SCHLUSSANTRÄGE DER FRAU GENERALANWALT CHRISTINE STIX-HACKL

vom 26. Juni 2003 [1]

Inhaltsverzeichnis

I — Einleitung I-12781

II — Rechtlicher Rahmen I-12782

III — Die angefochtenen Entscheidungen I-12786

A — Die Entscheidung 2000/362/EG I-12786

B — Die Entscheidung 2001/739/EG I-12788

C — Hintergrund beider Entscheidungen I-12789

IV — Zu den Prüfungsbefugnissen der Kommission I-12791

A — Vorbringen der Parteien I-12791

B — Rechtliche Würdigung I-12792

V — Zu den einzelnen Rügen der Kommission und ihren Rechtsfolgen I-12796

A — Vorbemerkungen I-12797

B — Rügen technischer Art der Kommission (Rechtssache C-293/00) I-12799

1. Einleitende Anmerkungen I-12799

2. Feststellung und Würdigung der Tatsachen durch die Kommission I-12799

a) Wesentliche Parteienvorbringen I-12800

— Zum Fehlen eines Notstandsplans I-12800

— Zur angeblich verspäteten amtlichen Bestätigung der KSP-Seuche .. I-12800

— Zu den Tierbewegungen in der Schutzzone I-12801

— Zur Keulungspolitik I-12802

— Zur fehlenden Einrichtung einer Schutzzone I-12804

1 — Originalsprache: Deutsch.

b) Würdigung I-12804

— Zum Fehlen eines Notstandsplans I-12804

— Zur angeblich verspäteten amtlichen Bestätigung der KSP-Seuche .. I-12805

— Zu den Tierbewegungen in der Schutzzone I-12806

— Zur Keulungspolitik I-12808

— Zwischenergebnis I-12811

C — Rügen finanziell-administrativer Art (Rechtssachen C-293/00 und C-501/01) I-12811

1. Auslegung des Begriffes „angemessene Entschädigung“ I-12811

a) Wesentliche Parteienvorbringen I-12811

b) Rechtliche Würdigung I-12812

2. Feststellung und Würdigung der Tatsachen durch die Kommission I-12813

a) In der Rechtssache C-293/00 ..... I-12813

i) Wesentliche Parteienvorbringen I-12813

ii) Rechtliche Würdigung I-12815

— Allgemeines I-12815

— Überhöhte Schätzung des Tierwerts in bestimmten Fällen I-12815

— Nicht nachvollziehbare Tierverschiebungen zwischen einzelnen Kategorien I-12816

— Überschätzung des Futtergewichts I-12817

— Gewährung einer doppelten Entschädigung I-12818

— Einrichtung eines Systems zur zweifachen Entschädigung I-12818

— Zusammenfassung und Ergebnis I-12818

b) In der Rechtssache C-501/01 ..... I-12819

i) Wesentliche Parteienvorbringen I-12819

ii) Rechtliche Würdigung I-12819

3. Verhältnismäßigkeit und Begründung der Rechtsfolge I-12821

a) Wesentliche Parteienvorbringen I-12821

i) Zur Verhältnismäßigkeit I-12821

ii) Zur Begründungspflicht I-12823

b) Rechtliche Würdigung ..... I - 12823
i) In der Rechtssache C-293/00 ..... I - 12824
— Zur Verhältnismäßigkeit ..... I - 12824
— Zur Begründung ..... I - 12825
ii) In der Rechtssache C-501/01 ..... I - 12826
VI — Kosten ..... I - 12828
VII— Ergebnis ..... I - 12829

I — Einleitung

1. 1997 und 1998 gab es in den Niederlanden eine Epidemie der klassischen Schweinepest (im Folgenden: KSP). Zur Tilgung dieser Epidemie traf die niederländische Regierung veterinäre Maßnahmen; darüber hinaus setzte sie außerordentliche Marktstützungsmaßnahmen um.

