URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)

21. März 2002 *

In der Rechtssache C-130/99

Königreich Spanien, vertreten durch M. López-Monís Gallego als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Kläger,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch J. Guerra Fernández als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Spanisch.

wegen Teilnichtigerklärung der Entscheidung 1999/186/EG der Kommission vom 3. Februar 1999 über den Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zu Lasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, getätigter Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung (ABl. L 61, S. 34) und der Entscheidung 1999/187/EG der Kommission vom 3. Februar 1999 über den Rechnungsabschluss der Mitgliedstaaten für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, im Haushaltsjahr 1995 finanzierten Ausgaben (ABl. L 61, S. 37), soweit sie das Königreich Spanien betreffen,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin F. Macken (Berichterstatterin) sowie der Richter C. Gulmann, R. Schintgen, V. Skouris und J. N. Cunha Rodrigues,

Generalanwalt: F. G. Jacobs
Kanzler: R. Grass

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 12. Juli 2001,

folgendes

Urteil

1 Das Königreich Spanien hat mit Klageschrift, die am 15. April 1999 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 230 EG) eine Klage auf Teilnichtigerklärung der Entscheidung 1999/186/EG der Kommission vom 3. Februar 1999 über den Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zu Lasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, getätigter Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung (ABl. L 61, S. 34) und der Entscheidung 1999/187/EG der Kommission vom 3. Februar 1999 über den Rechnungsabschluss der Mitgliedstaaten für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, im Haushaltsjahr 1995 finanzierten Ausgaben (ABl. L 61, S. 37) erhoben, soweit sie das Königreich Spanien betreffen.

2 Der Kläger beantragt die Nichtigerklärung der Entscheidung 1999/187, soweit es die Kommission darin bei dem Rechnungsabschluss für das Haushaltsjahr 1995 ablehnte, den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (im Folgenden: EAGFL) mit folgenden Ausgaben zu belasten:

— landwirtschaftliche Kulturpflanzen 1 471 398 749 ESP

— landwirtschaftliche Kulturpflanzen (stillgelegte Flächen, die für die Erzeugung anderer Erzeugnisse als Lebens- und Futtermittel genutzt werden) 215 011 390 ESP

— Prämien für Mutterkühe und Sonderprämien für Rindfleisch	1 393 983 000 ESP
— Zusatzabgabe auf Milch (Überschreitung der Quote)	3 129 240 958 ESP
— Zusatzabgabe auf Milch (Verzugszinsen)	1 355 544 657 ESP
— Olivenöl (Erzeugungsbeihilfen)	4 317 179 696 ESP
— Wein	730 638 679 ESP
— Faserflachs und Hanf	42 616 276 ESP
— verzögerte Zahlungen in verschiedenen Sektoren	3 362 203 596 ESP

3 Der Kläger begehrt weiterhin die Nichtigerklärung der Entscheidung 1999/186, soweit die Kommission darin für das Haushaltsjahr 1996 den Betrag von 5 754 750 215 ESP für Erzeugungsbeihilfen im Olivenölsektor von der gemeinschaftlichen Finanzierung ausgeschlossen hat.

Allgemeiner rechtlicher Rahmen

Die Verordnung Nr. 729/70

4 Gemäß den Artikeln 2 Absatz 1 und 3 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13) finanziert die Abteilung Garantie des EAGFL die Erstattungen bei der Ausfuhr nach dritten Ländern und die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte, die nach den Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte gewährt oder vorgenommen werden.

5 Artikel 5 der Verordnung Nr. 729/70 in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 1287/95 des Rates vom 22. Mai 1995 (ABl. L 125, S. 1) regelt den Abschluss der von den nationalen zugelassenen Zahlstellen hierfür eingereichten Rechnungen. Gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c schließt die Kommission von der in den Artikeln 2 und 3 genannten gemeinschaftlichen Finanzierung die Ausgaben aus, hinsichtlich deren sie feststellt, dass sie nicht in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt worden sind. Sie bemisst die auszuschließenden Beträge insbesondere unter Berücksichtigung der Tragweite der festgestellten Nichtübereinstimmung und trägt dabei der Art und Schwere des Verstoßes sowie dem der Gemeinschaft entstandenen finanziellen Schaden Rechnung.

6 Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 lautet:

„Die Mitgliedstaaten treffen gemäß den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften die erforderlichen Maßnahmen, um

— sich zu vergewissern, dass die durch den Fonds finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind,

— Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen,

— die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wiedereinzuziehen."

7 Gemäß Artikel 8 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 trägt die Gemeinschaft, wenn die betreffenden Beträge nicht vollständig wieder eingezogen werden können, nicht die finanziellen Folgen von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen, die den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten sind.

8 Die Kommission ist gemäß Artikel 9 der Verordnung Nr. 729/70 befugt, eine Reihe von Maßnahmen zu ergreifen, um die von den Behörden der Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Auskünfte und Schriftstücke zu kontrollieren und zu ergänzen. So kann sie Kontrollen vor Ort durchführen, und ihre damit beauftragten Bediensteten können die Bücher und alle sonstigen Unterlagen einsehen, die sich auf die vom EAGFL finanzierten Ausgaben beziehen.

Die Bestimmung der Berichtigungen (Belle-Bericht)

9 Der Belle-Bericht der Kommission (Dokument IV/216/93 vom 1. Juni 1993) legt für die finanziellen Berichtigungen, die gegenüber einem Mitgliedstaat vorgenommen werden müssen, bestimmte Leitlinien fest.

10 Für schwierige Fälle sieht der Belle-Bericht die Methode des Pauschalsatzes vor:

„Mit der immer häufigeren Durchführung von Systemprüfungen nimmt der EAGFL auch immer häufiger eine Beurteilung des Risikos vor, das sich aus Systemfehlern ergibt. Es liegt in der Natur der nachträglichen Kontrollen, dass man zum Zeitpunkt dieser Kontrollen nur in den seltensten Fällen feststellen kann, ob eine Forderung zum Zeitpunkt der Zahlung zulässig war ... Der Verlust zum Schaden des Gemeinschaftshaushalts muss daher durch eine Beurteilung des Risikos bestimmt werden, dem der Gemeinschaftshaushalt durch den Mangel in dem Kontrollsystem ausgesetzt war. Dieser Mangel kann sich auf die Art oder die Qualität der durchgeführten Kontrollen, aber auch auf ihre Zahl beziehen."

11 Der Belle-Bericht sieht drei Kategorien pauschaler Berichtigungen vor:

„A) 2 % der Ausgaben, wenn der Mangel weniger wichtige Teile des Kontrollsystems oder die Durchführung von Kontrollen betrifft, die für die Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben nicht von essentieller Bedeutung sind, so dass vernünftigerweise angenommen werden kann, dass die Gefahr von Verlusten des EAGFL gering war.

B) 5 % der Ausgaben, wenn der Mangel wichtige Teile des Kontrollsystems oder die Durchführung von Kontrollen betrifft, die für die Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben eine wichtige Rolle spielen, so dass vernünftigerweise angenommen werden kann, dass die Gefahr von Verlusten des EAGFL erheblich war.

C) 10 % der Ausgaben, wenn der Mangel das gesamte Kontrollsystem oder grundlegende Teile davon oder die Durchführung von Kontrollen betrifft, die für die Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben von essenzieller Bedeutung sind, so dass vernünftigerweise angenommmen werden kann, dass eine erhöhte Gefahr allgemein aufgetretener Verluste des EAGFL bestand."

12 Bestehen Zweifel daran, welche Berichtigung anzuwenden ist, so sind nach den Leitlinien folgende Gesichtspunkte als mildernde Umstände zu berücksichtigen:

„— Haben die nationalen Behörden wirksame Maßnahmen getroffen, um die Mängel sofort nach ihrer Feststellung zu beseitigen?

— Haben sich die Mängel aus Schwierigkeiten der Auslegung der Gemeinschaftsvorschriften ergeben?"

13 Seit ihrer Neufassung im Jahr 1997 (Dokument Nr. VI/5330/97 vom 23. Dezember 1997), bei der die Grundprinzipien beibehalten wurden, sehen die Leitlinien eine pauschale Berichtigung in Höhe von 25 % vor, wenn „ein Mit-

gliedstaat ein Kontrollsystem überhaupt nicht oder nur in äußerst mangelhafter Weise angewendet [hat] und... es Beweise für weit verbreitete Unregelmäßigkeiten und für Fahrlässigkeit bei der Bekämpfung betrügerischer und unregelmäßiger Praktiken [gibt]".

Beihilfen im Bereich landwirtschaftlicher Kulturpflanzen

14 Artikel 6 Absätze 1 bis 5 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 mit Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (ABl. L 391, S. 36) lautet:

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

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

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

— 10 % der Beihilfeanträge ‚Tiere' oder Teilnahmeerklärungen;

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

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

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

— Beihilfebeträge;

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

— Entwicklung gegenüber dem Vorjahr;

— Kontrollergebnisse der Vorjahre;

— sonstige von den Mitgliedstaaten festzulegende Parameter.

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

Zumindest 50 % des Mindestsatzes der Kontrollen bei Tieren werden während des Haltungszeitraums vorgenommen. Kontrollen außerhalb dieser Zeit sind nur zulässig, wenn das in Artikel 4 der Richtlinie 92/102/EWG des Rates vorgesehene Register vorliegt."

15 Artikel 12 der Verordnung Nr. 3887/92 bestimmt:

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

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

16 Laut dem Zusammenfassenden Bericht für das Haushaltsjahr 1995 (im Folgenden: Zusammenfassender Bericht 1995) berichtigte die Kommission die von der Autonomen Region Aragonien gezahlten Beihilfen für landwirtschaftliche Kulturpflanzen pauschal um 5 %, weil „bei den in Aragonien für die Ernte 1994 gemachten Feststellungen, die sich nur auf die Effizienz der Kontrollen vor Ort bezogen, gravierende Probleme zu Tage" getreten seien.

17 So seien erstens für die Kontrollen, die vor Ort durchgeführt wurden, Bezirke (d. h. nicht Betriebe, sondern Zonen) in Gebieten ausgewählt, in denen das Kataster kurz zuvor auf den neuesten Stand gebracht worden sei. Entgegen Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung Nr. 3887/92 habe diese Auswahl nicht auf einer Risikoanalyse beruht und sei nicht repräsentativ gewesen.

