ganz oder teilweise zu Lasten des Fonds gehen zu lassen [15].

10. Die Kommission ist gemäß Artikel 9 der Verordnung Nr. 729/70 befugt, eine Reihe von Maßnahmen zu ergreifen, um die von den Behörden der Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Auskünfte und Schriftstücke zu kontrollieren und zu ergänzen. Sie kann z. B. Kontrollen vor Ort durchführen und alle Bücher und Unterlagen, die sich auf die vom Fonds finanzierten Ausgaben beziehen, einsehen sowie Prüfungen und Nachforschungen durchführen oder von den Mitgliedstaaten durchführen lassen.

Die Leitlinien der Kommission

11. 1993 schuf die Kommission Leitlinien für die Berechnung der finanziellen Berichtigungen oder Korrekturen, die sie anwendet, wenn ein Mitgliedstaat die allgemeine Bestimmung des Artikels 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 oder besondere Regeln wie die der Verordnung Nr. 3508/92 nicht beachtet. Diese Leitlinien, die im so genannten Belle-Bericht [16] festgehalten sind, weisen als Mittelpunkt den Grundsatz auf, dass jede finanzielle Berichtigung auf der Nichteinhaltung von Gemeinschaftsvorschriften durch die Mitgliedstaaten beruhen sollte, die die Ausgaben der Gemeinschaft beeinflusst. Die Wahl des anzuwendenden Berichtigungssatzes ergibt sich aus einer Schätzung der Gefahr eines Schadens. Die Kommission errechnet die Berichtigungen, wann immer möglich, durch Extrapolation verlässlicher Stichprobenüberprüfungen. Reichen die Angaben für eine Extrapolation nicht aus, wendet die Kommission je nach der Schwere der Säumnis des Mitgliedstaats und des Grades der finanziellen Gefährdung des Fonds Berichtigungen mit festen Sätzen an. Angewandt werden drei Stufen von Pauschalberichtigungen: 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"; 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", und 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

15 — Urteile vom 24. März 1988 in der Rechtssache 347/85 (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1988, 1749, Randnr. 13) und vom 1. Oktober 1998 in der Rechtssache C-238/96 (Irland/Kommission, Slg. 1998, I-5801, Randnr. 36).

16 — Dokument Nr. VI/216/93 vom 3. Juni 1993.

der Schluss zulässig ist, dass die Gefahr eines Schadens zum Nachteil des EAGFL gering war" [17].

Beihilfen im Bereich landwirtschaftlicher Kulturpflanzen

Rechtsvorschriften

12. Die Leitlinien der Kommission wurden 1997 revidiert [18]. Die neuen Leitlinien behalten zwar die grundlegenden Prinzipien bei, doch wurde die Festlegung der Umstände, unter denen die Berichtigungssätze von 2 %, 5 % und 10 % Anwendung finden, verfeinert, und jetzt sehen die Leitlinien ausdrücklich eine Berichtigung von 25 % vor, wenn bei einem Mitgliedstaat ein Kontrollsysteme völlig fehlt oder schwere Mängel aufweist.

13. Die Kriterien für die Anwendung von Berichtigungen mit festen Sätzen sind vom Gerichtshof bei zahlreichen Gelegenheiten überprüft worden. Dieser Rechtsprechung ist zu entnehmen, dass der Gerichtshof diese Kriterien als gültig betrachtet, und offenbar kann die Kommission auch von den Leitlinien nicht in einem besonderen Fall abweichen, falls sie nicht schlüssig darlegen kann, dass eine solche Abweichung unter den besonderen Umständen des Falles gerechtfertigt ist [19].

14. Die Verordnung Nr. 3887/92 [20], die Einzelvorschriften für die Anwendung des IVKS vorsieht, legt Kriterien und technische Verfahren für Verwaltungskontrollen und Kontrollen vor Ort fest, die von den Mitgliedstaaten bei „Tier"-Beihilfen und „Flächen"-Beihilfen durchgeführt werden müssen. Artikel 6 der Verordnung bestimmt:

„1. Die Verwaltungskontrollen und die Kontrollen vor Ort werden so durchgeführt, dass zuverlässig geprüft werden kann, ob die Bedingungen für die Gewährung der Beihilfen und Prämien eingehalten wurden.

2. Im Rahmen der Verwaltungskontrolle gemäß Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 werden insbesondere Kontrollprüfungen für die gemeldeten Parzellen und Tiere gemacht, um jede ungerechtfertigte doppelte Beihilfegewährung für dasselbe Kalenderjahr zu vermeiden.

17 — Übernommen aus der deutschen Fassung des Belle-Berichts im Urteil vom 18. Mai 2000 in der Rechtssache C-242/97 (Belgien/Kommission, Slg. 2000, I-3421, Randnr. 21).

18 — Dokument VI/5330/97 vom 23. Dezember 1997.

19 — Vgl. Urteile vom 29. Januar 1998 in der Rechtssache C-61/95 (Griechenland/Kommission, Slg. 1998, I-207, Randnr. 21), vom 1. Oktober 1998 in der Rechtssache C-242/96 (Italien/Kommission, Slg. 1998, I-5863, Randnrn. 43, 44 und 66), vom 18. Mai 2000 in der Rechtssache C-242/97 (zitiert in Fußnote 17, Randnrn. 19 bis 21, 113, 120 und 121). Vgl. auch Schlussanträge von Generalanwalt Fennelly in der Rechtssache C-50/94 (Griechenland/Kommission, Slg. 1996, I-3331, Nrn. 39 bis 42) und Schlussanträge von Generalanwalt Geelhoed vom 6. März 2001 in der Rechtssache C-375/99 (Spanien/Kommission, Slg. 2001, I-5983, I-5986, Nrn. 17 bis 25).

20 — Verordnung (EG) Nr. 3887/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 mit Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (ABl. L 391, S. 36).

3. Die Kontrollen vor Ort müssen sich zumindest auf eine signifikante Stichprobe der Anträge erstrecken, d. h. auf

— 10 % der Beihilfeanträge ‚Tiere' oder Teilnahmeerklärungen;

— 5 % der Beihilfeanträge ‚Fläche' — jedoch wird dieser Prozentsatz für Beihilfeanträge ‚Fläche' auf 3 % verringert für die Zahl von Anträgen, die pro Kalenderjahr die Anzahl von 700 000 übersteigen.

Werden bei den Besuchen vor Ort in einem Gebiet oder Teilgebiet bedeutende Unregelmäßigkeiten festgestellt, so führen die zuständigen Behörden im laufenden Jahr zusätzliche Kontrollen durch und sehen für dieses Gebiet bzw. Teilgebiet im kommenden Jahr einen höheren Prozentsatz von Anträgen vor, die einer Kontrolle zu unterziehen sind.

4. Die zuständige Behörde legt anhand einer Risikoanalyse und je nach der Repräsentativität der eingereichten Beihilfeanträge fest, welche Anträge vor Ort kontrolliert werden sollen. Bei der Risikoanalyse werden folgende Faktoren berücksichtigt:

— Beihilfeanträge;

— Zahl der Parzellen, Fläche bzw. Zahl der Tiere, für die Beihilfe beantragt wird;

— Entwicklung gegenüber dem Vorjahr;

— Kontrollergebnisse der Vorjahre;

— sonstige von den Mitgliedstaaten festzulegende Parameter.

5. Die Kontrollen vor Ort werden unangekündigt durchgeführt und erstrecken sich auf sämtliche landwirtschaftlich genutzten Parzellen bzw. Tiere, für die Anträge gestellt wurden. Eine auf das strikte Minimum beschränkte Ankündigungsfrist, die in der Regel 48 Stunden nicht überschreiten darf, ist allerdings zulässig.

Zumindest 50 % des Mindestsatzes der Kontrolle bei Tieren werden während des Haltungszeitraums vorgenommen. Kontrollen außerhalb dieser Zeit sind nur zulässig, wenn das in Artikel 4 der Richtlinie

92/102/EWG des Rates[21] vorgesehene Register vorliegt.

...“

15. Gemäß Artikel 12 der Verordnung Nr. 3887/92 gilt:

„Über jeden Kontrollbesuch muss ein Bericht angefertigt werden, in dem zumindest folgende Angaben enthalten sein müssen: Gründe des Besuchs, anwesende Personen, Zahl der kontrollierten Parzellen, Zahl der vermessenen Parzellen, verwendete Messverfahren, Zahl und Art der vorgefundenen Tiere und gegebenenfalls ihre Identifizierungsnummer.

Der Betriebsinhaber oder sein Vertreter hat die Möglichkeit, diesen Bericht zu unterzeichnen und damit gegebenenfalls zumindest seine Anwesenheit bei der Kontrolle zu bezeugen oder Bemerkungen zu dieser Kontrolle festzuhalten.“

21 — Richtlinie 92/102/EWG des Rates vom 27. November 1992 über die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren (ABl. L 355, S. 32).

Zusammenfassung des Vorbringens

16. Die spanische Regierung will die Entscheidung 1999/187 insoweit für nichtig erklärt wissen, als diese 1 471 398 749 ESP von der Finanzierung durch den Fonds ausgeschlossen hat. Dieser Betrag entspricht einer 5%igen Pauschalberichtigung der von der Autonomen Region Aragonien gezahlten Beihilfen für landwirtschaftliche Kulturpflanzen. Dem Zusammenfassenden Bericht ist zu entnehmen, weshalb die Kommission diese Berichtigung vorgenommen hat: „Während in Andalusien die Lage zufrieden stellend war, traten bei den in Aragonien für die Ernte 1994 gemachten Feststellungen, die sich nur auf die Effizienz der Kontrollen vor Ort bezogen, gravierende Probleme zutage ...“ Insbesondere stellte die Kommission die Anwendung des IVKS in Aragonien in vier Fällen als nicht ordnungsgemäß fest. Erstens lagen die meisten der für Kontrollen an Ort und Stelle ausgewählten Betriebe in Gebieten, in denen der Kataster kürzlich auf den neuesten Stand gebracht und das Risiko von Betrügereien und Irrtümern mithin geringer war als in Gebieten mit alten und/oder mangelhaften Katastern. Die Auswahl sei daher nicht, wie nach Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung Nr. 3887/92 erforderlich, aufgrund einer Risikoanalyse vorgenommen worden, noch sei sie im Sinne dieser Vorschrift repräsentativ gewesen. Zweitens hätten entgegen Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3887/92 die Kontrollen an Ort und Stelle nicht alle Agrarflächen erfasst, für die Beihilfeanträge gestellt worden seien, und dies selbst dort, wo Überprüfungen bestimmter Parzellen Unregelmäßigkeiten erbracht hätten. Drittens hätten die Behörden in Fällen, in denen keine Unregelmäßigkeiten entdeckt worden seien, keine Prüfungsberichte erstellt. Diese Praktik verstoße

gegen Artikel 12 der Verordnung Nr. 3887/92. Schließlich habe ein Besuch von Inspektoren der Kommission Unregelmäßigkeiten bei zwei von zwölf der Betriebe zu Tage gefördert, die vorher von den Behörden von Aragonien untersucht worden seien, was Zweifel an der allgemeinen Qualität der Prüfungen an Ort und Stelle habe entstehen lassen.

17. Die spanische Regierung hält diese Beanstandungen für unbegründet. Zunächst bestimme Artikel 6 Absatz 4 in der spanischen Fassung, dass die Auswahl der Beihilfeanträge, die vor Ort kontrolliert werden sollen, *insbesondere* („principalmente") anhand einer Risikoanalyse und je nach der Repräsentativität der Anträge erfolge, und lasse ausdrücklich „sonstige von den Mitgliedstaaten festzulegende Parameter" zu. Die Auswahl in Aragonien, die ebenso die Zahl der Anträge und die Beträge der gewährten Beihilfen wie auch praktische Erwägungen in Verbindung mit der größeren Leichtigkeit und Wirksamkeit von Prüfungen in Gebieten mit modernen Katastereintragungen berücksichtigt habe, habe daher mit Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung in Einklang gestanden. Auf jeden Fall sei das Risiko von Unregelmäßigkeiten in Gebieten mit alten oder fehlerhaften Katastern nicht größer. Außerdem stammten die Kataster der für Überprüfungen vor Ort ausgewählten Gemeinden (términos municipales) aus den Jahren vor 1960; auch deshalb sei das Vorbringen der Kommission unbegründet. Zweitens hätten zwar die Prüfer in Aragonien nicht systematisch Einzelprotokolle aller 1994 durchgeführten Überprüfungen vor Ort erstellt, es gebe aber Aufzeichnungen über jede der durchgeführten Überprüfungen. Unerheblich sei, dass den Landwirten nicht Gelegenheit geboten worden sei, diese Aufzeichnungen zu unterschreiben, weil die Unterzeichnung durch den Landwirt nach Artikel 12 der Verordnung Nr. 3887/92 fakultativ sei. Außerdem seien Anweisungen erteilt worden, für Überprüfungen ab Beginn des Wirtschaftsjahres 1995 Einzelberichte zu erstellen. Drittens habe zwar der Besuch der Prüfer der Kommission in zwei von zwölf Fällen Unregelmäßigkeiten erbracht, diese seien aber von geringer Bedeutung.

18. Die spanische Regierung ergänzt ihr Vorbringen dahin, dass die autonome Region Aragonien die Anforderung von 5 % Überprüfungen aller Beihilfeanträge „Flächen" nach Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung Nr. 3887/92 voll erfüllt habe, und dass die Kommission selbst anerkannt habe [22], dass das Kontrollsystem als Ganzes 1994 Flächen und Beihilfeanträge gut abgedeckt habe. Dieses System habe daher Gewähr für eine wirksame Überprüfung der Erfüllung der Bedingungen für die Gewährung von Beihilfen und Prämien geboten, wie dies Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3887/92 fordere. Schließlich habe die von der spanischen Regierung angerufene Schlichtungsstelle empfohlen, die Kommission solle die Berichtigung von 5 % im Licht der Erläuterungen der Regierung überdenken [23]. Entgegen dieser Empfehlung habe die Kommission ihre Entscheidung aufrechterhalten.

22 — Die spanische Regierung verweist auf das Schreiben Nr. 10/199 vom 3. März 1995 in der Anlage der Klageschrift.

23 — Empfehlung in der Anlage der Klageschrift, der spanischen Regierung mitgeteilt mit Schreiben vom 19. Januar 1999.

