SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ANTONIO LA PERGOLA
vom 17. April 1997 *

Einleitung

1. Die Griechische Republik (im folgenden auch: Klägerin) hat gemäß Artikel 173 des Vertrages Klage erhoben auf teilweise Nichtigerklärung der Entscheidung 94/871/EG der Kommission vom 21. Dezember 1994 (im folgenden: Entscheidung) über den Rechnungsabschluß der Mitgliedstaaten für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, im Haushaltsjahr 1991 finanzierten Ausgaben [1]. Die Griechische Republik ficht die Entscheidung insoweit an, als dort die Ausgaben für Interventionsmaßnahmen in den Sektoren der Erzeugung von Olivenöl, Baumwolle und Tabak nicht anerkannt werden.

2. Wie sich aus dem Zusammenfassenden Bericht [2] ergibt, beruht die Entscheidung darauf, daß einige der von der Griechischen Republik angemeldeten Ausgaben nicht den Anforderungen der Gemeinschaftsregelung entsprochen hätten und daher für eine Finanzierung durch den EAGFL nicht hätten berücksichtigt werden können. Die an die Klägerin gerichteten Beanstandungen betrafen verschiedene Mängel in dem von der griechischen Verwaltung angewandten System zur Kontrolle der Vereinbarkeit der im Rahmen der Agrarpolitik durchgeführten Finanzierungsmaßnahmen mit den in der Gemeinschaftsregelung festgelegten Kriterien; diese Beanstandungen lassen sich — unter Angabe der entsprechenden Beträge — wie folgt zusammenfassen [3]:

A) Produktionsbeihilfe für Olivenöl (4.7.2.1.)

— Unzulängliche Kontrollen der Ausgaben

Berichtigung: 2 465 573 475 DR

B) Produktionsbeihilfe für Baumwolle (4.7.5.1.)

— Unzulängliche Kontrollen der Maßnahme

Berichtigung: 16 735 309 160 DR

* Originalsprache: Italienisch.

1 — ABl. L 352, S. 82.

2 — Zusammenfassender Bericht über die Kontrollergebnisse für den Rechnungsabschluß des EAGFL, Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1991 (Kommissionsdokument vom 21. Dezember 1994 VI/320/94 endg.).

3 — Ursprünglich erstreckte sich die Klage auch auf den Teil der Entscheidung, mit dem für im Milchsektor getätigte Ausgaben die Anerkennung verweigert wurde. In ihrer Erwiderung hat die Griechische Republik ausgeführt, sie habe den Gerichtshof von ihrer Entscheidung in Kenntnis gesetzt, ihren Antrag teilweise zurückzunehmen; später, mit ausdrücklicher Erklärung in der mündlichen Verhandlung, hat sie den Antrag auch hinsichtlich des verbleibenden Teils zurückgenommen.

C) Tabaksektor

C.1) Tabak, für den zu Unrecht eine Prämie gezahlt wurde (4.9.2.1.)

Berichtigung: 3 531 558 038 DR

C.2) Prämien für Tabakblätter — Sicherheiten (4.9.2.2.)

Berichtigung: 2 705 095 DR

C.3) Kürzung der Prämien und des Interventionspreises bei Überschreitung der garantierten Höchstmenge (4.9.2.3.)

Berichtigung: 4 922 443 527 DR

C.4) Berechnung der endgültigen Relation (4.9.2.4.)

Berichtigung: 1 993 586 687 DR

3. Die griechische Regierung hält die Entscheidung aus Gründen, die mit der Feststellung des Sachverhalts und der Beurteilung durch die Kommission zusammenhängen, für fehlerhaft. Demgemäß beantragt sie, die Entscheidung für nichtig zu erklären, soweit sie die Sektoren, die Gegenstand der vorliegenden Klage sind, und die entsprechenden Beträge betrifft, und der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Die Kommission beantragt, die Klage abzuweisen und der Griechischen Republik die Kosten aufzuerlegen.

4. Nachdem nun die beanstandeten Ausgabenpositionen und die Anträge der Parteien aufgeführt sind, sollten bestimmte, für die Prüfung des vorliegenden Falles erhebliche allgemeine Aspekte klargestellt werden. Zunächst werde ich die wesentlichen Angaben zum allgemeinen rechtlichen Rahmen machen, sodann die Kriterien anführen, die für die Ermittlung des Umfangs der Nichtanerkennung der Ausgaben ausgearbeitet worden sind, und schließlich die Grundsätze darstellen, die der Gerichtshof zur Frage der Beweislast auf diesem Gebiet aufgestellt hat [4].

Allgemeiner rechtlicher Rahmen

5. Nach Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 [5] finanziert der EAGFL die Inter-

4 — Um das Verständnis des Vorbringens hinsichtlich der einzelnen Rügen zu erleichtern, möchte ich die Abhandlung nach den fraglichen Tätigkeitsbereichen gliedern. So habe ich zu Beginn der diesen Bereichen gewidmeten Abschnitte den besonderen rechtlichen Rahmen für den jeweiligen landwirtschaftlichen Tätigkeitsbereich, sodann die Argumente der Parteien — richtigerweise geht es nur um diejenigen der Klägerin, da in den Schriftsätzen der Kommission nach einer offenbar einreißenden Unsitte auf viele der strittigen Punkte nicht eingegangen worden ist — und schließlich deren rechtliche Bedeutung dargestellt. Vgl. in diesem Sinne auch die entsprechenden Ausführungen des Generalanwalts Fennelly in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache C-50/94 (Griechenland/Kommission, Slg. 1996, I-3331, I-3334, Nr. 12).

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

ventionen, die nach Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte vorgenommen werden. Vor Ende des auf das betreffende Jahr folgenden Jahres schließt die Kommission nach Anhörung des Fondsausschusses die Rechnungen ab, die von den zur Vornahme von Ausgaben für diese Tätigkeiten befugten nationalen Einrichtungen vorgelegt worden sind (Artikel 5) [6]. Diese Entscheidung beruht auf Informationen, die die Kommission unmittelbar oder über die Mitgliedstaaten erhält. So wird jedes Jahr eine Frist festgesetzt, innerhalb deren die Mitgliedstaaten die für die abschließende Entscheidung notwendigen zusätzlichen Angaben machen müssen. Diese Frist lief für das fragliche Jahr am 31. Januar 1994 ab [7].

6. Die finanziellen Konsequenzen von Unregelmäßigkeiten werden von der Gemeinschaft getragen, *soweit sie sich nicht aus Unregelmäßigkeiten oder fahrlässigen Handlungen ergeben, die von den nationalen Verwaltungen oder Einrichtungen vertreten sind*, während die wiedereingezogenen Beträge an die auszahlenden Dienststellen oder Einrichtungen gezahlt und von den durch den EAGFL finanzierten Ausgaben abgezogen werden [8].

7. Diese normativen Vorgaben sind in der Verordnung Nr. 595/91 [9] niedergelegt, die die Pflichten und Rechte der Mitgliedstaaten und der Kommission festlegt und deren Beziehungen untereinander mit Rücksicht darauf regelt, daß es, „[um] Unregelmäßigkeiten zu verhindern, ... angebracht ist, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zu verstärken" [10]. In diesem Rahmen (Artikel 6 Absatz 1) setzt die Kommission, wenn sie der Auffassung ist, daß Unregelmäßigkeiten vorgekommen sind, den betreffenden Mitgliedstaat davon in Kenntnis; dieser leitet sobald wie möglich eine Untersuchung ein, an der Bedienstete der Kommission mitwirken können.

Die Kriterien für die Ermittlung des Umfangs der Nichtanerkennung

8. Die Handlung, mit der die Kommission am Ende des Kontrollverfahrens beschließt, die fehlerhaft getätigten Ausgaben nicht anzuerkennen, dürfte sich eigentlich hinsichtlich des *Umfangs* nicht als Ermessensentscheidung darstellen. Da jedoch die unmittelbar oder mittelbar eingeholten Informationen keine genaue Bemessung ermöglichen, wird dieser Umfang oft nach

6 — In einem zweistufigen System — auf nationaler Ebene erfolgt die konkrete Verteilung der EAGFL-Mittel, auf Gemeinschaftsebene wird die Bereitstellung der Gelder beschlossen — hat die Kontrolltätigkeit grundlegende Bedeutung. Dem trägt die Regelung umfassend Rechnung (vgl. insbesondere die siebte und die achte Begründungserwägung).

7 — Entscheidung der Kommission vom 21. Januar 1994 zur Festsetzung einer Frist für die Übermittlung zusätzlicher Angaben im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EAGFL, Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1991 (Dok. VI/4480/93).

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

9 — Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates vom 4. März 1991 betreffend Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik sowie die Einrichtung eines einschlägigen Informationssystems und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 283/72 (ABl. L 67, S. 11).

10 — Siehe die zehnte Begründungserwägung. Die Mitgliedstaaten haben nach Artikel 2 die zur Durchführung der Maßnahmen nach Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 erlassenen Vorschriften, das Verzeichnis der bei der Kontrolltätigkeit festgestellten Unregelmäßigkeiten (Artikel 3 und 4) und das Verzeichnis der aufgrund der festgestellten Unregelmäßigkeiten getroffenen Maßnahmen mitzuteilen.

der Schwere des festgestellten Verstoßes und nach dem dem Gemeinschaftshaushalt vermutlich entstandenen Schaden bestimmt: Bei dieser Entscheidung besteht somit ein Spielraum.

9. So ist die Ausübung dieser Entscheidungsbefugnis Gegenstand eines Handelns der Kommission gewesen, das von Generalanwalt Fennelly in seinen Schlußanträgen zur Rechtssache C-50/94 sorgfältig geprüft worden ist [11].

Danach sollte sich, wenn ein Verstoß gegen die Gemeinschaftsregeln festgestellt wurde, die Höhe des auf die abzuschließenden Rechnungen anzuwendenden Berichtigungssatzes unmittelbar nach einer Risikoabschätzung richten. Die Kommission wies auf verschiedene Methoden zur Risikobeurteilung hin, darunter diejenige, die sich auf Fallgestaltungen bezieht, in denen die verfügbaren Angaben für eine Extrapolation nicht ausreichen [12], und schlug je nach dem Grad der Verletzung der Kontrollverpflichtungen drei Kürzungssätze, und zwar in Höhe von 2 %, 5 % und 10 %, vor. Der Satz von 10 % war für den Fall vorgesehen, daß die Mängel das gesamte oder doch wesentliche Bestandteile des Kontrollsystems betreffen oder sich auf die Durchführung von Kontrollen beziehen, die für die Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben von wesentlicher Bedeutung sind, so daß von der Gefahr eines sehr hohen Verlustes zum Schaden des EAGFL auszugehen ist [13].

Beweislastgrundsätze

10. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sind bei Streitigkeiten, in denen ein Mitgliedstaat die Nichtigerklärung einer Entscheidung der Kommission über den Rechnungsabschluß des EAGFL beantragt, die Beweislastanforderungen an den Kläger besonders hoch [14].

Die Kommission ist, wie im Urteil Niederlande/Kommission vom 10. November 1993 klargestellt worden ist, nicht verpflichtet, die Unrichtigkeit der von den Mitgliedstaaten übermittelten Angaben umfassend darzulegen, sondern sie braucht nur glaubhaft zu machen, daß an den von den nationalen Stellen mitgeteilten Zahlen berechtigte Zweifel bestehen [15]. Wie der

11 — Bereits angeführte Schlußanträge (zitiert in Fußnote 4, Nr. 4). Der Generalanwalt hat aus diesem Anlaß auf eine Entscheidung vom 31. Juli 1992 (KOM[92]PV 1116) hingewiesen, aufgrund deren die Kommission eine interdirektionale Gruppe mit dem Auftrag eingesetzt hatte, die Verhaltensmaßregeln auszuarbeiten, die gegenüber Staaten angewendet werden sollten, die die betreffenden Gemeinschaftsvorschriften nicht ordnungsgemäß angewandt hatten. Diese Leitlinien wurden später von der Kommission und den Vertretern der Mitgliedstaaten im EAGFL-Ausschuß gebilligt.

12 — Es ist klar, daß bei solchen Fallgestaltungen mit entstellten Angaben ein durch Extrapolation der Zahl der durchgeführten Kontrollen errechneter Rückzahlungssatz unvermeidlich (oder doch nahezu unvermeidlich) zu einer fehlerhaften Einschätzung der wahrscheinlichen Verluste des EAGFL führt.

13 — Außerdem kann unter außergewöhnlichen Umständen — und dies ist, wie wir noch sehen werden, im vorliegenden Fall ein erheblicher Gesichtspunkt — ein höherer Berichtigungssatz als 10 % angemessen sein.

14 — Das Erfordernis der Anwendung eines homogenen Maßstabs und einheitlicher Rechtsvorschriften ergibt sich aus dem Zweck der Verordnung Nr. 729/70. Soll nämlich die Gleichheit zwischen den Wirtschaftsteilnehmern der einzelnen Mitgliedstaaten gewährleistet werden, so kann dies nur über eine Auslegung der Bestimmungen durch die zuständigen Behörden erreicht werden, bei der sich diese von denselben Kriterien leiten lassen. Vgl. Urteil vom 7. Februar 1979 in der Rechtssache 11/76 (Niederlande/Kommission, Slg. 1979, 245, Randnr. 9).

15 — Rechtssache C-48/91 (Slg. 1993, I-5611, Randnr. 17).

Gerichtshof weiter ausgeführt hat, beruht diese Lösung darauf, daß der Mitgliedstaat am besten in der Lage ist, die für den Rechnungsabschluß des EAGFL erforderlichen Angaben beizubringen und nachzuprüfen, so daß es ihm obliegt, die Richtigkeit seiner Zahlen vollständig nachzuweisen und so gegebenenfalls die Fehlerhaftigkeit der Berechnungen der Kommission darzutun.

11. Diese Stellungnahme ist explizit genug: Beim Rechnungsabschluß kann die Kommission aus den ihr vorliegenden Informationen unabhängig davon angemessene Schlüsse ziehen, ob diese Informationen vom Mitgliedstaat übermittelt worden sind oder aus Untersuchungen stammen, die sie selbst durchgeführt hat. Eine Entscheidung der Kommission, mit der diese die Erstattung angemeldeter Ausgaben ablehnt, ist nicht schon aufgrund der bloßen *Gegenbehauptung* eines Mitgliedstaats für nichtig zu erklären, und zwar nicht einmal dann, wenn die vom Mitgliedstaat vorgelegten Beweise erhebliche Bedenken am Vorgehen der Kommission haben aufkommen lassen. Kurz gesagt, der Mitgliedstaat muß, wie Generalanwalt Fennelly in den genannten Schlußanträgen in Erinnerung gerufen hat, „gemäß dem Grundsatz ‚actori incumbit probatio' [16] zumindest zur hinreichenden Gewißheit des Gerichtshofes dartun, daß die Kommission fehlerhaft entschieden hat" [17].

12. Dieser Grundsatz ist in — wie sich zeigt, der vorliegenden Rechtssache ähnlichen — Rechtssachen ausdrücklich präzisiert worden, in denen sich die Kommission nicht so sehr spezifische, genau umschriebene Verstöße, als vielmehr das allgemeine Fehlen eines wirksamen Systems zur Überwachung und Kontrolle feststellte. In diesen Fällen ist, wie der Gerichtshof ausgeführt hat, der Ansatz der Kommission, aus einigen konkreten Fällen Schlüsse für den gesamten betreffenden Sektor zu ziehen, berechtigt [18].

Nachdem diese drei allgemeinen Punkte klargestellt sind, wende ich mich nunmehr der Prüfung der Begründetheit der von der Klägerin erhobenen Rügen zu.

Produktionsbeihilfe für Olivenöl

Rechtlicher Rahmen

13. Die grundlegenden Vorschriften für den Olivenölsektor enthält die Verordnung Nr. 136/66/EWG [19]. Diese sieht ein System administrativer Interventionen in diesem Sektor vor, mit denen bezweckt wird, ein konstantes Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage zu erreichen und so Unregelmäßigkeiten in der Erzeugung entgegenzuwirken.