18 Die spanische Regierung macht dazu geltend, dass gemäß Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung Nr. 3887/92 in der spanischen Fassung die Festlegung, welche Beihilfeanträge vor Ort kontrolliert werden sollten, von der zuständigen Behörde *insbesondere* („principalmente") anhand einer Risikoanalyse und je nach der Repräsentativität der eingereichten Anträge vorzunehmen sei. Demgemäß seien die Gemeinden, in denen die Kontrollen vor Ort durchgeführt worden seien, auf der Grundlage u. a. einer Risikoanalyse, der Zahl der Anträge, der Beihilfebeträge und dem Zeitpunkt der Katasteraktualisierung ausgewählt worden und somit auf der Grundlage von Kriterien, die mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften in Einklang stünden. In jeder Gemeinde seien die Katasterbezirke an Ort und Stelle jeweils vollständig überprüft worden, wobei nicht für alle diese Bezirke ein aktualisiertes Kataster bestanden habe. Die nach dem herkömmlichen System durchgeführten Kontrollen seien in 66 Gemeinden vorgenommen worden, von denen 21 Gemeinden, d. h. 32 %, ein Kataster aus der Zeit vor 1960 gehabt hätten, und die Kontrollen durch Fernerkundung seien in 14 Gemeinden durchgeführt worden, von denen 6 Gemeinden, d. h. 43 %, ein Kataster aus der Zeit vor 1962 gehabt hätten. Im Interesse ihrer Wirksamkeit habe man die Kontrollen überdies auf Gemarkungen konzentrieren müssen, für es die eine aktuelle Kartierung gebe. Die zu überprüfenden Gemarkungen seien 1993 unter Berücksichtigung des Bestehens eines guten Katasters und des Konzentrationsprozesses des Grundeigentums sowie durch Los ausgewählt worden.

19 Hierzu ist festzustellen, dass gemäß Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung Nr. 3887/92 die vor Ort zu überprüfenden Betriebe insbesondere nach Maßgabe zweier Kriterien auszuwählen sind, nämlich anhand einer Risikoanalyse und nach der Repräsentativität.

20 Auch wenn, wie die spanische Regierung geltend macht, für die Durchführung der Kontrollen daneben weitere Kriterien herangezogen werden dürfen, muss auf ihrer Grundlage gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3887/92 „zuverlässig geprüft werden [können], ob die Bedingungen für die Gewährung der Beihilfen und Prämien eingehalten wurden".

21 Folglich laufen Auswahlkriterien, die die Wahrscheinlichkeit verringern, dass mit den Kontrollen Unregelmäßigkeiten aufgedeckt werden, dieser Verordnung zuwider.

22 Die bevorzugte Kontrolle von Gebieten, deren Kataster auf den neuesten Stand gebracht wurde, steht mit dem in Artikel 6 der Verordnung Nr. 3887/92 genannten Zweck daher nicht in Einklang, denn es ist wahrscheinlicher, dass Unregelmäßigkeiten in Gebieten mit einem alten und deshalb eher mangelhaften Kataster aufgedeckt werden.

23 Zweitens konnte ausweislich des Zusammenfassenden Berichts 1995 mit den Kontrollen vor Ort jeweils nur ein Teil der in einem Beihilfeantrag bezeichneten Parzellen erfasst werden, und zwar selbst dann, wenn bei der Kontrolle eine Unregelmäßigkeit entdeckt wurde. Dies widerspreche Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3887/92.

24 Hierzu hat die spanische Regierung lediglich vorgetragen, das System der Risikobewertung verlange nur, dass man sich auf eine repräsentative Stichprobe der beihilfefähigen Parzellen stützen könne. Seien die Ergebnisse bei einer Parzelle einwandfrei, so erübrige sich eine Kontrolle der übrigen; die finanziellen und personellen Mittel ließen sich so effizienter aufteilen.

25 Damit bestreitet die spanische Regierung nicht, dass in Fällen, in denen durch die teilweise Überprüfung eines Betriebes vor Ort Unregelmäßigkeiten oder Unstimmigkeiten aufgedeckt wurden, die übrigen zu diesem Betrieb gehörenden Parzellen nicht überprüft wurden, wenn sie nicht zu dem für die Kontrolle ausgewählten Bezirk gehörten. Damit erstreckten sich die Kontrollen nicht auf sämtliche landwirtschaftlichen Parzellen und genügten folglich nicht den Anforderungen von Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3887/92.

26 Drittens ist dem Zusammenfassenden Bericht 1995 zu entnehmen, dass die zuständigen Behörden entgegen Artikel 12 der Verordnung Nr. 3887/92 in den Fällen, in denen keine Unregelmäßigkeit festgestellt wurde, keinen Bericht über den Kontrollbesuch anfertigten.

27 Dazu führt die spanische Regierung aus, dass jede Kontrolle, auch wenn die Kontrolleure nicht systematisch Einzelprotokolle gefertigt hätten, doch Gegenstand eines Berichts gewesen sei. Dass die Landwirte die Berichte nicht unterzeichnet hätten, sei angesichts des Wortlauts von Artikel 12 der Verordnung Nr. 3887/92 unerheblich. Allerdings seien die Kontrolleure von 1995 an angewiesen worden, über ihre Ermittlungen stets einen Bericht anzufertigen, auch wenn diese keine Unregelmäßigkeiten aufgedeckt hätten.

28 Selbst wenn im Übrigen keine einzige der in Aragonien nach dem herkömmlichen System durchgeführten Kontrollen vor Ort als ordnungsgemäß gelten könnte, hätten doch im nationalen Rahmen die sonstigen in Spanien durchgeführten Kontrollen vor Ort insgesamt 6,24 % der Beihilfeanträge „Flächen" und damit mehr als die nach Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung 3887/92 erforderlichen 5 % der Anträge erfasst.

29 Hierzu ist zum einen festzustellen, dass gemäß Artikel 12 der Verordnung Nr. 3887/92 über jeden Kontrollbesuch ein Bericht angefertigt werden muss, in dem zumindest die Gründe des Besuchs, die anwesenden Personen, die Zahl der kontrollierten Parzellen, die Zahl der vermessenen Parzellen und die verwendeten Messverfahren anzugeben sind.

30 Der Bestimmung ist klar zu entnehmen, dass die Erstellung interner Berichte diesen Anforderungen nicht genügt, da solche Berichte weder von den betroffenen Landwirten gelesen und unterzeichnet werden können noch es der Kommission ermöglichen, die Wirksamkeit der durchgeführten Kontrollen nachzuprüfen.

31 Was zum anderen den Vortrag betrifft, dass das Königreich Spanien auch ohne Berücksichtigung der in Aragonien durchgeführten Kontrollen den in Artikel 6 Absatz 3 Unterabsatz 1 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 3887/92 festgelegten Satz von 5 % eingehalten habe, so haben nach dem zweiten Unterabsatz dieses Absatzes die zuständigen Behörden, wenn bei den Besuchen vor Ort in einem Gebiet oder Teilgebiet bedeutende Unregelmäßigkeiten festgestellt werden, im laufenden Jahr zusätzliche Kontrollen durchzuführen und für dieses Gebiet oder Teilgebiet im kommenden Jahr einen höheren Prozentsatz zu kontrollierender Anträge vorzusehen.

32 Schließlich geht aus dem Zusammenfassenden Bericht 1995 hervor, dass die Qualitätsmängel der von den aragonischen Behörden durchgeführten Kontrollen vor Ort dadurch festgestellt wurden, dass bei zwei von zwölf Kontrollen, die in Gegenwart von Vertretern des EAGFL wiederholt wurden, Unregelmäßigkeiten aufgedeckt wurden.

33 Die spanische Regierung bestreitet dies nicht. Sie meint aber, diese Fälle, bei denen die Kontrolleure des EAGFL eine unzureichende Strenge festgestellt hätten, seien zu relativieren, so dass sie nicht als repräsentativ angesehen werden könnten.

34 Wenn es auch der Kommission obliegt, einen Verstoß gegen die Regeln der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte nachzuweisen, ist sie doch nicht verpflichtet, die Unzulänglichkeit der von den nationalen Verwaltungen durchgeführten Kontrollen oder die Unrichtigkeit der von diesen mitgeteilten Zahlen umfassend darzulegen, sondern braucht nur glaubhaft zu machen, dass an diesen Kontrollen oder Zahlen ernsthafte und berechtigte Zweifel bestehen (u. a. Urteil vom 13. September 2001 in der Rechtssache C-374/99, Spanien/Kommission, Slg. 2001, I-5943, Randnr. 15).

35 Aus den Akten geht hervor, dass solche Zweifel bestanden.

36 Legt die Kommission einem Mitgliedstaat zur Last, er habe kein wirksames Überwachungs- und Kontrollsystem geschaffen, so bildet im Übrigen die Angabe von Einzelfällen, in denen die Kommission die Missachtung der anwendbaren Agrarregelung feststellt, nur ein Element neben anderen, um die Rüge der mangelnden Wirksamkeit des in dem Mitgliedstaat angewandten Überwachungs- und Kontrollsystems zu begründen (u. a. Urteil Spanien/Kommission, Randnr. 16).

37 Hinsichtlich aller in dem Zusammenfassenden Bericht 1995 festgestellten Mängel macht die spanische Regierung ferner geltend, dass die von ihr angerufene Schlichtungsstelle, die durch die Entscheidung 94/442/EG der Kommission vom 1. Juli 1994 zur Schaffung eines Schlichtungsverfahrens im Rahmen des Rechnungsabschlusses des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft — Abteilung Garantie (ABl. L 182, S. 45) errichtet worden sei, zu dem Ergebnis gelangt sei, dass es angesichts des Vorbringens der spanischen Regierung zur Auswahl der überprüften Gemeinden nach Maßgabe des Katasters, zu den vorhandenen Unterlagen über die tatsächliche Durchführung der Kontrollen und zur wirklichen Tragweite der Unregelmäßigkeiten, die bei den beiden oben in Randnummer 32 erwähnten Kontrollen aufgedeckt worden seien, vertretbar erscheine, die Bedeutung des für den EAGFL tatsächlich eingetretenen Risikos im Vergleich zum Standpunkt der Kommission zu relativieren.