Prüfung

19. Meines Erachtens ist dem Vorbringen der spanischen Regierung nicht zu folgen.

20. Nach dem Wortlaut des Artikels 6 Absatz 4 der Verordnung Nr. 3887/92 erfolgt die Auswahl von Betrieben für Überprüfungen vor Ort anhand zweier Kriterien: Risikoanalyse und Repräsentativität. In meinen Augen — und hier stimme ich mit der spanischen Regierung überein — sind dies nicht die einzigen Kriterien, die die Mitgliedstaaten berücksichtigen können. Diese Auffassung kann aber, wie ich meine, nicht darauf gestützt werden, dass Artikel 6 Absatz 4 „sonstige von den Mitgliedstaaten festzulegende Parameter" nennt, da der Wortlaut zeigt, dass diese „sonstigen Parameter" unmittelbar Bedeutung für die anstehende Risikoanalyse haben müssen. Die Möglichkeit, andere Kriterien als Risiko und Repräsentativität zu berücksichtigen, wird hingegen durch den Wortlaut der dänischen, niederländischen, finnischen, französischen, griechischen, italienischen, portugiesischen und spanischen Fassungen der Verordnung gestützt, die bestimmen, dass die Auswahl *insbesondere* („navnlig", „met name", „erityisesti", „notamment", „κυρίως", „in particolare", „designadament", „principalmente") aufgrund einer Risikoanalyse und eines Merkmals der Repräsentativität erfolgen solle. Meines Erachtens ist nicht entscheidend, dass die englischen, deutschen und schwedischen Fassungen kein entsprechendes Wort enthalten. Die Kriterien für die Auswahl der Betriebe dürfen allerdings nicht dem Zweck der Verordnung zuwiderlaufen. Kriterien, die die Wahrscheinlichkeit verringern, dass Kontrollen Unregelmäßigkeiten zu Tage fördern, sind daher auf jeden Fall rechtswidrig.

21. Mit der Berücksichtigung der Erleichterung für die Verwaltung, Kontrollen in Gebieten mit auf den neuesten Stand gebrachten Katastern durchzuführen, in denen das Risiko von Irrtümern bei der Gewährung von Beihilfen unzweifelhaft niedriger ist als in Gebieten mit alten und/oder fehlerhaften Katastern, haben die Behörden von Aragonien ein Auswahlkriterium zur Anwendung gebracht, das die Wahrscheinlichkeit der Entdeckung von Unregelmäßigkeiten verringert. Ohne Bedeutung ist, wie die Kommission betont hat, dass die Konzentration auf diese Gebiete möglicherweise den Behörden von Aragonien ermöglicht hat, die Gesamtzahl der Kontrollen zu erhöhen. Entscheidend ist nicht die Quantität, sondern die Qualität der durchgeführten Überprüfungen und damit die Eignung des Kontrollsystems, Unregelmäßigkeiten aufzudecken.

22. Die Nichterstellung von Einzelberichten über Überprüfungen vor Ort stellt meines Erachtens ebenfalls einen Verstoß gegen Artikel 12 der Verordnung Nr. 3887/92 dar. Die Erstellung rein interner Aufzeichnungen reicht nicht aus, da diese Aufzeichnungen den Landwirten nicht die Möglichkeit bieten, das Schriftstück zu lesen und zu unterzeichnen, und es ebenso wenig der Kommission ermöglichen, die Effektivität der durchgeführten Kontrollen zu beurteilen.

23. Überdies streitet die spanische Regierung nicht ab, dass die durchgeführten Überprüfungen vor Ort nicht in allen Fällen sämtliche relevanten Flächen erfassten oder dass die Prüfer der Kommission Unregelmäßigkeiten in zwei von zwölf Betrieben gefunden haben, die vorher von den Behörden von Aragonien geprüft worden waren.

24. Meines Erachtens hat daher der Kläger nicht schlüssig dargelegt, dass das in Aragonien 1994 angewandte Kontrollsystem den Artikeln 6 Absatz 4 und 12 der Verordnung Nr. 3887/92 entsprach und die Kommission daher nicht berechtigt war, den Betrag der vom Fonds zu übernehmenden Ausgaben herabzusetzen. Entgegen dem Vorbringen des Klägers kann es das Recht der Kommission, diese Berichtigung vorzunehmen, nicht beeinträchtigen, dass die Behörden von Aragonien möglicherweise ihre Pflichten nach anderen Bestimmungen — wie Artikel 6 Absatz 1 und 6 Absatz 3 — dieser Verordnung erfüllt haben. Zur angeblichen Unterlassung der Kommission, den Empfehlungen der Schlichtungsstelle zu folgen, genügt der Hinweis, dass die Kommission gemäß Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a der Entscheidung 94/442/EWG [24] an die Empfehlungen dieser Stelle nicht gebunden ist [25].

25. Da die Kommission somit berechtigt war, eine Berichtigung vorzunehmen, stellt sich die Frage, ob die von ihr gewählte Pauschalberichtigung von 5 %, wie die spanische Regierung meint, übertrieben war. Nach der Einlassung der Kommission zeigen die bei der Anwendung des IVKS festgestellten Fehler insgesamt, dass eine große Gefahr für den Gemeinschaftshaushalt bestand und die Berichtigung daher vollauf berechtigt war. Diese Würdigung der Tatsachen könnte im Licht der Empfehlung der Schlichtungsstelle und des Umstands, dass die von den Prüfern des Fonds bei zwei von zwölf Betrieben festgestellten Unregelmäßigkeiten den eingehenden Ausführungen der spanischen Regierung zufolge von geringer Bedeutung waren, streng erscheinen.

26. Ich bin indessen nicht dafür, dass der Gerichtshof die Berichtigung der Kommission für nichtig erklärt. Zwar hat die Kommission nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes zu beweisen, dass die Regeln der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte verletzt worden sind, doch hat der Mitgliedstaat darzulegen, dass die Kommission bezüglich der finanziellen Folgen, die sich an diesen Verstoß knüpfen, einen Fehler begangen hat [26]. Wie Generalanwalt Fennelly in der

24 — Entscheidung der Kommission vom 1. Juli 1994 zur Schaffung eines Schlichtungsverfahrens im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EAGFL — Abteilung Garantie (ABl. L 182, S. 45).

25 — Urteil vom 21. Oktober 1999 in der Rechtssache C-44/97 (Deutschland/Kommission, Slg. 1999, I-7177, Randnr. 18).

26 — Vgl. insbesondere Urteil vom 24. März 1988 in der Rechtssache 347/85 (zitiert in Fußnote 15, Randnrn. 14 bis 16). Vgl. auch Urteile vom 19. Februar 1991 in der Rechtssache C-281/89 (Italien/Kommission, Slg. 1991, I-347, Randnr. 19), vom 10. November 1993 in der Rechtssache C-48/91 (Niederlande/Kommission, Slg. 1993, I-5611, Randnr. 18) und unlängst Urteil vom 6. März 2001 in der Rechtssache C-278/98 (zitiert in Fußnote 14, Randnr. 41).

Rechtssache Griechenland/Kommission [27] ausgeführt hat, muss der Mitgliedstaat „gemäß dem Grundsatz *actori incumbit probatio* [28] zumindest zur hinreichenden Gewissheit des Gerichtshofes dartun, dass die Kommission fehlerhaft entschieden hat" [29].

27. Im vorliegenden Fall hat der Kläger keinen Beweis dafür angeführt, dass die Kommission sich auf nicht zutreffende Tatsachen gestützt habe, oder schlüssig dargelegt, dass die in der Region Aragonien festgestellten Unregelmäßigkeiten den Gemeinschaftshaushalt nicht oder jedenfalls in einem erheblich geringeren Umfang beeinträchtigt haben, als die Kommission dies angenommen hat. Der Kläger hat daher meines Erachtens nicht nachgewiesen, dass die Kommission mit der Vornahme einer Berichtigung von 5 % auf Beihilfen für landwirtschaftliche Kulturpflanzen einen Rechtsfehler begangen hätte.

28. Ich bin daher der Auffassung, dass die Klage der spanischen Regierung in Bezug auf die Nichtzulassung von Ausgaben in Zusammenhang mit Beihilfen für landwirtschaftliche Kulturpflanzen abzuweisen ist.

27 — Rechtssache C-50/94 (zitiert in Fußnote 19, Nr. 16 der Schlussanträge).

28 — Dieser Grundsatz wurde von Generalanwalt Mischo in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache C-281/89 (zitiert in Fußnote 26, Nr. 18) angeführt.

29 — Vgl. die Schlussanträge von Generalanwalt Gand in der Rechtssache 8/65 (Acciaierie e Ferriere Pugliesi, Slg. 1966, 2, S. 13).

Beihilfen für Stilllegungsflächen

Rechtsvorschriften

29. Die Verordnung Nr. 1765/92 [30] führt eine Ausgleichs- oder Beihilfenregelung für Erzeuger landwirtschaftlicher Kulturpflanzen ein. Erzeuger können solche Zahlungen für Flächen beantragen, die nach Maßgabe von Artikel 7 der Verordnung stillgelegt werden [31]. Stillgelegte Flächen liegen normalerweise brach. Artikel 7 Absatz 4 bestimmt indessen:

„Die stillgelegten Flächen können für die Erzeugung von Rohstoffen genutzt werden, die in der Gemeinschaft zu nicht in erster Linie für Lebensmittel- oder Futtermittelzwecke bestimmte[n] Erzeugnisse[n] verarbeitet werden, sofern eine wirksame Kontrolle gewährleistet ist."

30. Die Verordnung Nr. 334/93 legt eingehende Regeln zur Durchführung dieser Vorschrift fest [32]. In der fünften Begrün-

30 — Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen (ABl. L 181, S. 12).

31 — Vgl. Titel 1 der Verordnung, insbesondere Artikel 2 Absatz 2.

32 — Verordnung (EWG) Nr. 334/93 der Kommission vom 15. Februar 1993 mit detaillierten Durchführungsbestimmungen für die Nutzung stillgelegter Flächen zur Erzeugung von Ausgangserzeugnissen, die in der Gemeinschaft zu nicht in erster Linie für Lebens- oder Futtermittelzwecke bestimmten Erzeugnissen verarbeitet werden (ABl. L 38, S. 12).

dungserwägung der Verordnung heißt es, dass „[a]us Kontrollgründen... zwischen dem landwirtschaftlichen Erzeuger (dem ‚Antragsteller') und einem Erstverarbeiter bzw. einem Aufkäufer vor der Aussaat des betreffenden Ausgangserzeugnisses für das in Frage stehende Erzeugnis ein Vertrag geschlossen werden [muss]", und dass „[d]iesen Verträgen... im Hinblick auf die Wahrung des Marktgleichgewichts eine wichtige Rolle zukommen [wird]".

31. Entsprechend dieser Begründungserwägung bestimmt Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 334/93:

„Der Antragsteller muss sämtliche geernteten Ausgangserzeugnisse abliefern. Der Aufkäufer bzw. der Erstverarbeiter muss die Lieferung annehmen und garantieren, dass eine gleich große Menge dieser Ausgangserzeugnisse in der Gemeinschaft zur Herstellung eines oder mehrerer der in Anhang II genannten Enderzeugnisse verwendet wird."

32. Gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 334/93 muss der Antragsteller „der für ihn zuständigen Behörde zusammen mit dem Antrag einen Vertrag [vorlegen], den er vor der ersten Aussaat des betreffenden Ausgangserzeugnisses mit einem Aufkäufer oder einem Erstverarbeiter geschlossen hat". Dieser Vertrag muss bestimmte Angaben enthalten, darunter gemäß Buchstabe e des Absatzes 1 „die voraussichtliche Menge für jede Art und Sorte sowie alle für die Lieferung maßgeblichen Bedingungen. Diese Menge muss mindestens dem von der zuständigen Behörde für das betreffende Ausgangserzeugnis als repräsentativ erachteten Ertrag entsprechen. Dieser wiederum muss sich — sofern vorhanden — an dem für die betreffende Region festgesetzten durchschnittlichen Ertrag orientieren."

33. In Artikel 7 Absätze 2 und 3 ist, soweit hier relevant, bestimmt:

„2. Ist der Antragsteller nicht in der Lage, das im Vertrag genannte Ausgangserzeugnis bereitzustellen, so kann der Vertrag gelöst oder geändert werden. In einem solchen Fall sind die für beide Parteien zuständigen Behörden zuvor zu benachrichtigen, damit alle erforderlichen Kontrollmaßnahmen getroffen werden können ...

3. Der Antragsteller teilt der für ihn zuständigen Behörde die Gesamtmenge jeder geernteten Art und Sorte sowie die Partei mit, an die er das Ausgangserzeugnis geliefert hat."

Zusammenfassung des Vorbringens

34. Die Klage des Klägers auf Nichtigerklärung der Entscheidung 1999/187

richtet sich gegen den Ausschluss von 215 011 390 ESP von der Gemeinschaftsfinanzierung, was einer Pauschalberichtigung von 5 % auf Ausgaben in Zusammenhang mit Ausgleichsbeihilfen für die Stilllegung von Flächen zugunsten großer Erzeuger in bestimmten spanischen Regionen entspricht[33]. Nach dem Zusammenfassenden Bericht nahm die Kommission diese Berichtigung vor, weil sie zahlreiche Mängel in dem von Spanien angewandten Kontrollsystem gefunden hatte. Die zuständigen Behörden hätten keine repräsentativen Erträge für die auf stillgelegten Flächen erzeugten Ausgangsprodukte ermittelt, noch hätten sie geprüft, ob die voraussichtlichen Mengen in den Verträgen zwischen Antragstellern und Käufern/Verarbeitern realistisch gewesen seien und den repräsentativen Erträgen entsprochen hätten. Überdies hätten die Behörden nicht durch Überprüfungen vor Ort kontrolliert, ob die Antragsteller tatsächlich die voraussichtlichen Mengen an Käufer/Verarbeiter geliefert hätten. Die Kommission stellte sich, wie in ihrer Klagebeantwortung ausgeführt, auf den Standpunkt, dass Spanien aus diesen Gründen nicht die gemäß Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1765/92 erforderliche „wirksame Kontrolle" eingerichtet und ihre besonderen Pflichten nach den Artikeln 6 und 7 der Verordnung Nr. 334/93 nicht erfüllt habe. Als Folge dieser Versäumnisse seien bedeutende Mengen von Ausgangserzeugnissen, die auf stillgelegten Flächen erzeugt worden seien, entgegen der Zielsetzung der Verordnung Nr. 1765/92 auf die Märkte für Lebens- und Futtermittel gelangt. Diese Feststellung sei insbesondere durch einen Kontrollbesuch der Prüfer des Fonds bei einem verarbeitenden Unternehmen in der Region Andalusien sowie durch — zum Teil von der spanischen Regierung stammende — Daten betreffend die Mengen von Erzeugnissen, die aus Anlass von Stilllegungsverträgen in andere Teile Spaniens geliefert worden seien, bestätigt worden.

35. Der Kläger führt zur Widerlegung dieser Beanstandungen im Wesentlichen vier Gründe an. Zunächst verpflichte Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung Nr. 334/93 nicht zur Festlegung repräsentativer Erträge; die Mitgliedstaaten seien lediglich verpflichtet, auf einer Fall-zu-Fall-Grundlage zu kontrollieren, ob die voraussichtlichen Mengen in den Verträgen zwischen Antragstellern und Käufern/Verarbeitern plausibel seien. Zweitens fordere die Verordnung Nr. 334/93 nicht ausdrücklich Überprüfungen vor Ort zur Feststellung der gelieferten Mengen, wenn es um Stilllegungsflächen gehe. Kontrollen seien gemäß Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung nur bei Lösung oder Änderung des Vertrages durchzuführen. Drittens sei die Berichtigung der Kommission lediglich auf einen Besuch der Prüfer des Fonds bei einem einzigen verarbeitenden Unternehmen gestützt und berücksichtige nicht die Dürre von 1994, die zu einem Rückgang der Ernte von stillgelegten Flächen geführt habe. Schließlich beharrt die spanische Regierung darauf, dass, selbst wenn bestimmte spanische Landwirte die voraussichtlichen Mengen nicht an Käufer/Verarbeiter geliefert hätten, dies dem Fonds keinen finanziellen Nachteil zugefügt hätte.

