URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)
22. April 1999 *

In der Rechtssache C-28/94

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

Kläger,

gegen

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

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

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

erläßt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

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

Generalanwalt: S. Alber
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Beteiligten in der Sitzung vom 17. Juni 1998, in der das Königreich der Niederlande durch M. A. Fierstra, Hilfsrechtsberater im Außenministerium, und die Kommission durch T. van Rijn, Beistand: Rechtsanwalt M. van der Woude, Brüssel, vertreten waren,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 17. September 1998,

folgendes

Urteil

1 Das Königreich der Niederlande hat mit Klageschrift, die am 26. Januar 1994 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EG-Vertrag die teilweise Nichtigerklärung der Entscheidung 93/659/EG der Kommission vom 25. November 1993 über den Rechnungsabschluß der Mitgliedstaaten für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, im Haushaltsjahr 1990 finanzierten Ausgaben (ABl. L 301, S. 13; im folgenden: angefochtene Entscheidung) beantragt, soweit diese eine pauschale Berichtigung in Höhe von 82 656 019 HFL betreffend Kosten, die für den Ankauf von in den Niederlanden zur Intervention zugelassener Butter ab 28. Februar 1985 entstanden waren, vornimmt.

Die Gemeinschaftsregelung

Die Gemeinschaftsregelung betreffend den Ankauf von Butter durch die Interventionsstellen

Verordnung (EWG) Nr. 985/68

2 Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 985/68 des Rates vom 15. Juli 1968 zur Festlegung der Grundregeln für die Interventionen auf dem Markt für Butter und Rahm (ABl. L 169, S. 1) nennt die Voraussetzungen, die Butter im Hinblick auf ihre Zusammensetzung erfüllen muß, um von den Interventionsstellen gekauft werden zu können.

3 Nach Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe a aa der Verordnung Nr. 985/68 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 2714/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 (ABl. L 291, S. 15) muß die von den Interventionsstellen gekaufte Butter einen Mindestgehalt an Butterfett von 82 Gewichtshundertteilen sowie einen Wassergehalt von höchstens 16 Gewichtshundertteilen haben und aus Sauerrahm hergestellt sein. Nach Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe a bb der Verordnung ist aus Süßrahm hergestellte Butter zur Intervention zugelassen, wenn sie einen Mindestgehalt an Butterfett von 80 Gewichtshundertteilen, einen Wassergehalt von höchstens 16 Gewichtshundertteilen und einen Salzgehalt von höchstens 2 Gewichtshundertteilen hat.

Verordnung (EWG) Nr. 685/69

4 Nach Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 685/69 der Kommission vom 14. April 1969 über Durchführungsbestimmungen für die Interventionen auf dem Markt für Butter und Rahm (ABl. L 90, S. 12) kaufen die Interventionsstellen die ihnen angebotene Butter nur, wenn anhand einer entnommenen Probe eine Qualitätskontrolle durchgeführt worden ist und wenn die Butter den in Artikel 3 aufgeführten Haltbarkeitsbedingungen, den in Artikel 4 aufgeführten Altersbedingungen sowie den in Artikel 5 aufgeführten Mengen- und Verpackungsbedingungen entspricht.

5 Nach Artikel 3 Buchstaben a und b der Verordnung Nr. 685/69 muß die Butter aus pasteurisiertem saurem Rahm in Molkereien, die über technisch geeignete Anlagen verfügen, und unter Voraussetzungen, die die Herstellung einer Butter guter Haltbarkeit gestatten, hergestellt worden sein.

Verordnung (EWG) Nr. 1897/87

6 Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe a der Verordnung Nr. 985/68 bestimmt nach seiner Änderung durch die Verordnung (EWG) Nr. 1897/87 des Rates vom 2. Juli 1987 zur Änderung der Verordnung Nr. 985/68 und zur Abweichung von dieser Verordnung (ABl. L 182, S. 35), daß die von den Interventionsstellen gekaufte Butter

auch aus Süßrahm hergestellt sein darf, wenn sie einen Mindestgehalt an Butterfett von 82 Gewichtshundertteilen und einen Wassergehalt von höchstens 16 Gewichtshundertteilen hat. Das Erfordernis eines Salzgehalts von höchstens 2 Gewichtshundertteilen für aus Süßrahm hergestellte Butter, das sich aus der Verordnung Nr. 2714/72 ergab, gilt also nicht mehr.

Verordnung (EWG) Nr. 2687/87

7 Durch Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2687/87 der Kommission vom 4. September 1987 zur Änderung der Verordnung Nr. 685/69 (ABl. L 254, S. 14) wurde das in Artikel 3 Buchstabe a der Verordnung Nr. 685/69 aufgestellte Erfordernis, daß die Butter aus pasteurisiertem saurem Rahm hergestellt werden muß, aufgehoben und durch den Begriff „pasteurisierter Rahm" ersetzt.

Die Gemeinschaftsregelung betreffend den EAGFL

Verordnung (EWG) Nr. 729/70

8 Nach den Artikeln 1 Absatz 2 Buchstabe b und 3 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13) finanziert die Abteilung Garantie des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte, die nach Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte vorgenommen werden.

9 Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung verpflichtet die Mitgliedstaaten, sich zu vergewissern, daß die durch den EAGFL finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind, Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen sowie die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wiedereinzuziehen. Nach Artikel 8 Absatz 2 werden die finanziellen Folgen der Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse, die den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten sind, nicht von der Gemeinschaft getragen.

10 Nach Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 stellen die Mitgliedstaaten der Kommission alle für das Funktionieren des EAGFL erforderlichen Auskünfte zur Verfügung und treffen alle Maßnahmen, die geeignet sind, etwaige Kontrollen — einschließlich Prüfungen an Ort und Stelle — zu erleichtern, deren Durchführung die Kommission im Rahmen der Abwicklung der gemeinschaftlichen Finanzierung als zweckmäßig erachtet.