38 Ungeachtet dieser Stellungnahme der Schlichtungsstelle habe die Kommission die Pauschalberichtigung um 5 % jedoch aufrechterhalten.

39 Gemäß Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a der Entscheidung 94/442 greift „[d]er Standpunkt der Schlichtungsstelle... der endgültigen Entscheidung der Kommission über den Rechnungsabschluss [nicht] voraus". Daher ist die Kommission beim Erlass ihrer Entscheidung nicht an das Ergebnis der Schlichtungsstelle gebunden (u. a. Urteil Spanien/Kommission, Randnr. 9).

40 Daher war die Kommission ungeachtet des Standpunkts der Schlichtungsstelle zur Anwendung einer Pauschalberichtigung befugt.

41 Demgemäß ist zu prüfen, ob der von der Kommission angewandte Pauschalsatz von 5 % übermäßig ist.

42 Zwar muss die Kommission nach ständiger Rechtsprechung einen Verstoß gegen die Vorschriften über die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte nachweisen (u. a. Urteil vom 6. März 2001 in der Rechtssache C-278/98, Niederlande/Kommission, Slg. 2001, I-1501, Randnr. 39, und die dort zitierte Rechtsprechung), doch obliegt dem Mitgliedstaat gegebenenfalls der Beweis, dass der Kommission ein Fehler in Bezug auf die daraus zu ziehenden finanziellen Konsequenzen unterlaufen ist (Urteil vom 19. November 1998 in der Rechtssache C-235/97, Frankreich/Kommission, Slg. 1998, I-7555, Randnr. 39).

43 Die spanische Regierung hat durch nichts belegt, dass die Kommission von falschen Tatsachen ausgegangen wäre, und sie hat auch nicht bewiesen, dass die in Aragonien aufgedeckten Unregelmäßigkeiten sich auf den Gemeinschaftshaushalt nicht oder nur deutlich weniger ausgewirkt hätten, als es der Einschätzung der Kommission entsprach.

44 Da die Kommission im Übrigen nicht alle von der Verletzung betroffenen Ausgaben zurückgewiesen, sondern sich um die Aufstellung von Regeln für eine differenzierte Behandlung der Unregelmäßigkeiten entsprechend dem Ausmaß der fehlenden Kontrollen und dem Grad des dem EAGFL erwachsenen Risikos bemüht hat, muss im Übrigen der Mitgliedstaat nachweisen, dass diese Kriterien willkürlich und unbillig sind (Urteil vom 22. April 1999 in der Rechtssache C-28/94, Niederlande/Kommission, Slg. 1999, I-1973, Randnr. 56).

45 Diesen Nachweis hat die spanische Regierung im vorliegenden Fall jedoch nicht erbracht.

46 Demnach ist der Antrag der spanischen Regierung auf Nichtigerklärung der Entscheidung 1999/187, soweit darin die Belastung des EAGFL mit bestimmten Ausgaben für Beihilfen im Bereich landwirtschaftlicher Kulturpflanzen abgelehnt wird, zurückzuweisen.

Beihilfen für stillgelegte Flächen

47 Beihilfen nach der Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen (ABl. L 181, S. 12) erhalten nur die Erzeuger, die einen festgelegten Prozentsatz ihrer ackerfähigen Fläche stillgelegt haben. Gemäß Artikel 7 Absatz 4 dieser Verordnung können die „stillgelegten Flächen für die Erzeugung von Rohstoffen genutzt werden, die in der Gemeinschaft zu nicht in erster Linie für Lebensmittel- oder Futtermittelzwecke bestimmten Erzeugnissen verarbeitet werden, sofern eine wirksame Kontrolle gewährleistet ist", ohne dass dadurch der Anspruch auf die Beihilfe entfällt.

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

49 In der fünften Begründungserwägung dieser Verordnung heißt es:

„Aus Kontrollgründen muss zwischen dem landwirtschaftlichen Erzeuger (dem ‚Antragsteller') und einem Erstverarbeiter bzw. einem Aufkäufer vor der Aussaat des betreffenden Ausgangserzeugnisses für das in Frage stehende Erzeugnis ein

Vertrag geschlossen werden. Diesen Verträgen wird im Hinblick auf die Wahrung des Marktgleichgewichts eine wichtige Rolle zukommen."

50 Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 334/93 bestimmt:

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

51 In Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung Nr. 334/93 heißt es:

„Der Antragsteller legt der für ihn zuständigen Behörde zusammen mit dem Antrag einen Vertrag vor, den er vor der ersten Aussaat des betreffenden Ausgangserzeugnisses mit einem Aufkäufer oder einem Erstverarbeiter geschlossen hat und der mindestens folgende Angaben enthalten muss:

...

e) die voraussichtliche Menge für jede Art und Sorte sowie alle für die Lieferung maßgeblichen Bedingungen. Diese Menge muss mindestens dem von der zuständigen Behörde für das betreffende Ausgangserzeugnis als repräsentativ erachteten Ertrag entsprechen. Dieser wiederum muss sich — sofern vorhanden — an dem für die betreffende Region festgesetzten durchschnittlichen Ertrag orientieren."

52 Artikel 7 Absätze 2 und 3 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 334/93 bestimmt:

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

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

53 Laut dem Zusammenfassenden Bericht 1995 wandte die Kommission auf Ausgaben für Ausgleichszahlungen, die Großerzeugern für die Stilllegung von Flächen gewährt wurden, eine pauschale Berichtigung von 5 % an, da sie in dem in Spanien verwandten Kontrollsystem zahlreiche Mängel feststellte. So setzten die zuständigen Behörden erstens keinen Referenzertrag fest, zweitens wurde nicht kontrolliert, ob die in den Verträgen aufgeführten Erträge plausibel waren, und drittens wurde nicht gesondert nachgeprüft, ob die gelieferte Erzeugung geringer war als die vorgesehene Erzeugung.

54 Überdies ließ sich den von den zuständigen nationalen Behörden übermittelten Angaben entnehmen, dass gewisse Mengen der auf den stillgelegten Flächen erzeugten Rohstoffe auf die Märkte für Rohstoffe zu Lebens- oder Futtermittelzwecken umgeleitet wurden.

55 Die spanische Regierung wendet gegen diese Begründung erstens ein, dass die Verordnung Nr. 334/93 die Mitgliedstaaten nicht dazu verpflichte, für Erzeug-

nisse außerhalb des Lebens- und Futtermittelsektors Referenzerträge festzulegen. Die Mitgliedstaaten hätten nur zu kontrollieren, ob die in den Verträgen zwischen den Antragstellern und den Aufkäufern/Verarbeitern genannten Mengen plausibel seien, sie brauchten aber nicht im Nachhinein zu prüfen, ob die tatsächlich gelieferten Mengen in jedem Einzelfall den voraussichtlichen, im Vertrag festgelegten Mengen entsprochen hätten.

56 Dazu ist festzustellen, dass die spanische Regierung nicht nachgewiesen hat, dass wirklich kontrolliert wurde, ob die in den Verträgen zwischen den Antragstellern und den Aufkäufern/Verarbeitern genannten Mengen plausibel waren. Die Kommission hat aber zu Recht darauf hingewiesen, dass inzwischen nicht mehr verifiziert werden könne, ob die in den Verträgen genannten Mengen den tatsächlich erzeugten Mengen entsprochen hätten, denn es sei einem Landwirt möglich gewesen, im Vertrag eine geringere als seine tatsächliche Erzeugung anzugeben und seine restliche Erzeugung einer verbotenen Zweckbestimmung, besonders im Lebens- und Futtermittelbereich, zuzuführen. Dass die Kontrollen unterblieben, verstößt demnach gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung Nr. 334/93, ohne dass geprüft zu werden braucht, ob dieser Artikel die Festlegung allgemeiner Referenzerträge vorschreibt.

57 Die spanische Regierung wendet zweitens ein, dass nach der Verordnung Nr. 334/93 keine Kontrollen vor Ort durchgeführt werden müssten, um nachzuprüfen, ob die gelieferten Mengen tatsächlich auf den stillgelegten Flächen erzeugt worden seien. Es gebe nur einen einzigen Fall, in dem die zuständige Behörde des Mitgliedstaats nachträglich tätig werde, nämlich gemäß Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 334/93 bei einer Änderung oder Aufhebung des Vertrags zwischen dem Antragsteller und dem Aufkäufer oder Verarbeiter.

58 Dazu ist festzustellen, dass nach der sechsten Begründungserwägung und gemäß Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 334/93 hinsichtlich aller auf stillgelegten Flächen geernteter und gelieferter Rohstoffe den zuständigen Behörden eine Erklärung vorzulegen ist, um zu gewährleisten, dass die Endprodukte nicht Lebens- oder Futtermittelzwecken dienen, und dass ferner gemäß Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1765/92 wirksame Kontrollsysteme zu schaffen sind.

59 Diese Vorschriften liefen leer, wenn die zuständigen Behörden in Fällen, in denen die von den Landwirten vorgelegten Erklärungen den Verdacht von Betrügereien oder Unregelmäßigkeiten begründen, keine wirksamen Kontrollen vor Ort durchführten.

60 Die spanische Regierung hat aber nicht belegt, dass solche Kontrollen tatsächlich durchgeführt wurden.

61 Sie macht drittens geltend, im vorliegenden Fall sei eine Pauschalberichtigung deshalb unzulässig, weil die Kommission sich auf nur einen Besuch von Kontrolleuren des EAGFL bei einem einzigen Unternehmen gestützt und außerdem die Trockenheit im Jahr 1994 unberücksichtigt gelassen habe, die die Ernte auf den stillgelegten Flächen verringert habe.

62 Wie dem Zusammenfassenden Bericht 1995 entnommen werden kann, war die pauschale Berichtigung um 5 % jedoch nicht auf den von der spanischen Regierung erwähnten Kontrollbesuch bei einem verarbeitenden Unternehmen in Andalusien gestützt; vielmehr wurde dieser Kontrollbesuch nur erwähnt, um die Kritik der Kommission an Mängeln der in Spanien ergriffenen Kontrollmaßnahmen zu untermauern, denn die Kommission berücksichtigte Datenmaterial über Rohstofflieferungen in mehreren Regionen.