33 — Regionen, in denen nach den Feststellungen der Kommission die Erträge aus Agrarflächen, die der Stilllegungsregelung unterlagen, weniger als 70 % der Erträge aus vergleichbaren Flächen ausmachten, die nicht dieser Regelung unterlagen.

36. Aufgrund dieses Vorbringens vertritt der Kläger die Auffassung, dass die von der

Kommission durchgeführte Berichtigung für Stilllegungsbeihilfen rechtswidrig und jedenfalls überzogen sei.

Prüfung

37. Ich halte das Vorbringen des Klägers nicht für überzeugend.

38. Dem Zusammenfassenden Bericht ist zu entnehmen, dass die Kommission ihre Berichtigung auf mehrere Gründe gestützt hat. Einer dieser Gründe war entgegen der Darstellung des Klägers, dass die zuständigen Behörden in Spanien nicht auf einer Fall-zu-Fall-Grundlage kontrolliert hätten, ob die voraussichtlichen Mengen in den Verträgen zwischen Antragstellern und Käufern/Verarbeitern plausibel seien. Der Kläger hat keinen Beweis dafür angetreten, dass solche Kontrollen tatsächlich stattgefunden hätten. Ohne dass entschieden werden müsste, ob die behauptete Unterlassung der Feststellung allgemein repräsentativer Erträge eine Verletzung des Gemeinschaftsrechts darstellt, kann daher der Schluss gezogen werden, dass der Kläger seine Verpflichtungen gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung Nr. 334/93 verletzt hat.

39. Auch dem Vorbringen des Klägers, dass eine besondere Pflicht zur Durchführung von Überprüfungen vor Ort in der Verordnung Nr. 334/93 fehle, kann nicht gefolgt werden. Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung bestimmt, dass der Antragsteller sämtliche geernteten Ausgangserzeugnisse abliefern muss und gegenüber den Behörden eine Erklärung abgeben, um sicherzustellen, dass diese Voraussetzung erfüllt ist [34]. Die Wirksamkeit dieser Regeln, die sicherstellen sollen, dass die Bedingung nach Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1765/92 erfüllt wird, würde untergraben, wenn die zuständigen Behörden nicht Überprüfungen vor Ort vornehmen würden, wenn die von Landwirten eingereichten Erklärungen den Verdacht von Betrug und Unregelmäßigkeiten aufkommen lassen. Ich pflichte daher der Kommission bei, dass dem Gesamtsystem der Verordnung Nr. 334/93 der Gedanke zugrunde liegt, dass Überprüfungen vor Ort durchgeführt werden. Überdies hat der Gerichtshof ständig entschieden, dass die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 und Artikel 10 des Vertrages allgemein verpflichtet sind, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um sich davon zu überzeugen, dass die vom EAGFL finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt wurden, auch wenn der einschlägige Gemeinschaftsakt nicht ausdrücklich die Anordnung besonderer Überwachungsmaßnahmen vorsieht [35]. Der Kläger hat für mich nicht belegt, dass die zuständigen Behörden in Spanien diese allgemeine Pflicht erfüllt hätten.

40. In Bezug auf das Vorbringen, die Entscheidung der Kommission sei auf einen

34 — Vgl. auch die sechste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 334/93.

35 — Vgl. insbesondere Urteile in der Rechtssache C-8/88 (zitiert in Fußnote 13, Randnrn. 16 und 17) und in der Rechtssache C-242/96 (zitiert in Fußnote 19, Randnr. 114).

Besuch bei einem einzigen verarbeitenden Unternehmen in der Region Andalusien gestützt, sei daran erinnert, dass nach der Rechtsprechung nicht die Zahl der Zufallskontrollen der Kommission, sondern die Häufigkeit und Wirksamkeit der Überprüfungen den Ausschlag gibt, für die der Mitgliedstaat verantwortlich ist[36]. Auf jeden Fall lässt sich dem Zusammenfassenden Bericht und der Klagebeantwortung der Kommission entnehmen, dass der Entschluss, eine Berichtigung von 5 % vorzunehmen, nicht auf einer Extrapolation der Ergebnisse des Kontrollbesuchs in Andalusien beruhte, und dass die Kommission Daten berücksichtigte, die Lieferungen von Ausgangserzeugnissen in verschiedene spanische Regionen betrafen, und den Kontrollbesuch nur als Beispiel anführte. Die Entscheidung der Kommission wird auch nicht dadurch berührt, dass in Teilen von Spanien während des Wirtschaftsjahrs 1994 eine Dürre herrschte. Die ausführliche Begründung im Zusammenfassenden Bericht zeigt, dass die Kommission dies berücksichtigt hat, und eine Dürre kann, wie die Kommission betont, auf keinen Fall eine Erklärung für die erheblichen Unterschiede zwischen den Durchschnittserträgen von stillgelegten Flächen und den Erträgen anderer Flächen sein.

41. Ebenso wenig kann schließlich akzeptiert werden, dass das Fehlen angemessener Kontrollen in Spanien den Fonds nicht Risiken eines finanziellen Verlustes ausgesetzt hätte. Die Nichtdurchführung angemessener Kontrollen ermöglichte es Landwirten, wie die Kommission argumentiert, Ausgangserzeugnisse, die auf stillgelegten Flächen erzeugt wurden, auf den lukrativeren Markt für Lebensmittel zu lenken. Dies wiederum schwächte die Eignung der Gemeinschaftsvorschriften, den Markt wie beabsichtigt zu regulieren, verzerrte den Wettbewerb zwischen Landwirten und führte, was noch wichtiger sein mag, zur Zahlung von Stilllegungsprämien unter Umständen, unter denen sie nicht hätten gezahlt werden dürfen, da die Voraussetzung zur Verwendung von Ausgangserzeugnissen nach Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1765/92 nicht erfüllt war.

42. Demgemäß hat die spanische Regierung nicht belegt, dass die Berichtigung von 5 %, wie sie die Kommission bei den Prämien für die Stilllegung von Flächen vorgenommen hat, unbegründet oder überzogen war, und ihre Klage sollte insoweit abgewiesen werden.

Sonderprämien für Rindfleisch und Prämien für Mutterkühe

Rechtsvorschriften

43. Beihilfen im Sektor Rindvieh unterliegen den Vorschriften der vorstehend ge-

36 — Urteil in der Rechtssache C-242/96 (zitiert in Fußnote 19, Randnr. 66).

nannten Verordnung Nr. 3887/92[37]. Zusätzlich sind folgende Vorschriften maßgebend.

44. Die Verordnung Nr. 3508/92[38] bestimmt in Artikel 2, dass das IVKS u. a. eine informatisierte Datenbank sowie ein alphanumerisches System zur Identifizierung und Erfassung von Tieren umfasst. Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung legt fest, dass der Mitgliedstaat die Beihilfeanträge im Wege der Verwaltungskontrolle überprüft, die durch Stichprobenkontrollen vor Ort in ausgewählten Landwirtschaftsbetrieben ergänzt werden.

45. Die Richtlinie 92/102 über die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren[39] regelt in Artikel 4 Absatz 1 die Einführung eines Registers, das Angaben über die Anzahl der in jedem Landwirtschaftsbetrieb vorhanden Tiere enthält, einschließlich einer Übersicht über die bei diesen Tieren zu verzeichnenden Geburten, Todesfälle und Bewegungen. Gemäß Artikel 5 der Richtlinie müssen Ohrmarken — die von den Behörden genehmigt, fälschungssicher und leicht lesbar sein müssen — angebracht werden, bevor die Tiere den Betrieb, in dem sie geboren sind, verlassen; kein Kennzeichen darf ohne vorherige Genehmigung der zuständigen Behörde entfernt oder ersetzt werden. Die Frist für die Durchführung der für Rindvieh geltenden Vorschriften der Richtlinie 92/102 lief vor dem Haushaltsjahr 1994 ab[40].

37 — Vgl. Nrn. 14 und 15 dieser Schlussanträge.

38 — Zitiert in Fußnote 10.

39 — Zitiert in Fußnote 21.

40 — Artikel 11 Absatz 1 der Richtlinie.

Zusammenfassung des Vorbringens

46. Der Kläger bekämpft die Weigerung der Kommission, ihm für die Haushaltsjahre 1994 und 1995 1 393 983 000 ESP an Sonderprämien für Rindfleisch und Prämien für Mutterkühe zu erstatten. Dieser Betrag entspricht Pauschalberichtigungen in Höhe von 2 %, 5 % und 10 %, die nach Maßgabe der Häufigkeit der in jeder der spanischen Provinzen durchgeführten Kontrollen vorgenommen wurden. Dem Zusammenfassenden Bericht zufolge hat die Kommission diese Berichtigungen vorgenommen, weil das von den zuständigen spanischen Behörden angewandte Kontrollsystem in mehrfacher Hinsicht hinter den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts zurückblieb. Erstens sei die informatisierte Datenbank, wie sie Artikel 2 der Verordnung Nr. 3508/92 vorsehe, nicht voll einsatzfähig gewesen. Jährliche und regionale Überprüfungen, wie sie in Artikel 8 Absatz 1 dieser Verordnung und Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3887/92 vorgeschrieben seien, hätten daher nicht stattgefunden. Zweitens habe die Auswahl von Anträgen für Überprüfungen vor Ort eher auf Informationen in Anträgen früherer Jahre als auf neuester Information beruht und habe sich somit nicht auf eine Risikoanalyse im Sinne von Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung Nr. 3887/92 gestützt. Drittens sei die Registrierung der Tiere zumindest bis 1996[41] unzureichend gewesen, da zahlreiche Tiere in das Register ohne Geburtsdatum und/oder genaue Angabe des Herkunftsortes eingetragen worden seien. Viertens sei ein großer Teil der von den spanischen Behörden durchgeführten Überprüfungen vor Ort außerhalb des Haltungszeitraums vorgenommen

41 — Zu dieser Zeit unternahm Spanien Schritte, um sich den Bestimmungen der Richtlinie 92/102 anzupassen.

worden, obwohl gemäß Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3887/92 Überprüfungen außerhalb dieser Zeit nur zulässig seien, wenn das in Artikel 4 der Richtlinie Nr. 92/102 vorgesehene Register vorliege[42]. Fünftens hätten Rinder nicht, wie in den Artikeln 4 und 5 der Richtlinie 92/102 vorgesehen, leicht lesbare und fälschungssichere Ohrmarken getragen. Sechstens hätten Prüfer, die die Prüfungen vor Ort vorgenommen hätten, die Richtigkeit von Informationen, die von den Landwirten stammten, bestätigt, ohne zu kontrollieren, ob sich die Tiere tatsächlich im Betrieb befunden hätten. Siebtens sei die Einhaltung der Altersgrenzen bei Tieren, für die Gemeinschaftshilfe beansprucht werde[43], nicht angemessen kontrolliert worden. Schließlich hätten die Behörden in einigen spanischen Provinzen nicht 10 % aller Anträge überprüft, wie dies Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung Nr. 3887/92 vorschreibe.

47. Die spanische Regierung bestreitet zwar nicht alle, jedoch die meisten dieser Feststellungen. Sie räumt ein, dass die von den zuständigen Behörden geschaffene Datenbank ihnen 1994 und 1995 nicht ermöglicht habe, jährliche und regionale Überprüfungen von Beihilfeanträgen durchzuführen; die Behörden hätten jedoch ein gleichwirksames „Tieridentifikationssystem" (*sistema de identificación animal: controles adiministrativos cruzados y créacion de una base de datos sobre identificación*) entwickelt und angewandt. Zweitens sei zwar nicht zu bestreiten, dass die Auswahl von Anträgen für Überprüfungen vor Ort nicht auf neuester Information beruht hätten, doch habe trotzdem in allen spanischen autonomen Regionen seit 1993 eine Risikoanalyse stattgefunden. Bezüglich der Kontrollen außerhalb der Haltungszeit beteuert der Kläger drittens — wiederum, ohne die tatsächlichen Feststellungen der Kommission zu bestreiten —, dass diese Kontrollen nicht weniger wirksam gewesen seien als Kontrollen innerhalb dieser Zeit. Schließlich meint der Kläger, dass die Erfüllung des Erfordernisses einer Kontrolle von 10 % aller Anträge nach Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung Nr. 3887/92 im Vergleich zu den Kontrollen beurteilt werden müsse, die im gesamten Mitgliedstaat oder vielleicht in jeder der autonomen Regionen, die die Verantwortung für die Anwendung des Agrarrechts der Gemeinschaft trügen, durchgeführt worden seien. Es stelle daher keinen Verstoß gegen Gemeinschaftsrechts dar, wenn bestimmte Provinzen für sich betrachtet das 10%-Ziel nicht erreicht hätten.

48. Ergänzend hierzu legt der Kläger dar, dass die Kommission zum einen ihre Feststellungen auf das Ergebnis von Kontrollbesuchen der Prüfer des Fonds in einigen der 17 spanischen Provinzen gestützt und eine unberechtigte Extrapolation der Ergebnisse dieser Besuche auf ganz Spanien vorgenommen habe, und dass sie zum an-

42 — Es ist unbestritten, dass dieses Register in Spanien 1994 und 1995 nicht bestand.

43 — Diese Altersgrenzen sind in Artikel 4b Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148, S. 24) festgelegt.

deren — während oder nach Abschluss des Schlichtungsverfahrens — versichert habe, die Berichtigung erneut zu berechnen.

Prüfung

49. Zuallererst ist darauf hinzuweisen, dass der Kläger die Feststellungen der Kommission zur unzureichenden Registrierung von Tieren, zu Problemen in Zusammenhang mit Ohrmarken und zur Unzuverlässigkeit von Kontrollbescheinigungen nicht bestreitet. Eine Berichtigung des Erstattungsbegehrens, das der Kläger für Beihilfe im Sektor Rindvieh eingereicht hat, wäre, wie die Kommission betont, allein aus diesen Gründen gerechtfertigt gewesen.