Verordnung (EWG) Nr. 283/72

11 Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 283/72 des Rates vom 7. Februar 1972 betreffend die Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik sowie die Einrichtung eines einschlägigen Informationssystems (ABl. L 36, S. 1) bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission binnen drei Monaten nach Inkrafttreten dieser Verordnung folgendes mit:

— die Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Durchführung der Maßnahmen nach Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70;

— das Verzeichnis der mit der Durchführung dieser Maßnahmen betrauten Dienststellen und Einrichtungen sowie die wichtigsten Bestimmungen über Funktion und Arbeitsweise dieser Dienststellen und Einrichtungen und über die Verfahren, die diese anzuwenden haben."

12 Nach Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission in dem auf das Ende jedes Vierteljahres folgenden Monat eine Aufstellung über die Unregelmäßigkeiten, die Gegenstand einer ersten amtlichen oder gerichtlichen Feststellung gewesen sind.

13 Nach Artikel 4 der Verordnung teilt jeder Mitgliedstaat den anderen in Betracht kommenden Mitgliedstaaten und der Kommission unverzüglich die Unregelmäßigkeiten, bei denen sehr schnelle Auswirkungen außerhalb seines Hoheitsgebiets zu befürchten sind, sowie diejenigen mit, die die Anwendung einer neuen betrügerischen Praxis erkennen lassen.

14 Nach Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung setzen die Mitgliedstaaten die Kommission in dem auf das Ende jedes Vierteljahres folgenden Monat von den zur Wiedereinziehung der zu Unrecht gezahlten Beträge eingeleiteten Gerichts- und Verwaltungsverfahren in Kenntnis und erteilen ihr alle zweckdienlichen Auskünfte.

Der Rechtsstreit

15 Ende der siebziger Jahre entwickelte das Nederlands Instituut Zuivel Onderzoek (Niederländisches Forschungsinstitut für Milcherzeugnisse) ein neues Verfahren zur Herstellung von Butter, das sogenannte NIZO-Verfahren. Der niederländischen Regierung zufolge wurde dieses Verfahren hauptsächlich zur besseren technischen Überwachung der Butterherstellung, zur Verhütung von organoleptischen Anomalien und zur Verbesserung der Haltbarkeit der Butter eingeführt.

16 Bei diesem Verfahren wird die Butter aus Süßrahm hergestellt. Da das Säuerungsmittel in diesem Verfahren erst später, bei der Bildung der Butterflocken, zugegeben wird, ist die bei diesem Verfahren anfallende Buttermilch süß.

17 Wie sich aus den beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen ergibt, ist die Kontrolle der Intervention in den Niederlanden auf drei Organisationen verteilt.

18 Das Voedselvoorzienings in- en verkoopbureau (An- und Verkaufsstelle für die Nahrungsmittelversorgung; im folgenden: VIB) ist die im Sinne des Artikels 6 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148, S. 13) für die Intervention zuständige Stelle. Es informiert die Butterhersteller über den Preis und die Bedingungen, unter denen die Butter zur Intervention angeboten werden kann, ist verantwortlich für Ankauf und Lagerung der Butter und führt auch die entsprechenden Kontrollen durch, die sich insbesondere darauf beziehen, ob die Verpackung der Butter die für die Intervention vorgeschriebenen speziellen Angaben aufweist.

19 Das Centraal Orgaan Zuivelcontrole (Zentrale Kontrollstelle für Milcherzeugnisse; im folgenden: COZ) ist eine Organisation des privaten Rechts, die für Rechnung des VIB die Einhaltung der Gemeinschaftsnormen für die Zusammensetzung und Qualität der Butter durch die Hersteller kontrolliert. Es führt die für die Intervention vorgeschriebenen Kontrollen durch, einschließlich der Kontrollen vor Ort; hierzu nimmt es Stichproben direkt beim Butterhersteller und analysiert diese.

20 Der Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Allgemeiner Inspektionsdienst des Ministeriums für Landwirtschaft, Landschaftspflege und Fischerei; im folgenden: AID) schließlich ist die für die Kontrollen allgemein zuständige Stelle des Ministeriums. Er hat zu prüfen, ob das COZ seine Kontrollaufgabe, u. a. in bezug auf die in den Betrieben verwendeten Herstellungsmethoden, gewissenhaft wahrnimmt; er kontrolliert außerdem die Zulassung der Betriebe, die Interventionsbutter erzeugen, entsprechend der Gemeinschaftsregelung.

21 Im April 1989 legte der Vorsitzende des Haushaltsausschusses des Europäischen Parlaments, Herr Dankert, einen Bericht vor, wonach die gesamte zwischen 1982 und 1987 in den Niederlanden den Interventionsstellen angebotene Butter nicht den Anforderungen für die Intervention entsprochen habe; die Butter sei nämlich nach dem NIZO-Verfahren hergestellt worden.

22 Eine von der Kommission im November 1989 gemäß Artikel 9 der Verordnung Nr. 729/70 durchgeführte Untersuchung ergab, daß beinahe die gesamte in dem fraglichen Zeitraum zur Intervention angebotene oder in privater Lagerhaltung befindliche Butter nicht den durch die Gemeinschaftsregelung aufgestellten Anforderungen entsprach. Ferner heißt es in dem Zusammenfassenden Bericht vom 1. Oktober 1993, die Analyse der im Besitz der Kommissionsdienststellen befindlichen Dokumente zeige, daß die in diesem Zeitraum zur Intervention verkaufte Butter entweder nach dem NIZO-Verfahren oder nach dem sogenannten Halb-und-halb-Verfahren hergestellt worden sei und daß die niederländischen Behörden, obwohl ihnen dies bekannt gewesen sei, die betreffenden Unternehmen nie zur Erstattung aufgefordert und die Kommission nie informiert hätten, wie dies nach der Verordnung Nr. 283/72 ihre Pflicht gewesen sei.

23 Die Kommission gelangte daher zu der Schlußfolgerung, daß ein schwerwiegender Verstoß der niederländischen Behörden gegen ihre Kontrollpflichten aus Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 vorliege. Aufgrund dessen berichtigte sie durch die angefochtene Entscheidung die vom Königreich der Niederlande vorgelegte Abrechnung um einen Betrag von 82 656 019 HFL.