2. Das Gemeinschaftsrecht sieht die Möglichkeit einer finanziellen Beteiligung der Gemeinschaft an bestimmten Ausgaben der Mitgliedstaaten im Veterinärbereich vor, insbesondere, wenn diese Ausgaben zur Tilgung einer Seuche wie der KSP getätigt worden sind.

3. Die niederländische Regierung beantragte sowohl für das Jahr 1997 als auch für das Jahr 1998 eine Beteiligung der Gemeinschaft an ihren Ausgaben zur Tilgung der KSP. Die Kommission erachtet bestimmte Ausgaben als nicht erstattungsfähig; im Hinblick auf die erstattungsfähigen Ausgaben im Veterinärbereich traf sie zwei Entscheidungen [2] (im Folgenden: die angefochtenen Entscheidungen), mit welchen sie den Gesamtbetrag der gemeinschaftlichen Beteiligung an den Ausgaben der Niederlande im jeweiligen Jahr festsetzte. In diesem Zusammenhang bewertete sie sowohl die von nationalen Stellen verfolgte Tilgungsstrategie als auch die an die Tierhalter geleisteten Entschädigungen und kam zum Ergebnis, dass in diesem Zusammenhang Mehrkosten entstanden sind, welche nicht zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts gehen dürften. Die Kommission beschloss dementsprechend, die Beteiligung der Gemeinschaft an den von den Niederlanden gemeldeten Ausgaben um 25 % zu reduzieren.

4. Das Königreich der Niederlande hat beantragt, beide Entscheidungen aufzuheben,

2 — Entscheidung 2000/362/EG der Kommission vom 25. Mai 2000 zur Festsetzung des Gesamtbetrags der Finanzhilfe der Gemeinschaft zur Tilgung der Klassischen Schweinepest in den Niederlanden im Jahre 1997 (bekannt gegeben unter Aktenzeichen K[2000]1385) (ABl. L 129, S. 33); Entscheidung 2001/739/EG der Kommission vom 17. Oktober 2001 zur Festsetzung des Gesamtbetrags der Finanzhilfe der Gemeinschaft zur Tilgung der klassischen Schweinepest in den Niederlanden im Jahr 1998 (bekannt gegeben unter Aktenzeichen K[2001]3110) (ABl. L 277, S. 28).

soweit die Kommission die in Rede stehenden Ausgaben jeweils um 25 % pauschal gekürzt hat. Nach Ansicht der niederländischen Regierung entbehrt eine solche Kürzung jeglicher Rechtsgrundlage. Im Übrigen sei die Kommission von unzutreffenden Tatsachen ausgegangen, die sie darüber hinaus fehlerhaft gewürdigt habe. Die angefochtenen Entscheidungen seien weiters unverhältnismäßig und mit den Anforderungen des Vertrauensschutzes nicht in Einklang zu bringen. Schließlich seien sie ungenügend begründet.

II — Rechtlicher Rahmen

5. Die angefochtenen Entscheidungen stützen sich auf Artikel 3 Absätze 3 und 5 der Entscheidung 90/424/EWG des Rates vom 26. Juni 1990 über bestimmte Ausgaben im Veterinärbereich [3], die zuletzt durch die Entscheidung 94/370/EG des Rates [4] geändert worden ist (im Folgenden: Entscheidung 90/424).

6. Nach Artikel 3 Absatz 1 der Entscheidung 90/424 kommen die Bestimmungen dieses Artikels im Fall des Ausbruchs einer Tierseuche wie der klassischen Schweinepest im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zur Anwendung.