16 — Auf diesen Grundsatz hatte bereits Generalanwalt Mischo in den Schlußanträgen in der Rechtssache C-281/89 (Italien/Kommission, Slg. 1991, I-347, I-354, Nr. 18) hingewiesen.

17 — Vgl. die in Fußnote 4 genannten Schlußanträge, Nr. 16; vgl. auch die Schlußanträge des Generalanwalts Gand in der Rechtssache 8/65 (Acciaierie e Ferriere Pugliesi/Hohe Behörde der EGKS, Slg. 1966, 1, 13).

18 — Urteil vom 12. Juni 1990 in der Rechtssache C-8/88 (Deutschland/Kommission, Slg. 1990, I-2321, Randnrn. 41 und 42). Siehe auch Schlußanträge des Generalanwalts Van Gerven in dieser Rechtssache (Nr. 30). Wegen einer vollständigen Prüfung der Regelung im Agrarsektor unter besonderer Berücksichtigung der Aspekte der Kontrolle im Zusammenhang mit der Marktorganisation und der Auswirkungen auf die Beweisregelung vgl. die Schlußanträge des Generalanwalts Van Gerven in der Rechtssache C-55/91 (Italien/Kommission, Slg. 1993, I-4834).

19 — Verordnung des Rates vom 22. September 1966 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Fette (ABl. L 172, S. 3025).

14. In der Verordnung Nr. 2261/84 ist die Grundregelung für die Gewährung der Erzeugungsbeihilfe für Olivenöl und für die Olivenölerzeugerorganisationen niedergelegt [20].

Daß dem Problem der Kontrolle vorrangige Bedeutung beigemessen wird, äußert sich nicht nur in den Begründungserwägungen [21], sondern findet besonderen Ausdruck in den einzelnen Bestimmungen der Verordnung. Dem Aufbau der Verordnung entsprechend erfolgt die Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge auf verschiedenen Ebenen.

Bei den organisierten Olivenbauern ist die *Organisation oder Vereinigung* (die die Beihilfeanträge für Rechnung ihrer Mitglieder beim betreffenden Mitgliedstaat einreicht) zur Durchführung der Kontrollen an Ort und Stelle [22] und zur Überprüfung der Übereinstimmung der eingereichten Unterlagen mit den rechtlichen Vorgaben [23] verpflichtet.

Nach Artikel 10 koordinieren die Erzeugervereinigungen, für die sich die Regelung in Artikel 20c der Verordnung Nr. 136/66 findet [24], die Tätigkeiten der ihnen angehörenden Organisationen; sie sorgen dafür, daß diese Tätigkeiten den Anforderungen dieser Verordnung entsprechen, und überprüfen unmittelbar, wie die Kontrollen durchgeführt worden sind [25].

Bei unabhängigern Erzeugern, also solchen, die nicht Mitglieder einer Erzeugerorganisation sind, sind diese Kontrollen *vom betreffenden Mitgliedstaat* durchzuführen [26].

Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2261/84 verpflichtet die Mitgliedstaaten allgemein, „eine Kontrollregelung an[zuwenden], die gewährleistet, daß bei dem Erzeugnis, für das die Beihilfe gewährt wird, ein Anspruch auf Beihilfe besteht", und schreibt — sozusagen als Schlußstein des Systems —

20 — 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).

21 — Siehe die dreizehnte Begründungserwägung: „Um zu gewährleisten, daß diese Beihilfe nur für Öl gewährt wird, bei dem ein Anspruch besteht, ist eine angemessene Verwaltungskontrolle vorzusehen"; fünfzehnte Begründungserwägung: „[Es treten] Probleme hinsichtlich der fristgerechten wirksamen Durchführung der Kontrollen und Überprüfungen auf ... Deshalb muß in jedem Erzeugermitgliedstaat eine Datei geschaffen werden, in der alle Angaben enthalten sind, die zur Erleichterung der Kontrollmaßnahmen und zum raschen Aufspüren von Unregelmäßigkeiten geeignet sind." Siehe jedoch auch die Begründungserwägungen vier, sechs, sieben, acht und vierzehn.

22 — Artikel 6 Absatz 1, Artikel 8 Absatz 1 und Artikel 10 der Verordnung Nr. 2261/84 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 3500/90 des Rates vom 27. November 1990 (ABl. L 338, S. 3).

23 — Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2261/84, näher spezifiziert in Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3061/84 der Kommission vom 31. Oktober 1984 mit Durchführungsbestimmungen zur Beihilferegelung für die Erzeugung von Olivenöl (ABl. L 288, S. 52).

24 — In der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1413/82 des Rates vom 18. Mai 1982 zur Änderung der Verordnung Nr. 136/66 (ABl. L 162, S. 6).

25 — Artikel 10 der Verordnung Nr. 2261/84 in der Fassung der Verordnung Nr. 3500/90.

26 — Artikel 14 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2261/84, spezifiziert in Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3061/84 der Kommission vom 31. Oktober 1984 in der Fassung von Artikel 1 Absatz 5 der Verordnung (EWG) Nr. 98/89 der Kommission vom 17. Januar 1989 (ABl. L 14, S. 14).

vor (Absatz 2), daß „[die] Erzeugermitgliedstaaten ... die Tätigkeit jeder Erzeugerorganisation und jeder Vereinigung und insbesondere die von ihnen durchgeführten Kontrollmaßnahmen [überprüfen]“ [27].

zur *Ausrichtung* und *Durchführung* der Kontrollen und Überprüfungen zu benutzen sind [29].

Die streitigen Punkte

15. Die einschlägige Regelung sieht für diese Kontrolltätigkeit zwei Instrumente vor: Die Mitgliedstaaten müssen eine *Ölkartei* anlegen und regelmäßig auf den neuesten Stand bringen, um die notwendigen Angaben über das Produktionspotential zur Verfügung stellen zu können und um, allgemeiner gesagt, eine bessere Durchführung der Beihilferegelung zu gewährleisten [28]; erforderlich ist weiter die Anlage und die unverzügliche Aktualisierung von *rechnergestützten Dateien über die die Ölerzeugung betreffenden Angaben*, die von den Mitgliedstaaten

16. Die Nichtanerkennung der Ausgaben im Olivenölsektor beruht auf verschiedenen von der Kommission gegenüber der Klägerin vorgebrachten Beanstandungen: fehlende Anlage der Ölkartei, unvollständige Schaffung der rechnergestützten Dateien, unzulängliche Überprüfungen durch die nationale Kontrollagentur an Ort und Stelle, Unangemessenheit der von den Erzeugerorganisationen durchgeführten Kontrollen.

Der Zusammenfassende Bericht weist zudem auf weitere Mängel hin: Die Agrarbank Griechenlands behalte die den im Laufe des Wirtschaftsjahres verstorbenen Ölerzeugern zustehenden Beihilfen ein; des weiteren werde von den Beihilfen ein Betrag in Höhe von 2 % abgezogen, um das Risikoversicherungssystem für die Landwirte zu finanzieren.

Die strukturelle Unzulänglichkeit des Kontrollsystems veranlaßte die Kommission, die getätigten Ausgaben in Höhe von 10 % nicht anzuerkennen.

27 — Die Kontrollen des Mitgliedstaats müssen sich bei den nicht zusammengeschlossenen Erzeugern in den Gebieten, in denen die wichtigsten Angaben der Ölkartei vorliegen, auf 1 % dieser Erzeuger, in den anderen Gebieten auf 4 % erstrecken. Die Kontrollen der Erzeugerorganisationen nach Artikel 6 Absatz 1 zweiter Gedankenstrich beziehen sich auf 5 % der Anbaumeldungen jeder Organisation (vgl. Artikel 10 Absätze 2 und 4 der Verordnung Nr. 3061/84).

28 — Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 154/75 des Rates vom 21. Januar 1975 über die Anlage einer Ölkartei in den olivenölerzeugenden Mitgliedstaaten (ABl. L 19, S. 1). Die Durchführungsbestimmungen enthält die Verordnung (EWG) Nr. 2276/79 der Kommission vom 16. Oktober 1979 über Durchführungsbestimmungen für die Anlage einer Ölkartei in den olivenölerzeugenden Mitgliedstaaten (ABl. L 262, S. 11). Diese Verordnung wurde mehrmals geändert (vgl. Verordnung [EWG] Nr. 1279/89 der Kommission vom 10. Mai 1989, ABl. L 127, S. 24).
Was die Fristen für die Anlage der Ölkartei angeht, so wurde mit der Verordnung (EWG) Nr. 3453/80 des Rates vom 22. Dezember 1980 (ABl. L 360, S. 15) eine Sonderregelung für Griechenland geschaffen. Der Beginn der für die Anlage der Ölkartei festgesetzten Fristen von zwei bzw. sechs Jahren, der ursprünglich auf den Tag des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 154/75 festgesetzt worden war, wurde auf den 1. November 1982 verlegt (Artikel 1). Damit lief die Frist zur Anlage der Ölkartei in Griechenland am 31. Oktober 1988 ab.
Eine letzte Bemerkung: Nach richtiger Betrachtungsweise sollte eher von einem Kataster als von einer Kartei gesprochen werden. Aufgrund einer Erfassung der Olivenanbaugebiete durch Luftaufnahmen, die als sicherste Methode zur Erhebung der Daten gilt, werden nämlich Katasterkarten erstellt, die die für die Erzeugung bestimmten Olivenbäume ausweisen. Diese Daten werden mit den Erzeugungsmeldungen der Olivenbauern verglichen.

29 — Vgl. Artikel 16 Absatz 1 und Artikel 14 Absatz 5 der Verordnung Nr. 2261/84. Für die Anlage der rechnergestützten Datei wurde eine Frist bis zum 31. Oktober 1990 gesetzt (Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3061/84 der Kommission in der Fassung von Artikel 1 Absatz 7 der Verordnung Nr. 98/89 der Kommission).

Standpunkt der Griechischen Republik

17. Die Griechische Republik stellt jeden einzelnen Punkt des Zusammenfassenden Berichts in Abrede.

18. Hinsichtlich der fehlenden Anlage der Ölkartei wiederholt die Klägerin ihre in der Rechtssache C-50/94 vorgebrachten Argumente und macht geltend, diese Anlage sei objektiv unmöglich. Dieser Verstoß sei nämlich das Ergebnis eines Fehlverhaltens der Kommission, so daß die Klägerin hierfür nicht verantwortlich gemacht werden könne [30].

19. Was dagegen das angebliche Fehlen von rechnergestützten Dateien angehe, so handele es sich dabei um eine Behauptung, die mit einem Tatsachenirrtum behaftet sei. Diese Dateien existierten nämlich bereits seit 1985. Außerdem würden, wenn sich die Kontrolltätigkeit als unzulänglich erweise, vom Landwirtschaftsminister, von den Erzeugerorganisationen und der nationalen Agentur zur Kontrolle der Produktionsbeihilfen für Olivenöl zusätzliche Kontrollen durchgeführt.

20. Derselbe Irrtum hafte auch dem Vorwurf der Unzulänglichkeit der von der zuständigen Agentur durchgeführten Kontrollen an. Diese Einrichtung führe die Kontrollen auf der Grundlage eines Jahrestätigkeitsprogramms durch, das nach Maßgabe der Mißbrauchsgefahren oder von gemeldeten Betrugstatbeständen regelmäßig angepaßt werde [31]. Die Griechische Republik führt einige Einzelheiten der Kontrolltätigkeit im Vermarktungsjahr 1991/92 an.

21. Hinsichtlich der behaupteten unzulänglichen Überprüfungstätigkeit der Erzeugerorganisationen und der damit einhergehenden Gewährung ungerechtfertigter Prämien steht Griechenland auf dem Standpunkt, daß die Kommission nicht berücksichtigt habe, daß diese Organisationen über vollständige Angaben über die Zahl der für die Erzeugung von Olivenöl verwendeten Bäume verfügten und daß diese Angaben durch örtliche Organisationen überprüft würden [32].

30 — Nach dem Vorbringen der Griechischen Republik hat diese gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 586/88 der Kommission vom 3. März 1988 (ABl. L 57, S. 18) der Kommission ein Versuchsprogramm für die Anlage einer Ölkartei übermittelt. Der Landwirtschaftsminister habe sodann die Kommission am 30. Oktober 1989 um Auskünfte über die Genehmigung des Programms ersucht. Die Kommission habe dem Landwirtschaftsminister am 21. Juni 1991 die Durchführung von „Pilotarbeiten" vorgeschlagen, die den endgültigen Arbeiten hätten vorausgehen sollen. So sei ein Ausschreibungsverfahren eingeleitet worden, in deren Verlauf die Kommission auf eine Frage der griechischen Regierung vom 16. Juli 1992 zum Stand der programmatischen Arbeiten geantwortet habe, daß die Verfahren zur Ausschreibung der Arbeiten Zeit bräuchten. Das Problem sei der Kommission somit von Anfang an unterbreitet worden.

31 — Das Programm wird nach Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 27/85 der Kommission vom 4. Januar 1985 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EWG) Nr. 2262/84 über Sondermaßnahmen für Olivenöl (ABl. L 4, S. 5) aufgestellt.

32 — Die Klägerin nimmt außerdem zu zwei weiteren Elementen des griechischen Systems Stellung, auf das der Zusammenfassende Bericht mittelbar Bezug genommen hat. Sie bekennt sich zu der Praxis der Agrarbank Griechenlands, die den im Laufe des Erzeugungsjahres verstorbenen Ölbauern geschuldeten Beihilfen einzubehalten; diese Praxis sei jedoch rechtmäßig. Es handele sich nämlich um Vermögenszuwendungen, die den Erben der Inhaber der landwirtschaftlichen Betriebe zustünden. Da jedoch das Verfahren zur Feststellung der Erben langwierig sei, müsse die Bank die Beihilfen einbehalten, um sie den rechtmäßigen Erben bereitstellen zu können. Was überdies den zweiprozentigen Abzug von den Beihilfen zugunsten des Büros für Agrarversicherungen betreffe, so sei dieser rechtmäßig und stimme mit der Gemeinschaftsregelung überein, da dieser Abzug den Erfordernissen der Finanzierung dieser Einrichtung gerecht werde, deren Aufgabe es sei, von Naturkatastrophen heimgesuchten Erzeugern Entschädigungsleistungen zu gewähren. Jedenfalls werde der Abzug erst vorgenommen, wenn das mit der Zahlung der Beihilfen verfolgte Ziel erreicht sei.

Standpunkt der Kommission

22. Die Kommission erinnert daran, daß der Olivenölsektor bereits Gegenstand einer Entscheidung des Gerichtshofes — im Urteil in der Rechtssache C-50/94 — gewesen sei. Sie macht außerdem geltend, daß die Klägerin weder das Fehlen der Ölkartei noch die unzulängliche Erstellung der rechnergestützten Datei, noch die Unzulänglichkeit der herkömmlichen Kontrollen bestreite. Überdies hätten die Dienststellen der Kommission sämtliche Verfahren zur Verwaltung und Kontrolle der Produktionsbeihilfe für Olivenöl geprüft. Diese Untersuchung habe zur Feststellung einer Reihe von Mängeln geführt, auf die die Kommission die griechischen Behörden hingewiesen habe: objektive Unzulänglichkeit des Personals, das von der Verwaltung für die Überwachung der Tätigkeiten der Ölbauern und Erzeugerorganisationen abgestellt worden sei; fehlende Erstellung von Kontrollberichten durch die zuständigen nationalen Stellen.