24 Dem Zusammenfassenden Bericht zufolge veranlaßten die Schwere der festgestellten Verstöße und die Dauer des Zeitraums, während dessen die Unregelmäßigkeiten sich ereigneten, die Kommission zu einer pauschalen Berichtigung in Höhe von 10 % der gegenüber dem EAGFL angemeldeten Ausgaben für das Haushaltsjahr 1987 betreffend die zur öffentlichen Intervention in den Niederlanden zwischen dem 28. Februar 1985 und dem 1. Juli 1987 — dem Zeitpunkt, zu dem die nach dem NIZO-Verfahren hergestellte Butter zur Intervention zugelassen wurde — zugelassenen Buttermengen vorzunehmen.

25 Die niederländische Regierung führt drei Klagegründe gegen die angefochtene Entscheidung an.

Erster Klagegrund

26 Mit ihrem ersten Klagegrund macht die niederländische Regierung geltend, die angefochtene Entscheidung verstoße gegen Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 sowie gegen die Artikel 3 und 5 der Verordnung Nr. 283/72.

Zum Verstoß gegen Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70

Zur Beweislast

27 Zum Verstoß gegen Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 trägt die niederländische Regierung vor, sie habe alle Anforderungen im Hinblick auf die Kontrollen, die durchzuführen seien, um die Einhaltung der Verordnungen Nr. 985/68 und 685/69 zu gewährleisten, erfüllt und damit alles getan, was von einem Mitgliedstaat vernünftigerweise verlangt werden könne. Sie habe ihre Verpflichtungen aus Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 erfüllt, und der von der Kommission ihr gegenüber erhobene Vorwurf, ihre Verpflichtungen nicht eingehalten zu haben, entbehre jeglicher Grundlage.

28 Die niederländische Regierung habe die Kommission nach Einführung des NIZO-Verfahrens darüber informiert, daß die Anwendung der Gemeinschaftsregelung es

nicht ermögliche, das vom Erzeuger verwendete Verfahren für die Herstellung der Butter festzustellen. Die in Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 685/69 vorgeschriebene Entnahme von Stichproben und die anderen durch die Gemeinschaftsregelung im Zusammenhang mit Interventionskäufen vorgeschriebenen Kontrollen könnten nämlich nicht sicherstellen, daß die Butter nicht nach dem NIZO-Verfahren aus Süßrahm hergestellt worden sei. Ungeachtet der wiederholten Aufforderungen des Königreichs der Niederlande an die Kommission, die Gemeinschaftsregelung mit Rücksicht auf dieses neue Herstellungsverfahren anzupassen, habe diese die hierfür notwendigen Schritte erst 1987 ergriffen.

29 Im Zusammenhang mit den in den Randnummern 18 bis 20 dieses Urteils beschriebenen Kontrollen durch VIB, COZ und AID trägt die niederländische Regierung sodann vor, durch den Erlaß zusätzlicher Maßnahmen zwecks strikter Einhaltung der Gemeinschaftsregelung seit Beginn der achtziger Jahre habe sie ein geeignetes System zur Kontrolle der Interventionsvoraussetzungen eingerichtet. So erstreckten sich die vom COZ vorgenommenen Qualitätskontrollen nicht nur auf Butterproben, sondern auch auf die in der Herstellung befindlichen Erzeugnisse, um zu gewährleisten, daß nur die im Rahmen von zugelassenen Methoden hergestellte Butter in die mit dem Zeichen „I" — für Intervention — versehenen Schachteln verpackt werde. Die Kontrolle der verwendeten Methoden sei durch Geschmacksproben an der Sahne und der abtropfenden Buttermilch vorgenommen worden.

30 Überdies sei die Verwendung des NIZO-Verfahrens — ungeachtet des Herstellungsstadiums der zur Intervention angebotenen Butter — 1986 ausdrücklich verboten worden. Das vom VIB den Herstellern vor Vertragsabschluß gemachte Angebot habe zwingend und ausdrücklich vorgesehen, daß die Molkereien regelmäßig kontrolliert würden, um sicherzustellen, daß nach dem NIZO-Verfahren hergestellte Butter nicht zur Intervention angeboten würde.

31 Die von den niederländischen Behörden durchgeführte Kontrolle sei Ende 1986 und im Jahr 1987 besonders intensiv gewesen. Der AID habe bei allen niederländischen Butterherstellern die verwendeten Herstellungsverfahren geprüft, um festzustellen, ob diese Hersteller über geeignete technische Einrichtungen verfügten und ob diese ordnungsgemäß betrieben würden. 1987 habe das VIB aufgrund der Feststellungen des AID 11 636 t Butter nicht zur Intervention zugelassen. Die niederländischen

Behörden hätten überdies alle Berichte über die vom AID im Jahr 1987 bei allen Herstellern von Interventionsbutter durchgeführten Kontrollen an die Kommission weitergeleitet.

32 Die Kommission könne nicht den Nachweis erbringen, daß nach dem NIZO-Verfahren hergestellte Butter vor 1987 zur Intervention zugelassen worden sei, und in bezug auf die Frage, ob NIZO-Butter während des Haushaltsjahrs 1987 zur Intervention zugelassen worden sei, begnüge sie sich mit allgemeinen Behauptungen.

33 Aus alledem ergebe sich, daß die Kommission keinen Beweis für ein Versäumnis der niederländischen Behörden erbracht habe und daß sie vernünftigerweise nicht zu dem Schluß habe gelangen können, daß diese niemals ein System zur Untersuchung der Sahne im Rahmen der Kontrolle der Interventionsvoraussetzungen eingeführt hätten. Die niederländische Regierung schließt daraus, daß die Anwendung des Artikels 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 durch die Kommission jeglicher Grundlage entbehre.