7. Artikel 3 Absatz 2 sieht Folgendes vor:

„Der betroffene Mitgliedstaat erhält eine finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft an der Seuchentilgung, sofern als Sofortmaßnahmen bei Seuchenverdacht zumindest eine Sperre über den betreffenden Betrieb verhängt und nach amtlicher Bestätigung der Seuche Folgendes veranlasst wurde:

— Keulung aller anfälligen, infizierten, seuchenkranken und seuchen- sowie ansteckungsverdächtigen Tierarten und deren unschädliche Beseitigung ...;

— Vernichtung verseuchter Futtermittel und verseuchter Geräte, sofern diese nicht gemäß dem dritten Gedankenstrich desinfiziert werden können;

— Reinigung und Desinfizierung des Betriebs sowie der sich im Betrieb befindenden Geräte sowie Ungezieferbekämpfung im Betrieb und an den Geräten;

— Einrichtung von Schutzzonen;

3 — ABl. L 224, S. 19.

4 — ... vom 21. Juni 1994 zur Änderung der Entscheidung 90/424/EWG über bestimmte Ausgaben im Veterinärbereich (ABl. L 168, S. 31).

— Vorkehrungen gegen die Seuchenverschleppung;

— Festsetzung einer Wartefrist für die Wiederaufstockung des Bestands nach der Keulung;

— zügige, angemessene Entschädigung der Tierhalter."

Nach Artikel 3 Absatz 3 der Entscheidung 90/424 teilt „[d]er betroffene Mitgliedstaat... der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten die gemäß den Gemeinschaftsvorschriften eingeleiteten Maßnahmen zur Meldung und Tilgung der Tierseuchen und ihre Ergebnisse unverzüglich mit. Im Rahmen des durch den Beschluss 68/361/EWG eingesetzten Ständigen Veterinärausschusses, nachstehend Ausschuss' genannt, wird die Lage schnellstmöglich geprüft. Über die spezifische finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft wird, unbeschadet der im Rahmen der entsprechenden gemeinsamen Marktorganisationen vorgesehenen Maßnahmen, nach dem Verfahren des Artikels 41 entschieden".

8. Die Höhe der finanziellen Beteiligung der Gemeinschaft ergibt sich aus Artikel 3 Absatz 5 der Entscheidung 90/424, wonach „[u]nbeschadet der im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisationen zu ergreifenden Marktstützungsmaßnahmen... die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft, die erforderlichenfalls gestaffelt wird, betragen [muss]:

— 50 % der Ausgaben des Mitgliedstaats für die Entschädigung der Bestandseigentümer für die Tötung und unschädliche Beseitigung seiner Tiere sowie gegebenenfalls deren Erzeugnisse, das Reinigen und Desinfizieren seines Betriebs und der Geräte, die Ungezieferbekämpfung im Betrieb und an den Geräten sowie die Vernichtung verseuchter Futtermittel und verseuchter Geräte gemäß Absatz 2 zweiter Gedankenstrich,

— 100 % der Ausgaben für Impfstoffe und 50 % für die Impfkosten, falls gemäß Absatz 4 die Durchführung von Impfungen beschlossen wurde".

9. Die Entscheidung 90/424 soll folglich eine Beteiligung der Gemeinschaft an den Ausgaben der Mitgliedstaaten zur Tilgung bestimmter Tierseuchen ermöglichen. Hintergrund dieser Beteiligung ist der Gedanke, dass rasche Maßnahmen eines Mitgliedstaats nach dem Ausbruch einer solchen Seuche auf seinem Gebiet letztlich im Interesse aller Mitgliedstaaten stehen.

10. Maßnahmen zur Bekämpfung von Tierseuchen können grundsätzlich sowohl der Gemeinsamen Agrarpolitik als auch der Gesundheitspolitik zugeordnet werden. Sie tragen nämlich zur Wahrung des Gleichgewichts auf den betreffenden Agrarmärkten bei, können aber auch gesundheitspolitische Züge annehmen, soferne die Seuche eine Gefahr für die menschliche Gesundheit darstellt [5].