63 Aus dem Zusammenfassenden Bericht geht weiterhin hervor, dass die Kommission auch die Folgen der Trockenheit im Jahr 1994 für die erzeugten Rohstoffmengen berücksichtigte, aber zu der Feststellung gelangte, dass dieser Umstand nicht die erheblichen Unterschiede zwischen den Durchschnittserträgen der stillgelegten Flächen und denen anderer Flächen erklären könne.

64 Wie überdies in Randnummer 34 erwähnt, muss zwar die Kommission das Vorliegen eines Verstoßes gegen die Regeln der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte nachweisen, ist aber nicht verpflichtet, die Unzulänglichkeit der von den nationalen Verwaltungen durchgeführten Kontrollen oder die Unrichtigkeit der von diesen mitgeteilten Zahlen umfassend darzulegen, sondern braucht nur glaubhaft zu machen, dass an diesen Kontrollen oder diesen Zahlen ernsthafte und berechtigte Zweifel bestehen.

65 Schließlich macht die spanische Regierung geltend, dass selbst dann, wenn keine angemessenen Kontrollen stattgefunden haben sollten, doch der EAGFL keinerlei Schaden erlitten habe.

66 Jedoch konnten bestimmte Landwirte eben mangels Kontrollen, wie die Kommission zu Recht hervorhebt, auf stillgelegten Flächen erzeugte Rohstoffe dem Rohstoffmarkt des Lebens- und Futtermittelbereichs zuführen und auf diese Weise rechtswidrig Beihilfen zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts erlangen.

67 Demnach hat die spanische Regierung nicht nachgewiesen, dass die Anwendung der pauschalen Berichtigung von 5 % unbegründet oder übermäßig gewesen wäre.

68 Ihr Antrag mit dem Ziel, den EAGFL mit bestimmten Ausgaben für Beihilfen für stillgelegte Flächen zu belasten, ist deshalb zurückzuweisen.

Sonderprämien für Rindfleisch und Prämien für Mutterkühe

69 Laut der dritten Begründungserwägung der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates vom 27. November 1992 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (ABl. L 355, S. 1) erwies es sich zur Anpassung der Verwaltungs- und Kontrollmechanismen an die neue Situation sowie zur Verbesserung ihrer Effizienz und Rentabilität als erforderlich, ein neues integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (im Folgenden: integriertes System) zu schaffen.

70 Artikel 2 der Verordnung Nr. 3508/92 bestimmt:

„Das integrierte System umfasst folgende Bestandteile:

a) eine informatisierte Datenbank,

b) ein alphanumerisches System zur Identifizierung der landwirtschaftlich genutzten Parzellen,

c) ein alphanumerisches System zur Identifizierung und Erfassung von Tieren,

d) Beihilfeanträge,

e) ein integriertes Kontrollsystem."

71 Gemäß Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3508/92 überprüft der Mitgliedstaat die Beihilfeanträge im Wege der Verwaltungskontrolle. Nach Artikel 8 Absatz 2 dieser Verordnung werden die Verwaltungskontrollen durch Stichprobenkontrollen vor Ort in ausgewählten Landwirtschaftsbetrieben ergänzt.

72 Ferner ist im vorliegenden Fall Artikel 6 der Verordnung Nr. 3887/92 zur Durchführung der Verordnung Nr. 3508/92 einschlägig.

73 Gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 92/102/EWG des Rates vom 27. November 1992 über die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren (ABl. L 355, S. 32) führt jeder Halter von Rindern ein Register, das die Anzahl der in seinem Betrieb vorhandenen Tiere angibt und eine stets auf dem neuesten Stand zu haltende Übersicht über die bei diesen Tieren zu verzeichnenden Geburten, Todesfälle und Bewegungen umfasst.

74 Nach Artikel 5 dieser Richtlinie tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass jedes Tier, bevor es den Betrieb, in dem es geboren ist, verlässt, mit einer Ohrmarke versehen wird, die einem von der zuständigen Behörde genehmigten Muster entspricht sowie fälschungssicher ist und während der ganzen Lebenszeit des Tieres lesbar bleibt; dieses Kennzeichen darf nur mit vorheriger Genehmigung der zuständigen Behörde entfernt oder ersetzt werden.

75 Nach Artikel 11 Absatz 1 der Richtlinie 92/102 lief die Frist für die Umsetzung dieser Richtlinienbestimmungen für Rinder vor Ende des Haushaltsjahres 1994 ab.

76 Dem Zusammenfassenden Bericht für das Haushaltsjahr 1994 (im Folgenden: Zusammenfassender Bericht 1994) ist zu entnehmen, dass die Kommission in bestimmten Regionen oder Provinzen Ausgaben wegen Prämien für Mutterkühe pauschal um 2 %, 5 % oder 10 % berichtigte. Sie korrigierte weiterhin auf

nationaler Ebene die Ausgaben wegen Sonderprämien für Rindfleisch pauschal um 2 % sowie in bestimmten Regionen oder Provinzen um 5 % oder 10 %. Nach dem Bericht waren diese Korrekturen wegen der zahlreichen Mängel des in Spanien angewandten Kontrollsystems gerechtfertigt. So war erstens die in Artikel 2 der Verordnung Nr. 3508/92 vorgesehene informatisierte Datenbank nicht voll einsatzfähig. Daher fanden die jährlichen und regionalen Kontrollprüfungen der Tiere gemäß Artikel 8 der Verordnung Nr. 3508/92 und Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3887/92 nicht statt.

77 Zweitens wurden die Beihilfeanträge, die vor Ort kontrolliert werden sollten, nicht anhand auf den neuesten Stand gebrachter Daten ausgewählt; dies verstieß gegen Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung Nr. 3887/92, wonach die Kontrollen auf der Grundlage einer Risikoanalyse festgesetzt werden.

78 Drittens war die Registrierung der Tiere, da die Richtlinie 92/102 in Spanien erst im Februar 1996 umgesetzt wurde, nicht den geltenden Anforderungen angepasst worden. Viele Tiere waren deshalb ohne Angabe ihres Geburtsdatums und ohne genaue Bezeichnung ihres Herkunftsortes registriert.

79 Viertens sei ein großer Teil der Überprüfungen vor Ort außerhalb des Haltungszeitraums vorgenommen worden, obwohl gemäß Artikel 6 Absatz 5 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 3887/92 Überprüfungen außerhalb dieser Zeit nur zulässig seien, wenn das in Artikel 4 der Richtlinie 92/102 vorgesehene — im fraglichen Zeitraum jedoch unstreitig nicht vorhandene — Register zur Verfügung stehe.

80 Fünftens wurde festgestellt, dass zahlreiche Rinder entgegen den Artikeln 4 und 5 der Richtlinie 92/102 keine lesbaren und unfälschbaren Ohrmarken trugen.

81 Sechstens wurde bei einem Kontrollbesuch festgestellt, dass die Prüfer, die die Prüfungen vor Ort vornahmen, in den Berichten den präsenten Tierbestand angaben, ohne die Richtigkeit dieser Informationen nachzuprüfen.

82 Siebtens wurde das Alter der Rinder, das für die Gewährung der gemeinschaftlichen Beihilfen wesentlich war, nicht ordnungsgemäß überprüft.

83 Schließlich hätten die zuständigen Behörden in bestimmten spanischen Regionen ihrer Verpflichtung aus Artikel 6 Absatz 3 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 3887/92 nicht entsprochen, 10 % aller Beihilfeanträge zu kontrollieren.

84 Die spanische Regierung tritt einigen dieser Rügen entgegen. Sie macht erstens geltend, dass sie, auch wenn Kontrollprüfungen nicht durchgeführt worden seien, doch ein Tieridentifikationssystem geschaffen habe, das ebenso wirksam sei. Zweitens sei zwar nicht zu bestreiten, dass die Überprüfungen vor Ort nicht auf der Grundlage neuester Informationen durchgeführt worden seien, doch habe trotzdem in allen spanischen autonomen Regionen eine Risikoanalyse stattgefunden. Drittens hätten sich die außerhalb der Haltungszeit durchgeführten Überprüfungen als ebenso effizient erwiesen wie die während dieser Zeit durchgeführten Kontrollen. Schließlich gelte die Verpflichtung zur Überprüfung von 10 % aller Anträge auf nationaler Ebene, nicht aber für jede einzelne Provinz.

85 Außerdem habe die Kommission die Ergebnisse von Inspektionen in einzelnen Regionen ohne stichhaltigen Grund auf das gesamte Staatsgebiet übertragen und entgegen ihrer Zusicherung vor der Schlichtungsstelle keine neue Berechnung vorgenommen.

86 Die spanische Regierung bestreitet somit erstens nicht, dass die in Spanien geschaffene Registrierung der Tiere nicht ordnungsgemäß war, dass hinsichtlich der Ohrmarken tatsächlich Mängel vorlagen und dass die Prüfberichte nicht verlässlich waren.

87 Die zuständigen Behörden führten unstreitig auch keine Kontrollprüfungen durch. Das Vorbringen der spanischen Regierung, sie habe ein eigenes Tieridentifikationssystem eingerichtet, geht fehl. Abgesehen davon, dass dieses System die unterlassenen Kontrollprüfungen nicht ersetzen konnte, müssen die Mitgliedstaaten nach ständiger Rechtsprechung die durch eine Verordnung vorgesehenen besonderen Kontrollmaßnahmen durchführen, ohne dass ihr Einwand, ein anderes Kontrollsystem sei wirksamer, geprüft zu werden braucht (u. a. Urteil vom 22. Juni 1993 in der Rechtssache C-54/91 Deutschland/Kommission, Slg. 1993, I-3399, Randnr. 38).

88 Zweitens kann die Risikoanalyse ihr Ziel, nämlich zuverlässig zu überprüfen, ob die Bedingungen für die Gewährung der Beihilfen eingehalten wurden, nur erreichen, wenn sie gemäß Artikel 6 Absätze 1 und 4 der Verordnung Nr. 3887/92 auf der Grundlage aktualisierter Daten vorgenommen wird, was in Spanien im fraglichen Haushaltsjahr nicht der Fall war.