34 Die Kommission vertritt demgegenüber die Auffassung, die entscheidende Frage sei im vorliegenden Fall, ob ihr ausreichende Belege dafür vorgelegen hätten, daß das Königreich der Niederlande seiner Kontrollpflicht nicht nachgekommen sei, was sie zu einer Kürzung berechtigt hätte. Wenn ernsthafte und berechtigte Zweifel bestünden, ob das nationale Kontrollsystem ausreichend sei, sei es Sache des Mitgliedstaats, zu beweisen, daß die Bedingungen für die von der Kommission verweigerte Finanzierung erfüllt seien.

35 Als das NIZO-Verfahren eingeführt worden sei und die niederländischen Behörden sich der Probleme bewußt geworden seien, die es im Hinblick auf die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften betreffend die Zusammensetzung der Interventionsbutter mit sich bringe, hätten sie alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen müssen, um zu verhindern, daß die nach dem NIZO-Verfahren hergestellte Butter zur Intervention

angeboten würde. So seien 1982 zwei Betrugsfälle aufgedeckt worden, doch seien seinerzeit keine Maßnahmen ergriffen worden, um erneute Unregelmäßigkeiten zu verhindern.

36 Als Beleg dafür, daß die durchgeführten Kontrollen unzureichend seien, führt die Kommission insbesondere an, daß, obwohl das COZ selbst bemängelt habe, daß seine eigenen Kontrollen unzureichend seien, seine Verbesserungsvorschläge nicht befolgt worden seien. Selbst wenn das COZ im übrigen den Auftrag erhalten habe, Geschmacksproben an der Sahne und der Buttermilch vorzunehmen, hätte diese Geschmacksprobe nur eine wirksame Kontrolle dargestellt, wenn sie regelmäßig und ohne Ankündigung erfolgt wäre. Daß die Kontrolle des COZ unzureichend gewesen sei, habe sich 1987 klar erwiesen, als der AID Partien von Interventionsbutter zurückgewiesen habe, obwohl diese vom COZ zugelassen worden seien. Im übrigen sei die erste Untersuchung vom AID erst 1987 durchgeführt worden, und sie habe sich auf die den Interventionsstellen angebotene Butter beschränkt, die von diesen bereits erworbene Butter jedoch ausgeschlossen. Weder das COZ noch der AID hätten technische und/oder buchhalterische Kontrollverfahren angewandt, die die Verwendung von Süßrahm bei der Butterherstellung hätten ans Licht bringen können.

37 Die AID-Untersuchung habe die Feststellung ermöglicht, daß 10 der 25 niederländischen Molkereien dem VIB 23 334 t Butter angeboten hätten, die nach einem nicht mit der geltenden Gemeinschaftsregelung im Einklang stehenden Verfahren hergestellt, aber gleichwohl vom COZ zugelassen worden sei. Diese Menge habe 40 % der 1987 zur Intervention zugelassenen Butter ausgemacht. Schließlich hätten die leitenden Mitarbeiter verschiedener Molkereien erklärt, sie hätten von dem Verbot der Verwendung des NIZO-Verfahrens für die Herstellung von Interventionsbutter keine Kenntnis gehabt.

38 Zunächst ist festzustellen, daß das Verfahren des Rechnungsabschlusses gewährleisten soll, daß die den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Mittel unter Einhaltung der im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation geltenden Gemeinschaftsvorschriften verwendet worden sind.

39 In Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70, der eine Ausgestaltung der Pflichten der Mitgliedstaaten aus Artikel 5 EG-Vertrag für diesen besonderen Bereich darstellt, sind nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes die Grundsätze niedergelegt, die die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der aus Mitteln des EAGFL finanzierten gemeinschaftlichen Agrarinterventionsmaßnahmen sowie bei der Bekämpfung von betrügerischen Handlungen und Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit diesen Maßnahmen zu beachten haben. Er erlegt den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auf, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sich zu vergewissern, daß die durch den EAGFL finanzierten Vorhaben tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind, auch wenn die spezifische Gemeinschaftshandlung nicht ausdrücklich den Erlaß dieser oder jener Kontrollmaßnahme vorsieht (vgl. Urteile vom 2. Juni 1994 in der Rechtssache C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem, Slg. 1994, I-2283, Randnrn. 17 und 18, und vom 19. November 1998 in der Rechtssache C-235/97, Frankreich/Kommission, Slg. 1998, I-7555, Randnr. 45).

40 Ferner ist die Kommission, wenn sie die Übernahme bestimmter Ausgaben zu Lasten des EAGFL mit der Begründung verweigert, daß sie durch diesem Staat vorzuwerfende Verletzungen von Gemeinschaftsregelungen veranlaßt worden seien, nach ständiger Rechtsprechung nicht verpflichtet, umfassend darzulegen, daß die von den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen unzureichend sind, sondern sie braucht nur glaubhaft zu machen, daß an den von den nationalen Stellen durchgeführten Kontrollen ernsthafte und berechtigte Zweifel bestehen (vgl. Urteil vom 21. Januar 1999 in der Rechtssache C-54/95, Deutschland/Kommission, Slg. 1999, I-35, Randnr. 35).

41 Diese Erleichterung der Beweislast der Kommission beruht darauf, daß der Mitgliedstaat am besten in der Lage ist, die für den Rechnungsabschluß des EAGFL erforderlichen Angaben beizubringen und nachzuprüfen, so daß es ihm obliegt, die tatsächliche Durchführung seiner Kontrollen eingehend und vollständig nachzuweisen und so gegebenenfalls die Fehlerhaftigkeit der Behauptungen der Kommission darzutun (vgl. Urteil Deutschland/Kommission, Randnr. 35).

42 Was die Frage angeht, ob die von den niederländischen Behörden durchgeführten Kontrollen unzureichend waren, ergibt sich aus den beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen, daß der zuständige niederländische Minister schriftliche Anfragen, die Mitglieder des niederländischen Parlaments im Anschluß an den Dankert-Bericht gestellt hatten und in denen es darum ging, ob der AID zwischen 1982 und 1986 Kontrollen durchgeführt hatte, dahin beantwortete, daß dies nicht der Fall sei, und darauf hinwies, daß die Kontrolle der Zulassung nur auf Antrag des VIB durchge-

führt werde. Letzterer habe dies nur im Fall neuer Zulassungen oder einer Änderung seiner Mitteilung betreffend die Interventionsbedingungen, wie etwa 1982 und 1986, beantragt.