11. Die Erzeugung von Schweinefleisch unterliegt einer Marktordnung, die im Falle einer Seuche um außerordentliche Marktstützungsmaßnahmen ergänzt werden kann. Daneben sind Maßnahmen im Veterinärbereich sowohl präventiver als auch kurativer Art vorgesehen. Die Bekämpfung der klassischen Schweinepest ist insbesondere Gegenstand der Richtlinie 80/217/EWG des Rates [6] (im Folgenden: Richtlinie 80/217), die nun durch die Richtlinie 2001/89/EG [7] ersetzt worden ist.

12. Artikel 9 der Richtlinie 80/217 in der Fassung der Richtlinie 91/685/EWG des Rates bestimmt auszugsweise:

„(1) Unmittelbar nach der amtlichen Bestätigung des Seuchenbefunds in einem Schweinehaltungsbetrieb grenzen die zuständigen Behörden um den Seuchenherd eine Schutzzone mit einem Mindestradius von 3 km und eine Überwachungszone mit einem Mindestradius von 10 km ab.

...

(4) In der Schutzzone werden folgende Maßnahmen getroffen:

a) schnellstmögliche Erhebung aller Schweinehaltungsbetriebe. ...;

b) Verbot der Umsetzung und Beförderung von Schweinen über öffentliche Verkehrs- und Privatwege. ...;

c) Verbot des Verkehrs von in der Schutzzone verwendeten Lastkraftwagen und sonstigen Fahrzeugen mit Ausrüstungen zur Beförderung von Schweinen oder sonstigen Tieren und von Materialien, die Träger von An-

5 — Daraus erklärt sich, dass der Amsterdamer Vertrag eine gesonderte Kompetenzgrundlage in Artikel 152 Absatz 4 EG geschaffen hat, „abweichend von Artikel 37" für „Maßnahmen in den Bereichen Veterinärwesen und Pflanzenschutz".

6 — ... vom 22. Jänner 1980 über Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der klassischen Schweinepest (ABl. L 47, S. 11). Diese Richtlinie wurde durch die Richtlinie 80/1274/EWG des Rates (ABl. L 375, S. 75), die Richtlinie 81/476/EWG des Rates (ABl. L 186, S. 20), die Richtlinie 84/645/EWG des Rates (ABl. L 339, S. 33), die Verordnung (EWG) Nr. 3768/85 des Rates (ABl. L 362, S. 8), die Richtlinie 85/586/EWG des Rates (ABl. L 372, S. 44), die Richtlinie 87/486/EWG des Rates (ABl. L 280, S. 21), die Richtlinie 91/685/EWG des Rates (ABl. L 377, S. 1) und die Entscheidung 93/384/EWG des Rates (ABl. L 166, S. 34) geändert.

7 — ... des Rates vom 23. Oktober 2001 über Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der klassischen Schweinepest (ABl. L 316, S. 5).

steckungsstoffen sein könnten (z. B. Futtermittel, Dung, Flüssigmist usw.) ...;

trieb verbracht werden, um zu einem Tierkörperverwertungsbetrieb oder einem Ort befördert zu werden, wo sie nach der Tötung verbrannt oder vergraben werden.

d) Verbot der Verbringung anderer Tierarten aus oder zu einem Betrieb, sofern nicht die Genehmigung der zuständigen Behörde vorliegt;

...

Es sind alle erforderlichen Vorkehrungen wie Reinigung und Entseuchung des Lastkraftwagens zu treffen, um einer transportbedingten Verschleppung des Seuchenvirus entgegenzuwirken.

e) Unterrichtung der zuständigen Behörde über alle in einem Betrieb verendeten oder erkrankten Schweine; die zuständige Behörde veranlasst die erforderlichen Untersuchungen auf Vorliegen der klassischen Schweinepest;

(9) Werden die Verbote gemäß Absatz 4 Buchstabe f und Absatz 6 Buchstabe f angesichts weiterer Seuchenfälle für länger als 30 Tage aufrechterhalten und treten infolgedessen Probleme bei der Schweinehaltung auf, so kann die zuständige Behörde auf begründeten Antrag des Bestandsbesitzers genehmigen, dass Schweine einen in der Schutzzone bzw. der Überwachungszone gelegenen Betrieb verlassen,

f) Verbot der Verbringung von Schweinen aus einem Haltungsbetrieb binnen 21 Tagen nach der Grobreinigung und Vordesinfektion des Seuchenbetriebes gemäß Artikel 10. Nach 21 Tagen kann die Genehmigung erteilt werden, dass die Schweine den Betrieb verlassen dürfen,

...