Rechtliche Würdigung

Ölkartei und rechnergestützte Datei

23. Der Gerichtshof hat sich im Urteil in der Rechtssache C-50/94 bereits zur Funktionsweise des Olivenölsektors in Griechenland, bezogen auf das Jahr 1990, geäußert [33]. Dies ist ein Umstand, der bei der Entscheidung des vorliegenden Rechtsstreits zu berücksichtigen ist. Wie im Zusammenfassenden Bericht hervorgehoben worden ist, lassen sich die gegenwärtigen Mängel nicht von den bereits festgestellten Mängeln trennen: „Die im letzten Jahr in die Wege geleitete und in diesem Jahr fortgeführte Systemprüfung zeigt, daß es im Bereich der Kontrolle dieser Beihilfe keine wesentlichen Veränderungen gegeben hat; *die bereits* in den Vorjahren *monierten Mängel bestehen weiter*" (Nr. 4.7.2.1.; Hervorhebung von mir).

24. Dieser Umstand wird bestätigt, soweit es um die Verpflichtung geht, die Ölkartei und die rechnergestützte Datei zu erstellen.

25. Vor allem hat der Gerichtshof im genannten Urteil ausdrücklich das Argument zurückgewiesen, daß die Erstellung der Ölkartei objektiv unmöglich gewesen sei [34].

Sodann hat der Gerichtshof auch zur rechnergestützten Datei Stellung genommen und darauf hingewiesen, daß „für die Verzögerungen bei der Erstellung dieser Datei keine Rechtfertigung gegeben werden

33 — Urteil Griechenland/Kommission, (zitiert in Fußnote 4).

34 — In Randnr. 40 des Urteils hat der Gerichtshof festgestellt: „Im Fall der Ölkartei hat die Griechische Republik der Kommission erst mit Schreiben vom 28. Dezember 1988 und somit nach Ablauf der in der Verordnung Nr. 3453/80 vorgesehenen Frist ein Testprogramm für die Anlage der Kartei vorgelegt. In der mündlichen Verhandlung hat die Griechische Republik bestätigt, daß die mit der Anlage der Kartei verbundenen Schwierigkeiten der Kommission erst nach Ablauf der Frist mitgeteilt wurden. Daß die Kommission der Griechischen Republik nach diesem Zeitpunkt bei ihren Bemühungen, ihren Verpflichtungen nachzukommen, geholfen hat, kann unter diesen Umständen die völlige Unmöglichkeit, die Kartei fristgemäß anzulegen, nicht belegen; für den Zeitraum vor dem 31. Oktober 1988 aber hat die Griechische Republik nichts vorgetragen."

konnte" (Randnr. 41). Diese Feststellung kann und muß auch für den vorliegenden Rechtsstreit gelten. Die Klägerin, die lediglich behauptet, daß die Ölmühlen, die Erzeugerorganisationen und die Anbaumeldungen mittels elektronischer Datenverarbeitung erfaßt worden seien und daß die rechnergestützte Erfassung der Anträge „weitgehend" erfolgt sei, hat nicht, wie es in diesem Urteil des Gerichtshofes verlangt wird, einen Beweis geliefert, der geeignet wäre, die Ergebnisse der von der Kommission durchgeführten Kontrollen nachhaltig zu widerlegen oder die objektive Verspätung gegenüber der gesetzlich festgesetzten Frist zu rechtfertigen [35].

26. An dieser Beurteilung ändert sich auch nichts aufgrund des Vorbringens der Klägerin über die Vornahme zusätzlicher Kontrollen durch das Landwirtschaftsministerium, die Erzeugerorganisationen und die zuständige Agentur. Für diese Behauptungen werden keine Beweise vorgelegt. Aus den vorstehend dargelegten Gründen können diese Behauptungen somit nicht die auf eine sachgerechte Untersuchung der Kontrolltätigkeiten gestützte Beurteilung der Kommission widerlegen.

27. Angesichts dieser tatsächlichen Gesichtspunkte kann ich mich insoweit nur den Feststellungen des Gerichtshofes im genannten Urteil anschließen: „Die Griechische Republik hat somit nicht belegt, daß die Verzögerung bei der Anlage der Ölkartei und der Erstellung der rechnergestützten Datei auf einer völligen Unmöglichkeit beruhte" (Randnr. 42).

Unzulängliche Kontrollen durch die zuständige Agentur, die Beamten der Verwaltung und die Erzeugerorganisationen

28. Wie gesagt, sind die Schlußfolgerungen des Zusammenfassenden Berichts von der Griechischen Republik unter Hinweis auf bestimmte Angaben zur Kontrolltätigkeit der Agentur im Vermarktungsjahr 1991/92 beanstandet worden [36]. Die durchgeführten Kontrollen der Tätigkeit der Erzeugerorganisationen und jeder einzelnen Vereinigung sowie der Ölmühlen und der einzelnen einer Organisation angehörenden Erzeuger seien im Gegensatz zu den Ausführungen im

35 — Hierzu weist der Zusammenfassende Bericht (Nr. 4.7.2.1.) darauf hin, daß die Datenerfassung seit mehreren Monaten unterbrochen sei, weil es nicht genügend qualifiziertes Personal gebe, und daß die griechischen Behörden nicht angeben könnten, wann die Arbeiten abgeschlossen seien und die Dateien den Benutzern zur Verfügung gestellt werden könnten.

36 — Die Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, eine Dienststelle für Kontrollen einzurichten, ist in der Verordnung (EWG) Nr. 2262/84 des Rates vom 17. Juli 1984 über Sondermaßnahmen für Olivenöl festgelegt worden (ABl. L 208, S. 11). Im Rahmen dieser Regelung, die bezweckt, die nationalen Verwaltungen mit Verwaltungsstrukturen auszustatten, die eine fristgerechte und wirksame Durchführung der im Olivenölsektor vorgesehenen Kontrollen ermöglichen (zweite und dritte Begründungserwägung), sind den in diesem Bereich zu errichtenden Dienststellen verschiedene Befugnisse übertragen worden. Dazu zählt die Befugnis, zu überprüfen, ob die Tätigkeiten der Erzeugerorganisationen und ihrer Vereinigungen mit der Gemeinschaftsregelung in Einklang stehen, sowie diejenige, die Kontrollen nach Artikel 14 und 15 der Verordnung Nr. 2261/84 durchzuführen. Darüber hinaus (Artikel 1 Absatz 4) ist die Verpflichtung des betreffenden Mitgliedstaats vorgesehen, auf Vorschlag der Dienststelle ein Tätigkeitsprogramm aufzustellen, das die ordnungsgemäße Anwendung der Regelung für die Erzeugungsbeihilfe sicherstellen soll. Das Programm wird zusammen mit dem Haushaltsvoranschlag der Kommission übermittelt, die vom Mitgliedstaat Änderungen an diesen Dokumenten verlangen kann. Die Durchführungsvorschrift, die Verordnung Nr. 27/85 der Kommission, setzt nicht nur eine Frist für die Einrichtung der Dienststelle bis zum 31. März 1985, sondern auch detailliert den Inhalt des Tätigkeitsprogramms der Dienststelle fest.
Die von den Bezirksdirektionen des Landwirtschaftsministeriums durchgeführten Überprüfungen bestehen dagegen in einer Kontrolle der von den Erzeugern abgegebenen Meldungen im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit des von diesen gestellten Beihilfeantrags.

Zusammenfassenden Bericht weit über die in der Gemeinschaftsregelung vorgeschriebenen Prozentsätze hinausgegangen.

29. Die nationale Kontrollagentur stellt jedes Jahr ein Tätigkeitsprogramm auf, das der Kommission zur Genehmigung vorgelegt wird. Die Überprüfungen durch den EAGFL haben ergeben, daß die tatsächlich durchgeführten Kontrollen hinter dem von der Griechischen Republik im Programm angegebenen Umfang zurückgeblieben sind. Die Klägerin hat keine Nachweise über die tatsächlich ausgeübte Kontrolltätigkeit vorgelegt, um diese Schlußfolgerung zu entkräften, sondern hat sich zur Stützung ihrer Behauptung darauf beschränkt, unbelegte Angaben zu machen. Meines Erachtens kann eine mit solchen Gründen versehene Argumentation die Ergebnisse der Überprüfung des EAGFL nicht widerlegen und ist zurückzuweisen.

30. Eine weitere Bemerkung: Die Angaben der Klägerin zur *Anzahl* der von der Agentur durchgeführten Kontrollen betreffen nicht die im Zusammenfassenden Bericht tatsächlich herausgearbeitete Aussage, die sich auf die *Qualität* dieser auf dem griechischen Markt durchgeführten Kontrollen bezieht. Nach den Ergebnissen der Überprüfungen sollen die Kontrollen des Personals des Landwirtschaftsministeriums nämlich nicht inexistent gewesen, sondern nur zum Schein durchgeführt worden sein. In der Praxis seien nämlich ein oder zwei Personen mit der Bearbeitung von mehreren tausend Einzelakten befaßt gewesen (Zusammenfassender Bericht, Nr. 4.7.2.1.). Dies ist mit einer wirksamen Kontrolltätigkeit, wie sie von der Gemeinschaftsregelung verlangt wird, nicht vereinbar [37]. Auch kann meines Erachtens der von der Klägerin angeführte Umstand, daß die Erzeugerorganisationen über vollständige Angaben über die Anzahl der Bäume verfügten, für die Beurteilung nicht von Bedeutung sein. Es handelt sich um eine Behauptung, die den Inhalt des Zusammenfassenden Berichts weder in bezug auf die Feststellung, daß die von den Organisationen durchgeführten Kontrollen reine „Belegkontrollen" seien, noch hinsichtlich der Ergebnisse, zu denen die Kommission aufgrund eines Vergleichs mit einem homogenen Gebiet gelangt sei, noch schließlich in bezug darauf, daß bei der Bewilligung des Prämienantrags keine Überprüfungen hinsichtlich der tatsächlichen Existenz der von den Erzeugervereinigungen gemeldeten Bäume stattgefunden hätten, in Frage stellen kann. Die von der Kommission geäußerten Zweifel hinsichtlich des Umfangs und der Wirksamkeit einer auf diese Weise durchgeführten Überwachung sind begründet.

31. Außerdem sprechen gewichtige Hinweise dafür, daß die Entscheidung der Kommission korrekt ist. Das gilt zunächst für die Unzulänglichkeit der Ölkartei und der rechnergestützten Datei. Die Kontrollen sind nach der Gemeinschaftsregelung nun aber unter Benutzung der Kartei und der Datei durchzuführen. Die darin enthaltenen Daten dienen der *Ausrichtung* der Kontrolltätigkeit auf diejenigen Ölbauern, bei denen von einem Landwirtschaftsjahr zum darauffolgenden kaum erklärliche Produktionsunterschiede oder anomale Produktionsraten

37 — Wirksamkeit ist ein Leitmotiv der umfangreichen Kontrollregelung. Vgl. u. a. die zweite Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2262/84.

festgestellt werden [38]. Wenn dieses systematische Ineinandergreifen der verschiedenen Kontrollinstrumente nicht ins Werk gesetzt worden ist, so liegt dies zumindest zum Teil eben daran, daß das System der Kartei/Datei weder vollständig noch wirksam ist [39].

32. Dies vorausgeschickt, meine ich, daß der Beurteilung der Kommission auch für das Jahr 1991 zuzustimmen ist. Generalanwalt Fennelly hat das Herangehen der griechischen Behörden an die Kontrolltätigkeit in diesem Bereich als „lustlos" bezeichnet; jedenfalls ist es nicht angemessen [40]. Die Einwände der Griechischen Republik sind auch nicht dazu angetan, das Nichtbestehen der von der Kommission im nationalen Kontrollsystem festgestellten Mängel zu beweisen. Es gibt daher keinen Grund für die Annahme, daß die Nichtanerkennung von durch die griechische Verwaltung getätigten Ausgaben in Höhe von 10 % durch die Kommission nicht gerechtfertigt wäre [41].

Produktionsbeihilfe für Baumwolle

Rechtlicher Rahmen

33. Die allgemeinen Vorschriften der Beihilferegelung für Baumwolle sind mit der

38 — Vgl. in diesem Sinne die Feststellungen im Schreiben des Generaldirektors Legras vom 7. Juli 1995 an die griechischen Behörden über das Verfahren für das Jahr 1992: „Le fichier doit être exploité pour identifier: les producteurs déclarant un rendement anormal; les communes où l'ensemble de la production dépasse le rendement normal; les moulins ayant apparemment trituré une quantité anormale par rapport à la capacité de leur équipement ou aux campagnes précédentes; les rendements pour chaque zone de production". Vgl. als Beispiel für die Verwendung der Daten der Kartei bzw. Datei Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 27/85, worin es heißt: „Das Tätigkeitsprogramm umfaßt ... a) einen Plan zur Auswertung der Daten der ... Datei". Vgl. ferner Artikel 4 der Verordnung Nr. 3061/84, in dem eine Rangfolge für die in Artikel 6 Absatz 1 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 2261/84 angeführten Kontrollen an Ort und Stelle festgelegt ist und wonach sich diese Kontrollen vorrangig auf die Anbaumeldungen beziehen müssen, in denen die Anzahl Ölbäume je Hektar größer ist als die durchschnittlich in dem betreffenden Anbaugebiet festgestellte Anzahl. Wegen bestimmter Bemerkungen zur Komplementarität der verschiedenen Kontrollformen, wie sie in einem anderen Bereich der Agrarpolitik vorgesehen sind, verweise ich schließlich auf meine Schlußanträge vom 7. Dezember 1995 in der Rechtssache C-41/94 (Kommission/Deutschland, Slg. 1995, I-4733, Nrn. 20 und 21).

39 — Eine weitere Bemerkung: Nach Artikel 1 der Verordnung Nr. 2276/79 sind die Interventionsstellen für die Anlage der Ölkartei verantwortlich. Genau betrachtet, ist also die Nichterfüllung der Verpflichtung über die Führung der Kartei eine Handlung, die es als solche schon zuläßt, das Vorgehen Griechenlands als unzulänglich anzusehen.

40 — Siehe die in Fußnote 4 angeführten Schlußanträge im Urteil Griechenland/Kommission, Nr. 49.

41 — Meiner Ansicht nach ist es nicht erforderlich, auf die angesprochenen Punkte im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Agrarbank Griechenlands und der Einbehaltung von 2 % zugunsten des Vorsorgefonds ausführlich einzugehen. Hierbei handelt es sich nämlich nicht um tragende Gründe für die Entscheidung der Kommission, die vielmehr unmittelbar auf der Unzulänglichkeit der auf diesem Gebiet durchgeführten Kontrollen beruht. Dazu noch kurz zwei Anmerkungen: Meines Erachtens kann der zweiprozentige Abzug vom Prämienbetrag nicht unter den Begriff „Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte" fallen, der nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 729/70 den eindeutigen Zweck der Gewährung der Beihilfen durch den EAGFL, Abteilung Garantie, bezeichnet. Daher ist meines Erachtens davon auszugehen, daß die Praxis der griechischen Verwaltung gegen die Gemeinschaftsregelung verstößt. Dies auch deshalb, weil meiner Ansicht nach die Möglichkeit, von der Beihilfe einen Teil abzuziehen, stets in gemeinschaftlichem Rahmen bestehen muß. Vgl. als einfaches Beispiel Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2159/92 des Rates vom 23. Juli 1992 zur Finanzierung der Ausgaben für die Ausfertigung und Fortschreibung der Ölkartei (ABl. L 217, S. 8), wonach der Abzug zur Finanzierung der Ausfertigung der Ölkartei erlaubt ist. Siehe auch die Verordnung Nr. 2261/84 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 892/88 des Rates vom 29. März 1988 (ABl. L 89, S. 1), wonach ein Abzug in Höhe eines Prozentsatzes von der Beihilfe zulässig ist, um die mit den Kontrolltätigkeiten der Erzeugerorganisationen und ihrer Vereinigungen verbundenen Ausgaben (Artikel 11 Absatz 1) nach der Verordnung Nr. 136/66 (Artikel 20c und 20d) zu decken. Dagegen halte ich die Praxis der Agrarbank Griechenlands, die Beihilfen, die zwischenzeitlich verstorbenen Landwirten bewilligt wurden, während des für die Legitimierung ihrer Erben notwendigen Zeitraums einzubehalten, nicht für mit der Regelung unvereinbar. Dieser Abzug dient meines Erachtens eher einer Vereinfachung des Gewährungsverfahrens. Ich meine jedoch, daß diese Praxis, um im Rahmen der Agrarpolitik in vollem Umfang rechtmäßig zu sein, entsprechend der Verordnung Nr. 595/91 angemessen belegt und der Kommission mitgeteilt werden müßte (vgl. die Artikel 3, 4 und 5 dieser Verordnung analog).