43 Anläßlich einer 1987 durchgeführten Kontrolle hat der AID im übrigen eine nicht unbeträchtliche Menge zur Intervention angebotener Butter zurückgewiesen, weil diese nach dem NIZO-Verfahren hergestellt worden sei. Da nicht sicher ist, ob der AID in den Vorjahren Kontrollen durchgeführt hatte, können diese Umstände, wie der Generalanwalt in Nummer 45 seiner Schlußanträge zu Recht angemerkt hat, ernsthafte Zweifel an der Wirksamkeit des niederländischen Kontrollsystems vor 1987 hervorrufen.

44 Die 1987 vom AID erstellten und von den niederländischen Behörden der Kommission übermittelten Prüfberichte können diese Zweifel nur verstärken. Aus ihnen ergibt sich nämlich, daß die Direktoren und das Personal der Molkereien nicht darüber informiert waren, daß nach dem NIZO-Verfahren hergestellte Butter nicht zur Intervention zugelassen war. Die Kommission hat in ihrer 1989 durchgeführten Untersuchung ähnliche Feststellungen gemacht. Der Umstand, daß die Unter nehmen nicht über das Verbot des Interventionskaufs von NIZO-Butter informiert waren, läßt begründete Zweifel an der Wirksamkeit des Kontrollsystems zu.

45 Aufgrund dessen sind die Feststellungen der Kommission Gesichtspunkte, die ernsthafte und berechtigte Zweifel daran zulassen, daß geeignete und wirksame Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen eingeführt wurden. Die Kommission ist somit ihrer Beweislast hinsichtlich der von ihr dem Königreich der Niederlande vorgeworfenen Unregelmäßigkeiten nachgekommen.

Zur Berechnungsgrundlage und zur Höhe der finanziellen Berichtigung

46 Zur Berechnungsgrundlage der finanziellen Berichtigung trägt die niederländische Regierung vor, in Anbetracht dessen, daß die durch die angefochtene Entscheidung vorgenommene Berichtigung sich auf das Haushaltsjahr 1987 beziehe, könne sie nur die Ausgaben für die zwischen dem 1. Dezember 1986 und dem 1. Juli 1987, d. h. dem Zeitpunkt, in dem die aus Süßrahm hergestellte Butter zur Intervention zugelassen worden sei, zur Intervention zugelassene Butter erfassen. Die von der Kommission vorgenommene Berichtigung belaufe sich jedoch auf 10 % der gesamten für das Haushaltsjahr 1987 angemeldeten Ausgaben für die nach dem 28. Februar 1985 eingelagerten Buttermengen. Die während der Vorjahre rechtmäßig zur Intervention gekaufte Butter könne nicht in den Folgejahren zu rechtswidrigen Kosten führen. Der Gesamtbetrag der dem EAGFL für den fraglichen Zeitraum des Haushaltsjahres 1987 angelasteten Kosten belaufe sich auf 11 Millionen HFL. Dies sei somit der Höchstbetrag, der für eine etwaige pauschale Berichtigung hätte zugrunde gelegt werden können.

47 Zur Höhe der durch die angefochtene Entscheidung vorgenommenen Berichtigung trägt die niederländische Regierung vor, die Kommission habe selbst eingeräumt, daß der Satz von 10 % nur anzuwenden sei, wenn das Kontrollsystem insgesamt so fehlerhaft sei, daß vernünftigerweise davon auszugehen sei, daß für den EAGFL ein erhebliches Risiko großer finanzieller Verluste bestehe. Die Kommission habe weder nachgewiesen noch auch nur plausibel gemacht, daß dies hier der Fall sei. Mangels jeglicher Information über konkrete Handlungen der niederländischen Behörden oder über identifizierte Partien von nach dem NIZO-Verfahren hergestellter Butter, die unzulässigerweise zur Intervention zugelassen worden wären, sei dieser Prozentsatz willkürlich und beruhe auf keinerlei tatsächlicher Grundlage.

48 Die Kommission trägt vor, in Fällen wie dem vorliegenden, in dem sich die Kontrolle als völlig unzureichend erweise, sei die Feststellung des dem EAGFL entstandenen Schadens schwierig. Unter solchen Umständen könne die Kommission

eine pauschale Berichtigung vornehmen, und es sei dann Sache des betroffenen Mitgliedstaats, nachzuweisen, daß diese Berichtigung nicht der Wirklichkeit ent spreche. Die im vorliegenden Fall vorgenommene Berichtigung sei jedoch, wenn man die Ergebnisse der vom AID 1987 vorgenommenen Untersuchung berücksichtige, sehr zurückhaltend gewesen. Die unzulässigerweise zur Intervention zugelassene Menge habe sich 1987 auf 40 % der in den Niederlanden angemeldeten Butter belaufen, und die vorgenommene Kürzung stelle lediglich 10 % der angemeldeten Ausgaben dar, obwohl die Kommission nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sämtliche zu den betreffenden Posten gehörende Ausgaben hätte ablehnen können.

49 Insoweit ist zunächst daran zu erinnern, daß, wie sich aus Randnummer 38 des vorliegenden Urteils ergibt, wesentlicher Zweck der Entscheidung über den Rechnungsabschluß ist, sich davon zu überzeugen, daß die von den nationalen Stellen getätigten Ausgaben gemäß den Gemeinschaftsvorschriften vorgenommen worden sind (vgl. auch Urteil vom 27. Januar 1988 in der Rechtssache 349/85, Dänemark/Kommission, Slg. 1988, 169, Randnr. 19).

50 Sodann kann die Kommission nach ständiger Rechtsprechung zu Lasten des EAGFL nur die gemäß den geltenden Vorschriften in den verschiedenen Agrarsektoren gezahlten Beträge übernehmen, während alle sonstigen Beträge, insbesondere diejenigen, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation auszubezahlen sich die nationalen Behörden zu Unrecht für ermächtigt hielten, zu Lasten der Mitgliedstaaten bleiben (vgl. u. a. das zitierte Urteil Frankreich/Kommission, Randnr. 38).