89 Drittens ist der Zeitraum, in dem die Kontrollen vor Ort durchzuführen sind, gemäß Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3887/92 eindeutig der Haltungszeitraum, so dass nicht geprüft zu werden braucht, ob die Überprüfungen außerhalb dieses Zeitraums ebenfalls wirksam waren.

90 Was die Rüge angeht, die Kommission habe zur Berechnung der Verluste des EAGFL einfach bestimmte Kontrollergebnisse extrapoliert, so ist bereits in Randnummer 42 darauf hingewiesen worden, dass zwar die Kommission das Vorliegen eines Verstoßes gegen die Vorschriften über die gemeinsame Organi-

sation der Agrarmärkte nachweisen muss, es aber dem Mitgliedstaat obliegt, gegebenenfalls zu beweisen, dass der Kommission ein Fehler in Bezug auf die daraus zu ziehenden finanziellen Konsequenzen unterlaufen ist.

91 Die spanische Regierung hat aber durch nichts belegt, dass die Kommission von falschen Tatsachen ausgegangen wäre, und sie hat auch nicht bewiesen, dass die aufgedeckten Unregelmäßigkeiten sich auf den Gemeinschaftshaushalt nicht oder nur deutlich weniger ausgewirkt hätten, als es der Einschätzung der Kommission entsprach.

92 Was die Zusicherung der Kommission anbelangt, sie werde eine neue Berechnung vornehmen, so hat die spanische Regierung der Kommission nie die Zahlenangaben übermittelt, die dieser eine Änderung ihrer Position und eine Neuberechnung ermöglicht hätten.

93 Somit kann dahinstehen, ob der für die Kontrollen geltende Satz von 10 % nur auf nationaler Ebene oder für jede einzelne Region oder Provinz eingehalten werden muss. Unabhängig davon ist der Antrag der spanischen Regierung mit dem Ziel, den EAGFL mit bestimmten Ausgaben im Zusammenhang mit den Sonderprämien für Rindfleisch und den Prämien für Mutterkühe zu belasten, zurückzuweisen.

Zusatzabgabe auf Milch

94 Um den Markt für Milcherzeugnisse zu regulieren und zu stabilisieren, wurde mit Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148, S. 13) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates vom 31. März

1984 (ABl. L 90, S. 10, im Folgenden: Verordnung Nr. 804/68) eine Zusatzabgabe zu Lasten der Erzeuger oder Käufer von Kuhmilch geschaffen. Für die Durchführung dieser Abgabenregelung stehen den Mitgliedstaaten zwei Formeln zur Auswahl. In den Mitgliedstaaten, die die Formel A gewählt haben, ist die Abgabe von den Milcherzeugern für die Milch- und/oder Milchäquivalenzmengen zu zahlen, die von ihnen an einen Käufer geliefert wurden und die in dem betreffenden Zwölfmonatszeitraum eine zu bestimmende Referenzmenge überschreiten. In den Mitgliedstaaten, die die Formel B gewählt haben, hat der Käufer von Milch oder anderen Milcherzeugnissen, die ihm vom Erzeuger geliefert werden, die Abgabe auf die Milch- oder Milchäquivalenzmengen zu entrichten, die in dem betreffenden Zwölfmonatszeitraum eine zu bestimmende Referenzmenge überschreiten. Im Rahmen der zweiten Formel wälzt der Käufer, der die Abgabe zu zahlen hat, diese allein auf die Erzeuger ab, die ihre Lieferungen erhöht haben, und zwar im Verhältnis zu ihrem Beitrag an der Überschreitung der Referenzmenge des Käufers.

95 Die Regelung der Verordnung Nr. 856/84, die am 31. März 1993 hätte auslaufen sollen, wurde ab 1. April 1993 durch die Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 des Rates vom 28. Dezember 1992 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor (ABl. L 405, S. 1) für sieben weitere Zwölfmonatszeiträume verlängert.

96 Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung (EWG) Nr. 536/93 der Kommission vom 9. März 1993 mit Durchführungsbestimmungen zur Zusatzabgabe im Milchsektor (ABl. L 57, S. 12) bestimmt:

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

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

97 Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 536/93 ziehen die Mitgliedstaaten die gezahlten Zinsen von ihren Anträgen an den EAGFL auf Erstattung von Ausgaben im Milchsektor ab.

98 Nach dem Zusammenfassenden Bericht 1995 belief sich die von der Kommission angewandte finanzielle Berichtigung auf 3 129 240 958 ESP wegen Nichteinziehung der geschuldeten Zusatzabgabe für den Wirtschaftszeitraum 1993/1994 und auf 1 355 544 657 ESP wegen Verzugszinsen. Den Ausschluss des erstgenannten Betrages begründete die Kommission nach dem Zusammenfassenden Bericht 1995 damit, dass die spanischen Behörden es versäumt hätten, bei Erzeugern und Käufern für 55 707 Tonnen Milch, die im Wirtschaftszeitraum 1993/1994 über die nationale Referenzquote hinaus geliefert worden seien, die nach der Verordnung Nr. 804/68 zu zahlende Zusatzabgabe zu erheben. Der zweite Betrag entspreche den von den spanischen Käufern geschuldeten Zinsen auf die Zusatzabgabe, die für die überschüssigen Lieferungen von 55 707 Tonnen hätten entrichtet werden müssen und die von den nationalen Behörden nicht eingezogen worden seien. Dieser Betrag wurde aus dem Rechnungsabschluss des Haushaltsjahres 1994 ausgeschieden und in den Rechnungsabschluss für das Haushaltsjahr 1995 einbezogen, um der spanischen Regierung die Anrufung der Schlichtungsstelle zu ermöglichen.

99 Was erstens den Abzug in Höhe von 3 129 240 958 ESP anbelangt, so macht die spanische Regierung zum einen geltend, dass im Bezugszeitraum kein Milchüberschuss vermarktet worden sei, der die Spanien zugeteilte Gesamtmenge überschritten hätte, denn wenn auch die Quote für Lieferungen überschritten worden sei, sei doch für Verkäufe an Endverbraucher eine Quote von 131 574 Tonnen verfügbar geblieben. Wegen Verzögerungen bei der Zuteilung der Einzelquoten sei es aber nicht möglich gewesen, die verfügbare Quote für Verkäufe an Endverbraucher rechtzeitig auf die Quote für Lieferungen zu übertragen. Zum anderen sei der Rechnungsabschluss aus Gründen des Vertrauensschutzes auf die geschuldete Zusatzabgabe für einen Überschuss von nur 30 000 Tonnen zu beschränken, denn die Kommission habe den spanischen Behörden im Verlauf der Verhandlungen mit Schreiben vom 18. Januar 1995 zugesagt, dass „die Abgabe im Wirtschaftsjahr 1993/94 für einen Überschuss von 30 000 Tonnen über der nationalen Garantiemenge beansprucht" werde und dass „insoweit keinerlei Berichtigung vorgesehen" sei.

100 Dazu ist zunächst festzustellen, dass zwar die Übertragung von Referenzmengen der Verkäufe an Endverbraucher auf gewerbliche Ankäufe möglich gewesen wäre, dass aber die spanische Regierung keinen entsprechenden Antrag gestellt hat, so dass die Kommission mit der Vornahme der Übertragung gegen die geltenden Verfahrensregeln und Fristen verstoßen und die Mitgliedstaaten gleichheitswidrig behandelt hätte. Weiterhin lässt sich den Akten nicht entnehmen, dass die Kommission den spanischen Behörden zugesichert hätte, dass sie die Zusatzabgabe nur auf einen Überschuss von 30 000 Tonnen Milch oder Milchäquivalenz zu erheben brauchten.

101 Was zweitens den Abzug von 1 355 544 657 ESP wegen Verzugszinsen betrifft, so haben die Käufer bei verspäteter Zahlung der Zusatzabgabe gemäß Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung Nr. 536/93 jeweils ab 1. September des Jahres an die zuständige Stelle Zinsen zu zahlen. Nach Artikel 5 Absatz 2 dieser Verordnung sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die gezahlten Zinsen von ihren Anträgen an den EAGFL auf Erstattung von Ausgaben im Milchsektor abzuziehen. Dass bestimmte Beträge unbezahlt bleiben oder erst mit Verspätung beglichen werden, ist allein folglich noch keine Verletzung der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten.

102 Zwar kann die Kommission gemäß Artikel 8 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 eine Berichtigung vornehmen, wenn sie nachweist, dass der EAGFL durch ein Versäumnis der nationalen Behörden bei der Einziehung der streitigen Beträge geschädigt wurde. Für diesen Nachweis genügt es, dass die Kommission Umstände darlegt, aus denen sich ernste und vernünftige Zweifel ergeben (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. November 2001 in der Rechtssache C-277/98, Frankreich/Kommission, Slg. 2001, I-8453, Randnrn. 41 und 42).

103 Im vorliegenden Fall macht die Kommission aber zu Unrecht geltend, dass schon die Länge der verstrichenen Zeit als solche ein Versäumnis des Königreichs Spanien belege, denn sie hat nicht anhand konkreter Beispiele nachgewiesen, dass die spanischen Behörden durch ihr Versäumnis zur Verlängerung des Verfahrens beigetragen hätten.

104 Demnach ist dem Antrag der spanischen Regierung, den Abzug des Betrages von 1 355 544 657 ESP wegen geschuldeter Zinsen im Zusammenhang mit der Regelung über die Zusatzabgabe für Milcherzeugnisse für nichtig zu erklären, stattzugeben.

Erzeugungsbeihilfen für Olivenöl

105 Mit der Verordnung Nr. 136/66/EWG des Rates vom 22. September 1966 (ABl. 1966, 172, S. 3025) wurde eine gemeinsame Marktorganisation für Fette errichtet, mit der u. a. die nur geringe Gesamterzeugung der Gemeinschaft erhöht werden sollte (vgl. die erste Begründungserwägung der Verordnung). Mit Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung Nr. 136/66 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1562/78 des Rates vom 29. Juni 1978 (ABl. L 185, S. 1) wurde eine Erzeugungsbeihilfe für Olivenöl eingeführt, die zu einem angemessenen Einkommen der Erzeuger beitragen sollte. Gemäß Artikel 20d der Verordnung Nr. 136/66 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1413/82 des Rates vom 18. Mai 1982 (ABl. L 162, S. 6) wird ein Prozentsatz der Erzeugungsbeihilfe einbehalten, um zur Finanzierung der Kosten der Tätigkeit der anerkannten Erzeugerorganisationen oder ihrer Vereinigungen beizutragen.