Verordnung Nr. 2169/81 [42] festgelegt worden. Die Frage der Kontrolle ist Gegenstand der Begründungserwägungen dieses Rechtsakts [43]. Artikel 12 der Verordnung verweist, soweit hier von Bedeutung, auf die Bestimmungen der Verordnung Nr. 729/70 [44].

Streitige Punkte

34. Die Griechische Republik erklärte im Wirtschaftsjahr 1991/92, eine weit größere Baumwollmenge als nach den ursprünglichen Schätzungen geerntet zu haben. Daher forderte die Kommission die griechischen Behörden am 10. Juli 1992 auf, eine Untersuchung nach Artikel 6 der Verordnung Nr. 595/91 durchzuführen, wobei sie sich das Recht vorbehielt, Prüfungen nach Artikel 9 der Verordnung Nr. 729/70 anzustellen.

35. Die Untersuchung — die im Rahmen einer ersten Phase von der Kommission, den zuständigen griechischen Behörden und einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft durchgeführt wurde — ergab eine Reihe von Unregelmäßigkeiten, die anschließend im Zusammenfassenden Bericht aufgeführt wurden: fehlende Kontrolle der vom Cotton Board, dem griechischen Baumwollbüro, das für die Verwaltung und Kontrolle der Beihilfe zuständig ist, eingereichten Beihilfeanträge durch das Didagep, die mit der Auszahlung der Gemeinschaftsbeihilfen beauftragte Behörde; Vorliegen zahlreicher gefälschter Liefererklärungen; die Behörden hätten trotz des Mißverhältnisses zwischen den an die Entkörnungsbetriebe gelieferten Baumwollmengen und den Anbauflächen nicht die erforderlichen Kontrollmaßnahmen getroffen, aufgrund deren sie ein unrealistisches Produktivitätsniveau hätten feststellen können; fast völliges Fehlen von Kontrollen der von den Betreffenden eingereichten Meldungen über die Größe der eingesäten Flächen; Ungenauigkeit der für die Berechnung der Beihilfe angewandten Methoden.

Darüber hinaus wird im Zusammenfassenden Bericht festgestellt, daß die griechischen Behörden die ihnen übertragene Untersuchung nicht vorschriftsgemäß durchgeführt hätten; die von der griechischen Verwaltung im Anschluß an den ersten Teil der Untersuchung übersandten Schreiben seien weder zufriedenstellend auf die vom EAGFL seit Februar 1993 vorgelegten Auskunftsersuchen eingegangen, noch entsprächen sie der Verordnung Nr. 595/91. Nach Ansicht der Kommission steht das Verhalten der griechischen Behörden insgesamt nicht in Einklang mit den Kontrollpflichten der Mitgliedstaaten nach Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 [45].

42 — Verordnung (EWG) Nr. 2169/81 des Rates vom 27. Juli 1981 zur Festlegung der allgemeinen Vorschriften der Beihilferegelung für Baumwolle (ABl. L 211, S. 2).

43 — Dort heißt es nämlich: „Es ist vorzusehen, daß die Erzeugermitgliedstaaten die für das Funktionieren der Beihilferegelung erforderlichen Kontrollmaßnahmen treffen" (elfte Begründungserwägung); „[um] die Durchführung der Erzeugerbeihilfe zu erleichtern und im Hinblick auf eine ordnungsgemäße Verwaltung dieser Regelung, sollte ein Verwaltungsverfahren eingeführt werden, durch das im Rahmen des Verwaltungsausschusses eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission herbeigeführt wird" (zweite Begründungserwägung).

44 — Die elfte Begründungserwägung bestimmt namentlich: „Damit für die sich aus der Durchführung der vorgesehenen Maßnahmen ergebenden Gemeinschaftsausgaben Finanzierungs- und geldwirtschaftliche Vorschriften sowie zweckdienliche Verfahren gelten, [ist] diesbezüglich sinngemäß — da es sich bei der Baumwolle um ein spezifisch landwirtschaftliches Produkt handelt — ... die Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik ... entsprechend anzuwenden."

45 — Diese Bestimmung verpflichtet die Mitgliedstaaten, alle Maßnahmen zu erlassen, um sicherzustellen, daß die vom EAGFL finanzierten Vorgänge tatsächlich ordnungsgemäß erfolgt sind, um Unregelmäßigkeiten vorzubeugen und sie zu bekämpfen und um die aufgrund von Unregelmäßigkeiten verlorenen Beträge wiedereinzuziehen.

Angesichts der außergewöhnlichen Schwere der festgestellten Verstöße beschloß die Kommission nach einem bewegten Verfahrensverlauf, die Ausgaben in Höhe von 25 % nicht anzuerkennen.

erfahren. Dieser Prozentsatz sei vom Generaldirektor der Generaldirektion Landwirtschaft auf 50 % heraufgesetzt worden. Die Kommission habe diesen Satz später auf 25 % zurückgeführt. Nach Ansicht der Klägerin sind die erlassenen Entscheidungen und die damit zusammenhängenden Modalitäten willkürlich und verletzen ihre Verfahrensrechte.

Standpunkt der Griechischen Republik

36. Für den Antrag auf Nichtigerklärung werden verschiedene Gründe angeführt: Verletzung des Verfahrensrechts der Klägerin, Unzuständigkeit der Kommission und unzutreffende Ausübung ihres Ermessens. Hilfsweise werden ein Verstoß gegen eine wesentliche Vorschrift des Gemeinschaftsrechts, das Abstellen auf eine rechtlich nicht existierende Voraussetzung und eine irrige Begründung geltend gemacht.

38. Zum angeblichen Fehlen der *Zuständigkeit* macht die griechische Regierung geltend, die Kommission verfüge weder nach Artikel 155 des Vertrages noch nach der Verordnung Nr. 729/70 über die Befugnis, die am 1. Juni 1993 genehmigte Handlung zu erlassen, in der die grundlegenden Kriterien für die Festsetzung der Prozentsätze der Nichtanerkennung der Ausgaben zu Lasten der Gemeinschaft festgelegt worden seien.

37. Hinsichtlich der *Verletzung der Verfahrensrechte* macht die Griechische Republik geltend, auf der bilateralen Sitzung der Dienststellen der griechischen Verwaltung und der Kommission vom 6. Oktober 1993 über den Rechnungsabschluß sei der Baumwollsektor nicht behandelt worden. Die griechischen Behörden seien daher überzeugt gewesen, daß die Tätigkeit in diesem Sektor keine Probleme bereite. Andererseits habe sie weiter mit der Kommission in Verbindung gestanden, um sie über die getroffenen Maßnahmen zur Beseitigung der Unregelmäßigkeiten und Mißbräuche auf dem Gebiet der Beihilfe für Baumwolle zu informieren. Die Vertreter der griechischen Verwaltung hätten von dem Vorschlag des EAGFL, die Anerkennung in Höhe von 10 % zu verweigern, erst in der Sitzung des EAGFL-Ausschusses vom September 1994

39. Des weiteren wirft die Griechische Republik der Kommission eine *irrige Begründung* vor: Die Didagep sei als eine Art Abteilung der mit der Auszahlung beauftragten Stelle anzusehen; ein Vertrieb des Erzeugnisses über Zwischenhändler sei nicht verboten; es treffe auch nicht zu, daß die Kontrollen nicht stattgefunden hätten, wie im Zusammenfassenden Bericht behauptet werde. Außer den gewöhnlichen Kontrollen seien nämlich noch eingehende spezifische Kontrollen unter Beteiligung von Gemeinschaftsbeamten durchgeführt worden; die Protokolle dieser Kontrollen seien dem EAGFL mit ministeriellen Noten vom 6. Juli und 14. September 1994 übermittelt worden. Die griechischen Behörden hätten die Kommission überdies gemäß Artikel 3

der Verordnung Nr. 595/91 [46] über die im Laufe des ersten Quartals 1993 festgestellten Unregelmäßigkeiten unterrichtet.

40. Zum Klagegrund der *Verletzung einer wesentlichen Bestimmung des Gemeinschaftsrechts* und des *Abstellens auf eine rechtlich nicht existierende Voraussetzung* trägt die Klägerin vor, in der neunten Begründungserwägung der Entscheidung werde eine im Völkerrecht unbekannte Vorschrift geschaffen. In dieser Begründungserwägung heißt es: „Die besonderen Umstände dieser Fälle rechtfertigen jedoch, daß die Kommission die bei dem vorliegenden Rechnungsabschluß verweigerte Finanzierung anhand der Ergebnisse der derzeit laufenden Untersuchungen überprüft. Die unverzügliche Vollziehbarkeit dieser Entscheidung wird davon nicht berührt."

Standpunkt der Kommission

41. Die Kommission weist zunächst darauf hin, daß die pauschale Berichtigung von 25 % auf 10 % zurückgeführt werden könne, wenn festgestellt werde, daß die Kontrollen der Verwaltung im betreffenden Sektor verbessert und verstärkt worden seien.

42. Die Kommission stellt den Sachverhalt anders dar als die Griechische Republik. Sie führt aus, vor Abfassung der streitigen Entscheidung habe sie die griechischen Behörden mehrmals auf die Unzulänglichkeit der Kontrolltätigkeit im Baumwollsektor und somit auf die sich daraus ergebenden finanziellen Folgen aufmerksam gemacht. Sie habe ferner ihre Absicht mitgeteilt, eine pauschale Berichtigung in Höhe von 25 % vorzunehmen. Zudem zeigten sowohl das Ergebnis der vier Prüfungsmissionen der Kommission im Jahre 1992 — die diesbezüglichen Berichte seien den griechischen Behörden am 28. Januar 1993 übersandt worden — als auch die gemäß Artikel 6 der Verordnung Nr. 595/91 und Artikel 9 der Verordnung Nr. 729/70 durchgeführten Untersuchungen, daß der Kommission die Probleme im Baumwollsektor bekannt gewesen seien. Auf der Grundlage des ersten Teils der Untersuchung, der zwischen dem 26. Oktober und dem 4. Dezember 1992 durchgeführt worden sei, habe Griechenland sogar die Verpflichtung anerkannt, der Kommission die Fälle festgestellter Unregelmäßigkeiten mitzuteilen. Trotz wiederholter Nachfragen des EAGFL in diesem Sinne sei jedoch mit dem zweiten Teil der Untersuchung, wie die griechische Verwaltung selbst einräume, noch nicht begonnen worden.

Rechtliche Würdigung

Klagegrund der Verletzung der Verfahrensrechte

43. In Anbetracht der angeführten tatsächlichen Umstände, insbesondere der in diesem Sektor in den Jahren 1992 und 1993 durchgeführten Untersuchungen, halte ich die Auffassung der Klägerin für unbegründet, daß ihre Verfahrensrechte deshalb verletzt seien, weil ihr das Bestehen von Problemen

46 — Nach dieser Bestimmung übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission in den auf das Ende jedes Vierteljahres folgenden zwei Monaten eine Aufstellung über die Unregelmäßigkeiten, die Gegenstand einer ersten amtlichen oder gerichtlichen Feststellung gewesen sind. Anschließend werden äußerst detailliert aufgeführt, a) welche Informationen diese Übermittlungen enthalten müssen, b) die Übermittlungspflichten bei unvollständigen Informationen, c) die Umstände der Übermittlung bei geheimzuhaltenden Informationen.

in diesem Sektor erst auf der Sitzung des EAGFL vom September 1994 zur Kenntnis gebracht worden sei. Meines Erachtens deuten die — unmittelbar von der Kommission oder in ihrem Auftrag von den nationalen Behörden — durchgeführten Überprüfungen hinlänglich darauf hin, daß die Gemeinschaft seit langem vielfach Bedenken gegen die Art und Weise hatte, wie die Regelung über die Produktionsbeihilfen der Gemeinschaft für Baumwolle in Griechenland verwaltet wurde. Diese Schlußfolgerung wird durch verschiedene Erwägungen bestätigt.

Erstens wurde die besondere Untersuchung im Baumwollsektor gerade im Zusammenhang mit einer *unverhältnismäßig hohen* Produktion eingeleitet, die den Verdacht auf Betrügereien hatte aufkommen lassen [47]. Zweitens war die Kontrolltätigkeit durch eine Reihe schwerer Mängel gekennzeichnet. Die Klägerin hat nicht nur die wiederholten Ersuchen des EAGFL um Informationen und die Aufforderungen, den Untersuchungsplan zu übersenden, nicht erschöpfend beantwortet, sondern sie hat auch keine genaue Bewertung der finanziellen Auswirkungen der festgestellten Unregelmäßigkeiten gemäß Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 595/91 [48] eingereicht; schließlich hat sie, wie vom Landwirtschaftsminister mit Schreiben vom 14. Juni 1994 eingeräumt wurde [49], den zweiten Teil der Untersuchung nicht durchgeführt, obwohl die Kommission sie darum ausdrücklich ersucht hatte.

Angesichts dieser Feststellungen will die Klägerin die Einsetzung eines zweiseitigen Ausschusses verlangen. Ein solches Ansinnen scheint mir unbegründet zu sein. Entspräche man ihm, so würde dies bedeuten, daß dadurch das Verfahren schwerfälliger gemacht würde, was nicht gerechtfertigt wäre, da das vorgeschriebene Verfahren bereits lange Phasen des Dialogs vorsieht. Wie ich bereits hervorgehoben habe, ist im Rahmen des Schriftwechsels zwischen der Kommission und der Griechischen Republik — insoweit genügen schon das Ersuchen um Fortsetzung der Untersuchung und die wiederholten Aufforderungen, deren Ergebnisse mitzuteilen — lange vor September 1994 auf die Probleme des Baumwollsektors sowie auf die finanziellen Konsequenzen, die daraus beim Rechnungsabschluß gezogen werden würden, hingewiesen worden. Trotzdem hat sich die Klägerin nicht der Verfahrensinstrumente bedient, die sie in die Lage versetzt hätten, die Beanstandungen der Kommission zu beantworten und die Wirksamkeit des in Griechenland angewandten Kontrollsystems zu beweisen.

Die Argumentation der Klägerin verkennt die Einzelheiten des Rechnungsabschlußverfahrens. Ich sehe mich außerstande, sie zu teilen.

47 — Nach Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 595/91 ist es Voraussetzung eines Auskunftsverlangens der Kommission, „daß in diesem Mitgliedstaat oder in mehreren Mitgliedstaaten Unregelmäßigkeiten vorgekommen sind".

48 — Dort heißt es: „Der Mitgliedstaat unterrichtet die Kommission unverzüglich über die Schlußfolgerung dieser Untersuchung. Ergibt die Untersuchung, daß eine Unregelmäßigkeit vorliegt, so ist der Mitgliedstaat gehalten, die Kommission gemäß den Artikeln 3, 4 und 5 ... zu unterrichten." Die herangezogenen Bestimmungen enthalten exakte Unterrichtungspflichten, die entweder „detailliert genug sein [müssen], um es der Kommission zu ermöglichen, einen Beschluß über die Anlastbarkeit der finanziellen Folgen gemäß Artikel 8 Abstaz 2 der Verordnung Nr. 729/70 zu treffen" (Artikel 5 Absatz 2) oder unverzüglich vorgenommen werden (Artikel 4) oder gegebenenfalls in den auf das Ende jedes Vierteljahres folgenden zwei Monaten vorgenommen werden (Artikel 3).