51 Folglich ist die Kommission, solange die Rechnungen nicht ordnungsgemäß abgeschlossen sind, gemäß Artikel 3 der Verordnung Nr. 729/70 verpflichtet, die Übernahme der Interventionszahlungen zur Regulierung der Agrarmärkte, die nicht nach Gemeinschaftsrecht vorgenommen worden sind, durch den EAGFL abzulehnen. Diese Verpflichtung entfällt nicht allein dadurch, daß der Rechnungsabschluß nach Ablauf der in Artikel 5 dieser Verordnung vorgesehenen Frist erfolgt (vgl. in diesem Sinne — im Zusammenhang mit Ausfuhrerstattungen — das zitierte Urteil Dänemark/Kommission, Randnr. 19, und das Urteil vom 4. Juli 1996 in der Rechtssache C-50/94, Griechenland/Kommission, Slg. 1996, I-3331, Randnr. 6).

52 Daraus folgt, daß die Kommission im vorliegenden Fall die Übernahme der vom Königreich der Niederlande für das Haushaltsjahr 1987 angemeldeten Kosten für die zur Intervention gekaufte und nach dem 28. Februar 1985 eingelagerte Butter wegen unzureichender Kontrollen ablehnen konnte.

53 Wie die Kommission im übrigen zu Recht ausgeführt hat, bedeutet der Umstand, daß die Berichtigung auf das Haushaltsjahr 1987 beschränkt war, nicht, daß sie sich nur auf die 1987 zur Intervention zugelassene Butter beziehen konnte, da ein Teil der für das Haushaltsjahr 1987 angemeldeten Ausgaben sich auf Interventionskäufe bezog, die in den Vorjahren getätigt worden waren. Angesichts dessen kann das diesbezügliche Vorbringen der niederländischen Regierung keinen Erfolg haben.

54 Was die Höhe der finanziellen Berichtigung angeht, ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes eindeutig, daß die Kommission die Zahlung der gesamten entstandenen Kosten ablehnen kann, wenn sie feststellt, daß keine ausreichenden Kontrollmechanismen bestehen (vgl. in diesem Sinn Urteil vom 8. Januar 1992 in der Rechtssache C-197/90, Italien/Kommission, Slg. 1992, I-1, Randnr. 39).

55 Aufgrund dessen ist festzustellen, daß das Königreich der Niederlande der Kommission nicht den Vorwurf machen kann, sich mit einer pauschalen Berichtigung in Höhe von 10 % begnügt zu haben.

56 Im übrigen hat der Mitgliedstaat, wenn die Kommission nicht die gesamten von der Verletzung betroffenen Ausgaben zurückgewiesen, sondern sich um die Aufstellung von Regeln zur Einführung einer differenzierten Behandlung der Fälle von Unregelmäßigkeiten entsprechend dem Ausmaß des Fehlens von Kontrollen und dem Grad des dem EAGFL erwachsenen Risikos bemüht hat, nachzuweisen, daß diese Kriterien willkürlich und unbillig sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. Oktober 1998 in der Rechtssache C-242/96, Italien/Kommission, Slg. 1998, I-5863, Randnr. 75). Da die niederländische Regierung einen solchen Nachweis nicht erbracht hat, ist ihr Vorbringen zu diesem Punkt zurückzuweisen.

Zum Verstoß gegen die Artikel 3 und 5 der Verordnung Nr. 283/72

57 In bezug auf die sich aus den Artikeln 3 und 5 der Verordnung Nr. 283/72 ergebenden Verpflichtungen trägt die niederländische Regierung vor, sowohl der Wortlaut als auch die Zielsetzung des Artikels 3 der Verordnung Nr. 283/72 zeigten, daß die Verpflichtung zur Mitteilung der Unregelmäßigkeiten sich auf die begangenen Unregelmäßigkeiten, nicht aber auf versuchte betrügerische Handlungen beziehe.

58 Ein Bericht des AID über einen vermuteten Versuch einer betrügerischen Handlung könne daher nicht als erste amtliche Feststellung im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 283/72 angesehen werden. Diese Vorschrift habe für das Königreich der Niederlande keine Pflicht zur Mitteilung von Unregelmäßigkeiten begründet, da das VIB keine nach dem NIZO-Verfahren hergestellte Butter gekauft habe.

59 Die Kommission macht geltend, die Einhaltung der Informationspflicht setze eine Berücksichtigung nicht nur der finanziellen Auswirkungen der betrügerischen Handlungen, sondern auch der Schwere der Betrugsversuche und des allgemeinen Zusammenhangs, in dem sie stünden, voraus. Im vorliegenden Fall seien ungefähr 40 % der gesamten innerhalb eines einzigen Jahres angebotenen Butter betroffen gewesen. Es sei durchaus möglich, daß Butter, die in einem Mitgliedstaat nicht zur Intervention angenommen worden sei, auf Umwegen einer Interventionsstelle eines anderen Mitgliedstaats angeboten werde. Im vorliegenden Fall sei die Betrugsgefahr um so größer gewesen, als die nach dem NIZO-Verfahren hergestellte Butter sich durch nichts von der nach dem herkömmlichen Verfahren hergestellten Butter unterschieden habe.

60 Unter Berücksichtigung der Informationen, die die Mitgliedstaaten der Kommission zu übermitteln haben und die in Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 283/72 aufgeführt sind — Informationen u. a. über die Art und die Höhe der Ausgabe, die gemeinsamen Marktorganisationen, um die es geht, die Dauer der Unregelmäßigkeit, die Praktiken, die beim Begehen der Unregelmäßigkeit angewandt wurden, und die nationalen Dienststellen oder Einrichtungen, die die Unregelmäßigkeit fest-

gestellt haben — ist festzustellen, daß diese Vorschrift klar darauf abzielt, neue Betrugsfälle und neue Unregelmäßigkeiten soweit wie möglich zu verhindern.