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

„(1) Die Olivenöl erzeugenden Mitgliedstaaten legen nach Maßgabe dieser Verordnung eine Ölkartei über alle in ihrem Hoheitsgebiet gelegenen Olivenanbaubetriebe an.

(2) Die Ölkartei ermöglicht für jeden einzelnen Betrieb:

a) binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Verordnung mindestens die Feststellung:

— der gesamten Olivenanbaufläche mit Grundbuchangaben für die einzelnen Parzellen,

— der Gesamtzahl der Olivenbäume;

b) binnen sechs Jahren nach Inkrafttreten dieser Verordnung die Feststellung insbesondere:

— der Namen der Eigentümer der einzelnen Parzellen,

— der Aufteilung nach reiner und gemischter Olivenanbaufläche,

— der Aufteilung nach Olivenbaumsorten,

— der Art der Aufzucht von Olivenbäumen,

— des Alters der Olivenbäume, des Standes der Kultur und der Erzeugung,

— der Anzahl der Olivenbäume in bewässerten Kulturen.

(3) Die Ölkartei wird regelmäßig auf den neuesten Stand gebracht."

107 Die Verordnung Nr. 154/75 trat am 25. Januar 1975 in Kraft.

108 Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2261/84 des Rates vom 17. Juli 1984 mit Grundregeln für die Gewährung der Erzeugungsbeihilfe für Olivenöl und für die Olivenölerzeugerorganisationen (ABl. L 208, S. 3) lautet:

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

109 Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2261/84 in deren Kapitel 5 „Gemeinsame Regeln für die Ölivenölerzeugerorganisationen und deren Vereinigungen" bestimmt:

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

110 Artikel 14 der Verordnung Nr. 2261/84 lautet:

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

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

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

Die gewählten Mühlen müssen für die Presskapazität eines Erzeugungsgebiets repräsentativ sein.

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

— die Richtigkeit der Anbaumeldungen,

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

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

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

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

111 Schließlich hat gemäß Artikel 16 der Verordnung Nr. 2261/84 jeder Erzeugermitgliedstaat ständige Dateien über die die Ölerzeugung betreffenden Angaben zusammenzustellen und auf dem Laufenden zu halten; diese Dateien müssen verschiedene in dem Artikel aufgeführte Informationen umfassen.

112 Laut der zweiten Begründungserwägung 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) müssen die von den anerkannten Erzeugerorganisationen durchgeführten Überprüfungen vor Ort der Anbaumeldungen ihrer Mitglieder eine ausreichend repräsentative Anzahl dieser Meldungen betreffen.

113 Artikel 1 Absatz 5 der Verordnung Nr. 3061/84 lautet:

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

114 Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3061/84 bestimmt:

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

a) Name, Vorname und Anschrift des Olivenbauern;

b) die erzeugte Menge naturreines Olivenöl;

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

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

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

115 Hat eine Erzeugervereinigung nach Erfüllung all ihrer gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen nicht alle Finanzmittel verbraucht, so teilt sie gemäß Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 3061/64 den verbleibenden Betrag unter den ihr angehörenden Organisationen auf.

116 Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 3061/84 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 828/90 der Kommission vom 30. März 1990 (ABl. L 86, S. 18) bestimmt:

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

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

b) die gepressten Olivenmengen;

c) die erhaltenen Ölmengen;

d) die gewonnenen, pauschal bestimmten Mengen Oliventrester;

e) die Ölmengen, die den Betrieb verlassen haben, nach Partien aufgeführt, mit Angabe des Empfängers. Besteht die verarbeitete Olivenmenge aus mehreren Partien, die kleiner sind als die zur Beschickung der Presse in einem Betrieb mit herkömmlichem Produktionszyklus bzw. mit kontinuierlicher Produktion benötigte Mindestmenge, so muss in der Bestandsbuchhaltung die gesamte Ölmenge, die den Betrieb verlassen hat, aufgeführt sein, aufgeteilt auf die Empfänger nach Maßgabe der von ihnen jeweils verarbeiteten Olivenmenge;

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

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

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

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

117 Die pauschalen Berichtigungen gemäß der Entscheidung 1999/186 in Höhe von 5 754 750 215 ESP, nämlich 5 % der für das Haushaltsjahr 1996 erklärten Aus-

gaben für Erzeugungsbeihilfen und im Zusammenhang mit der Anlage der Ölkartei, und gemäß der Entscheidung 1999/187 in Höhe von 4 317 179 696 ESP, nämlich 10 % der für das Wirtschaftsjahr 1992/93 und die vorangegangenen Wirtschaftsjahre und 5 % der für das Wirtschaftsjahr 1993/1994 und die folgenden Wirtschaftsjahre erklärten Ausgaben, wurden mit Mängeln der Kontrollverfahren, insbesondere Verzögerungen bei der Anlage der Ölkartei und der informatisierten Zentraldatei, begründet.

118 Den Zusammenfassenden Berichten 1994 und 1995 sowie anderen Aktenstücken ist zu entnehmen, dass die Entscheidungen 1999/186 und 1999/187 im Kern auf die gleichen Gründe gestützt wurden. Im Anschluss an zwei Kontrollbesuche der Prüfer des EAGFL 1996 und 1997 in Spanien stellte die Kommission fest, dass die Ausgabenkontrolle im Olivenölsektor unzureichend gewesen sei. Insbesondere die in der Verordnung Nr. 154/75 vorgesehene Ölkartei und die ständige informatisierte Datei über die Ölerzeugung gemäß der Verordnung Nr. 2261/84 seien zumindest bis Ende 1998 unvollständig und nicht einsatzfähig geblieben. Die Kontrollen der spanischen Behörden seien unzureichend gewesen, um das Fehlen der Kartei und der Datei auszugleichen.

119 Die Überprüfungen durch die Kommission hätten eine Reihe von Problemen aufgedeckt, darunter unerklärte Doppelzahlungen von Beihilfe, unzureichende Kontrollen der Ölmühlen vor Ort, Ausbleiben angemessener Reaktionen in Betrugsfällen, unzureichende Zahl von Kontrollen vor Ort von Olivenölerzeugern sowie Gewährung von Erzeugungsbeihilfen für Oliven, die als Tafeloliven verkauft worden seien.

120 Die Kommission ging deshalb davon aus, dass sich die festgestellten Mängel auf grundlegende Teile des Kontrollsystems und auf Kontrollen bezögen, die für die Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben von essentieller Bedeutung seien, so dass eine erhöhte Gefahr allgemein aufgetretener Verluste des EAGFL bestanden habe. Da jedoch die spanischen Behörden ihr System über die Jahre verbessert hätten, wandte die Kommission für die Wirtschaftsjahre nach 1992/1993 nur eine niedrigere Pauschalberichtigung an.

121 Die spanische Regierung macht in erster Linie geltend, dass die Kommission gegen bestimmte allgemeine Grundsätze und Vorschriften des Gemeinschaftsrechts verstoßen habe.

122 Erstens habe die Kommission gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen, da sie trotz der Verbesserung des spanischen Kontrollsystems, das dem verschiedener anderer Mitgliedstaaten überlegen sei, jeweils den gleichen Berichtigungssatz angewandt habe.

123 Dieses Argument ist in der vorgetragenen Form deshalb unbeachtlich, weil die spanische Regierung weder geltend gemacht hat, dass im Hinblick auf andere Mitgliedstaaten vergleichbare Sachverhalte bestünden, noch dargelegt hat, aus welchen Gründen ihr Kontrollsystem dem verschiedener anderer Mitgliedstaaten überlegen sei (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 18. Mai 2000 in der Rechtssache C-242/97, Belgien/Kommission, Slg. 2000, I-3421, Randnrn. 130 und 131).

124 Die spanische Regierung rügt zweitens, dass die Kommission gegen die Artikel 5 und 190 EG-Vertrag (jetzt Artikel 10 EG und 253 EG) verstoßen habe, weil sie in dem Zusammenfassenden Bericht 1994, auf den der Zusammenfassende Bericht 1995 verweise, nicht allen schon zuvor geltend gemachten Argumenten der spanischen Regierung in überzeugender Weise entgegengetreten sei.

125 Nach ständiger Rechtsprechung ist der Umfang der in Artikel 190 EG-Vertrag vorgesehenen Begründungspflicht von der Art der betroffenen Handlung und von dem Kontext abhängig, in dem diese vorgenommen wurde (Urteil vom 22. April 1999, Niederlande/Kommission, Slg. 1999, I-1973, Randnr. 81).

126 Im besonderen Kontext der Ausarbeitung der Entscheidungen über den Rechnungsabschluss ist eine Entscheidung dann als ausreichend begründet anzusehen, wenn der Staat, der Adressat der Entscheidung ist, eng am Verfahren ihrer Ausarbeitung beteiligt war und die Gründe kannte, aus denen die Kommission

der Ansicht war, den streitigen Betrag nicht zu Lasten des EAGFL übernehmen zu müssen (Urteile vom 22. April 1999, Niederlande/Kommission, Randnr. 82, und vom 18. Mai 2000 in der Rechtssache C-242/97, Belgien/Kommission, Slg. 2000, I-3421, Randnr. 95).

127 Im vorliegenden Fall erlauben die Zusammenfassenden Berichte 1994 und 1995 die Feststellung, dass Spanien an der Ausarbeitung der Entscheidungen 1999/186 und 1999/187 beteiligt und dass ihm die Gründe, aus denen der EAGFL nach Auffassung der Kommission mit den streitigen Beträgen nicht zu belasten war, wohlbekannt waren. Demnach ist das Vorbringen zurückzuweisen.

128 Der Kläger macht drittens geltend, dass es ihm unmöglich gewesen sei, die festgelegten Fristen für die Erstellung der Ölkartei und der informatisierten Datei für die Ölerzeugung einzuhalten.