49 — Zudem hat das zuständige Mitglied der Kommission Steichen am 18. August 1994 eine Note an das griechische Landwirtschaftsministerium gesandt, in der er sich über die mangelhafte Zusammenarbeit der griechischen Behörden mit der Kommission auf diesem Gebiet beschwerte. Infolge dieser Note — so scheint es zumindest — kam es zu der gemischten Arbeitsgruppe Griechenlands und der Kommission, die erstmals in Athen am 21. Novemer 1994 zusammentrat.

Klagegrund der Unzuständigkeit der Kommission

44. Ist die Kommission befugt, eine Handlung zu erlassen, mit der sie die Kriterien festlegt, von denen sie sich bei ihrer Entscheidung leiten läßt, im Rahmen der Finanzierung der Agrarpolitik getätigte Ausgaben nicht anzuerkennen? Dies ist im wesentlichen die von der Klägerin aufgeworfene Frage.

45. Die Handlung, die uns hier beschäftigt, kann meines Erachtens ihrer Art nach Mitteilungen gleichgesetzt werden, bei denen es bekanntlich um eine „weite" Kategorie geht, da diese Handlungen verschiedenartige Formen und Inhalte umfaßt. Es gibt drei Arten von Mitteilungen: auslegende und unterrichtende Mitteilungen und solche mit Entscheidungscharakter [50]. Bleiben wir bei letzteren. Wie zuletzt Generalanwalt Tesauro klargestellt hat, „beziehen [sie] sich auf Bereiche, in denen die Kommission über ein (Entscheidungs-) Ermessen verfügt" [51]. In diesen Bereichen kann die Kommission Handlungen erlassen, mit denen sie den Personen, auf die sich ihre Verwaltungstätigkeit bezieht, die Kriterien mitteilt, von denen sie sich bei der Ausübung ihres Ermessens leiten läßt [52]. Dies ist auch im Bereich der Agrarpolitik der Fall.

46. Die Handlung, um die es im vorliegenden Fall geht, präzisiert die Parameter, nach denen sich die Kommission bei ihrer Entscheidung über die Nichtanerkennung von Ausgaben richtet. Meines Erachtens steht außer Zweifel, daß die Kommission zu ihrem Erlaß befugt war. In einem anderen Rechtsstreit hat Generalanwalt Fennelly bereits zutreffend bemerkt: „Es gibt keinen *grundsätzlichen* Einwand dagegen, [die tatsächlichen oder wahrscheinlichen Verluste, die die Verletzung von Gemeinschaftsrecht dem EAGFL verursachte,] mehr oder weniger genau festzustellen" [53].

47. Ich möchte hinzufügen, daß die Gründe, die die Befugnis der Kommission rechtfertigen, eine gesicherte Stütze in der Rechtsprechung des Gerichtshofes finden. Tatsächlich haben wir es mit einem Fall zu tun, in dem sich die Kommission angesichts der Schwierigkeit, den Umfang der nicht anerkennungsfähigen Ausgaben genau festzustellen, bemüht, Leitlinien aufzustellen, die nach Maßgabe dessen differenzieren, welche Gefahr für den EAGFL Kontrollmängel

50 — Freilich lassen sich auch „anomale" Mitteilungen unter verschiedenen Gesichtspunkten vorstellen, die denen gegenüberzustellen sind, die die Lehre bei der Untersuchung dieser Art von Handlungen generell in Betracht zieht. Doch lassen sich bestimmte Grundelemente finden: eine Verwaltung mit Entscheidungsspielraum; eine Handlung, die an Adressaten gerichtet ist; die Angabe der Kriterien, bei denen sich die Verwaltung bei der Ausübung ihres Ermessens leiten läßt. Im vorliegenden Fall spielt die „Opazität" des Papiers keine Rolle. Es handelt sich nämlich um ein Gebiet, das nur die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission betrifft. Seine Billigung durch die Vertreter der Mitgliedstaaten im EAGFL-Ausschuß gibt ihm daher die funktionell erforderliche Öffentlichkeit.

51 — Vgl. die Schlußanträge in der Rechtssache C-57/95 vom 16. Januar 1997 zum Urteil in der Rechtssache C-57/95 vom 20. März 1997 (Frankreich/Kommission, Slg. 1997, I-1627) (dazu Fußnote 17).

52 — Hierzu vgl. die Verordnung Nr. 1287/95 des Rates vom 22. Mai 1995 zur Änderung der Verordnung Nr. 729/70 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, die deren Artikel 5 eine Fassung gibt, in dessen Absatz 2 Buchstabe c Unterabsatz 4 es heißt: „Die Kommission bemißt die auszuschließenden Beträge insbesondere unter Berücksichtigung der Tragweite der festgestellten Nichtübereinstimmung. Die Kommission trägt dabei der Art und Schwere des Verstoßes sowie dem der Gemeinschaft entstandenen finanziellen Schaden Rechnung" (ABl. L 125, S. 1). Diese Verordnung wurde freilich nach dem vorliegenden Sachverhalt erlassen.

53 — Nr. 41 der zitierten Schlußanträge.

unterschiedlichen Grades darstellen [54]. In Wirklichkeit geht es um eine Garantie für die Mitgliedstaaten. Wenn die Kommission die von ihr festgelegten Kriterien nicht festgelegt und sich hierzu nicht im Rahmen einer Mitteilung mit Entscheidungscharakter geäußert hätte, hätte sie nur die Finanzierung der Gesamtheit der Ausgaben ablehnen können [55]. Die Handlung grenzt jedenfalls die Ausübung des Ermessens der Kommission aufgrund von Bestimmungen ein, die den Betroffenen mitgeteilt werden und somit dazu dienen, einen Rahmen der Rechtssicherheit zu schaffen. Schließlich darf in unserem Fall nicht der bedeutende Umstand übergangen werden, daß die Mitteilung im Rahmen des EAGFL-Ausschusses von allen Mitgliedstaaten, einschließlich der Griechischen Republik, begrüßt wurde.

48. Auch ein zweites Argument der Klägerin kann meines Erachtens nicht durchgreifen. Zur Präzisierung ihres Vorbringens hat sie in der Erwiderung die in der Mitteilung festgelegten Kriterien als zu allgemein kritisiert. In Wahrheit ist es aber diese Kritik, die allgemein und unzureichend begründet ist. Indem sich die Klägerin auf die Behauptung beschränkt, die in der Mitteilung enthaltenen Kriterien seien unzureichend spezifiziert, hat sie nicht dargetan, daß die Kriterien willkürlich oder unbillig seien. Die Kommission hat Kriterien festgelegt, mit denen, soweit wie möglich, ein Bezug zwischen dem Umfang der Nichtanerkennung der Beträge und dem Ausmaß der Gefährdung der Gemeinschaftsmittel infolge der Verfehlungen der Mitgliedstaaten hergestellt wird [56]. Der Einwand Griechenlands ist daher als unbegründet anzusehen.

Der Klagegrund betreffend die Grenzen des Ermessens der Kommission

49. Nach Ansicht der Klägerin ist die Entscheidung deshalb für nichtig zu erklären, weil ihr Erlaß im wesentlichen willkürlich gewesen sei. Dies werde durch das Verfahren belegt, nach dem der Umfang der Nichtanerkennung festgelegt worden sei: Der in einem ersten Vorschlag des EAGFL genannte Anteil von 10 % der Kosten sei nämlich vom Generaldirektor der Generaldirektion Landwirtschaft auf 50 % heraufgesetzt worden, um schließlich von der Kommission endgültig auf 25 % festgesetzt zu werden [57].

50. Meines Erachtens ist dem Argument der Griechischen Republik nicht zu folgen. Nur

54 — Hierzu vgl. auch das Urteil Griechenland/Kommission (zitiert in Fußnote 33), wo das Vorgehen der Kommission als rechtmäßig festgestellt wird, „nicht die Finanzierung der gesamten Ausgaben abzulehnen, sondern Leitlinien aufzustellen, die nach Maßgabe dessen differenzieren, welche Gefahr für den EAGFL Kontrollmängel unterschiedlichen Grades darstellen" (Randnr. 28).

55 — Urteil vom 24. März 1988 in der Rechtssache 347/85 (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1988, 1749, Randnr. 60).

56 — Ebenso die Schlußanträge von Generalanwalt Fennelly, der dieselbe Handlung in der Rechtssache Griechenland/Kommission erörtert.

57 — Einige Anmerkungen zum Verfahren: Nach Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 729/70 schließt die Kommission die Rechnungen nach Anhörung des EAGFL ab. Das Verfahren, auf das die Bestimmung ausdrücklich verweist, sieht vor, daß der Vertreter der Kommission einen Entwurf der zu treffenden Maßnahmen unterbreitet und daß der Fondsausschuß zu diesen Maßnahmen Stellung nimmt. Diese Stellungnahme ist jedoch nicht bindend: Die Kommission kann Maßnahmen treffen, die der Stellungnahme des Fondsausschusses nicht entsprechen (Artikel 13 der Verordnung Nr. 729/70).

die Entscheidung der Kommission, mit der die Nichtanerkennung von 25 % der entstandenen Kosten beschlossen worden ist, kann und darf Gegenstand der Streitigkeit sein. Der Handlung des Generaldirektors der Generaldirektion Landwirtschaft, mit der dieser den von den Dienststellen vorgeschlagenen Prozentsatz der Nichtanerkennung auf 50 % erhöht hat, ist keine Außenwirkung zuzumessen. Sie gehört zum internen Entscheidungsprozeß der Kommission im Hinblick auf den Rechnungsabschluß; es handelt sich nicht um eine endgültige Handlung, und sie ist weder für die Verwaltung bindend, noch kann sie bei der Anfechtung des Hauptrechtsaktes berücksichtigt werden.

Der Klagegrund einer irrigen Begründung

51. Die Rügen der Klägerin betreffend die angebliche irrige Begründung der Entscheidung sind ebenfalls unbegründet.

52. Das Vorbringen der Griechischen Republik ist nicht geeignet, die Schlußfolgerungen der Kommission im Zusammenfassenden Bericht zu widerlegen. Die Griechische Republik hat zur Widerlegung der Feststellung, daß die vom Cotton Board vorgelegten Beihilfeanträge von der Didagep nicht kontrolliert worden seien, keine Beweismittel vorgelegt. Sie verweist lediglich auf die rechtliche Stellung dieser Einrichtung, deren Befugnisse und Organisation.

Auch das weitere Argument, die griechische Verwaltung habe die Angaben über die von der Kommission festgestellten Unregelmäßigkeiten gemäß der Verordnung Nr. 595/91 bereits mitgeteilt, ist meines Erachtens unbegründet. Im Zusammenfassenden Bericht wird nicht die fehlende Übermittlung der Angaben beanstandet, sondern der Umstand, daß diese unzulänglich oder unzureichend gewesen seien (4.7.5.1.). Ich habe bereits darauf hingewiesen, daß der betroffene Mitgliedstaat nach den Bestimmungen der Verordnung Nr. 595/91 klare, detaillierte Angaben vorlegen muß, auf deren Grundlage entschieden werden kann, ob die Ausgaben übernommen werden können. Dieses Erfordernis ist zwingend, und im vorliegenden Fall hat die griechische Verwaltung ihm nicht entsprochen, da die von ihr vorgelegten Angaben es an Klarheit und Systematik fehlen lassen; gerade deshalb hat die Kommission aber beschlossen, die Ausgaben nicht anzuerkennen. Zwar waren auf nationaler Ebene Kontrollen vorgesehen, diese entsprachen jedoch nicht den von der Kommission festgelegten Maßstäben.

Der Klagegrund der Verletzung einer wesentlichen Bestimmung oder einer rechtlich nicht existierenden Voraussetzung

53. Kann sich die Kommission in der Handlung, mit der sie eine Entscheidung über die Nichtanerkennung von Ausgaben für sofort vollziehbar erklärt, vorbehalten, diese Entscheidung nach Maßgabe der Ergebnisse noch laufender Überprüfungen zu überdenken?

Die Klägerin will einen Vorbehalt für rechtswidrig erklären lassen, wie ihn die Kommission im vorliegenden Fall tatsächlich gemacht hat und den diese in ihrer Antwort auf die Fragen des Gerichtshofes als „Negativvorbehalt" bezeichnet hat [58].

54. Die Entscheidung über den jährlichen Rechnungsabschluß ist eine Handlung, die sowohl hinsichtlich der Ermittlungs- als auch der Entscheidungsphase auf einem umfangreichen Meinungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission beruht. Diese Natur der Handlung, die in der genannten Verordnung Nr. 1287/95 [59] anerkannt worden ist, spiegelt sich unter verschiedenen Gesichtspunkten im Rechnungsabschlußverfahren wider [60].

55. Die Entscheidung hat einen seinem Wesen nach „veränderlichen" Inhalt. Die Handlung greift nicht den weiteren Maßnahmen vor, die die Kommission nach Maßgabe der Ergebnisse der laufenden Untersuchungen dann treffen kann, wenn sie den Rechnungsabschluß für die folgenden Jahre durchführt. Das Verfahren ist für die betroffenen Mitgliedstaaten mit Informations- und Ermittlungspflichten und für die Kommission mit einem Ermessen hinsichtlich der Beurteilung und der Kontrolle der Handlungen dieser Mitgliedstaaten verbunden [61]. Die Kommission entscheidet auf der Grundlage der ihr vorliegenden Angaben; sie kann sich jedoch vorbehalten, ihre Entscheidung zu überprüfen, wenn sie neue Erkenntnisse und Anhaltspunkte für die Beurteilung gewinnen sollte; die Entscheidung, die solche Vorbehalte enthält, ist durch die besonderen Verfahrenserfordernisse vollauf gerechtfertigt. Die Praxis des Negativvorbehalts dient als Anreiz für den Verwaltungsapparat des Staates, auf den sich die Kontrollen beziehen, im vorliegenden Fall Griechenlands [62], und ist im übrigen üblich, wie die von der Kommission in diesem Bereich vorgelegten jährlichen Zusammenfassenden Berichte bestätigen.

56. Aus den vorstehend dargelegten Gründen bin ich der Auffassung, daß die Klägerin nicht bewiesen hat, daß die Ermittlungen, auf die die Kommission ihre Nichtanerkennungsentscheidung gestützt hat, unzutreffend oder daß die verwendeten Modalitäten rechtswidrig sind. Ich halte es daher für

58 — Hinzuweisen ist darauf, daß der Generaldirektor für Landwirtschaft der Kommission G. Legras mit Note vom 17. April 1996 den griechischen Behörden mitgeteilt hat, die Dienststellen hätten der Kommisison eine Kürzung des Berichtigungsatzes von 10 % für die Jahre 1991 und 1992 hinsichtlich der fraglichen Ausgaben vorgeschlagen. Würde dieser Vorschlag gebilligt, so folgte daraus eine positive finanzielle Berichtigung von 10 041 185 496 DR.

59 — Vgl. den neuen Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 in der Fassung der im Text genannten Verordnung. Diese Bestimmung sieht ein echtes streitiges Verfahren zwischen dem Mitgliedstaat und der Kommission vor, bei dem es um den Ausschluß der Finanzierung geht.

60 — Einige Beispiele. Artikel 5 der Verordnung Nr. 729/70, der einen Endtermin vorsieht, ist nur eine Ordnungsvorschrift. Damit kann ein Rechnungsabschluß, der gewährleisten soll, daß die Anlastung der Kosten durch die nationalen Behörden in Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht erfolgt, auch noch später erfolgen (Urteil vom 27. Januar 1988 in der Rechtssache 349/85, Dänemark/Kommission, Slg. 1988, 169, Randnr. 19). Ebenso besteht die Begründungspflicht ausdrücklich nach Maßgabe der jeweiligen Verfahrensarten. Daher braucht die Begründung nicht ausführlich zu sein, wenn der Mitgliedstaat am Überprüfungsverfahren beteiligt ist (Urteil Vereinigtes Königreich/Kommission, zitiert in Fußnote 55).