50. Im Übrigen überzeugt mich der Angriff des Klägers auf die im Zusammenfassenden Bericht dargelegten Gründe nicht. Der Kläger hat keinerlei detaillierte Angaben zu Natur und Wirksamkeit des „Tieridentifikationssystems" gemacht, und der Klagebeantwortung der Kommission — die der Kläger in seiner Erwiderung nicht in Zweifel gezogen hat — lässt sich entnehmen, dass dieses System 1994 und 1995 nicht wirksam war. Bezüglich der Durchführung einer Risikoanalyse bei der Auswahl von Anträgen teile ich die Auffassung der Kommission, dass eine Risikoanalyse, die sich auf Informationen aus früheren Wirtschaftsjahren stützt, keine wirkungsvolle Überprüfung der Einhaltung der Bedingungen für die Gewährung der Beihilfen sicherstellt und daher den Erfordernissen von Artikel 6 Absätze 1 und 4 der Verordnung Nr. 3887/92 nicht genügt. Auch die Behauptung der spanischen Regierung, Kontrollen außerhalb der Haltungszeit seien genauso wirksam, wenn nicht wirksamer als Kontrollen innerhalb dieser Zeit, ist zurückzuweisen. Dem Wortlaut des Artikels 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3887/92 nach sind eindeutig Kontrollen innerhalb der Haltungszeit vorgeschrieben, und der Gerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass, wenn eine Verordnung besondere Kontrollmaßnahmen vorsehe, es keiner Sachprüfung des Vorbringens eines Mitgliedstaats bedürfe, dass ein anderes Kontrollsystem wirksamer sei [44].

51. Unbegründet ist schließlich das Vorbringen, dass die streitige Berichtigung auf der Extrapolation der Ergebnisse bestimmter Kontrollbesuche beruhe. Aus dem Zusammenfassenden Bericht und der Klagebeantwortung der Kommission in dieser Sache geht eindeutig hervor, dass die Kommission zwar die Kontrollbesuche berücksichtigt hat, aber keine besonderen Tatsachen oder Zahlen, die sich bei diesen Besuchen ergaben, extrapoliert hat, um den Verlust des Fonds zu berechnen. Die strei-

44 — Vgl. Urteile vom 14. Januar 1981 in der Rechtssache 819/79 (Deutschland/Kommission, Slg. 1981, 21, Randnr. 21), vom 21. Februar 1991 in der Rechtssache C-28/89 (Deutschland/Kommission, Slg. 1991, I-581, Randnr. 9) und vom 22. Juni 1993 in der Rechtssache C-54/91 (Deutschland/Kommission, Slg. 1993, I-3399, Randnr. 38).

tige Berichtigung wurde im Einklang mit dem im Belle-Bericht festgelegten System der Pauschalberichtigungen auf eine Schätzung des Verlustes des Fonds gestützt. Zur angeblichen Zusage der Kommission, eine Neuberechnung vorzunehmen, genügt der Hinweis, dass die spanische Regierung der Kommission nie irgendwelche Zahlen vorgelegt hat, die dieser eine solche Neuberechnung ermöglicht hätten.

52. Aus all diesen Gründen möchte ich daher den Klaganspruch der spanischen Regierung in Bezug auf Sonderprämien für Rindfleisch und Prämien für Mutterkühe zurückweisen.

53. Auf dem Hintergrund dieses Ergebnisses halte ich eine Meinungsäußerung dazu nicht für erforderlich, ob die Voraussetzung nach Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung Nr. 3887/92, wie der Kläger meint, erfüllt ist, wenn die Zahl der in einem Mitgliedstaat als Ganzem durchgeführten Kontrollen 10 % aller Beihilfeanträge entspricht, oder ob — so der Standpunkt der Kommission — nicht nur der Mitgliedstaat als Ganzer, sondern auch jede Region, Provinz oder sonstige geographische Einheit, die nach nationalem Recht für die Kontrolle von Beihilfeanträgen zuständig ist Artikel 6 Absatz 3 zu beachten hat.

Zusatzabgabe zu Lasten von Erzeugern oder Käufern von Kuhmilch

Rechtsvorschriften

54. Artikel 5c der Verordnung Nr. 804/68 [45], der durch die Verordnung Nr. 856/84 [46] eingefügt wurde, legt eine zusätzliche Abgabe fest, die bei Erzeugern oder Käufern von Kuhmilch erhoben wird, um das Wachstum der Milcherzeugung in der Gemeinschaft zu regulieren [47].

55. Nach dieser Bestimmung wird die zusätzliche Abgabe in den einzelnen Regionen der Mitgliedstaaten nach einer von zwei besonderen Formeln erhoben. In Mitgliedstaaten, die sich für „Formel A" entschieden haben, zahlt jeder Milcherzeuger eine Abgabe für die Milch- und/oder Milchäquivalentmengen, die von ihm an einen Käufer geliefert wurden und die in dem betreffenden Zwölfmonatszeitraum eine zu bestimmende Referenzmenge überschreiten. In Mitgliedstaaten, die „Formel B" wählen, zahlt jeder Käufer von Milch

45 — Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148, S. 13).

46 — Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates vom 31. März 1984 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 90, S. 10).

47 — Das mit der Verordnung Nr. 856/84 eingeführte System sollte am 31. März 1993 auslaufen, wurde aber mit Wirkung vom 1. April 1993 für einen Zeitraum von sieben Jahren durch die Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 des Rates vom 28. Dezember 1992 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor (ABl. L 405, S. 1) verlängert.

oder anderen Milcherzeugnissen, die ihm vom Erzeuger geliefert werden, grundsätzlich eine Abgabe auf die Milch- oder Milchäquivalentmengen, die — in dem betreffenden Zwölfmonatszeitraum — eine zu bestimmende Referenzmenge überschreiten. Bei dieser Formel ist der Käufer aber verpflichtet, die Abgabe auf die Erzeuger abzuwälzen.

56. Die Verordnung Nr. 536/93[48] legt eingehende Regeln für die Anwendung der Zusatzabgabe auf Milch und Milcherzeugnisse fest. Artikel 3 Absatz 4 dieser Verordnung lautet:

„Vor dem 1. September jedes Jahres zahlt der abgabenpflichtige Abnehmer der zuständigen Stelle den geschuldeten Betrag nach den vom Mitgliedstaat festgelegten Modalitäten.

Bei Nichteinhaltung der Zahlungsfrist werden auf die geschuldeten Beträge Jahreszinsen erhoben, deren Satz vom Mitgliedstaat festgesetzt wird und der nicht unter dem Zinssatz liegen darf, den der Mitgliedstaat bei der Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge anwendet."

48 — Verordnung (EWG) Nr. 536/93 der Kommission vom 9. März 1993 mit Durchführungsbestimmungen zur Zusatzabgabe im Milchsektor (ABl. L 57, S. 12). Diese Verordnung — die an die Stelle der Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 der Kommission vom 3. Juni 1988 mit den Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe nach Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 (ABl. L 139, S. 12) getreten ist — ist erstmals für den am 1. April 1993 begonnenen 12-Monate-Zeitraum anzuwenden.

57. Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 536/93 sind die nach Artikel 3 Absatz 4 gezahlten Zinsen von den Forderungen abzuziehen, die der Mitgliedstaat dem Fonds zwecks Erstattung von Ausgaben des Milchsektors einreicht.

Der Klageantrag des Klägers

58. Der Kläger beantragt, der Gerichtshof solle die Entscheidung 1999/187 insoweit für nichtig erklären, als diese einen Betrag von 4 484 785 615 ESP an Zusatzabgaben zu Lasten von Erzeugern oder Käufern von Kuhmilch von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen habe. Nach den Zusammenfassenden Berichten für 1994 und 1995 hat die Kommission diesen Betrag aus zwei Gründen ausgeschlossen. Erstens hat sie einen Betrag von 3 129 240 958 ESP deshalb ausgeschlossen, weil die spanischen Behörden es unterlassen hatten, bei Erzeugern und Käufern für 55 707 Tonnen Milch, die über die nationale Referenzquote hinaus geliefert worden waren, die nach der Verordnung Nr. 804/68 zu zahlende Zusatzabgabe zu erheben. Zweitens hat sie einen Betrag von 1 355 544 657 ESP für Zinsen abgelehnt, die die Käufer auf diese Abgabe nach Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung Nr. 536/93 zu zahlen hatten. Diese Beträge bezogen sich auf das Haushaltsjahr 1994, wurden aber aus der Rechnungsabschlussentscheidung für dieses Jahr ausgeschieden, um der spanischen Regierung die Möglichkeit zu geben, die Schlichtungsstelle anzurufen.

59. Es ist sinnvoll, diese beiden Aspekte der angefochtenen Entscheidung getrennt zu behandeln.

a) Die Zusatzabgabe

— Zusammenfassung des Vorbringens

60. Der Kläger zieht nicht in Zweifel, dass die Kommission grundsätzlich zu einer Berichtigung befugt ist, wenn ein Mitgliedstaat es versäumt, die Zusatzabgabe nach Artikel 5c der Verordnung Nr. 804/68 in der geänderten Fassung zu erheben. Er hält jedoch die von der Kommission in der Entscheidung 1999/187 vorgenommene Berichtigung aus zwei Gründen für rechtswidrig. Erstens hätten die Erzeuger und Käufer von Milcherzeugnissen in Spanien nicht, wie die Kommission behaupte, die Spanien zugeteilte Referenzmenge überschritten. Richtig sei zwar, dass es im Zusammenhang mit Lieferungen an gewerbliche Käufer einen Überschuss gegeben habe, doch hätten die spanischen Erzeuger die besondere Referenzmenge für den Verkauf von Milcherzeugnissen an Endverbraucher nicht ausgeschöpft[49]. Es wäre nach Gemeinschaftsrecht zulässig gewesen, die letztgenannte Menge auf die gewerblichen Lieferungen zu übertragen und damit die spanischen Gesamtlieferungen innerhalb der nationalen Referenzmenge zu halten; nur wegen praktischer Schwierigkeiten sei diese Übertragung im betreffenden Zeitraum nicht erfolgt. Zweitens habe die Kommission im Laufe von Verhandlungen mit den spanischen Behörden und in einem Schreiben an diese Behörden zugesagt, dass die von Spanien zu zahlende Zusatzabgabe für das Haushaltsjahr 1994 auf der Grundlage eines Überschusses von nicht mehr als 30 000 Tonnen Milch berechnet werde. Durch eine dieser Zusage widersprechende Berichtigung auf der Grundlage eines Überschusses von 55 707 Tonnen habe die Kommission gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen.

— Prüfung

61. Der ersten Rüge des Klägers ist meines Erachtens nicht zu folgen. Zwar wäre es durchaus möglich gewesen, Referenzmengen von Verkäufen an Endverbraucher auf gewerbliche Ankäufe zu übertragen, jedoch hat die spanische Regierung nie einen entsprechenden Antrag gestellt. Die Kommission war daher nicht imstande, die Übertragung durchzuführen, weil das gegen die geltenden Verfahrensregeln und Fristen verstoßen und die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit dem Verfahren des Rechnungsabschlusses gefährdet hätte. Überdies scheint zwischen den Parteien Einvernehmen dahin zu bestehen, dass die Kommission nicht befugt ist, Quoten rückwirkend zu übertragen.

62. Zur zweiten Rüge des Klägers — die Kommission habe eine ihm gegebene Zusage bezüglich des Betrags der in Spanien

49 — Nach Darstellung des Klägers wurden 131 574 Tonnen dieser Menge nicht in Anspruch genommen.

zu erhebenden Zusatzabgabe nicht eingehalten — sei darauf hingewiesen, dass der Gerichtshof im Urteil Italien/Kommission [50] entschieden hat, dass eine Rechnungsabschlussentscheidung wegen Verstoßes gegen berechtigtes Vertrauen für nichtig erklärt werden könne, wenn sich feststellen lasse, dass die Entscheidung von einer Feststellung oder einer Auffassung ausgehe, die die Kommission dem Mitgliedstaat mitgeteilt habe und auf die dieser sich habe verlassen dürfen.

63. Im vorliegenden Fall beruft sich der Kläger auf Verhandlungen zwischen der Kommission und der spanischen Regierung, in deren Verlauf die Kommission zugesagt haben soll, dass die spanischen Behörden die Zusatzabgabe nur für einen Überschuss von 30 000 Tonnen Milch einzuziehen hätten. Die Kommission stellt nicht in Abrede, dass solche Verhandlungen stattgefunden haben oder dass sie einen Kompromiss mit den spanischen Behörden wegen der Erhebung von Zusatzabgaben angestrebt hat, betont aber, dass, soweit überhaupt bei diesen Verhandlungen ein Einvernehmen hergestellt worden sei, dieses davon abhängig gewesen sei, dass die spanischen Behörden aktiv versuchen würden, alle von spanischen Milcherzeugern für die Überschussmenge von 30 000 Tonnen zu zahlenden Zusatzabgaben einzuziehen. Die spanischen Behörden hätten indessen nur einen geringen Teil (weniger als 3,5 %) dieser Abgaben eingezogen und die Kommission daher nie eine abschließende Vereinbarung getroffen.

50 — Urteil vom 14. November 1989 in der Rechtssache 14/88 (Slg. 1989, 3677, Randnrn. 28 bis 30).

64. Ohne Zeugenaussage der Parteien ist es schwierig festzustellen, was bei diesen Verhandlungen genau vereinbart wurde. Für mich sind die Erklärungen der Kommission plausibel; ich glaube nicht recht, dass der Kläger eine klare und unbedingte Zusage erhalten hat, dass die Überschussmenge mit 30 000 Tonnen angenommen werde, da es eindeutig nicht im Interesse der Kommission lag, bei diesem Stand des Verfahrens eine solche Zusage zu geben.

65. Dieses Verständnis des Sachverhalts stimmt mit dem vom Generaldirektor der GD VI unterzeichneten Schreiben der Kommission vom 18. Januar 1995 überein, auf das sich der Kläger ebenfalls beruft. In der spanischen Originalfassung des vom Kläger angeführten Schreibens hat der Generaldirektor ausgeführt: „Para la campaña 1993/1994, la percepción de la tasa será exigida sobre la producción excedentaria respecto a la cantidad nacional garantizada, que se cifra en unas 30.000 toneladas. No se prevé ninguna corección a este respecto." Diese Formulierung stellt meines Erachtens keine genaue und eigenständige Zusage dar, die ein berechtigtes Vertrauen darauf begründen könnte, dass keine zusätzliche Berichtigung stattfinden werde, falls die nationale Referenzmenge um mehr als 30 000 Tonnen überschritten worden sein sollte. Zum einen stellt der Eingangssatz der zitierten Passage erneut klar die Pflicht des spanischen Staates fest, die Zusatzabgabe entsprechend der über die garantierte nationale Referenzmenge hinaus gelieferten Milchmenge nach Maßgabe der geltenden Gemeinschaftsvorschriften einzuziehen. Auf der anderen Seite gab die Kommission mit der Feststellung, dass die spanische Überschussmenge sich auf „unas 30.000 toneladas" („etwa 30 000 Tonnen") belaufe, zu verstehen, dass diese Zahl

nicht endgültig war. Dieses Verständnis stimmt damit überein, dass der Kommission im Januar 1995 die endgültige Zahl nicht bekannt war. Die Formulierung „No se prevé ninguna corección a este respecto" verstärkt in meinen Augen die Vorläufigkeit der Erklärung, da sie bedeutet, dass zwar die Kommission zu diesem Zeitpunkt — im Hinblick auf die weiteren Verhandlungen mit der spanischen Regierung — zwar keine Berichtigung in Aussicht nahm, eine endgültige Entscheidung hierüber jedoch noch nicht getroffen war.