...

(8) Abweichend von Absatz 4 Buchstabe f... kann die zuständige Behörde genehmigen, dass Schweine aus einem Be-

Es sind alle erforderlichen Vorkehrungen wie Reinigung und Entseuchung des Lastkraftwagens zu treffen, um einer transportbedingten Verschleppung des Seuchenvirus entgegenzuwirken."

13. Nach Artikel 14b der Richtlinie 80/217 erstellt jeder Mitgliedstaat nach gewissen Kriterien einen Notstandsplan mit Maßnahmen, die bei Ausbruch der klassischen Schweinepest auf einzelstaatlicher Ebene zu treffen sind. Diese Pläne waren der Kommission zwecks Prüfung und — gegebenenfalls nach Vornahme von Änderungen — Genehmigung bis zum 1. Jänner 1993 vorzulegen.

14. Als horizontale Rechtsvorschrift ist weiters die Richtlinie 92/119/EWG des Rates [8] zu erwähnen.

III — Die angefochtenen Entscheidungen

A — Die Entscheidung 2000/362/EG

15. Gegenstand der Rechtssache C-293/00 ist die Entscheidung 2000/362/EG der Kommission vom 25. Mai 2000 zur Festsetzung des Gesamtbetrags der Finanzhilfe der Gemeinschaft zur Tilgung der Klassischen Schweinepest in den Niederlanden im Jahre 1997 (im Folgenden: erste angefochtene Entscheidung) [9].

16. Diese Entscheidung sieht Folgendes vor:

„*Artikel 1*

Der Gesamtbetrag der Finanzhilfe der Gemeinschaft zur Tilgung der Klassischen Schweinepest in den Niederlanden im Jahre 1997 wird auf 109 937 795 EUR festgesetzt.

Artikel 2

Der Restbetrag der Finanzhilfe der Gemeinschaft in Höhe von 35 507 928 EUR wird im Rahmen der Verfügbarkeit der Mittel nach und nach ausgezahlt.

Artikel 3

Diese Entscheidung ist an das Königreich der Niederlande gerichtet."

17. Die Erwägungsgründe lauten wie folgt:

„(1) 1997 sind in den Niederlanden Fälle von Klassischer Schweinepest gemeldet worden. Das Auftreten dieser Seuche stellt eine ernste Gefahr für die Schweinebestände der Gemeinschaft dar. Zur schnellstmöglichen Tilgung der Seuche kann die Gemeinschaft die betroffenen Mitgliedstaaten finanziell unterstützen.

8 — ... vom 17. Dezember 1992 mit allgemeinen Gemeinschaftsmaßnahmen zur Bekämpfung bestimmter Tierseuchen sowie besonderen Maßnahmen bezüglich der vesikulären Schweinekrankheit (ABl. L 62, S. 69).

9 — Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2000)1385 (ABl. L 129, S. 33).

(2) Am 22. Juni 1998 haben die Niederlande für sämtliche Ausgaben, die sie 1997 in ihrem Hoheitsgebiet getätigt haben, einen Erstattungsantrag eingereicht, der am 2. Juni 1999 durch einen neuen Antrag ersetzt wurde.

(3) Mit den Entscheidungen 98/25/EG und 1999/18/EG hat die Kommission den Niederlanden zur Tilgung der klassischen Schweinepest eine gemeinschaftliche Finanzhilfe gewährt. Im Rahmen dieser Entscheidungen wurden zwei erste Vorschüsse in Höhe von insgesamt 74 429 868 EUR gezahlt.