61 Dieses Ziel ergibt sich auch aus der vierten Begründungserwägung dieser Verordnung, der zufolge es angebracht ist, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zu verstärken, um Unregelmäßigkeiten zu verhindern.

62 Nach Artikel 4 dieser Verordnung teilt im übrigen jeder Mitgliedstaat den anderen in Betracht kommenden Mitgliedstaaten und der Kommission unverzüglich die Unregelmäßigkeiten, bei denen sehr schnelle Auswirkungen außerhalb seines Hoheitsgebiets zu befürchten sind, sowie diejenigen mit, die die Anwendung einer neuen betrügerischen Praxis erkennen lassen.

63 Aufgrund dessen müssen die zuständigen nationalen Stellen zur Vermeidung von Unregelmäßigkeiten und zur Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission dieser die in ihrem Hoheitsgebiet aufgedeckten Unregelmäßigkeiten, einschließlich versuchter betrügerischer Handlungen, mitteilen. Eine Entscheidung des AID als der in den Niederlanden für die Intervention im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 804/68 zuständigen Stelle, durch die die Zulassung der nach dem NIZO-Verfahren hergestellten Butter zur Intervention abgelehnt oder ein vermuteter Betrugsversuch festgestellt wird, stellt eine erste amtliche Feststellung im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 283/72 dar.

64 Das Vorbringen der niederländischen Regierung zu diesem Punkt ist daher zurückzuweisen.

65 Aufgrund all dessen ist der erste Klagegrund insgesamt zurückzuweisen.

Zweiter Klagegrund

66 Mit ihrem zweiten Klagegrund macht die niederländische Regierung geltend, die angefochtene Entscheidung verstoße gegen bestimmte Rechtsgrundsätze, insbesondere gegen das Sorgfaltsprinzip und gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit.

67 Sie trägt hierzu vor, die Kommission habe ihr die endgültigen Ergebnisse der von ihr 1989 aufgrund von Artikel 9 der Verordnung Nr. 729/70 durchgeführten Kontrolle erst mit Schreiben vom 21. Juni 1991, also anderthalb Jahre später übermittelt. Vor der in diesem Schreiben enthaltenen endgültigen Stellungnahme der Kommission habe es keine Gespräche mit den niederländischen Behörden gegeben.

68 Selbst nachdem alle Berichte über die vom AID im Jahr 1987 bei den Herstellern von zur Intervention bestimmter Butter durchgeführten Kontrollen der Kommission übermittelt worden seien, habe diese lediglich mit der nicht begründeten Feststellung reagiert, die Kontrollmaßnahmen der niederländischen Behörden seien 1987 unzureichend gewesen. Die niederländische Regierung habe die Kontrollmaßnahmen, die eingeführt worden seien, in bilateralen Gesprächen mit der Kommission im Jahr 1991, im Rahmen eines bilateralen Kontakts im Jahr 1993 sowie während der in diesem Jahr geführten Gespräche über den Zusammenfassenden Bericht im Rahmen des EAGFL-Ausschusses erläutert, doch habe die Kommission dies bei der Abfassung dieses Berichts nicht berücksichtigt.

69 Angesichts der mangelnden Sorgfalt der Kommission bei der Anwendung des Artikels 9 der Verordnung Nr. 729/70 verstoße die Entscheidung der Kommission, durch die dem Königreich der Niederlande eine finanzielle Berichtigung nach Artikel 8 Absatz 2 dieser Verordnung auferlegt worden sei, gegen das Sorgfaltsprinzip.

70 Des weiteren habe die Kommission 1987 im Rahmen des Rechnungsabschlusses für das Haushaltsjahr 1986 eine Untersuchung über die Käufe von zur öffentlichen Lagerhaltung bestimmter Butter durchgeführt. Im einzelnen hätten die Dienststellen des EAGFL im Juli und September 1987 das System der öffentlichen Lagerhaltung von Butter in den Niederlanden analysiert. Hierbei seien die Bedingungen, unter denen die Interventionskäufe von Butter stattfinden, und die Einhaltung der entsprechenden gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften im einzelnen untersucht worden. Weder aus dieser Untersuchung noch aus dem Zusammenfassenden Bericht der Kommission vom 15. Juni 1988 betreffend das Haushaltsjahr 1986 sei zu erkennen, daß das niederländische System nicht die Vorschrift eingehalten habe, daß Interventionsbutter aus Sauerrahm hergestellt werden müsse. Unter diesen Umständen hätten die niederländischen Behörden berechtigterweise annehmen dürfen, daß sie bereits vor 1987 ein geeignetes Kontrollsystem eingeführt hätten und daß die Kommission ebenfalls dieser Auffassung sei. Mit ihrer im Zusammenhang mit dem Rechnungsabschluß für das Haushaltsjahr 1987 getroffenen Feststellung, daß es an einer wirksamen Kontrolle fehle, habe die Kommission gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstoßen.

71 Nach Auffassung der Kommission ist dieser Klagegrund in tatsächlicher wie rechtlicher Hinsicht unbegründet. Zwar habe sie im Zusammenhang mit der von ihr 1989 durchgeführten Untersuchung einen umfangreichen Schriftverkehr mit den niederländischen Behörden geführt, doch habe sie im Laufe dieser Diskussionen keine Zusagen hinsichtlich der endgültigen Konsequenzen gemacht, die sie aus den Mängeln des niederländischen Kontrollsystems ziehen würde. Mit der wegen der Mängel dieses Systems vorgenommenen Kürzung in Höhe von 10 % habe sie sich in dem von ihr in ihrer Mitteilung an den EAGFL-Ausschuß angegebenen Rahmen gehalten.

72 Im übrigen sei nicht ersichtlich, wie die niederländischen Behörden auf das Ergebnis der 1987 durchgeführten Überprüfung der Kontrollsysteme ein berechtigtes Vertrauen hinsichtlich des Ergebnisses der Untersuchung von 1989 hätten stützen können, da diese beiden Untersuchungen völlig unterschiedlich gewesen seien.