66. Aus diesen Gründen komme ich zu dem Ergebnis, dass der Klaganspruch des Klägers in Bezug auf die Zahlung von Zusatzabgaben wegen eines Überschusses von 55 707 Tonnen an Milcherzeugnissen unbegründet ist.

b) Zinsen auf die Zusatzabgabe

— Zusammenfassung des Vorbringens

67. Im Zusammenfassenden Bericht stellt die Kommission fest, dass ihre Entscheidung, die Erstattung eines Betrages in Höhe des Zinsanteils abzulehnen, den die spanischen Erzeuger auf die Zusatzabgabe für Überschusslieferungen in Höhe von 55 707 Tonnen schuldeten, die von den zuständigen Behörden nicht eingezogen worden war, nach Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung Nr. 536 gerechtfertigt sei. Nach ihrer Auffassung — die sie in ihren Erklärungen vor dem Gerichtshof noch eingehender dargestellt hat als im Zusammenfassenden Bericht — verpflichtet diese Vorschrift die Käufer nicht nur, den zuständigen Behörden Zinsen zu zahlen, sondern verpflichtet auch die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass alle geschuldeten Beträge jedes Jahr bis zum 1. September eingezogen werden. Die spanischen Behörden hätten eindeutig gegen diese Pflicht verstoßen, weil sie — nach den Berechnungen der Kommission — lediglich 3.13 % der gesamten am 1. September fälligen Abgabe und keinerlei Zinsen für die nach diesem Zeitpunkt weiterhin nicht gezahlte Abgabe eingezogen hätten. Sie sei daher berechtigt gewesen, den Finanzierungsanspruch der spanischen Regierung um einen Betrag in Höhe der Zinsen, die hätten eingezogen werden müssen, zu kürzen [51]. Die Kommission betont in diesem Zusammenhang, dass die Effektivität des Systems der Zusatzabgaben untergraben würde, wenn die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet wären, die nach der Verordnung Nr. 804/64 in der geänderten Fassung und der Verordnung Nr. 536/93 geschuldeten Abgaben und Zinsen einzuziehen. Überdies setzten die Mitgliedstaaten, wenn sie geschuldete Beträge nicht einzögen, den Fonds einem finanziellen Risiko aus, weil nach Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 536/93 eingezogene Beträge von den Ausgaben abgezogen würden, die der Fonds im Milchsektor erstatte.

68. Der Kläger widerspricht der Auslegung des Artikels 3 Absatz 4 der Verordnung Nr.

51 — Bekanntlich sieht Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung (wiedergegeben in Nr. 56 dieser Schlussanträge) ab 1. September die Zahlung von Zinsen bei verspäteter Zahlung der Zusatzabgabe vor.

503/93 durch die Kommission. Er macht im Kern geltend, die Vorschrift verpflichte Käufer zur Zinszahlung, nicht aber Mitgliedstaaten zu garantieren, dass geschuldete Beträge eingezogen würden. Wenn ein Mitgliedstaat von Käufern geschuldete Beträge nicht einziehe, berechtige dies folglich die Kommission nicht ohne weiteres, die Erstattung dieser Beträge zu verweigern. Die Versagung der Erstattung sei nur dann berechtigt, wenn die Voraussetzungen vorlägen, wie sie in der allgemeinen Vorschrift des Artikels 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 festgelegt seien, d. h., wenn die Kommission belegen könne, dass die Nichterhebung bestimmter Beträge auf Versäumnisse von Behörden oder anderen Einrichtungen des Mitgliedstaats zurückzuführen sei. Unter Hinweis auf das Urteil Deutsche Milchkontor [52] macht der Kläger geltend, die spanischen Behörden seien nicht nachlässig gewesen, da die Erhebung von Beträgen, die nach dem Zusatzabgabensystem geschuldet seien, nach den gleichen Verwaltungs- und Rechtsregeln und -verfahren stattfinde wie andere abgabenähnliche Forderungen nach spanischem Recht. Dass der Vorgang der Erhebung in der Praxis lange Zeit in Anspruch nehme, sei kein Beleg für ein Versäumnis der spanischen Behörden.

— Prüfung

69. Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung Nr. 536/93 sieht nicht ausdrücklich vor, dass die Mitgliedstaaten Schritte unternehmen müssen, um sicherzustellen, dass Käufer ihre Pflicht zur Zahlung von Zusatzabgaben auf Milcherzeugnisse und von Zinsen auf diese Abgaben erfüllen. Daraus folgt meines Erachtens — und hier stimme ich mit der spanischen Regierung überein —, dass die Kommission die Erstattung nicht allein deshalb verweigern darf, dass bestimmte Beträge nicht gezahlt oder eingezogen worden sind. Dass bestimmte fällige Beträge unbezahlt geblieben sind oder verspätet gezahlt wurden, stellt *für sich selbst* keine Verletzung von Pflichten dar, die den Mitgliedstaaten vom Gemeinschaftsrecht auferlegt werden. Eine Stütze für meine Auffassung finde ich in den ausführlichen Gründen, die Generalanwalt Alber in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Frankreich/Kommission [53] vorgetragen hat. Obwohl sich diese Schlussanträge mit Artikel 15 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1546/88 [54] befassten, gelten die vom Generalanwalt angeführten Gründe meines Erachtens auch im Zusammenhang mit der Verordnung Nr. 536/93. Die Kommission ist daher zu einer Berichtigung nur befugt, wenn sie gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 nachweisen kann, dass der Fonds als Ergebnis eines Versäumnisses der nationalen Behörden bei der Einziehung der betreffenden Beträge einen Verlust erlitten hat.

70. Um die Gültigkeit der von der Kommission in diesem Fall vorgenommenen Berichtigung beurteilen zu können, bedarf

52 — Urteil vom 21. September 1983 in den verbundenen Rechtssachen 205/82 bis 215/82 (Slg. 1983, 2633).

53 — Rechtssache C-277/98 (Slg. 2001, I-8453, I-8455, , Nrn. 66 bis 81 der Schlussanträge vom 29. März 2001).

54 — Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 der Kommission vom 3. Juni 1988 mit den Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe nach Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 (ABl. L 139, S. 12), aufgehoben durch die Verordnung Nr. 536/93 (zitiert in Fußnote 48). Artikel 15 Absatz 4 bestimmte: „Die in den vorstehenden Absätzen genannten Käufer zahlen an die zuständige Stelle innerhalb von drei Monaten nach Ablauf jedes Zwölfmonatszeitraums den gegebenenfalls geschuldeten Betrag der Abgabe. In dem in Absatz 3 genannten Fall erfolgt diese Zahlung in derselben Frist von drei Monaten jedoch durch die Erzeugergemeinschaften und ihre Zusammenschlüsse."

es daher der Prüfung, ob es Beweise für ein Versäumnis im Sinne des Artikels 8 Absatz 2 gibt, und falls ja, welche finanziellen Folgerungen die Kommission hieraus ziehen durfte.

71. Nach den Berechnungen der Kommission zogen die spanischen Behörden nur 3.13 % der für die Überschusslieferungen von 55 707 Tonnen Milcherzeugnisse im Wirtschaftsjahr 1993/94 geschuldeten Zusatzabgabe ein. Außerdem hat die Kommission ohne Widerspruch seitens der spanischen Regierung festgestellt, dass die zuständigen spanischen Behörden keinerlei Zinsen auf ausstehende Abgaben eingezogen haben, so dass 1 355 544 657 ESP an Zinsen unbezahlt blieben. Mit der Kommission scheint mir das die Vermutung nahe zu legen, dass die spanischen Behörden diese Beträge infolge eines Versäumnisses nicht eingezogen haben. Vermutungen alleine reichen aber nicht aus. Die Frage ist, ob die Kommission nach den geltenden Beweisanforderungen bewiesen hat, dass ein Versäumnis im Sinne des Artikels 8 Absatz 2 vorlag. Ich möchte diese Frage nicht prüfen oder eine Meinung hierzu äußern, da meines Erachtens die Entscheidung der Kommission aus folgenden Gründen unwirksam ist.

72. Wie die vorstehend wiedergegebenen Tatsachen zeigen, hat die Kommission die Erstattung des gesamten Betrages von 1 355 544 657 ESP an ausstehenden Zinsen abgelehnt. Anscheinend hat daher die Kommission nicht versucht zu ermitteln, welcher Teil der ausstehenden Zinsen auf das Fehlen wirksamer Verfahren zur Einziehung fälliger Beträge zurückzuführen war. Die Kommission hat z. B. nicht berücksichtigt, dass es für die spanischen Behörden infolge von Umständen, die nichts mit Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen auf ihrer Seite zu tun hatten, objektiv unmöglich gewesen sein könnte, bestimmte Beträge einzuziehen. Meines Erachtens hat die Kommission, weil sie diese Möglichkeit nicht berücksichtigt hat, ihre Befugnisse nach Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 überschritten.

73. Aus diesen Gründen komme ich zu dem Ergebnis, dass der Klage des Klägers auf Nichtigerklärung der Weigerung der Kommission, 1 355 544 657 ESP in Zusammenhang mit Zinsen nach dem Zusatzabgabensystem für Milcherzeugnisse zu erstatten, stattzugeben ist.

Erzeugungsbeihilfe für Olivenöl

Rechtsvorschriften

74. Mit der Verordnung Nr. 136/66[55] schuf der Gemeinschaftsgesetzgeber die

55 — Verordnung (EWG) Nr. 136/66 des Rates vom 22. September 1966 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Fette (ABl. 172, S. 3025), in der Folge mehrfach geändert, unlängst durch die Verordnung (EG) Nr. 2826/2000 des Rates vom 19. Dezember 2000 über Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt (ABl. L 328, S. 2).

gemeinsame Marktorganisation für Öle und Fette. Artikel 5 dieser Verordnung bestimmt in der geänderten Fassung, dass für Olivenöl eine Erzeugungsbeihilfe gezahlt wird, um den Erzeugern ein angemessenes Einkommen zu sichern. Ein Teil dieser Erzeugungsbeihilfe ist gemäß Artikel 20d einzubehalten und für die Finanzierung der Tätigkeiten anerkannter Erzeugergruppen zu verwenden.

75. Die Verordnung Nr. 154/75 sieht die Einführung einer Olivenanbaukartei in den Olivenöl erzeugenden Mitgliedstaaten vor [56]. Gemäß Artikel 1 dieser Verordnung muss die Kartei alle Olivenanbaubetriebe erfassen und bestimmte Einzelangaben liefern, die in regelmäßigen Abständen auf den neuesten Stand zu bringen sind.

76. Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2261/84 [57] mit Grundregeln für die Gewährung der Erzeugungsbeihilfe für Olivenöl und für die Olivenölerzeugerorganisationen bestimmt:

„Die Erzeugungsbeihilfe wird den in den Mitgliedstaaten ansässigen Olivenbauern gewährt. Im Sinne dieser Verordnung ist ein Olivenbauer ein Erzeuger von Oliven, die zur Ölgewinnung verwendet werden."

56 — Verordnung (EWG) Nr. 154/75 des Rates vom 21. Januar 1975 über die Anlage einer Ölkartei in den Olivenöl erzeugenden Mitgliedstaaten (ABl. L 19, S. 1).

57 — 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).

77. Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung bestimmt:

„Die Erzeugermitgliedstaaten vergewissern sich, dass die den Erzeugerorganisationen und deren Vereinigungen in Anwendung von Absatz 1 zukommenden Beträge von diesen nur zur Finanzierung der Tätigkeiten verwendet werden, die ihnen gemäß dieser Verordnung obliegen."

78. Artikel 14 legt Regeln für Kontrolle und Nachprüfungen der Beihilfe fest:

„1. Jeder Erzeugermitgliedstaat wendet eine Kontrollregelung an, die gewährleistet, dass bei dem Erzeugnis, für das die Beihilfe gewährt wird, ein Anspruch auf Beihilfe besteht.

2. Die Erzeugermitgliedstaaten überprüfen die Tätigkeit jeder Erzeugerorganisation und jeder Vereinigung und insbesondere die von ihnen durchgeführten Kontrollmaßnahmen.

3. In jedem Wirtschaftsjahr kontrollieren die Erzeugermitgliedstaaten insbesondere während des Zeitraums des Auspressens die Tätigkeit und die Bestandsbuchführung eines noch festzusetzenden Prozentsatzes der zugelassenen Mühlen an Ort und Stelle. Die

gewählten Mühlen müssen für die Presskapazität eines Erzeugungsgebiets repräsentativ sein.

4. Bei dem unter Nummer 1 des Anhangs der Verordnung Nr. 136/66/EWG genannten Olivenöl, das von Olivenbauern erzeugt wurde, die nicht Mitglieder einer Erzeugerorganisation sind, werden Stichprobenkontrollen an Ort und Stelle durchgeführt, mit denen sich Folgendes überprüfen lässt:

— die Richtigkeit der Anbaumeldungen,

— die Bestimmung der für die Ölerzeugung geernteten Oliven und nach Möglichkeit die tatsächliche Verarbeitung dieser Oliven zu Olivenöl.

Die Kontrollen betreffen einen insbesondere unter Berücksichtigung der Betriebsgröße festzusetzenden Prozentsatz von Olivenbauern.

5. Zum Zweck vorgenannter Kontrollen und Überprüfungen macht der Mitgliedstaat unter anderem von den Dateien gemäß Artikel 16 Gebrauch.

Von diesen Dateien wird Gebrauch gemacht, um die gemäß den Absätzen 1 bis 4 vorzunehmenden Kontrollen auf bestimmte Punkte auszurichten."

79. Schließlich bestimmt Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2261/84, dass jeder Erzeugermitgliedstaat ständige Dateien über die die Ölerzeugung betreffende Angaben zusammenstellt und sie auf dem Laufenden hält. Die Angaben, die diese Dateien enthalten müssen, sind in Artikel 16 Absatz 2 angeführt.

80. Die zweite Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3061/84 mit Durchführungsbestimmungen zur Beihilferegelung für die Erzeugung von Olivenöl [58] legt fest, dass die von den Mitgliedstaaten durchzuführenden Kontrollen „eine ausreichend repräsentative Anzahl von Anbaumeldungen der Olivenbauern betreffen [müssen], die Mitglieder dieser Organisationen sind".

81. Artikel 1 Absatz 5 dieser Verordnung bestimmt:

„Ist ein Teil der Oliven zu anderen Zwecken als der Erzeugung von Olivenöl verwendet worden, so wird die Beihilfe nach Maßgabe der zur Olivenölerzeugung bestimmten Olivenmenge gezahlt."

58 — Verordnung (EWG) Nr. 3061/84 der Kommission vom 31. Oktober 1984 (ABl. L 288, S. 52).

82. Gemäß Artikel 5 Absatz 1 gilt:

„Der von jedem Olivenbauern einzureichende Beihilfeantrag enthält zumindest folgende Angaben:

a) Name, Vorname und Anschrift des Olivenbauern;

b) die erzeugte Menge naturreines Olivenöl;

c) den Standort der Betriebe, in denen die Oliven geerntet worden sind, unter Bezugnahme auf die Anbaumeldung;

d) die zugelassene Mühle bzw. Mühlen, in denen das Öl erzeugt wurde, mit jeweiliger Angabe der verarbeiteten Olivenmenge und der erzeugten Ölmenge.