129 Abgesehen davon, dass diese angebliche Unmöglichkeit, die Fristen zu wahren, vor dem Gerichtshof nicht begründet worden ist, reichte die spanische Regierung bei der Kommission auch keinen Antrag auf Verlängerung der Fristen für die Erstellung der Ölkartei und der informatisierten Datei für die Ölerzeugung ein. Das Vorbringen greift deshalb nicht durch.

130 Mit Bezug auf die Entscheidung 1999/186, mit der verschiedene Ausgaben für das Haushaltsjahr 1996 ausgeschlossen wurden, trägt die spanische Regierung viertens vor, die Kommission habe gegen Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 in der Fassung der Verordnung Nr. 1287/95 verstoßen. In dieser Vorschrift sei festgelegt, dass „[v]or jeder Entscheidung über eine Ablehnung der Finanzierung... die Ergebnisse der Überprüfungen der Kommission... schriftlich übermittelt [werden]", und dass „[d]ie Ablehnung der Finanzierung... sich nicht auf Ausgaben beziehen [kann], die über vierundzwanzig Monate vor dem Zeitpunkt getätigt wurden, zu dem die Kommission dem betroffenen Mitgliedstaat die Ergebnisse ihrer Überprüfungen schriftlich mitgeteilt hat".

131 Das Schreiben der Kommission vom 10. März 1998, eingegangen am 12. März 1998, mit dem sie die endgültigen Ergebnisse ihrer Überprüfungen des in Spanien 1994 und in den folgenden Jahren angewandten Kontrollsystems mitgeteilt habe, sei eine „schriftliche Mitteilung" im Sinne von Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 in der Fassung der Verordnung Nr. 1287/95, so dass sich die Kommission nicht weigern könne, Ausgaben vor dem 12. März 1996 zu Lasten des Fonds anzuerkennen.

132 Nach Meinung der Kommission kann sich die spanische Regierung auf diese Vorschrift nicht berufen, weil es keine neuen „Überprüfungen" im Sinne der Bestimmung gegeben habe, sondern nur Besuche und bilaterale Treffen, um die Mängel des spanischen Kontrollsystems im Olivenölsektor, die den spanischen Behörden seit 1990 bekannt gewesen seien, zu beheben. Die Überprüfungen hätten also geraume Zeit vor dem Schreiben der Kommission vom 10. März 1998 stattgefunden, mit dem nur bestätigt worden sei, dass die schon zuvor festgestellten Mängel bestünden.

133 Ausweislich der sechsten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1287/95 wollte der Gemeinschaftsgesetzgeber mit der Normierung der Frist in Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 in der Fassung der Verordnung Nr. 1287/95 den „Höchstzeitraum [festlegen], für den sich aus den [von der Kommission durchgeführten] Konformitätsprüfungen Konsequenzen ergeben können". Diese Beschränkung soll die Mitgliedstaaten gegen die Rechtsunsicherheit schützen, die sich ergäbe, wenn die Kommission noch Ausgaben beanstanden könnte, die bereits mehrere Jahre vor dem Erlass einer Entscheidung über die Ordnungsmäßigkeit getätigt wurden.

134 Die Auslegung, dass diese zeitliche Begrenzung nicht gelte, wenn der betreffende Mitgliedstaat wisse, dass die Kommission sein Kontrollsystem als mangelhaft betrachte, entspricht daher nicht dem verfolgten Ziel der Rechtssicherheit. Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 in der Fassung der Verordnung Nr. 1287/95 vermag den Mitgliedstaaten diese Rechtssicherheit nämlich nur dann zu verbürgen, wenn sie genau den Zeitpunkt feststellen können, von dem an die zeitliche Begrenzung zu berechnen ist. Nach dem Wortlaut

des Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c ist der maßgebende Zeitpunkt der, zu dem die Kommission mit einer förmlichen schriftlichen Mitteilung die Ergebnisse ihrer Überprüfung bezüglich der betreffenden Haushaltsjahre mitteilt.

135 Demnach durfte die Kommission, die am 12. März 1998 ihre endgültigen Ergebnisse der Überprüfungen in den Jahren 1996 und 1997 mitteilte, es nicht ablehnen, den EAGFL mit Ausgaben aus der Zeit vor dem 12. März 1996 zu belasten.

136 Die Entscheidung 1999/186 ist deshalb für nichtig zu erklären, soweit darin die Ausgaben der spanischen Regierung aus der Zeit vor dem 12. März 1996 für Erzeugungsbeihilfen für Olivenöl von der gemeinschaftlichen Finanzierung ausgeschlossen werden.

137 Die spanische Regierung macht in zweiter Linie geltend, dass die in Spanien durchgeführten Kontrollen, auch wenn sich die Verzögerungen beim Aufbau der Ölkartei und der informatisierten Datei für die Ölerzeugung nicht bestreiten ließen, gleichwohl wirksam gewesen seien und der EAGFL keinen Verlust erlitten habe.

138 Wie bereits in Randnummer 87 ausgeführt, müssen die Mitgliedstaaten die besonderen Kontrollmaßnahmen, die eine Verordnung vorschreibt, auch durchführen, ohne damit gehört werden zu können, dass ein anderes Kontrollsystem wirksamer sei.

139 Demnach ist der Antrag der spanischen Regierung mit dem Ziel, den EAGFL mit bestimmten Ausgaben für Erzeugungsbeihilfen für Olivenöl zu belasten, im Übrigen zurückzuweisen.

Beihilfen im Bereich des Weinbaus

140 Die Artikel 6 bis 8 der Verordnung (EWG) Nr. 822/87 des Rates vom 16. März 1987 über die gemeinsame Marktorganisation für Wein (ABl. L 84, S. 1) verbieten das Anpflanzen neuer Reben und sehen ein verwaltungsbehördliches Genehmigungsverfahren für das Roden und Neupflanzen von Rebstöcken vor.

141 Laut dem Zusammenfassenden Bericht 1995 waren die durchgeführten Kontrollen der ordnungsgemäßen Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über das Anpflanzen von Rebstöcken unzureichend, so dass die Kommission eine finanzielle Berichtigung vornahm.

142 Die spanische Regierung bestreitet nicht die tatsächlichen Feststellungen, auf deren Grundlage diese Berichtigung vorgenommen wurde, macht aber zunächst geltend, dass angesichts der großen Anzahl gesetzwidriger Pflanzungen in Spanien ein Verfahren zur Legalisierung solcher Anpflanzungen eine rechtliche und soziale Notwendigkeit gewesen sei, dass zweitens das zur Behebung dieses Missstands eingeführte Legalisierungsverfahren der Kommission seit 1992 bekannt gewesen, aber von ihr erst verspätet beanstandet worden sei und dass drittens die Legalisierung keinerlei Auswirkung auf die Gewährung gemeinschaftlicher Beihilfen gehabt habe, da die Weinerzeugung nicht bezuschusst werde.

143 Dazu ist jedoch, auch wenn die Legalisierung unrechtmäßiger Anpflanzungen unbestreitbar eine soziale Notwendigkeit ist, erstens festzustellen, dass diese gerade daraus erwuchs, dass die spanischen Behörden die in den Artikeln 6 bis 8 der Verordnung Nr. 822/87 vorgeschriebenen Kontrollen nicht durchführten. Weiterhin hat die spanische Regierung nicht dargetan, warum die Kenntnis der Kommission von gesetzwidrigen Anpflanzungen die Rechtmäßigkeit der Entscheidung 1999/187 berühren sollte. Auch wenn schließlich das Versäumnis von Kontrollen und Ahndungen in Spanien nicht die Gewährung rechtswidriger Erzeugungsbeihilfen zur Folge hatte, da es keine gemeinschaftliche Beihilferegelung für Weinbau gibt, ändert dies nichts daran, dass die Anpflanzungen von Reb-

stöcken und der Verstoß gegen die Verordnung Nr. 822/87 die Wirksamkeit der Beihilfesysteme für die dauernde Aufgabe von Weinbauflächen sowie der Beihilfe für die vorbeugende Destillierung von Wein, die der EAGFL finanziert, untergrub.

144 Der Antrag der spanischen Regierung mit dem Ziel, den EAGFL mit bestimmten Ausgaben im Zusammenhang mit Beihilfen im Weinsektor zu belasten, ist deshalb zurückzuweisen.

Beihilfen im Faserflachs- und Hanfsektor

145 Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 619/71 des Rates vom 22. März 1971 zur Festlegung der Grundregeln für die Gewährung einer Beihilfe für Flachs und Hanf (ABl. L 72, S. 2) bestimmt:

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

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

146 Artikel 5 der Verordnung Nr. 619/71 sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten kontrollieren durch Stichproben an Ort und Stelle die Richtigkeit der Angaben in den Erklärungen über die Aussaat- und Erntefläche und den von den Erzeugern eingereichten Beihilfeanträgen."

147 Gemäß Artikel 4 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 1164/89 der Kommission vom 28. April 1989 zur Durchführung der Beihilferegelung für Faserflachs und Hanf (ABl. L 121, S. 4) wird die Beihilfe nur für Flächen gewährt, die voll ausgesät und abgeerntet und für die die üblichen Anbauarbeiten durchgeführt wurden.

148 Artikel 6 der Verordnung Nr. 1164/89 bestimmt:

„(1) Die Kontrolle gemäß Artikel 5 der Verordnung (EWG) Nr. 619/71 betrifft unter Berücksichtigung der geografischen Verteilung der betreffenden Flächen mindestens 5 v. H. der Erklärungen über die Aussaatflächen gemäß Artikel 5 und einen repräsentativen Vomhundertsatz der Beihilfeanträge gemäß Artikel 8.

(2) Werden bei mindestens 6 v. H. der durchgeführten Kontrollen erhebliche Unregelmäßigkeiten festgestellt, so wird die Kommission von den Mitgliedstaaten hierüber sowie über die ergriffenen Maßnahmen unverzüglich unterrichtet."