73 Insoweit ist zunächst daran zu erinnern, daß, wie sich aus den Randnummern 38 und 49 des vorliegenden Urteils ergibt, wesentlicher Zweck der Entscheidung über den Rechnungsabschluß ist, sich davon zu überzeugen, daß die von den nationalen Stellen getätigten Ausgaben gemäß den Gemeinschaftsvorschriften vorgenommen worden sind.

74 Die Kommission ist, solange die Rechnungen nicht ordnungsgemäß abgeschlossen sind, gemäß Artikel 3 der Verordnung Nr. 729/70 verpflichtet, die Übernahme derjenigen zur Regulierung der Agrarmärkte geleisteten Interventionszahlungen durch den EAGFL abzulehnen, die unter Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht gewährt worden sind.

75 Zwar muß die Kommission die ernsthaften und berechtigten Zweifel glaubhaft machen, die sie im Zusammenhang mit dem Fehlen oder den Mängeln der von dem betreffenden Mitgliedstaat durchgeführten Kontrollen hat, doch obliegt diesem gegebenenfalls der Beweis, daß der Kommission ein Fehler in bezug auf die daraus zu ziehenden finanziellen Konsequenzen unterlaufen ist (vgl. das zitierte Urteil Frankreich/Kommission, Randnr. 39). Aus der Prüfung des ersten Klagegrundes ergibt sich, daß die Kommission den Beweis, der ihr im Zusammenhang mit den von ihr dem Königreich der Niederlande vorgeworfenen Unregelmäßigkeiten obliegt, im vorliegenden Fall erbracht hat. Das Königreich der Niederlande hat demgegenüber nicht nachgewiesen, daß die Zweifel der Kommission an seinem Kontrollsystem und die von der Kommission aus diesen Zweifeln gezogenen finanziellen Konsequenzen falsch waren.

76 Wie der Generalanwalt in Nummer 84 seiner Schlußanträge festgestellt hat, ist die Kommission, nachdem sie bei einer speziellen Kontrolle Mängel aufgedeckt hat, durch nichts gehindert, daraus finanzielle Konsequenzen zu ziehen, und die niederländische Regierung kann sich ihrer Verantwortung nicht unter Berufung darauf entziehen, daß die Kommission bei einer vorhergehenden Untersuchung keine Mängel festgestellt hatte.

77 In Anbetracht dieser Erwägungen ist der zweite Klagegrund zurückzuweisen.

Dritter Klagegrund

78 Mit ihrem dritten Klagegrund macht die niederländische Regierung geltend, die angefochtene Entscheidung verstoße mangels ausreichender Begründung, jedenfalls aber wegen Verletzung wesentlicher Formvorschriften gegen Artikel 190 EG-Vertrag.

79 Die Kommission habe sich zur Begründung der angefochtenen Entscheidung im wesentlichen ausschließlich auf Behauptungen und Ausführungen allgemeiner Art gestützt, die durch keinerlei Beleg dafür bestätigt seien, daß das niederländische Kontrollsystem ernsthafte und berechtigte Zweifel hätte hervorrufen können. Die Kommission lege in keiner Weise die Gründe dar, die ihre Behauptung rechtfertigten, die vom Königreich der Niederlande vorgelegten Dokumente erbrächten den Beweis, daß eine betrügerische Handlung begangen worden sei. Alle Ergebnisse der vom AID im Jahr 1987 bei sämtlichen Erzeugern, die Butter zur Intervention angeboten hätten, durchgeführten Kontrollen seien der Kommission übermittelt worden, und diese Ergebnisse hätten in keiner Weise die Behauptung zugelassen, daß eine betrügerische Handlung begangen worden sei.

80 Die Kommission führt aus, die niederländischen Behörden seien an der Ausarbeitung der angefochtenen Entscheidung eng beteiligt gewesen, da in den Niederlanden eine spezielle Untersuchung, gefolgt von einem umfangreichen Schriftwechsel und zahlreichen bilateralen Gesprächen, durchgeführt worden sei. Aufgrund dessen seien die niederländischen Behörden durchaus in der Lage gewesen, den ihnen gegenüber erhobenen Vorwurf zu verstehen, und sie hätten diesen auch durchaus verstanden.

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

82 Im besonderen Kontext der Ausarbeitung der Entscheidungen über den Rechnungsabschluß ist eine Entscheidung dann als ausreichend begründet anzusehen, wenn der Staat, der Adressat der Entscheidung ist, eng am Verfahren ihrer Ausarbeitung beteiligt war und die Gründe kannte, aus denen die Kommission der Ansicht war, den streitigen Betrag nicht zu Lasten des EAGFL übernehmen zu müssen (vgl. u. a. Urteil vom 1. Oktober 1998 in der Rechtssache C-27/94, Niederlande/Kommission, Slg. 1998, I-5581, Randnr. 36).

83 Im vorliegenden Fall steht, abgesehen von den im Zusammenfassenden Bericht gegebenen Erläuterungen, fest, daß die niederländische Regierung am Verfahren der Ausarbeitung der angefochtenen Entscheidung beteiligt war und somit den Grund kannte, aus dem die Kommission der Ansicht war, den streitigen Betrag nicht zu Lasten des EAGFL übernehmen zu müssen. Die niederländische Regierung hat nämlich selbst von einem umfangreichen Schriftwechsel mit der Kommission zwischen 1989 und 1993 gesprochen.

84 Unter diesen Umständen ist festzustellen, daß die niederländischen Behörden an dem Verfahren, das zum Erlaß der angefochtenen Entscheidung führte, ausreichend beteiligt waren, so daß die Begründung dieser Entscheidung als ausreichend anzusehen ist.

85 Da auch der dritte Klagegrund nicht durchgreifen kann, ist die Klage insgesamt abzuweisen.

Kosten

86 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung des Königreichs der Niederlande beantragt hat und dieses mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

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

Kapteyn Hirsch Mancini

Ragnemalm Schintgen

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 22. April 1999.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Sechsten Kammer

P. J. G. Kapteyn