Dem Antrag muss eine Erklärung der Mühle beiliegen, deren Form und Inhalt von den Mitgliedstaaten festzulegen ist, und in der die Angaben unter Buchstabe d) bestätigt werden."

83. Aus Artikel 8 ergibt sich, dass eine Erzeugerorganisation oder Vereinigung, die alle ihr nach Gemeinschaftsrecht obliegenden Pflichten erfüllt hat, aber nicht die gesamte Summe verwendet hat, die nach den Finanzregelungen des Artikels 20d der Verordnung Nr. 136/66 und Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2261/84 eingenommen wurde, den Unterschiedsbetrag auf die ihr angehörenden Organisationen zu verteilen hat.

84. Artikel 9 Absatz 2 in der Fassung der Verordnung Nr. 828/90 [59] bestimmt:

„Die einheitliche tägliche Bestandsbuchführung gemäß Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe d) der Verordnung (EWG) Nr. 2261/84 muss folgende Angaben umfassen:

a) die im Betrieb eingegangenen Olivenmengen, nach Partien aufgeführt, mit Angabe des Erzeugers und des Besitzers einer jeden Partie;

b) die gepressten Olivenmengen;

c) die erhaltenen Ölmengen;

59 — Verordnung (EWG) Nr. 828/90 der Kommission vom 30. März 1990 zur Änderung der Verordnung Nr. 3061/84 mit Durchführungsbestimmungen zur Beihilferegelung für die Erzeugung von Olivenöl (ABl. L 86, S. 18).

d) die gewonnenen, pauschal bestimmten Mengen Oliventrester;

e) 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;

f) die Mengen Oliventrester, die den Betrieb verlassen haben,

— im Falle des Verkaufs an einen ölgewinnenden Betrieb nach Partien aufgeführt, mit Angabe des Empfängers;

— in den anderen Fällen pauschal bestimmt, mit Angabe des Empfängers;

— werden, falls der Betrieb über eine Waage verfügt, partienweise gewogen.

..."

Zusammenfassung des Vorbringens

85. Mit ihrer Entscheidung 1999/186 schloss die Kommission von der Finanzierung durch den Fonds einen Betrag von 5 754 750 215 ESP aus, der einer 5%igen Pauschalberichtigung der von Spanien aus Anlass des Rechnungsabschlussverfahrens 1996 erklärten Ausgaben für Erzeugungsbeihilfe für Olivenöl und der Ausgaben in Zusammenhang mit der Anlage der Olivenanbaukartei entsprach. Mit der Entscheidung 1999/187 wurde die Erstattung eines Betrages von 4 317 179 696 ESP abgelehnt, der einer 10%igen Pauschalberichtigung der für den Zeitraum vor dem Wirtschaftsjahr 1992/1993 einschließlich dieses Jahres selbst erklärten Ausgaben und einer 5%igen Berichtigung der für nachfolgende Wirtschaftsjahre erklärten Ausgaben entsprach.

86. Den Zusammmenfassenden Berichten für 1994 und 1995 sowie anderen Schriftstücken in den Akten ist zu entnehmen, dass die Entscheidungen 1999/186 und 1999/187 im Kern auf die gleichen Gründe gestützt wurden. Im Anschluss an zwei Kontrollbesuche der Prüfer des Fonds 1996 und 1997 in Spanien stellte die Kommission fest, dass die Ausgabenkontrolle im Olivenölsektor unzureichend gewesen sei. Insbesondere die in der Verordnung Nr. 154/75 vorgesehene Olivenanbaukartei

und die ständigen informatisierten Dateien über die Oliven und Olivenölerzeugung betreffende Angaben nach der Verordnung Nr. 2261/84 seien zumindest bis Ende 1998 unvollständig geblieben und hätten nicht funktioniert. Die von den spanischen Behörden durchgeführten Kontrollen zum Ausgleich für das Fehlen der Kartei und der informatisierten Dateien seien unzureichend gewesen. Die Überprüfungen durch die Kommission hätten eine Reihe von Problemen aufgedeckt, darunter unerklärliche Doppelzahlungen von Beihilfe, unangemessene Kontrollen von Ölmühlen vor Ort, Ausbleiben angemessener Reaktionen in Fällen von Betrug, unzureichende Zahl von Kontrollen vor Ort von Olivenölerzeugern sowie Gewährung von Erzeugungsbeihilfen für Oliven, die als Tafeloliven verkauft worden seien. Auf dieser Grundlage ging die Kommission davon aus, dass die festgestellten Mängel sich auf grundlegende Elemente des Kontrollsystems und auf Kontrollen bezögen, die für die Sicherung der Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben wesentlich seien, und dass der Fonds einem bedeutenden Risiko eines breiten Verlustes ausgesetzt gewesen sei. Da jedoch die spanischen Behörden ihr System über die Jahre verbessert hätten, wandte die Kommission für Wirtschaftsjahre nach 1992/1993 eine niedrigere Pauschalberichtigung an.

87. Der Kläger macht geltend, dass die von der Kommission entschiedenen Ausschlüsse und Herabsetzungen für nichtig erklärt werden sollten, und führt hierfür eine Reihe von Argumenten an. Für die Zwecke unserer Prüfung können diese Argumente in zwei Gruppen aufgeteilt werden.

Prüfung

a) Erste Gruppe von Argumenten

88. Mit der ersten Gruppe von Argumenten will der Kläger belegen, dass die Kommission bestimmte allgemeine Grundsätze und Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts verletzt hat.

89. In seiner Klageschrift erwähnt der Kläger ein Schreiben an die spanischen Behörden, in dem die Kommission angeblich erklärt, dass die Situation in Spanien sich gebessert habe und dass sein Kontrollsystem das in bestimmten anderen Mitgliedstaaten übertrefffe. Trotz dieser Unterschiede habe die Kommission bei Spanien die gleichen pauschalen Berichtigungssätze wie bei diesen Mitgliedstaaten angewandt. Damit möchte der Kläger wohl zu verstehen geben, dass die Kommission gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoßen habe. Da indessen die spanische Regierung keinerlei Angaben zu der in anderen Mitgliedstaaten vorliegenden Situation gemacht oder Beweise für den Inhalt des Schreibens der Kommission vorgelegt hat, ist dieses Vorbringen zurückzuweisen.

90. Der Kläger macht weiter geltend, die Kommission habe gegen die Artikel 5 und 190 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 10 und 253 EG) verstoßen, da sie

im Zusammenfassenden Bericht für 1994 auf die Argumente und Tatsachen, die die spanischen Behörden während des Verfahrens, das diesem Bericht und dem Erlass der Entscheidung 1999/187 vorangegangen sei, vorgebracht hätten, nicht eingegangen sei oder sie in überzeugender Weise widerlegt habe. Bei der Beurteilung dieser Rüge muss daran gedacht werden, dass die spanische Regierung in dem Verfahren, das zum Erlass der angefochtenen Entscheidungen geführt hat, unmittelbar beteiligt war und dass ihr die Gründe wohlbekannt waren, die die Kommission zu der Überzeugung kommen ließen, dass die in Rede stehenden Beträge nicht dem Fonds aufgebürdet werden sollten [60]. Unter diesen Umständen hat die Kommission dadurch, dass sie auf bestimmte Argumente nicht eingegangen ist und bestimmte Tatsachenbehauptungen nicht widerlegt hat, nicht gegen die vom Kläger angeführten Bestimmungen des Vertrages verstoßen.

91. Unter Berufung auf das Urteil Griechenland/Kommission [61] macht der Kläger überdies geltend, die angefochtenen Entscheidungen seien deshalb rechtswidrig, weil es unmöglich gewesen sei, die für die Einrichtung der Olivenanbaukartei und der informatisierten Dateien über die Erzeugung betreffende Angaben vorgesehenen Fristen einzuhalten. Da der Kläger keinerlei Angaben zu den angeblichen Schwierigkeiten der spanischen Behörden gemacht hat, muss dieses Vorbringen auf jeden Fall zurückgewiesen werden.

92. Mit Bezug auf die Entscheidung 1999/186, mit der verschiedene Ausgaben für das Haushaltsjahr 1996 ausgeschlossen wurden, bringt der Kläger vor, die Kommission habe gegen Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 in der Fassung der Verordnung Nr. 1287/95 verstoßen [62]. In dieser Vorschrift sei festgelegt, dass „[v]or jeder Entscheidung über eine Ablehnung der Finanzierung... die Ergebnisse der Überprüfungen der Kommission... schriftlich übermittelt [werden]", und dass „[d]ie Ablehnung der Finanzierung... sich nicht auf Ausgaben beziehen [kann], die über vierundzwanzig Monate vor dem Zeitpunkt getätigt wurden, zu dem die Kommission dem betroffenen Mitgliedstaat die Ergebnisse ihrer Überprüfungen schriftlich mitgeteilt hat" [63]. Der Kläger bezieht sich auf das Schreiben der Kommission vom 10. März 1998, bei der Ständigen Vertretung Spaniens bei der Europäischen Union eingegangen am 12. März 1998, in dem sie den spanischen Behörden die endgültigen Ergebnisse ihrer Überprüfungen des in Spanien 1994 und danach angewandten Kontrollsystems mitgeteilt habe. Dieses Schreiben sei nach seiner Auffassung eine „schriftliche Mitteilung" im Sinne des Artikels 5 Absatz 2, so dass sich die Kommission nicht weigern könne, Ausgaben vor dem 12. März 1996 zu Lasten des Fonds anzuerkennen.

93. Die Kommission tritt diesem Vorbringen entgegen. Die Probleme im Zusammenhang mit dem spanischen Kontrollsystem im Olivenölsektor, die seit 1990 bestanden hätten, seien den spanischen

60 — Vgl. Urteil vom 13. Dezember 1990 in der Rechtssache C-22/89 (Niederlande/Kommission, Slg. 1990, I-4799, Randnr. 18).

61 — Rechtsache C-50/94 (zitiert in Fußnote 19, Randnr. 39).

62 — Verordnung (EWG) Nr. 1287/95 des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 125, S. 1).

63 — Dies gilt indessen nicht für die finanziellen Auswirkungen „der Fälle von Unregelmäßigkeiten im Sinne von Artikel 8 Absatz 2" und „der einzelstaatlichen Beihilfen oder Verstöße, derentwegen das Verfahren nach Artikel 93 oder das Verfahren nach Artikel 169 des Vertrages eingeleitet wurde".

Behörden wohlbekannt und Gegenstand von Erörterungen und von Schreiben gewesen, die zwischen der Kommission und den Behörden gewechselt worden seien. Unter solchen Umständen könnten sich die spanischen Behörden nicht auf Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c berufen.

94. Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c wurde in die Verordnung Nr. 729/70 durch die Verordnung Nr. 1287/95 eingefügt, mit der das gegenwärtig geltende Rechnungsabschlussverfahren eingeführt wurde. In diesem Verfahren erlässt die Kommission jährliche Rechnungsabschlussentscheidungen und, falls notwendig, mehrere Jahre erfassende Konformitätsentscheidungen, mit denen Ausgaben, die nach ihren Kontrollen nicht entsprechend den Gemeinschaftsvorschriften getätigt wurden, von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen werden [64]. Mit der Einführung dieses Verfahrens wollte der Gemeinschaftsgesetzgeber die Verzögerungen verkürzen, die bei dem zuvor geltenden Rechnungsabschlussverfahren aufgetreten waren [65]. Da jedoch Konformitätsentscheidungen beim Rechnungsabschluss nicht mit der Ausführung des Haushaltsplans eines bestimmten Haushaltsjahrs zusammenhängen, sollte seinerzeit nach Meinung des Gemeinschaftsgesetzgebers „der Höchstzeitraum festgelegt werden, für den sich aus den Konformitätsprüfungen [der Kommission] Konsequenzen ergeben können" [66]. Dieser Begründung und den Erklärungen der Kommission in dieser Rechtssache ist zu entnehmen, dass es Zweck der zeitlichen Begrenzung in Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c ist, die Mitgliedstaaten vor der Rechtsunsicherheit zu schützen, die entstehen könnte, wenn die Kommission in der Lage wäre, Ausgaben in Frage zu stellen, die mehrere Jahre vor Erlass einer Konformitätsentscheidung getätigt worden sind.

95. Die Auslegung des Artikels 5 Absatz 2 Buchstabe c durch die Kommission — die zeitliche Begrenzung gilt nicht, wenn der betreffende Mitgliedstaat weiß, dass die Kommission sein Kontrollsystem als mangelhaft betrachtet — ist meines Erachtens mit diesem Zweck unvereinbar. Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c kann wirksam Rechtssicherheit für die Mitgliedstaaten nur schaffen, wenn sie den Zeitpunkt genau feststellen können, von dem an die zeitliche Begrenzung zu berechnen ist. Außerdem zeigt der Wortlaut des Artikels 5 Absatz 2 Buchstabe c, dass maßgeblicher Zeitpunkt der ist, zu dem die Kommission mit einer förmlichen „schriftlichen Mitteilung" die Ergebnisse ihrer Überprüfung bezüglich der betreffenden Rechnungsjahre mitteilt. Die Kommission braucht also, um Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c zu entsprechen, lediglich Überprüfungen durchzuführen und deren Ergebnis binnen 24 Monaten nach Tätigung der Ausgabe durch den betroffenen Mitgliedstaat schriftlich mitzuteilen; sie ist nicht verpflichtet, das Rechnungsabschlussverfahren innerhalb dieser Zeit zu beenden. Dieses System legt meines Erachtens der Kommission keine unvernünftige Bürde auf, sondern schafft einen vernünftigen Ausgleich zwischen einerseits dem Bedürfnis der Mitgliedstaaten nach Rechtssicherheit und andererseits den finanziellen Interessen der Gemeinschaft. Die von der Kommission befürwortete Auslegung ist außerdem, wie ich meine, deshalb problematisch, als sie — jedenfalls in den Fällen, in denen die zeitliche Begrenzung nach Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c von Bedeutung ist — eine Prüfung voraussetzt, ob der betroffene Mitgliedstaat wusste, dass sein Kontrollsystem man-

64 — Vgl. Nr. 7 dieser Schlussanträge.

65 — Vgl. die vierte und fünfte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1287/95.

66 — Vgl. die sechste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1287/95.

gelhaft war. Diese Prüfung könnte zu offensichtlichen Schwierigkeiten führen und wirft außerdem eine Reihe schwieriger Fragen zum Grad beispielsweise der erforderlichen Kenntnis auf.

96. In dieser Rechtssache stimme ich mit dem Kläger darin überein, dass die Mitteilung am 12. März 1998 erfolgt ist. In diesem an diesem Tag eingegangenen Schriftstück hat die Kommission die endgültigen Ergebnisse dargelegt, zu denen sie für die in der Entscheidung 1999/186 erfassten Haushaltsjahre aufgrund der 1996 und 1997 durchgeführten Überprüfungen gekommen war. Unerheblich ist aus meiner Sicht, ob die spanischen Behörden, wie die Kommission vorbringt, in der Lage waren, aus früheren Rechnungsabschlussentscheidungen oder einem formlosen Informationsaustausch vor März 1998 in Erfahrung zu bringen, welche Ergebnisse dies sein würden.