149 In Artikel 7 der Verordnung Nr. 1164/89 heißt es:

„Ergibt die Kontrolle gemäß Artikel 5 der Verordnung (EWG) Nr. 619/71, dass die erklärte Fläche

a) kleiner als die bei der Kontrolle festgestellte Fläche ist, so wird die festgestellte Fläche berücksichtigt;

b) größer als die bei der Kontrolle festgestellte Fläche ist, so wird unbeschadet etwaiger Sanktionen nach einzelstaatlichem Recht die festgestellte Fläche berücksichtigt, die um den Unterschied zwischen der ursprünglich erklärten und der festgestellten Fläche verringert wird, es sei denn, der betreffende Mitgliedstaat hält den Flächenunterschied für gerechtfertigt. In diesem Fall wird die festgestellte Fläche berücksichtigt.

Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission über die Maßnahmen, die sie zur Durchführung dieses Artikels erlassen haben."

150 Nach dem Zusammenfassenden Bericht 1994, auf den der Zusammenfassende Bericht 1995 verweist, waren die Kontrollen der Ausgaben in Spanien unzureichend; auch wurden die Gemeinschaftsvorschriften nicht ordnungsgemäß angewandt, weshalb die Kommission für die Haushaltsjahre 1994 und 1995 eine pauschale Berichtigung der Ausgaben um 10 % vornahm.

151 Laut dem Bericht führten die zuständigen Behörden die Verwaltungskontrollen der Flächen und Anträge nicht durch und entsprachen die durchgeführten Überprüfungen an Ort und Stelle nicht Artikel 5 der Verordnung Nr. 619/71, weil

die von den Prüfern erstellten Berichte ungenau waren und nicht versucht wurde, die geernteten und verkauften Mengen von Flachs und Hanf zu kontrollieren; außerdem wurde Artikel 7 Buchstabe b der Verordnung Nr. 1164/89 nicht richtig angewandt, weil allgemein Kontrollen fehlten, die festzustellen erlaubt hätten, ob die von den Beihilfeantragstellern vorgelegten Lieferverträge auch wirklich erfüllt worden seien; schließlich wurden die Bemühungen der verschiedenen Autonomen Regionen von den Zentralbehörden nicht koordiniert und kontrolliert, so dass sich das Verlustrisiko des EAGFL erhöhte. Die Kommission meint außerdem, dass die spanischen Behörden die im integrierten System gesammelten Daten, auch wenn die einschlägigen Vorschriften dies nicht verlangten, hätten nutzen müssen, da sich diese Daten für Kontrollzwecke als effizient erwiesen hätten.

152 Die spanische Regierung tritt diesen Feststellungen der Kommission überwiegend nicht entgegen, macht aber geltend, dass die Kommission die finanzielle Berichtigung zwar mit der Verwendung geringerer Saatmengen als den normalen und mit den sehr geringen Erträgen an Flachsstroh und -saatgut begründet habe, dass jedoch Artikel 4 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1164/89 in der damals geltenden Fassung nicht zur Erzielung bestimmter Erträge, sondern nur zur Durchführung der „üblichen Anbauarbeiten" verpflichtet habe, wobei die Verordnung diesen Begriff nicht definiert habe.

153 Hierzu weist die Kommission zu Recht darauf hin, dass die Verwendung geringer Saatmengen und die geringen Erträge vermuten lassen, dass Beihilfen für Flächen gewährt wurden, die nicht ordnungsgemäß bebaut worden waren, so dass die zuständigen Behörden die Zahlung der Beihilfen hätten ablehnen müssen.

154 Die spanische Regierung macht weiterhin geltend, dass es zur Zeit der streitigen Kontrollen keine Verpflichtung gegeben habe, Kontrollprüfungen mit den im Rahmen des integrierten Systems gesammelten Informationen vorzunehmen.

155 Auch wenn die gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen solche Kontrollprüfungen nicht vorschrieben, hätten sie dennoch durchgeführt werden müssen, wenn die Möglichkeit dazu bestand. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 sollen die Kontrollen nämlich sicherstellen, dass die vom EAGFL finanzierten Maßnahmen ordnungsgemäß durchgeführt wurden. Die Kontrollprüfungen hätten aber gerade dies gewährleisten können.

156 Die spanische Regierung macht schließlich geltend, dass sie ihren Verpflichtungen aus Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1164/89 nachgekommen sei, da mehr als 5 % der Anträge überprüft worden seien.

157 Dieser Hinweis auf die Durchführung einer ausreichenden Zahl von Kontrollen seitens der zuständigen Behörden ist für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung 1999/187 unerheblich, da sich die Beanstandungen der Kommission unstreitig auf die Qualität, nicht aber auf die Zahl dieser Kontrollen bezogen.

158 Demnach ist der Antrag der spanischen Regierung mit dem Ziel, den EAGFL mit bestimmten Ausgaben für Beihilfen für Faserflachs und Hanf zu belasten, zurückzuweisen.

Verzögerte Zahlungen in verschiedenen Bereichen

159 Dem Zusammenfassenden Bericht 1995 ist zu entnehmen, dass wegen verzögerter Zahlungen in den Bereichen landwirtschaftlicher Kulturpflanzen, der Rinderprämien und der Fette eine pauschale Berichtigung in Höhe von 3 362 203 596 ESP vorgenommen und dass außerdem die Entscheidung 1999/187 erlassen wurde, als die Schlichtungsstelle ihre Stellungnahme noch nicht abgegeben hatte.

160 Gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 296/96 der Kommission vom 16. Februar 1996 über die von den Mitgliedstaaten zu übermittelnden Angaben, zur monatlichen Übernahme der vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, finanzierten Ausgaben und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2776/88 (ABl. L 39, S. 5) wurde ein Teil dieses Betrages in Höhe von 1 951 844 235 ESP von den Vorschüssen abgezogen, die die Kommission den spanischen Behörden für die Monate November bis August des fraglichen Jahres gezahlt hatte. Der verbleibende Betrag in Höhe von 1 410 359 361 ESP wurde nicht von den Vorschüssen für die Monate September und Oktober des Jahres, sondern nach Maßgabe von Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 296/96 in der Rechnungsabschlussentscheidung für 1995 abgezogen. Weil die spanische Regierung einige Kürzungen der Kommission bei der Schlichtungsstelle angefochten hatte, die beim Erlass der Entscheidung 1999/197 ihre Ergebnisse noch nicht vorgelegt hatte, nahm die Kommission in diese Entscheidung einen „Negativvorbehalt" auf, mit dem sie sich das Recht vorbehielt, die Kürzungen nach Abschluss des Schlichtungsverfahrens zu überprüfen.

161 Die spanische Regierung meint, dass die Kommission, da das Schlichtungsverfahren noch nicht abgeschlossen gewesen sei, den Betrag von 1 410 359 361 ESP, der nicht von den monatlichen Vorschüssen abgezogen worden sei, nicht hätte in Abzug bringen dürfen. Die Entscheidung über die Erstattung dieses Betrages hätte verschoben und in eine spätere Rechnungsabschlussentscheidung einbezogen werden müssen.

162 Die Kommission erwidert hierauf, dass sie, wenn sie anstelle ihres „Negativvorbehalts" die Ausgaben für das Haushaltsjahr 1995 abgetrennt hätte, die entsprechenden Beträge dem Kläger sofort bis zum Abschluss des Schlichtungsverfahrens hätte auszahlen müssen. In der Mehrheit der Fälle würden die vorgeschlagenen Berichtigungen jedoch bestätigt, so dass der betroffene Mitgliedstaat die streitigen Beträge unverzüglich zurückzuzahlen habe. Aus diesen Gründen habe sie es bevorzugt, den Negativvorbehalt auszusprechen.

163 Eine Rechnungsabschlussentscheidung mit einem Negativvorbehalt ist nicht definitiv, weil die Kommission sie im Licht der Ergebnisse der Schlichtungsstelle überprüfen muss.

164 Ist nämlich das Schlichtungsverfahren noch nicht abgeschlossen oder wurden die in diesem Verfahren gewonnenen Erkenntnisse noch nicht umgesetzt, so ist die Kommission befugt, die Rechnungen auf der Grundlage der im Rechnungsabschlussverfahren erhaltenen Angaben abzuschließen und sich vorzubehalten, diese Entscheidung in einem späteren Rechnungsabschluss zu korrigieren (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 29. Januar 1998 in der Rechtssache C-61/95, Griechenland/Kommission, Slg. 1998, I-207, Randnr. 30).

165 Da die Kommission im vorliegenden Fall diese Vorgehensweise wählte, ist der Antrag der spanischen Regierung mit dem Ziel, den EAGFL mit den verzögerten Zahlungen zu belasten, zurückzuweisen.

166 Nach alledem ist die Entscheidung 1999/186 für nichtig zu erklären, soweit darin die Ausgaben des Königreichs Spanien aus der Zeit vor dem 12. März 1996 für Erzeugungsbeihilfen für Olivenöl von der gemeinschaftlichen Finanzierung ausgeschlossen werden. Die Entscheidung 1999/187 ist für nichtig zu erklären, soweit darin der Betrag von 1 355 544 657 ESP für gemäß der Regelung über die Zusatzabgabe für Milcherzeugnisse geschuldete Zinsen von der gemeinschaftlichen Finanzierung ausgeschlossen wird. Im Übrigen ist die Klage abzuweisen.

Kosten

167 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Königreich Spanien mit seinem Vorbringen zum größten Teil unterlegen ist, sind ihm gemäß dem entsprechenden Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Entscheidung 1999/186/EG der Kommission vom 3. Februar 1999 über den Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zu Lasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, getätigter Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung wird für nichtig erklärt, soweit darin die Ausgaben des Königreichs Spanien aus der Zeit vor dem 12. März 1996 für Erzeugungsbeihilfen für Olivenöl von der gemeinschaftlichen Finanzierung ausgeschlossen werden.**

2. **Die Entscheidung 1999/187/EG der Kommission vom 3. Februar 1999 über den Rechnungsabschluss der Mitgliedstaaten für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, im Haushaltsjahr 1995 finanzierten Ausgaben wird für nichtig erklärt, soweit darin der Betrag von 1 355 544 657 ESP für im Rahmen der Regelung über die Zusatzabgabe für Milcherzeugnisse geschuldete Zinsen von der gemeinschaftlichen Finanzierung ausgeschlossen wird.**

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

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

Macken Gulmann Schintgen

Skouris Cunha Rodrigues

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 21. März 2002.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Sechsten Kammer

F. Macken