61 — Zum anderen ist diese Vorläufigkeit der Entscheidung in der Verordnung Nr. 1287/95 (a. a. O.) ausdrücklich anerkannt worden, die eine in vieler Hinsicht klarstellende Unterscheidung trifft: „Daher sollten künftig zwei Entscheidungen ergehen, von denen sich die erste auf den Rechnungsabschluß der Abteilung Garantie des EAGFL und die zweite auf die Folgerungen einschließlich der finanziellen Berichtigungen bezieht, die aus den Konformitätsprüfungen zu ziehen sind" (fünfte Begründungserwägung).

62 — Dieses Ziel ergibt sich ganz klar aus der Note des Generaldirektors für Landwirtschaft der Kommission vom 17. April 1996, das oben erwähnt ist. Dort wird nämlich auf die Fortschritte der einschlägigen Kontrolltätigkeit und die wachsende Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden Bezug genommen, und sie werden zur Unterstützung der Änderung zugunsten Griechenlands angeführt.

geboten, dem Gerichtshof vorzuschlagen, den den Baumwollsektor betreffenden Klagegrund zurückzuweisen.

Tabaksektor

Rechtlicher Rahmen

57. Der Tabaksektor ist in der Verordnung (EWG) Nr. 727/70 [63] geregelt.

Diese Verordnung sieht zwei Arten von Maßnahmen vor: ein System der Ziel- und Interventionspreise, das Ankaufsverpflichtungen für die nationalen Verwaltungen vorsieht, und die Gewährung von Prämien an die Abnehmer, die die Tabakblätter unmittelbar von den Gemeinschaftserzeugern erwerben.

58. Nach dieser Regelung (Artikel 2) setzt der Rat jedes Jahr für die gesamte Gemeinschaft Ziel- und Interventionspreise für die Ernte des folgenden Kalenderjahres zusammen mit einer Prämie für die Käufer (Artikel 3 Absatz 1) fest [64]. Die Prämie soll speziell den Käufern die Zahlung des Zielpreises und damit den Absatz des in der Gemeinschaft erzeugten Tabaks ermöglichen. Wenn der Tabak trotz Gewährung der Prämie nicht unmittelbar von den Erzeugern gekauft wird, treten die von den Mitgliedstaaten jeweils bezeichneten Stellen an deren Stelle, die — vorbehaltlich weiterer Bedingungen — die ihnen angebotenen, in der Gemeinschaft erzeugten Tabakblätter zum Interventionspreis ankaufen (Artikel 5).

Weiter ist vorgesehen, daß für Tabakballen, also Tabak, der schon eine erste Bearbeitung und Aufbereitung erfahren hat, abgeleitete Interventionspreise festgesetzt werden können (Artikel 6). Die Interventionsstellen sind verpflichtet, den in dieser Weise behandelten Tabak zu dem nach der Gemeinschaftsregelung festgesetzten Preis anzukaufen.

Die Verordnung (EWG) Nr. 1726/70 der Kommission enthält die Durchführungsbestimmungen für die Gewährung der Prämie. Sie sieht eine Kontrollregelung vor, die dazu dient, die der Überprüfung unterliegenden Tabakmengen zu bestimmen, wobei diese Überprüfung Anforderungen genügen muß, die ihre Durchführung in den Mitgliedstaaten unter gleichen Bedingungen sicherstellen [65].

63 — Verordnung (EWG) des Rates vom 21. April 1970 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Rohtabak (ABl. L 94, S. 1), geändert durch Verordnung (EWG) Nr. 1329/90 des Rates vom 14. Mai 1990 (ABl. L 132, S. 25). Eine vollständige Erörterung der einschlägigen geltenden Regelung und späterer Änderungen findet sich in den Schlußanträgen des Generalanwalts Jacobs vom 19. Mai 1994 in den verbundenen Rechtssachen C-133/93, C-300/93 und C-362/93 (Crispoltoni u. a., Slg. 1994, I-4863, I-4867). Ziel der Regelung ist — über das allgemeine Ziel hinaus, den Erzeugern für ihre Lebenshaltung Sicherheiten zu bieten — auch die Qualitätsverbesserung und die Anpassung der Produktion insbesondere durch Umstellung der Kulturen auf wettbewerbsfähigere oder gefragtere Sorten (sechste Begründungserwägung).

64 — Der Zielpreis wird auf eine Höhe festgesetzt, die der Notwendigkeit Rechnung trägt, eine der Wirtschaftsstruktur und den natürlichen Bedingungen der Gemeinschaftserzeugung entsprechende Spezialisierung zu fördern, und gleichzeitig auf der Grundlage rationell geführter und wirtschaftlich lebensfähiger Betriebe zu einer Qualitätsverbesserung beiträgt und den Erzeugern ein angemessenes Einkommen sichert. Der Interventionspreis wird auf eine Höhe von 90 v. H. des entsprechenden Zielpreises festgesetzt.

65 — Verordnung vom 25. August 1970 (ABl. L 191, S. 1).

59. 1988 ist darüber hinaus eine Überprüfungsregelung eingeführt worden, um die Erzeugung in der Gemeinschaft unter quantitativen Gesichtspunkten zu kontrollieren [66]. Nach dieser Regelung (Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung Nr. 727/70) legt der Rat eine garantierte Höchstmenge fest, und die Kommission hat vor dem 31. Juli des dem betreffenden Jahr folgenden Jahres zu überprüfen, ob diese Höchstgarantie überschritten wurde. Wenn dies der Fall ist, wird eine prozentuale Kürzung der Interventionspreise und der Prämien beschlossen, die einer jeweils einprozentigen Überschreitung der erlaubten Menge entspricht [67].

Die Verordnung (EWG) Nr. 2824/88 enthält die Durchführungsbestimmungen zur Regelung der Höchstgarantiemengen für Tabak [68]. Artikel 3 bestimmt, daß die Interventionspreise und die Prämien nur in Höhe von 95 % des für die Ernte 1988 festgesetzten Betrages und von 85 % der für die Ernten 1989 und 1990 festgesetzten Beträge gezahlt werden, solange die Kommission nicht die tatsächliche Erzeugung festgestellt hat. Die Zahlung des etwaigen Restbetrags erfolgt „nach der Feststellung der tatsächlichen Erzeugung" (Artikel 3 Absatz 2).

Mit den Verordnungen (EWG) Nrn. 2046/90 [69], 2267/91 [70], 2178/92 [71] und 2065/93 [72] der Kommission wurden für die Ernten 1989, 1990, 1991 und 1992 die tatsächlich erzeugten Mengen festgestellt und die Preise und Prämien festgesetzt. Diese jeweils für ein Jahr ergangenen Verordnungen traten gemäß ihrem jeweiligen Artikel 2 am dritten Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft.

Streitige Punkte

60. Die im Zusammenfassenden Bericht erhobenen Beanstandungen betreffen vier Punkte: Feststellung von Unregelmäßigkeiten bei der Zahlung der Prämien; Unregelmäßigkeiten bei der Leistung der Sicherheiten im Rahmen der Prämien für Tabakblätter; keine unverzügliche Kürzung der Prämien und Interventionspreise bei Überschreitung der garantierten Höchstmen-

66 — Verordnung (EWG) Nr. 1114/68 des Rates vom 25. April 1988 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 727/70 zur Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Rohtabak (ABl. L 110, S. 35). Die Gültigkeit dieser Verordnung ist im vorerwähnten Urteil Crispoltoni u. a. bestätigt worden. Spätere Änderungen enthalten die Verordnung (EWG) Nr. 1251/89 des Rates (ABl. L 129, S. 16), wonach der Rat jedes Jahr eine Höchstgarantiemenge für die Ernte des folgenden Jahres festsetzt, durch die Verordnung (EWG) Nr. 1329/90 des Rates (ABl. L 132, S. 25), wonach die garantierte Gesamthöchstmenge für die Ernten 1988 bis 1993 jeweils 385 000 Tonnen Tabakblätter betrug.

67 — Weiter bestimmt Artikel 13 für den Fall, daß die von den Interventionsstellen übernommenen Mengen einen bestimmten Hundertsatz der Erzeugung überschreiten, daß der Rat die Lage aufgrund eines Berichts der Kommission prüft. Er kann dann die für die Ernte des folgenden Kalenderjahres geltenden Maßnahmen erlassen, mit denen ein besseres Gleichgewicht zwischen Erzeugung und Nachfrage wiederhergestellt und die Lagerbestände verringert werden können. Zu den hierfür vorgesehenen Maßnahmen zählt auch die Herabsetzung des Niveaus der Interventionspreise (Artikel 13 Absatz 5). Entsprechend kann der Rat, falls die Gemeinschaftserzeugung, für die die Gewährung einer Prämie beschlossen worden ist, einen bestimmten Hundertsatz der durchschnittlichen Erzeugung der drei vorhergehenden Erntejahre überschreitet, aufgrund eines Berichts der Kommission die Zielpreise entsprechend der Herabsetzung des Prämienbetrags senken (Artikel 13 Absatz 6).

68 — Verordnung der Kommission vom 13. September 1988 (ABl. L 254, S. 9).

69 — Verordnung vom 18. Juli 1990 (ABl. L 187, S. 23).

70 — Verordnung vom 29. Juli 1991 (ABl. L 208, S. 26).

71 — Verordnung vom 30. Juli 1992 (ABl. L 217, S. 75).

72 — Verordnung vom 27. Juli 1993 (ABl. L 187, S. 26).

gen; Anwendung unzutreffender Methoden zur Berechnung der endgültigen Relation [73].

Vorbringen hinsichtlich der Unregelmäßigkeiten bei der Zahlung der Prämien; Standpunkt der Parteien

61. Nach Ansicht der Klägerin ist die Entscheidung wegen *Verletzung der Verfahrensrechte* für nichtig zu erklären. Die Kommission habe aufgrund der Ergebnisse der nach Artikel 9 der Verordnung Nr. 729/70 durchgeführten Untersuchung bezüglich des von griechischen Erzeugern nach Albanien und Bulgarien ausgeführten Tabaks — mit ihrem Nachtrag 2 zum Zusammenfassenden Bericht vom 21. November 1994 — beschlossen, die Ausgaben bezüglich der Tabakprämien nicht anzuerkennen. Der Abschlußbericht vom 28. September 1994 über diese Untersuchung sei den griechischen Behörden jedoch erst am 22. Dezember 1994, also am Tag nach dem Erlaß der Entscheidung, zur Kenntnis gebracht worden. Die Klägerin habe daher ihre Rechte nicht geltend machen können.

62. Die Kommission wendet ein, die Entscheidung, die etwa drei Monate nach Abfassung des Berichts über die Mission zur Prüfung von Betrügereien veröffentlicht worden sei, sei nur auf Fakten gestützt worden, die die Klägerin zum Zeitpunkt ihres Erlasses gekannt habe. Im übrigen beruhe die Entscheidung auf langwierigen Verhandlungen, bei denen zwar der Klägerin die tiefgreifenden Bedenken der Kommission hinsichtlich des Tabakmarktes bekannt gewesen seien, in deren Verlauf sie es jedoch unterlassen habe, die von der Kommission geforderten Maßnahmen in diesem Sektor zu ergreifen.

Rechtliche Würdigung

63. Ende 1992, am 4. Dezember, teilte die Kommission den griechischen Behörden mit, daß sie aufgrund der ihr vorliegenden Angaben den Verdacht habe, daß im Tabaksektor möglicherweise Betrügereien vorgekommen seien; später, mit Schreiben vom 20. April 1993, forderte sie die griechischen Behörden auf, eine Untersuchung nach Artikel 6 der Verordnung Nr. 595/91 durchzuführen.

Die Untersuchung auf nationaler Ebene wurde durchgeführt und schloß mit der Feststellung, daß die Ausgaben im wesentlichen ordnungsgemäß getätigt worden seien. Die Kommission wurde weder zur Untersuchung hinzugezogen noch über deren Ergebnisse informiert. Daher teilten die Dienststellen des EAGFL den griechischen Behörden mit Schreiben vom 14. Januar 1994 mit, daß sie an den von diesen durchgeführten Untersuchungen beteiligt zu werden wünschten. So fand am 20. Januar 1994 eine Zusammenkunft statt. Nach Anhörung der Vertreter Griechenlands trug die Kommission diesen gegenüber verschiedene Beanstandungen vor:

73 — Zu diesem letzten Punkt hat der Zusammenfassende Bericht aufgewiesen, daß die Klägerin für die Festsetzung der Prämien einen falschen Verarbeitungskoeffizienten angewandt hat. Die Berechnungen der griechischen Behörden hätten zu einer irrigen Verarbeitung von Tabakblättern zu Ballen geführt, was die Auszahlung falscher Prämien zur Folge gehabt habe. Die Beamten der Kommission haben die griechischen Behörden daher aufgefordert, die Tabellen über die Berechnung der Überprüfung der endgültigen Entsprechung neu zu erstellen: jedoch waren die erforderlichen Daten nicht zu erhalten.

Sie sei zur Untersuchung nicht hinzugezogen worden, die sie als unzureichend ansehe; bei der Untersuchung habe es keine Koordinierung zwischen den verschiedenen zuständigen Verwaltungsstellen gegeben; es habe kein echter Untersuchungsplan vorgelegen.

Auf Betreiben der Kommission reisten sodann Gemeinschaftsbeamte zu Prüfungsmissionen nach Griechenland, an denen sich nach dem Vortrag der Kommission die griechischen Behörden nicht aktiv beteiligten.

64. Der streitige Bericht vom 28. September 1994 ist somit, genau betrachtet, nur das letzte Kapitel einer betrüblichen Angelegenheit.

Wie aber die Kommission hervorgehoben hat und wie allgemein den Rechtsvorschriften und der Rechtsprechung zu entnehmen ist, ist die Kontrolltätigkeit im Bereich der Agrarpolitik das Ergebnis einer dialektischen Beziehung zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat. Erinnern wir uns an das hervorstechende Merkmal dieser Beziehung in der vorliegenden Rechtssache. Der griechischen Verwaltung konnten die Verdachtsmomente hinsichtlich der Unregelmäßigkeiten im Tabaksektor [74] nicht unbekannt sein, sie hat sie jedoch trotz wiederholter Aufforderung der Kommission nicht ausgeräumt.

74 — Wie bereits gesagt, ist Voraussetzung einer gemeinsamen Untersuchung im Sinne des Artikels 6 der Verordnung Nr. 595/91 die Auffassung der Kommission, daß „Unregelmäßigkeiten vorgekommen sind".

Damit hat sie sich, wie ich meine, in Widerspruch gesetzt zu den genauen Vorgaben des Artikels 8 der Verordnung Nr. 729/70 und zu der dieser Bestimmung zugrunde liegenden Verpflichtung zur Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden und der Kommission.

65. Weiter sollte hervorgehoben werden, daß mit dem Bericht über die Prüfungsmission im Zusammenhang mit Betrügereien nicht das Bestehen neuer Unregelmäßigkeiten im Tabaksektor nachgewiesen worden ist, sondern daß dieser Bericht lediglich die Schlußfolgerungen *bestätigt* hat, zu denen der EAGFL für das Jahr 1990 gelangt war. Eine allgemeine Unzulänglichkeit des griechischen Systems war bereits festgestellt worden [75]. Kurz, die Griechische Republik wußte, daß der Tabaksektor kontrolliert wurde, kannte die Zweifel der Kommission hinsichtlich etwaiger Betrügereien und deren tiefgreifende Bedenken in bezug auf die Wirksamkeit und Vollständigkeit der auf nationaler Ebene durchgeführten Untersuchungen und wußte, daß die Aufforderung, einen Tätigkeitsplan zur Verfügung zu stellen, unbeantwortet geblieben war.