97. Ich stehe daher auf dem Standpunkt, dass die Entscheidung 1999/186 insoweit gegen Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 in der geänderten Fassung verstößt, als in dieser Entscheidung Ausgaben ausgeschlossen werden, die Spanien vor dem 12. März 1996 getätigt hatte. Dieses Ergebnis wird nicht durch das Vorbringen der Kommission beeinträchtigt, dass die Mängel des spanischen Kontrollsystems aufgrund von Kontrollen festgestellt worden seien, die in Haushaltsjahren durchgeführt — und deren Ergebnisse den spanischen Behörden mitgeteilt — worden seien, die vor 1994 lägen, und dass seither, abgesehen von bestimmten Besuchen, von geringer Bedeutung und bilateralen Sitzungen, keine Überprüfungen mehr stattgefunden hätten. Meines Erachtens stützt sich dieses Vorbringen auf ein unpassend enges Verständnis des Wortes „Überprüfungen". Im Sinnzusammenhang des Artikels 5 Absatz 2 Buchstabe c muss dieser Ausdruck so ausgelegt werden, dass er sich nicht nur auf Kontrollbesuche, sondern auch auf finanzielle und statistische Kontrollmaßnahmen seitens der Kommission bezieht. Auf jeden Fall kann den von der Kommission vorgelegten Schriftstücken entnommen werden, dass eine Gruppe von Prüfern des Fonds 1996 und 1997 Kontrollbesuche in Spanien durchgeführt hat und dass die Entscheidung 1999/186 weitgehend auf Feststellungen aufbaut, die in den Berichten über diese Besuche festgehalten sind.

b) Die zweite Gruppe von Argumenten

98. Mit der zweiten Gruppe von Argumenten unternimmt es der Kläger im Kern, die Feststellung im Zusammenfassenden Bericht zu widerlegen, dass das in Spanien eingesetzte Kontrollsystem mangelhaft sei. Zwar räumt der Kläger ein, dass es Verzögerungen bei der Einrichtung der Olivenanbaukartei und beim Fortschreiten der Arbeiten an der Einrichtung und Erneuerung der informatisierten Dateien über die Erzeugung betreffende Angaben gegeben habe, behauptet jedoch, dass die in Spanien durchgeführten Kontrollen trotzdem wirksam gewesen seien und dass der Fonds folglich keinen Verlust erlitten habe. Die von der Kommission vorgenommenen Berichtigungen müssten daher für nichtig erklärt werden.

99. Ich halte eine Prüfung der Begründetheit dieses ausführlichen Vorbringens nicht für geboten. Ein wirklich wirkungsvolles Kontrollsystem kann, wie ich meine, erst dann bestehen, wenn die Olivenanbaukartei und die im Gemeinschaftsrecht

vorgesehenen informatisierten Dateien fertiggestellt und zum dem Zweck eingesetzt werden, Überprüfungen von Beihilfen auf allen Ebenen vorzunehmen. In dieser Auffassung sehe ich mich bestätigt durch die Darlegungen der Kommission und durch das Urteil in der Rechtssache Griechenland/Kommission[67], in dem der Gerichtshof entschieden hat, dass die Verspätung bei der Erstellung von EDV-Dateien durch einen Mitgliedstaat „jedenfalls nicht mit einem allgemeinen Hinweis auf zusätzliche Kontrollen gerechtfertigt werden kann, deren Umfang und Inhalt nicht präzisiert worden sind und deren Wirksamkeit im Übrigen von der Kommission in Abrede gestellt worden ist".

100. Aufgrund dieser Feststellungen komme ich zu dem Ergebnis, dass die Entscheidung 1999/186 insoweit für nichtig erklärt werden sollte, als sie Ausgaben in Zusammenhang mit der Erzeugungsbeihilfe für Olivenöl, die vom Kläger vor dem 12. März 1996 getätigt worden sind, von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen hat.

Wein

Rechtsvorschriften

101. Artikel 6, 7 und 8 der Verordnung Nr. 822/87 über die gemeinsame Marktorganisation für Wein verbieten das Anpflanzen neuer Reben und sehen ein verwaltungsbehördliches Genehmigungsverfahren für das Roden und Neupflanzen von Rebstöcken vor[68]. Gemäß den Artikeln 6 Absatz 3 und 7 Absatz 4 dürfen Trauben von Rebstöcken, die entgegen diesen Vorschriften angepflanzt wurden, nicht für die Erzeugung von Tafelwein verwendet werden und Erzeugnisse, die mit diesen Trauben hergestellt wurden, nur zum Zwecke der Destillation in den Verkehr gebracht werden.

Zusammenfassung des Vorbringens

102. Der Kläger beantragt die Nichtigerklärung der Weigerung der Kommission, insgesamt 730 638 679 ESP an Beihilfe für die dauernde Aufgabe von Weinanbauflächen (424 652 236 ESP) und Beihilfe für vorbeugende Destillierung von Wein (305 986 443 ESP) zu erstatten[69]. Nach dem Zusammenfassenden Bericht hat die Kommission diese Berichtigung vorgenommen, weil die zuständigen nationalen Behörden keine ausreichenden Kontrollen durchgeführt und die erforderlichen Sanktionen zur Sicherstellung der Einhaltung der Artikel 6, 7 und 8 der Verordnung Nr. 822/87 nicht angewandt hätten. Aufgrund dieser Versäumnisse, die bestätigt worden seien, als die Prüfer des Fonds 1996 Spanien besucht hätten, seien die Behörden nicht in der Lage gewesen, gesetzwidrigem Pflanzen und Neupflanzen von Rebstöcken Einhalt zu gebieten und den Verkauf von Trauben solcher Rebstöcke zu anderen Zwecken als der Destil-

67 — Urteil vom 29. Januar 1998 in der Rechtssache C-61/95 (Slg. 1998, I-207, Randnr. 13).

68 — Verordnung (EWG) Nr. 822/87 des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Wein (ABl. L 84, S. 1).

69 — Die Grundvorschrift für diese Beihilfe ist Artikel 38 der Verordnung Nr. 822/87.

lation zu verhindern. Die Ernsthaftigkeit dieser Probleme werde dadurch bestätigt, dass eine Reihe spanischer Regionen gesetzgeberische und praktische Schritte unternommen hätten, gesetzwidrige Pflanzungen in rechtliche Bahnen zu lenken.

103. Zwar bestreitet der Kläger nicht die tatsächlichen Feststellungen, auf die sich die Berichtigung der Kommission stützt, doch ersucht er gleichwohl den Gerichtshof um Nichtigerklärung dieser Berichtigung, wobei er sich im Kern auf drei Argumente beruft.

104. Erstens hält der Kläger die Entscheidung der Kommission für unbillig, weil den spanischen Regionalbehörden kein Vorwurf daraus gemacht werden könne, dass sie ein Verfahren zur Regulierung unrechtmäßiger Anpflanzungen durchgeführt hätten. Dieses Verfahren sei angesichts der großen Anzahl gesetzwidriger Pflanzungen in Spanien eine rechtliche und soziale Notwendigkeit gewesen und habe dazu geführt, dass die Weinerzeugungskapazität spanischer Landwirte um einiges abgenommen habe. Dieses Vorbringen gewinne noch an Gewicht dadurch, dass neuerliche Vorschläge zur Reform von Gemeinschaftsverordnungen im Weinsektor ein Regulierungssystem vorsähen, das dem System sehr nahe stehe, das bereits in bestimmten spanischen Regionen in Geltung sei. Zweitens habe die Kommission, obwohl ihr der Prozess der Regulierung seit 1992 bekannt gewesen sei, keinerlei Maßnahmen ergriffen, bis sie — nach der in Spanien 1996 durchgeführten Kontrolle — Spanien formell aufgefordert habe, dieses Verfahren einzustellen und die in seinem Rahmen getroffenen Entscheidungen aufzuheben. Drittens habe dieses Verfahren, selbst wenn man annehme, dass die Regulierung unrechtmäßiger Pflanzungen gegen Gemeinschaftsrecht verstoße, die Gewährung von Gemeinschaftsbeihilfe nicht beeinträchtigt und damit den Fonds nicht dem Risiko finanzieller Verluste ausgesetzt.

Prüfung

105. Diese Rüge der streitigen Berichtigung durch den Kläger ist meines Erachtens unbegründet.

106. Der Entschluss, eine Berichtigung vorzunehmen, war, wie die Kommission betont, darauf gegründet, dass die spanischen Behörden versäumt hatten, die Einhaltung des Verbots und der Verfahren nach den Artikeln 6, 7 und 8 der Verordnung Nr. 822/87 zu überprüfen. So zeigt der Umstand, dass sich die spanischen Behörden verpflichtet gefühlt haben, unrechtmäßige Pflanzungen zu regulieren, nur das Ausmaß und die Schwere dieser Versäumnisse; dies ist aber nicht Grundlage der Entscheidung. Das Vorbringen des Klägers, das sich nur mit der Regulierung unrechtmäßiger Pflanzungen befasst, kann daher die Rechtmäßigkeit der streitigen Berichtigung nicht in Frage stellen.

107. Auf jeden Fall überzeugt mich dieses Vorbringen nicht. Die rechtlichen und sozialen Probleme, die sich aus der Existenz einer großen Anzahl unrechtmäßiger Anpflanzungen ergeben, sind zu einem Großteil, wie die Kommission bemerkt, auf das Versäumnis der spanischen Behörden selbst zurückzuführen, die Kontroll- und Zwangsmechanismen einzuführen, die erforderlich sind, um die Einhaltung der Bestimmungen der Verordnung Nr. 822/87

sicherzustellen. Die Entscheidung der Kommission war daher meines Erachtens nicht unbillig. Was die angebliche Untätigkeit der Kommission angeht, so hat der Kläger nicht anhand anerkannter Rechtsgrundsätze erläutert, wie das die Rechtmäßigkeit der streitigen Entscheidung beeinträchtigen könnte. Schließlich trifft es zwar zu, dass es — wie die Kommission selbst im Zusammenfassenden Bericht festgestellt hat — kein Gemeinschaftssystem für Weinerzeugungsbeihilfen gibt. Das Fehlen von Kontrollen und Zwangsmaßnahmen in Spanien hat daher nicht zur rechtswidrigen Gewährung von Erzeugungsbeihilfen geführt. Mich überzeugt hingegen die Argumentation im Zusammenfassenden Bericht und in ihrer Klagebeantwortung: Das weitverbreitete Anpflanzen und Wiederanpflanzen von Rebstöcken entgegen den Vorschriften der Verordnung Nr. 822/87, das auf die Versäumnisse der spanischen Behörden zurückzuführen war, untergrub die Wirksamkeit der Systeme der Beihilfe für die dauernde Aufgabe von Weinanbauflächen und der Beihilfe für die vorbeugende Destillierung von Wein. Da diese Systeme vom Fonds finanziert werden, war die Kommission berechtigt, auf der Grundlage von Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 eine Berichtigung vorzunehmen.

Flachsfasern und Hanf

Rechtsvorschriften

108. Die Verordnung Nr. 619/71 legt allgemeine Regeln für die Gewährung einer Beihilfe für Flachsfasern und Hanf fest[70]. Artikel 4 der Verordnung bestimmt:

„1. Die Mitgliedstaaten führen ein Verwaltungskontrollsystem ein, das sicherstellt, dass das Erzeugnis, für das die Beihilfe beantragt wird, die hierfür erforderlichen Voraussetzungen erfüllt.

2. Für diese Kontrolle führen die Mitgliedstaaten ein System von Erklärungen über die Aussaat- und Erntefläche ein."

109. Gemäß Artikel 5 der Verordnung Nr. 619/71 haben die Mitgliedstaaten durch Stichproben an Ort und Stelle die Richtigkeit der Angaben in den Erklärungen über die Aussaat- und Erntefläche und den von den Erzeugern eingereichten Beihilfeanträgen zu kontrollieren.

110. Die Verordnung Nr. 1164/89 enthält detaillierte Beihilferegeln für Flachsfasern und Hanf[71]. Gemäß Artikel 4 Buchstabe a dieser Verordnung wird Beihilfe nur für die Flächen gewährt, die voll ausgesät und abgeerntet und für die die üblichen Anbau-

70 — Verordnung (EWG) Nr. 619/71 des Rates vom 22. März 1971 zur Festlegung der Grundregeln für die Gewährung einer Beihilfe für Flachs und Hanf (ABl. L 72, S. 2).

71 — Verordnung (EWG) Nr. 1164/89 der Kommission vom 28. April 1989 zur Durchführung der Beihilferegelung für Faserflachs und Hanf (ABl. L 121, S. 4).

arbeiten durchgeführt wurden [72]. Artikel 6 Absatz 1 bestimmt, dass die Kontrolle gemäß Artikel 5 der Verordnung (EWG) Nr. 619/71 mindestens 5 v. H. der Erklärungen über die Aussaatflächen gemäß Artikel 5 und einen repräsentativen Vomhundertsatz der Beihilfeanträge gemäß Artikel 8 betrifft. Werden bei mindestens 6 v. H. der durchgeführten Kontrollen erhebliche Unregelmäßigkeiten festgestellt, hat der Mitgliedstaat — nach Artikel 6 Absatz 2 — die Kommission hierüber sowie über die ergriffenen Maßnahmen zu unterrichten. Schließlich sieht Artikel 7 Buchstabe b der Verordnung Nr. 1164/89 Verwaltungssanktionen für Fälle vor, in denen Überprüfungen vor Ort ergeben, dass der Erzeuger eine größere Fläche als die tatsächliche Aussaatfläche angemeldet hat. In solchen Fällen wird die Beihilfe anhand der von den Behörden festgestellten tatsächlichen Aussaatfläche ermittelt und der Unterschied zwischen der ursprünglich erklärten und der festgestellten Fläche abgezogen. Hält der betreffende Mitgliedstaat den Unterschied zwischen der erklärten und der Aussaatfläche für gerechtfertigt, so wird die Beihilfe aufgrund der Aussaatfläche ohne Abzug berechnet.

Zusammenfassung und Prüfung des Vorbringens

111. Die spanische Regierung beanstandet die Entscheidung der Kommission, eine 10%ige Pauschalberichtigung ihres Erstattungsanspruchs für die Gewährung von Beihilfen im Flachs- und Hanfsektor in den Haushaltsjahren 1994 und 1995 vorzunehmen und damit 42 616 276 ESP von der Gemeinschaftsfinanzierung auszuschließen. Nach dem Zusammenfassenden Bericht beruhte dies darauf, dass die spanischen Behörden es verabsäumt hatten, die im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Überprüfungen vorzunehmen [73]: Entgegen Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 619/71 hätten die Behörden keine Verwaltungskontrollen von Flächenerklärungen und Anträgen vorgenommen; durchgeführte Überprüfungen vor Ort hätten nicht Artikel 5 der Verordnung Nr. 619/71 entsprochen, weil die von den örtlichen Prüfern erstellten Berichte ungenau gewesen seien und nicht versucht worden sei, die geernteten Mengen von Flachs und Hanf zu kontrollieren; die in Artikel 7 Buchstabe b vorgesehene Vorgehensweise sei nicht korrekt beachtet worden; allgemein hätten Kontrollen gefehlt, um festzustellen, ob die von den Beihilfeantragstellern vorgelegten Lieferverträge tatsächlich abgewickelt worden seien; die Zentralbehörden hätten die Bemühungen der verschiedenen autonomen Regionen nicht koordiniert und kontrolliert und damit das Verlustrisiko des Fonds erhöht. Die Kommission bedauerte ferner, dass die spanischen Behörden keine für die Zwecke des IVKS gesammelten Daten verwendet hätten, um Verwaltungskontrollen von Aussaatflächenerklärungen durchzuführen. Zwar sei einzuräumen, dass die Sondervorschriften für Flachsfasern und Hanf solche Kontrollen nicht vorsähen, die spanischen Behörden hätten jedoch ihre allgemeinen Pflichten nach Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 ver-

72 — Artikel 4 Buchstabe a ist mehrfach geändert worden. Obwohl keine dieser Änderungen für den vorliegenden Fall unmittelbar relevant ist, sei doch erwähnt, dass Artikel 4 Buchstabe a insbesondere — mit Wirkung für ab 1994 geerntete Erzeugnisse — durch die Verordnung (EG) Nr. 1469/94 vom 27. Juni 1994 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1164/89 zur Durchführung der Beihilferegelung für Faserflachs und Hanf (ABl. L 159, S. 12) geändert worden ist. In der Fassung dieser Verordnung bestimmt Artikel 4 Buchstabe a, dass Flächen nur dann als abgeerntet gelten, wenn der entsprechende Vorgang nach der Samenbildung erfolgt ist, den Wachstumszyklus der Pflanze beendet und das Ziel verfolgt, den Flachsstängel gegebenenfalls auch ohne Samenkapsel zu verwerten.

73 — Die Begründung der Kommission ist eingehender dargelegt im Zusammenfassenden Bericht 1994, dessen maßgebende Abschnitte der Klagebeantwortung der Kommission in der Anlage beigefügt sind.

letzt. Schließlich stellte die Kommission in einem Schreiben an die spanischen Behörden und in ihrer Klagebeantwortung, allerdings nicht im Zusammenfassenden Bericht, fest, der Umstand, dass die ungewöhnlich niedrigen Saatmengen und die sehr niedrigen Erträge nicht bemerkt worden seien und keine Reaktion ausgelöst hätten, gebe zu der Vermutung Anlass, dass die Behörden entgegen Artikel 4 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1164/89 für Flächen, die nicht voll ausgesät und abgeerntet und auf denen keine üblichen Anbauarbeiten durchgeführt worden seien, Beihilfe gezahlt hätten.

112. Die Beanstandung der Entscheidung der Kommission durch den Kläger beruht im Wesentlichen auf drei Argumenten. Erstens lege Artikel 4 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1164/89 nicht fest, was unter üblichen Anbauarbeiten zu verstehen sei [74]. Die Verwendung geringer Saatmengen und die angeblich unangemessenen Anbaumethoden seien daher unerheblich gewesen. Zweitens habe keine Pflicht zur Durchführung von Kontrollen unter Rückgriff auf für das IVKS gesammelte Informationen bestanden, da diese Möglichkeit lediglich in der Verordnung Nr. 154/97 [75] aufgeführt sei, die aber zum maßgeblichen Zeitpunkt noch nicht in Kraft gewesen sei. Drittens sei er voll seiner Pflicht nach Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1164/89 nachgekommen, mehr als 5 % aller Anträge zu überprüfen.

113. Diese Argumente lassen erkennen, dass der Kläger die wesentlichen Tatsachenfeststellungen, auf denen die Entscheidung der Kommission beruht, nicht bestreitet.

114. Überdies sind die drei vom Kläger angeführten Argumente meines Erachtens nicht überzeugend. Zunächst stimme ich mit der Kommission vollkommen darin überein, dass die Verwendung geringer Saatmengen und geringer Ertrag den Verdacht aufkommen lassen können, dass Beihilfe für Flächen gezahlt wurde, die nicht ordnungsgemäß angebaut worden sind. Zweitens kann das Fehlen einer besonderen Vorschrift, mit der eine Pflicht zur Durchführung von Überprüfungen begründet würde, die Gültigkeit der angefochtenen Berichtigung nicht beein-

74 — Der Kläger bringt in diesem Zusammenhang vor, dass die Verordnung (EG) Nr. 624/97 der Kommission vom 8. April 1997 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1164/89 zur Durchführung der Beihilferegelung für Faserflachs und Hanf (ABl. L 95, S. 8) Voraussetzungen dafür festgelegt habe, dass Flächen als abgeerntet gelten konnten. Diese Voraussetzungen, auf die es jedenfalls im vorliegenden Fall nicht ankommt, wurden aber tatsächlich mit Wirkung für ab dem Jahr 1994 geerntete Erzeugnisse durch die Verordnung (EG) Nr. 1469/94 (zitiert in Fußnote 72) eingeführt.

75 — Die Verordnung (EG) Nr. 154/97 des Rates vom 20. Januar 1997 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 619/71 zur Festlegung der Grundregeln für die Gewährung einer Beihilfe für Flachs und Hanf (ABl. L 27, S. 1) ersetzte ab dem Haushaltsjahr 1997/98 Artikel 5 der Verordnung Nr. 619/71 durch folgende Bestimmung:
„1. Die Mitgliedstaaten kontrollieren durch Stichproben an Ort und Stelle die Richtigkeit der Angaben in den Erklärungen über die Aussaat- und Erntefläche und den von den Erzeugern eingereichten Beihilfeerklärungen sowie die Erfüllung der Verträge und die Einhaltung der Verpflichtungen zur Verarbeitung und der Bedingungen für die Zulassung.
2. Die Durchführungsbestimmungen für die Kontrollmaßnahmen werden nach dem Verfahren des Artikels 12 der Verordnung (EWG) Nr. 1308/70 erlassen; mit diesen Maßnahmen kann die Anwendung bestimmter Teile des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems vorgesehen werden."
In der dritten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 154/97 heißt es überdies: „Da die Wirksamkeit dieser Kontrollen durch die Anwendung bestimmter Teile des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems verstärkt werden kann, ist diese Möglichkeit vorzusehen."

trächtigen, da die Entscheidung der Kommission auf jeden Fall durch die zahlreichen anderen Gründe, die im Zusammenfassenden Bericht genannt werden, vollauf gerechtfertigt wird. Schließlich ist es unerheblich, dass die Behörden eine ausreichende Anzahl von Kontrollen vor Ort durchgeführt haben, weil sich die Beanstandung der Kommission gegen die Qualität und nicht die Quantität dieser Kontrollen richtet.

115. Ich würde daher die Klage des Klägers bezüglich der Beihilfe für Flachs und Hanf abweisen.

Verzögerte Zahlungen in mehreren Bereichen

116. Aus dem Zusammenfassenden Bericht geht hervor, dass die Kommission die Erstattung von 3 363 203 596 ESP wegen verspäteter Zahlungen von Beihilfe in bestimmten Sektoren abgelehnt hat. Nach Maßgabe von Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 296/96[76] wurde ein Teil dieses Betrages (1 951 844 235 ESP) von den Vorschüssen abgezogen, die die Kommission den spanischen Behörden für die Monate November bis August des betreffenden Haushaltsjahres gezahlt hatte[77]. Der verbleibende Betrag (1 410 359 361 ESP) wurde nicht von den Vorschüssen für die Monate September und Oktober dieses Jahres, sondern in der Rechnungsabschlussentscheidung für 1994 abgezogen, wie dies Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 296/96 vorsieht[78]. Weil die spanische Regierung einige Berichtigungen der Kommission bei der Schlichtungsstelle angefochten hatte, die ihre Arbeit noch nicht abgeschlossen hatte, als die Entscheidung 1999/187 erlassen wurde, nahm die Kommission einen „Negativvorbehalt" in diese Entscheidung auf, mit dem sie sich das Recht vorbehielt, die Berichtigungen im Licht des Ergebnisses des Schlichtungsverfahrens zu überprüfen.

117. Die spanische Regierung lässt gelten, dass die Kommission Berichtigungen wegen verspäteter Zahlungen vornehmen und in Rechnungsabschlussentscheidungen „Negativvorbehalte" aufnehmen darf[79]. Sie macht indessen geltend, dass die Kommission, da das Schlichtungsverfahren noch nicht abgeschlossen gewesen sei, im Kontext des Rechnungsabschlussverfahrens für 1995 die Beträge nicht habe abziehen dürfen, die sie von den monatlichen Vorschüssen (1 410 359 361) nicht abgezogen

76 — Verordnung (EG) Nr. 296/96 der Kommission vom 16. Februar 1996 über die von den Mitgliedstaaten zu übermittelnden Angaben, zur monatlichen Übernahme der vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, finanzierten Ausgaben und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2776/88 (ABl. L 39, S. 5).

77 — Monatliche Zahlungen wurden — seit 1987 das Rechnungsabschlussverfahren geändert wurde — von der Kommission nur für von den Mitgliedstaaten bereits gezahlte Beträge vorgenommen. Da jedoch die Kommission weiterhin befugt ist, eine etwaige Finanzierung dieser Beträge in der nach Beendigung des Haushaltsjahres erlassenen Rechnungsabschlussentscheidung oder in einer späteren Konformitätsentscheidung abzulehnen, werden monatliche Zahlungen immer noch als „Vorschüsse" und nicht als Erstattungen bezeichnet.

78 — Wie in Fußnote 8 erläutert, läuft das Haushaltsjahr des Fonds vom 16. Oktober bis zum 15. Oktober des folgenden Jahres.

79 — Die Verwendung negativer Vorbehalte ist vom Gerichtshof gebilligt worden. Vgl. Urteil vom 29. Januar 1998 in der Rechtssache C-61/95 (zitiert in Fußnote 19, Randnr. 30). Vgl. auch die Schlussanträge von Generalanwalt La Pergola in dieser Rechtssache (Nrn. 53 bis 55) sowie die Schlussanträge von Generalanwalt Alber in der Rechtssache C-238/96 (zitiert in Fußnote 15, Nr. 44).

habe. Die Entscheidung über die Erstattung dieses Betrages hätte vielmehr bis zur Beendigung des Schlichtungsverfahrens vertagt und in einer späteren Rechnungsabschlussentscheidung getroffen werden müssen. Die Entscheidung der Kommission sei somit rechtswidrig, soweit mit ihr der Betrag vorbehaltlich einer möglichen Neubeurteilung ausgeschlossen worden sei.

118. Die Kommission legt in ihrer Klagebeantwortung dar, dass sie diesen Betrag, wenn sie ihn nicht in ihrer Rechnungsabschlussentscheidung für 1995 ausgeschlossen hätte, den spanischen Behörden sofort hätte erstatten müssen. Wenn die Schlichtungsstelle die Auffassung der Kommission geteilt hätte, dass der Betrag nicht erstattungsfähig sei, hätte die spanische Regierung den Betrag an die Kommission zurückzahlen müssen. Um diese Komplikation zu vermeiden und sicherzustellen, dass alle Berichtigungen wegen verspäteter Zahlungen in ein und derselben Rechnungsabschlussentscheidung behandelt würden, habe sie den Betrag, versehen mit einem Negativvorbehalt, abgezogen.

119. Die Erklärung der Kommission überzeugt mich. Es muss bedacht werden, dass vorgeschlagene Berichtigungen — wie die Kommission, ohne seitens des Klägers Widerspruch zu erfahren, ausgeführt hat — in den meisten Fällen von der Schlichtungsstelle gebilligt werden. Das von der Kommission in diesem Fall vorgeschlagene Vorgehensweise ist daher praktikabler als die, die der Kläger vorgeschlagen hat. Außerdem beeinträchtigt diese Verfahrensweise die Rechtsposition des Mitgliedstaats nicht, da ein Rechnungsabschluss mit einem Negativvorbehalt nicht endgültig ist; die Kommission ist nicht nur befugt, sondern, wie ich meine, auch verpflichtet, eine solche Entscheidung zu überprüfen, wenn das im Vorbehalt genannte relevante Ereignis eintritt [80].

120. Dem steht die Beteuerung des Klägers nicht entgegen, dass es die normale Praxis der Kommission sei, den Ausgang des Schlichtungsverfahrens abzuwarten, bevor in Rechnungsabschlussentscheidungen über streitige Positionen entschieden werde. Obwohl die Kommission anscheinend allgemein dieser Praxis folgt, ist nicht nachgewiesen worden, dass sie jemals bei auf verspäteten Zahlungen beruhenden Berichtigungen befolgt worden ist. Ich stimme jedenfalls mit der Kommission darin überein, dass es keine zwingenden Gründe gibt, in diesem besonderen Zusammenhang nicht den Ausgang des Schlichtungsverfahrens abzuwarten.

121. Ich würde daher die Klage bezüglich verspäteter Zahlungen abweisen.

Schlussbemerkungen

122. Die spanische Regierung will ihrem Vorbringen entnommen wissen, dass die

80 — Vgl. in diesem Sinne auch Urteil vom 28. Januar 1986 in der Rechtssache 129/84 (Italien/Kommission, Slg. 1986, 309, Randnr. 42).

Kommission eine Reihe allgemeiner Grundsätze wie den des Rechts auf Verteidigung, die Grundsätze ordnungsgemäßer Verwaltung, den Grundsatz „nulla poena sine lege" und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verletzt habe. Es bedarf meines Erachtens keiner Prüfung dieser Rügen, da sie lediglich die konkreteren Argumente des Klägers wiederholen, ohne neue Gesichtspunkte aufzuzeigen, die die Rechtmäßigkeit der Entscheidung 1999/186 und der Entscheidung 1999/187 in Frage stellen könnten.

Ergebnis

123. Ich bin im vorliegenden Fall zu dem Ergebnis gelangt, dass der Klage nur in zwei Punkten stattgegeben werden sollte. Da die Klage meines Erachtens in den übrigen Punkten fehlgeschlagen ist, sollte der Kläger zur Tragung der Kosten verurteilt werden.

124. Im Licht all dieser Erwägungen empfehle ich dem Gerichtshof,

1. die Entscheidung 1999/186/EG der Kommission vom 3. Februar 1999 über den Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zu Lasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, getätigter Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung insoweit für nichtig zu erklären, als die Kommission von Spanien vor dem 12. März 1996 getätigte Ausgaben für Erzeugungsbeihilfe für Olivenöl nicht zu Lasten des Fonds übernommen hat;

2. die Entscheidung 1999/187/EG der Kommission vom 3. Februar 1999 über den Rechnungsabschluss der Mitgliedstaaten für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, im Haushaltsjahr 1995 finanzierten Ausgaben insoweit für nichtig zu erklären, als die Kommission den Betrag von 1 355 544 657 ESP an Zinsen nach dem System für die Zusatzabgabe für Milcherzeugnisse nicht zu Lasten des Fonds übernommen hat;

3. die Klage im Übrigen abzuweisen;

4. dem Kläger die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.