66. Ein letzter Punkt: Die Klägerin trägt vor, der Prüfungsbericht sei am 22. Dezember 1994 bei ihrer Ständigen Vertretung eingegangen; die Kommission behauptet dagegen, der Bericht habe Griechenland bereits am Tag seiner Veröffentlichung am 28. September 1994 zur Verfügung gestanden. Ich weiß

75 — Beanstandet (mit der Folge eines Negativvorbehalts) war bereits, daß der Tabak nicht der Erstverarbeitung und Aufbereitung unterzogen worden war; daß keine Kontrollen durchgeführt worden waren; daß die Ausfuhr von Tabak nicht in Ballenform, aber gleichwohl erstattungsbegünstigt erfolgte; vgl. Zusammenfassender Bericht über die Kontrollergebnisse für den Rechnungsabschluß des EAGFL, Abteilung Garantie, für das Rechnungsjahr 1990, Brüssel, 1. Oktober 1993, Dok. VI/119/93 endg. (Punkt 4.9.2.1.1.).

nicht, wer in diesem Punkt Recht hat, neige jedoch aufgrund bestimmter Anhaltspunkte der Auffassung der Kommission zu. Neben den vorläufigen Zusammenfassenden Berichten sieht das Verfahren, wie gesagt, die Stellungnahme des EAGFL-Ausschusses vor. Es kommt mir nun seltsam vor, daß in dieser Phase — an der zumindest als Mitglieder des Ausschusses auch Vertreter der griechischen Verwaltung beteiligt waren — nicht auf den bereits verfügbaren Prüfungsbericht Bezug genommen worden sein soll, auf dessen Grundlage entschieden wurde, die Beurteilung für die vorangegangenen Jahre zu bestätigen.

Alle diese tatsächlichen Faktoren beweisen zur Genüge, daß die Kommission schwerwiegende Unregelmäßigkeiten im griechischen Tabaksektor vermutete; all dies war der Griechischen Republik bekannt, die auch wissen mußte, daß etwaige Mängel im Kontrollsystem zur Nichtanerkennung der Ausgaben führen würden. Angesichts dieser klaren Warnungen hätte Griechenland tätig werden müssen, um seine Rechte geltend zu machen und die Schlußfolgerungen des EAGFL zu widerlegen, die zudem einem Negativvorbehalt unterlagen. Dies ist nicht geschehen.

Aus diesen Gründen ist meines Erachtens der Klagegrund der Verletzung der Verfahrensrechte zurückzuweisen.

Offensichtlicher Irrtum und fehlerhafte Ausübung des Ermessens

67. Der zweite Nichtigkeitsgrund bezieht sich auf die fehlerhafte Tatsachenwürdigung durch die Kommission und die fehlerhafte Ausübung ihres Ermessens im Hinblick auf das Ergebnis der Kontrolle.

68. Der Bericht über die Prüfungsmissionen im Zusammenhang mit Betrügereien enthalte mehrere Fehler. Die Ermittlungsergebnisse, die die Erzeugergenossenschaft SEKE beträfen, seien unzutreffend. Die Steuerprüfungen hätten ergeben, daß die Tätigkeit dieser Genossenschaft nicht zu beanstanden sei und daß sie in Übereinstimmung mit dem nationalen Recht gehandelt habe.

Lassen wir einmal Tatsachenermittlung und das griechische Recht außer Betracht. Dennoch gibt es mehrere Gründe, die dafür sprechen, daß sich die Kommission ordnungsgemäß verhalten hat.

Die SEKE war als eine der Firmen aufgeführt, die während der Prüfungsmission kontrolliert werden sollten. Bei ihrer Ankunft fanden die Vertreter der Kommission nicht die für die Prüfung erforderlichen Buchungsunterlagen vor, die nach dem positiven Ausgang der Steuerprüfung — nach Auffassung der Klägerin rechtmäßig — vernichtet worden waren. Ich möchte nicht auf

die Frage eingehen, ob die Vernichtung der Unterlagen nach nationalem Recht erlaubt war. Tatsache ist, daß diese Vernichtung im Gegensatz steht zu den der Gemeinschaftsregelung zugrunde liegenden Kontrollerfordernissen und dem Geist der Zusammenarbeit, in dem die Prüfungstätigkeit der nationalen Behörden und der Kommission erfolgen soll. Auch wenn die Buchungsunterlagen nach steuerrechtlichen Vorschriften vernichtet werden durften, hätten sie dennoch aufgehoben werden müssen, damit kontrolliert werden konnte, ob die Gewährung der Beihilfen ordnungsgemäß war, zumal die SEKE bereits als eine der zu kontrollierenden Firmen bezeichnet worden war und die nationalen Behörden dieser Genossenschaft und ihren Unterlagen besondere Aufmerksamkeit hätten widmen müssen. Es kommt letztlich nicht darauf an, daß die fraglichen Schriftstücke nach griechischem Recht vernichtet werden durften [76]. Nach der Verordnung Nr. 595/91 und allgemein der gesamten einschlägigen Regelung sind die nationalen Verwaltungen zur aktiven Zusammenarbeit mit dem EAGFL verpflichtet; Griechenland hat dadurch, daß es die Vernichtung der Unterlagen zuließ, offensichtlich gegen diese Verpflichtung verstoßen.

69. Beanstandet wurden zweitens die Kontrollen der tatsächlichen Kapazitäten für die Verpackung des Tabaks in Ballen. Die diesbezüglichen Ausführungen des Prüfungsberichts über die Produktionskapazität für die Ballenherstellung treffen meines Erachtens zu. Die Dienststellen der Kommission haben nämlich an Ort und Stelle geprüft, ob die Möglichkeit bestand, den Tabak zu Ballen von 59 kg zu verarbeiten, und dabei festgestellt, daß a) dieser Vorgang schwierig sei, b) die Arbeiter hiermit offensichtlich nicht vertraut seien und c) die verwendeten Maschinen, wie durch das Urteil von Sachverständigen bestätigt worden sei, eine derartige Verarbeitungslast nicht aushalten könnten, da sie nur für die Herstellung von 20 bis 30 kg schweren Ballen ausgelegt seien.

Es ist möglich, daß auf der Grundlage dieser Produktionszahlen angestellte Berechnungen nicht der Wirklichkeit entsprechen; die von der Kommission gehegten Verdachtsmomente scheinen mir daher nicht ungerechtfertigt zu sein.

70. Was sodann die Ausführungen zur Qualität des AGREX-Tabaks, zu den Produktionskapazitäten der SEKE, den Verkäufen von nicht verarbeitetem Tabak nach Italien, den unerklärlichen Preisdifferenzen zwischen den Lieferungen an die Didagep und nach Bulgarien sowie den Einzelheiten der Zahlung und der Verpackung bei diesen Lieferungen angeht, so bin ich nicht der Auffassung, daß die Klägerin den zur Widerlegung der Schlußfolgerungen des Kontrollberichts erforderlichen Beweis geführt hat.

71. Die Griechische Republik hat nämlich nicht dargelegt, ob der von der AGREX angekaufte Tabak, wie sie vorträgt, bereits verarbeitet oder, wie die Kommission meint, unverarbeitet war. Sie hat nicht nachgewiesen, daß die Angaben des Generaldirektors der SEKE über die Arbeitskosten im Verarbeitungszentrum von Soluveko, die die Kommission veranlaßten, davon auszugehen, daß die Buchführung des Unternehmens

76 — Erklärungen der Klägerin, S. 27.

nicht der Realität entspreche, falsch waren. Sie hat auch nicht bewiesen, daß die Schilderung der Handelsbeziehungen zwischen der SEKE und den italienischen Firmen STP und Boselli Calto durch die Kommission unzutreffend gewesen sei und daß die beiden Gesellschaften von der SEKE unverarbeiteten Tabak gekauft hätten. Außerdem sind die Preisunterschiede zwischen den verschiedenen Lieferungen zwar erklärt, aber nicht belegt worden. Die Klägerin hat auch nicht die Gewichtsunterschiede erklären können, die zwischen den für den einheimischen Verbrauch und den für die Ausfuhr bestimmten Tabakballen festgestellt worden waren. Und schließlich hat die Griechische Republik ebensowenig nachgewiesen, daß die im Bericht enthaltenen Ausführungen über die Unklarheit und die Unzuverlässigkeit der die Zahlung belegenden Unterlagen sowie über die mangelnde Mitwirkung der SEKE im Laufe der Untersuchung fehlerhaft seien.

72. Gleiches gilt für die Angaben der Klägerin hinsichtlich der Firmen Michailidis und Gleoudis Kavex. Auch hier sind die Feststellungen der Kommission schlüssig und eindeutig formuliert: Es habe an Kontrollen durch die zuständige Verwaltung gefehlt; die Register seien gefälscht worden; die Rechnungen über die Verkäufe seien nicht stimmig gewesen; es seien keine Angaben gemacht worden, die eine Überprüfung der Verarbeitungsraten für Tabak ermöglicht hätten; die Buchhaltung sei fehlerhaft gewesen.

73. Die Klägerin hält dem Argumente entgegen, die unerheblich und jedenfalls nicht überzeugend sind. Sie macht geltend, die Register seien ordnungsgemäß geführt worden und hätten mit den Lagerbüchern übereingestimmt, während die Kommission festgestellt hat, daß die Register „zurechtgemacht" worden und die übrigen Unterlagen ungeordnet gewesen oder abgeändert worden seien. Darüber hinaus hat sich die Klägerin, was den Vorwurf falscher Zollanmeldungen betrifft, lediglich auf die abstrakten gesetzlichen Vorschriften berufen, ohne konkret darzutun, ob und wie das Gesetz im vorliegenden Fall angewandt worden sei, und ohne konkret auszuschließen, daß Abweichungen zwischen dem erklärten Warenwert und dem Wert der tatsächlich ausgeführten Ware aufgetreten seien, die auf Betrügereien zurückgingen.

An anderer Stelle gewinnt man den Eindruck, daß die Klägerin im Rahmen ihres Vorbringens sogar stillschweigend von der Unwirksamkeit des Kontrollsystems ausgeht. So trägt sie z. B. hinsichtlich der Bücher und Unterlagen der Firma Gleoudis Kavex vor, daß bestimmte Unterlagen am 11. November 1992 von der Verwaltung beschlagnahmt worden seien, die diese jedoch noch nicht geprüft habe.

74. Der Bericht über die Prüfungsmission hat das allgemeine Desinteresse der nationalen Verwaltung am Problem der Kontrolle deutlich gemacht. Die Kontrolleure begaben sich in die Unternehmen, „um sagen zu können, daß sie dort gewesen seien", hatten jedoch keine Ahnung davon, was in den Unternehmen wirklich vor sich ging. Dies haben die Vertreter der griechischen Verwaltung dem Prüfungsbericht (7.2.1.3.) zufolge selbst eingeräumt.

Die Entscheidung des EAGFL berücksichtigt offensichtlich das symptomatische Umfeld einer Ineffizienz und Unangemessenheit der Kontrollen, in dem sich die einzelnen beanstandeten Vorgänge abgespielt haben.

Dies scheint mir der wahre Ansatzpunkt für die Einschätzung zu sein, daß das Vorgehen der griechischen Verwaltung unzulänglich war. Angesichts des von der Kommission beklagten verbreiteten Desinteresses erklärt sich, daß bei der Nichtanerkennung der Ausgaben, gerade im Hinblick auf die Mitteilung Nr. 216/93, Schätzungen angewandt worden sind; die Schlußfolgerungen der Kommission treffen daher meines Erachtens zu.

75. Zudem läßt die Klägerin, ohne Beweise vorzulegen, erkennen, daß sie die Feststellungen des EAGFL auf der Grundlage ganz genauer Angaben punktuell bestreiten will. Dies veranlaßt mich zu zwei Bemerkungen: Erstens hätten diese Einwendungen, die detaillierten Erklärungen zum Funktionieren der griechischen Regelung, diese „Bereitschaft" zur Kontrolle, die sich der Klage entnehmen zu lassen scheint, während des gesamten Verfahrensverlaufs vorliegen müssen. Dies ist, wie wir wissen, nicht der Fall gewesen. Die Kommission hat wiederholt Untersuchungspläne, Informationen, Kontrollen, Mitwirkung eingefordert, ohne irgendeine Antwort zu erhalten. Außerdem haben die Dienststellen der Kommission während der Kontrollen, die seit langem vorbereitet waren und denen, wie gesagt, die offenkundige Sorge um das ordnungsgemäße Funktionieren des Tabaksektors zugrunde lag, festgestellt, daß das — im wesentlichen passive — Verhalten der griechischen Beamten gewiß nicht den Maßstäben einer ordnungsgemäßen Verwaltung entsprach, von denen sich die nationalen Behörden bei ihrem Tätigwerden im Rahmen ihrer Beziehungen mit der Kommission leiten lassen müssen.

Nun kann ich aber nicht erkennen — und dies ist meine zweite Bemerkung — wie eine in dieser Weise angelegte Kontrolltätigkeit auf nationaler Ebene die Ergebnisse der objektiven Kontrollen der Kommission widerlegen könnte. Deren Entscheidungen gründen sich auf Inspektionen, auf von den nationalen Behörden übermittelte Daten, auf die umfassende Bewertung ihrer Organisation, ihres Vorgehens und sogar ihres konkreten Funktionierens in der Praxis.

Diese Untersuchung hat unter Berücksichtigung der mangelnden Mitwirkung der griechischen Behörden zu den im Prüfungsbericht dargelegten und im Zusammenfassenden Bericht übernommenen Schlußfolgerungen geführt, die von der Klägerin nicht überzeugend angefochten worden sind.

Klagegrund der ungerechtfertigten Bereicherung der Kommission

76. Die Klägerin begehrt die Nichtigerklärung der Entscheidung, weil sich die Kommission unter drei Gesichtspunkten ungerechtfertigt bereichert habe.

77. Erstens hätten die griechischen Behörden dem EAGFL mit Schreiben vom 12. Dezember 1994 mitgeteilt, daß sie den streitigen Betrag aufrechnungshalber im Hinblick auf die Ausgaben für die Transformatoren zurückbehalten hätten, worüber sie gleichzeitig den Rechnungshof informiert hätten. Trotzdem sei der entsprechende Betrag nicht anerkannt worden, was zu einer ungerechtfertigten Bereicherung der Kommission geführt habe: Einerseits seien der Kommission wegen der Aufrechnung Beträge gutgeschrieben worden, andererseits seien die getätigten Ausgaben in Höhe des gleichen Betrages nicht anerkannt worden. Insgesamt habe die Kommission in bezug auf ein und denselben Vorgang doppelte Einnahmen erzielt.

Rechtliche Würdigung

Die Kommission nimmt zu diesem Punkt nicht Stellung.

78. Zweitens begehrt die Klägerin die Nichtigerklärung der Entscheidung wegen ungerechtfertigter Bereicherung auch unter Hinweis auf die Kürzung der Prämien und Interventionspreise für den Fall der Überschreitung der garantierten Höchstmenge. Sie trägt vor, der EAGFL sei mit dem genannten Schreiben darüber unterrichtet worden, daß alle Beträge im Zusammenhang mit der Überschreitung der Höchstmengen für die Ernten 1989 und 1990 von der griechischen Verwaltung entweder unmittelbar oder im Wege der Aufrechnung wiedereingezogen worden seien. Daher sei die Nichtanerkennung der Ausgaben durch die Kommission rechtswidrig.

79. Eine ungerechtfertigte Bereicherung liege außerdem unter dem Gesichtspunkt des fehlerhaften Verarbeitungskoeffizienten im Rahmen der Berechnung der endgültigen Relation vor. Im September 1994 hätten nämlich die griechischen Behörden dem EAGFL gegenüber versichert, daß sie die endgültige Relation in Übereinstimmung mit dessen Vorgaben berechnet hätten. Dies sei, wie sich aus dem Schreiben vom 12. Dezember 1994 ergebe, auch tatsächlich geschehen. Die damals vorgelegte Aufstellung weise eine Berichtigung (80 379 053 DR) aus, die erheblich niedriger sei als die in der Entscheidung angegebene, da der verbleibende Betrag dem EAGFL bereits gutgeschrieben worden sei.

80. Meines Erachtens sind die drei Argumente zusammen zu prüfen. Alle drei beziehen sich, wie wir gesehen haben, auf das Schreiben vom 12. Dezember 1994, mit dem der Kommission die Informationen erteilt worden seien, die diese angefordert habe oder die für einen ordnungsgemäßen Rechnungsabschluß als erforderlich angesehen worden seien.

81. Wie ich in meiner allgemeinen Sachverhaltsschilderung ausgeführt habe, sieht das Verfahren eine Frist vor, innerhalb deren die Mitgliedstaaten die für den Erlaß der Entscheidung erforderlichen Informationen übermitteln müssen. Diese Frist war für das Wirtschaftsjahr 1991 auf den 31. Januar

1994 festgesetzt worden. In Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes bin ich daher der Auffassung, daß die von der Griechischen Republik erteilten Angaben nicht für den Rechnungsabschluß des laufenden Jahres berücksichtigt werden können. Die Klägerin hat vor dem Gerichtshof keine außergewöhnlichen Umstände angeführt, die die festgestellte Verspätung rechtfertigen könnten [77]. Die geltend gemachten Punkte sind dagegen im Rahmen des nächsten Rechnungsabschlusses zu prüfen; gegebenenfalls ist eine Berichtigung des Rechnungsabschlusses für 1992 vorzunehmen.

82. Schon diese Gründe lassen den Schluß zu, daß die auf die im Dezember 1994 übermittelten Informationen gestützten Argumente zurückzuweisen sind. Ich werde jedoch jedes einzelne Argument der Klägerin mit größter Achtsamkeit prüfen.

Zu den Sicherheiten

83. Was die Sicherheiten angeht, so müssen wir etwas zurückblicken. Bereits der Zusammenfassende Bericht von 1988 (Nr. 4.9.2.8.) hat nämlich die Gründe für die hier streitige Nichtanerkennungsentscheidung offenbart. Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1726/70 sah vor, daß dann, wenn der Tabak der Kontrolle unterworfen wird, gegen Stellung einer Sicherheit in Höhe von 20 % des Prämienbetrags die Prämie in vollem Umfang vorschußhalber ausgezahlt werden kann oder daß ein Betrag in Höhe von 80 % des Gesamtbetrags als Vorschuß gezahlt werden kann [78]. Der entsprechende Vorgang nach Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 727/70 ist jedoch erst dann abgeschlossen, wenn nachgewiesen worden ist, daß der Tabak, für den eine Prämie beantragt wird, zu Verarbeitungsprodukten verarbeitet oder in Drittländer ausgeführt worden ist.

84. Im Rahmen der Untersuchung für das hier fragliche Jahr hat die Kommission festgestellt, daß die griechischen Behörden einige Sicherheiten betreffend die Ernten 1981 bis 1989 zurückgehalten und nicht die Unterlagen beigebracht hätten, mit denen sie — durch eine Bescheinigung, daß der Tabak tatsächlich verarbeitet worden sei — hätten nachweisen können, daß die Zahlung der Prämie zu Recht erfolgt sei. Aus diesem Grund forderte die Kommission die griechischen Behörden im Zusammenhang mit den zwischen 1981 und 1985 gezahlten Vorschüssen auf, diese fehlenden Unterlagen beizubringen, wobei sie sich vorbehielt, über die finanziellen Konsequenzen nach Prüfung der Unterlagen zu entscheiden. Diese Schriftstücke sind laut Zusammenfassendem Bericht für 1989 (Nr. 5.10.) am 27. Juni 1991 bei der Kommission eingegangen. Sie wiesen solche Lücken aus, daß die Kommission sich veranlaßt sah, eine — nicht angefochtene — Entscheidung über die Nichtanerkennung eines Betrages von 370 057 029 DR zu erlassen.

77 — Urteile vom 22. Juni 1993 in der Rechtssache C-54/91 (Deutschland/Kommission, Slg. 1993, I-3399, Randnrn. 13 und 15) und vom 3. Oktober 1996 in der Rechtssache Deutschland/Kommission (zitiert in Fußnote 38, Randnr. 23).

78 — Der Grund für diese Regelung liegt in der Notwendigkeit begründet, die wirtschaftlichen Folgen der langen Dauer der ersten Bearbeitung und Aufbereitung zu mildern (neunte Begründungserwägung). Wegen der besonderen Lage des griechischen Marktes hat die Kommission eine Ausnahmeregelung getoffen. Während generell der Käufer einen Vorschuß auf die Prämie nur dann verlangen kann, wenn ein Anbauvertrag oder eine Anbauerklärung vorliegen, brauchen diese Voraussetzungen in der griechischen Rechtsordnung nicht erfüllt zu sein. Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 1186/83 der Kommission vom 18. Mai 1983 (ABl. L 129, S. 23) sowie Verordnung (EWG) Nr. 1791/86 der Kommission vom 10. Juni 1986 (ABl. L 156, S. 16).

Außerdem wurde klargestellt, daß der Tabak aus den Ernten 1981 bis 1986, der nach seiner Verarbeitung eingelagert worden war, so früh wie möglich, spätestens jedoch bis zum 31. Dezember 1992 einer endgültigen Bestimmung zugeführt werden müsse und daß bis zu diesem Tag alle Vorgänge über die Auszahlung der Sicherheiten abgeschlossen sein müßten. Die sich hierauf beziehende streitige Berichtigung stellt somit den Abschluß einer Untersuchung über die Sicherheiten für die Jahre 1981 bis 1985 dar, die, wie gesagt, zu einer Nichtanerkennung von Ausgaben für das Jahr 1989 in einem erheblich höheren Umfang führte.

85. Die Kommission hatte festgestellt, daß im Zusammenhang mit Nr. 5.10. des Zusammenfassenden Berichts für 1989 eine bestimmte Menge Tabak doch nicht innerhalb der bis zum 31. Dezember 1992 gesetzten Frist ausgeführt worden war. Demgemäß konnten die gewährten Prämien nicht als anerkennungsfähig angesehen werden. Diese Feststellung hat die Griechische Republik erst mit dem genannten Schreiben vom 12. Dezember 1994 beantwortet, in dem sie die Kommission unter Hinweis auf die erklärte Aufrechnung darum ersuchte, von den gesamten nichtanerkannten Ausgaben — sowohl denen für 1989 als auch denen für 1991 — insgesamt 372 762 124 DR abzuziehen.

86. Meiner Ansicht nach ergibt sich aus dem Schreiben vom 12. Dezember 1994 kein rechtlicher Grund für die Nichtigerklärung der Entscheidung, und zwar nicht nur wegen seiner offensichtlichen Verspätung, sondern auch wegen seines Inhalts. Das Schreiben enthält nämlich kein konkretes Vorbringen zur Begründetheit der Beanstandungen der Kommission, sondern nur Ausführungen zu einer Aufrechnung, für die im Schreiben keine Beweise vorgelegt werden und zu der nur allgemeine Bemerkungen gemacht werden. Für mich liegt es jedoch auf der Hand, daß ein solches Vorbringen — auch unter inhaltlichen Gesichtspunkten — nicht ausreicht, um die Schlußfolgerungen zu widerlegen, die die Kommission aus einer sich über drei Jahre erstreckenden Kontrolltätigkeit gezogen hat, die durch einen fortgesetzten Informationsaustausch mit der Klägerin gekennzeichnet war und eine mangelhafte Handhabung des Mechanismus der Sicherheiten und Vorschüsse nach der Verordnung Nr. 1726/70 ergeben hat.

Zur Überschreitung der garantierten Höchstmengen

87. Auch was den Gesichtspunkt der Überschreitung der garantierten Höchstmengen angeht, ist eine Bezugnahme auf die vorangegangenen Zusammenfassenden Berichte geboten.

88. Nach Ansicht der griechischen Verwaltung können Prämien, die für Beträge gewährt wurden, die die aufgrund des Berichtigungsverfahrens festgesetzten übersteigen, beim Abschluß der einzelnen Vorgänge wiedereingezogen werden.

Nach Auffassung der Kommission muß die Rückforderung jedoch unverzüglich erfolgen. Die ab der Ernte 1989 geltende Regelung verlange eindeutig die sofortige Wiedereinziehung der zu Unrecht gewährten Prämien. Diese Bestimmungen seien von den griechischen Stellen verletzt worden, da diese die Wiedereinziehungsverfahren ausschließlich erst zwei oder drei Jahre nach Inkrafttreten der genannten Verordnungen eingeleitet hätten. Die Kommission ist auf diesen Punkt

im Rahmen ihrer Beantwortung der Frage des Gerichtshofes vom 22. Oktober 1996 zurückgekommen. Unter Hinweis auf den Zweck der Verordnung hat sie insbesondere bekräftigt, daß „im Fall der Überschreitung der garantierten Höchstmengen die Sanktion gegenüber den Erzeugern unverzüglich erfolgen muß" [79]. Die Kommission hat weiter ausgeführt, daß „die verspätete Wiedereinziehung nach zwei oder drei Jahren es nicht ermöglicht, das mit der Verordnung angestrebte Ziel zu erreichen, zumal die griechischen Behörden durch die zwischen den beiden Ernten erklärte Aufrechnung einen Ausgleich erhalten haben, wobei der aufgrund der Abwertung der Drachme im Verhältnis zum Ecu erzielte Gewinn sogar noch außer Betracht bleibt".

89. Meines Erachtens entspricht der mit der Verordnung eingeführte Mechanismus eher der Auslegung der Kommission als derjenigen der Klägerin. Die Auffassung, daß die Wiedereinziehung durch die nationalen Verwaltungen erfolgen müsse, sobald eine Überschreitung der zulässigen Menge festgestellt sei, wird nämlich dieser Regelung besser gerecht.

90. Hierfür sprechen zunächst die Bestimmungen der Verordnung Nr. 2824/88, wonach die Interventionspreise und die Prämien nur in Höhe von 95 % des für die Ernte 1988 festgesetzten Betrages und von 85 % der für die Ernten 1989 und 1990 festgesetzten Beträge gezahlt werden. Diese Beschränkung zeigt, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber von vornherein Rückzahlungsvorgänge vermeiden wollte und es für vernünftiger gehalten hat, die wahrscheinlichen Ergebnisse der Überprüfung für diese Jahre gleich vorwegzunehmen. Zum anderen sieht Artikel 3 Absatz 2 dieser Verordnung vor, daß für die Ernten der Jahre 1989 und 1990 die Zahlung des etwaigen — auf den Prozentsatz der bereits gewährten Prämie bezogenen — Restbetrags „nach der Feststellung der tatsächlichen Erzeugung" erfolgt. Diese Bestimmung beruht meines Erachtens auf dem Erfordernis einer unverzüglichen Bereinigung der Situation der Landwirte [80]. Kurzum, die Gemeinschaft — und das System der Sicherheiten spricht insgesamt selbst hierfür — hat nicht nur daran ein konkretes Interesse, daß die Prämie nur in Höhe eines dem Betreffenden tatsächlich zustehenden Betrages gewährt wird, sondern auch daran, daß dies kurzfristig geschieht.

Im übrigen ergibt sich auch aus weiteren Grundsätzen, von denen sich die Regelung leiten läßt, daß die Rückzahlung unverzüglich erfolgen muß. Das Kriterium der Unverzüglichkeit ist eine Antwort auf das Problem der Betrügereien. Überließe man den Betreffenden nichtgeschuldete Beträge, so bestünde nämlich die ganz beträchtliche Gefahr, daß Unregelmäßigkeiten Platz greifen. Außerdem könnte es zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Wirtschaftsteilnehmern führen,

79 — Siehe Schreiben der Kommission vom 4. November 1996 [JUR(96)09545] in Beantwortung der Fragen des Gerichtshofes vom 22. Oktober 1996.

80 — Siehe auch die dritte Begründungserwägung: „Der Zielpreis und der Interventionspreis können jedoch durch die Anwendung der Bestimmungen betreffend die Höchstgarantiemengen geändert werden. In diesem Fall muß der Kaufpreis angepaßt werden." Daher enthält die Regelung keine klare zeitliche Verbindung zwischen Entscheidung der Kommisison und Prämiengewährung (sowie Kautionen, die nach Maßgabe der Überprüfungstätgkeit *der Kommission* freigegeben oder eingezogen werden).

wenn man den Mitgliedstaaten erlaubte, die Finanzierung bis zu einem viel späteren Zeitpunkt als dem der Feststellung des tatsächlich geschuldeten Betrages hinauszuschieben.

Hiervon abgesehen, kann die fragliche Bestimmung nur im Licht des Kriteriums der ordnungsgemäßen Verwaltung dahin ausgelegt werden, daß sie die Vereinfachung des Verwaltungshandelns fördern muß [81].

Als Ergebnis ist also festzuhalten, daß, soweit Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2824/88 vorsieht, daß „[die] Zahlung des etwaigen Restbetrags ... *nach* der Feststellung [erfolgt]", diese Bestimmung in dem Sinne auszulegen ist, daß der etwaige Restbetrag *unverzüglich nach der jährlichen Entscheidung der Kommission* zu zahlen ist.

Daß dieser Standpunkt richtig ist, ergibt sich meines Erachtens auch aus dem vom Gemeinschaftsgesetzgeber klar zum Ausdruck gebrachten Willen, sich tatsächlich und unmittelbar nach der „wirtschaftlichen Legitimität" zu richten, d. h. nach der praktischen Wirksamkeit der Regelung im Hinblick auf das angestrebte Ziel, die den Überschußmengen entsprechenden Prämien wiedereinzuziehen. Ich meine daher, daß den Ausführungen der Kommission zuzustimmen ist.

81 — Vgl. hierzu die klaren Hinweise in der Verordnung Nr. 1287/95, (vierte und fünfte Begründungserwägung).

Zur Berechnung der endgültigen Relation

91. Auch hinsichtlich der Berechnung der endgültigen Relation schließe ich mich der Auffassung der Kommission an. Diese sieht die Festsetzung des in der Entscheidung genannten Betrages als rechtmäßig an. Zur Klärung dieses Punktes ist festzustellen, daß die Kommission der Griechischen Republik mitgeteilt hat, welches System diese für die Berechnung der endgültigen Relation hätte einführen müssen. Obwohl die Kommission in verschiedenen Schreiben wiederholt mit Nachdruck darauf eingegangen war, wie die Ausgabentabellen mit den Gemeinschaftsnormen in Einklang zu bringen seien, blieb die griechische Verwaltung eine Antwort schuldig und unterließ es, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Sie wandte ihre eigene Methode weiter an, ohne die endgültige Relation nach den von der Kommission vorgeschriebenen Kriterien zu berechnen. Ja, die Griechische Republik hat erst in ihrem Schreiben vom 12. Dezember 1994 — und damit zu spät für eine Berücksichtigung für das Jahr 1991 — erklärt, daß sie sich an diese Kriterien halten werde.

Damit ist nicht nur die Stellungnahme der Klägerin verspätet, sondern diese läßt unter Berücksichtigung der wiederholten Aufforderungen der Kommission auch einen Mitwirkungsmangel erkennen, der — auch insoweit wieder — den der Regelung zugrunde liegenden Grundsätzen widerspricht. Infolgedessen erscheint die Entscheidung über den Rechnungsabschluß für 1991 auch insoweit als rechtmäßig.

Antrag

Aus allen vorstehend dargelegten Gründen schlage ich dem Gerichtshof vor, die Klage der Griechischen Republik auf Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung abzuweisen. Demgemäß sollte meiner Ansicht nach die Entscheidung 94/871/EG der Kommission vom 21. Dezember 1994 über den Rechnungsabschluß der Mitgliedstaaten für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL, Abteilung Garantie) im Haushaltsjahr 1991 finanzierten Ausgaben im Verhältnis zur Griechischen Republik aufrechterhalten werden; die Kosten des Verfahrens sollten der Klägerin auferlegt werden.