(4) Es ist angezeigt, den Gesamtbetrag der Gemeinschaftsfinanzierung festzusetzen.

(5) Die Kommission hat die Anwendung der einschlägigen Veterinärvorschriften der Gemeinschaft und die Erfüllung der Bedingungen für die Gemeinschaftsfinanzierung geprüft.

(6) Die Prüfung hat ergeben, dass nicht alle eingereichten Ausgaben bezuschusst werden können. Diese Ergebnisse werden von einem Bericht des Rechnungshofs bestätigt.

(7) Die ersten Bemerkungen der Kommission sind den zuständigen niederländischen Behörden am 13. Januar 1998 offiziell mitgeteilt worden.

(8) Weitere Bemerkungen sowie das Verfahren für die Berechnung der zuschussfähigen Ausgaben sind den genannten Behörden am 5. Mai 1999 bzw. am 29. Oktober 1999 offiziell mitgeteilt worden.

(9) Der Ständige Veterinärausschuss hat keine Stellungnahme abgegeben. Die Kommission hat dem Rat am 17. Februar 2000 gemäß Artikel 41 der Entscheidung 90/424/EWG diese Maßnahmen vorgeschlagen. Es war damit Sache des Rates, innerhalb von drei Monaten Stellung zu nehmen.

(10) Der Rat hat nicht in der gesetzten Frist Stellung genommen. Diese Maßnahmen sollten daher nunmehr durch die Kommission erlassen werden."

18. Das Königreich der Niederlande hat beantragt, die Entscheidung aufzuheben, soweit die Finanzhilfe der Gemeinschaft zur Tilgung der klassischen Schweinepest in den Niederlanden im Jahre 1997 um einen 25-prozentigen Abschlag gekürzt worden ist.

B — Die Entscheidung 2001/739/EG

19. Gegenstand der Rechtssache C-501/01 ist die Entscheidung 2001/739 der Kommission vom 17. Oktober 2001 zur Festsetzung des Gesamtbetrags der Finanzhilfe der Gemeinschaft zur Tilgung der klassischen Schweinepest in den Niederlanden im Jahre 1998 (im Folgenden: zweite angefochtene Entscheidung) [10].

20. Diese Entscheidung sieht Folgendes vor:

„*Artikel 1*

Der Gesamtbetrag der Finanzhilfe der Gemeinschaft zur Tilgung der klassischen Schweinepest in den Niederlanden im Jahr 1998 wird auf 6 277 156 EUR festgesetzt.

Artikel 2

Der Betrag gemäß Artikel 1 wird nach Erlass der vorliegenden Entscheidung ausgezahlt.

Artikel 3

Diese Entscheidung ist an das Königreich der Niederlande gerichtet."

10 — Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2001)3110 (ABl. L 277, S. 28).

21. Die Erwägungsgründe lauten wie folgt:

„(1) 1997 und 1998 gab es in den Niederlanden eine Epidemie der klassischen Schweinepest. Das Auftreten dieser Seuche stellt eine ernste Gefahr für die Schweinebestände der Gemeinschaft dar. Zur schnellstmöglichen Tilgung der Seuche kann die Gemeinschaft die betroffenen Mitgliedstaaten finanziell unterstützen.

(2) Nach den Ausbrüchen der klassischen Schweinepest 1997 hat die Kommission die Entscheidung 2000/362/EG zur Festsetzung des Gesamtbetrags der Finanzhilfe der Gemeinschaft zur Tilgung der klassischen Schweinepest in den Niederlanden im Jahr 1997 erlassen. Im Rahmen der Entscheidung wurden insgesamt 109 937 795 EUR gezahlt.

(3) Am 10. September 1999 haben die Niederlande für sämtliche Ausgaben, die sie 1998 in ihrem Hoheitsgebiet in Zusammenhang mit der Schweinepest getätigt haben, einen Erstattungsantrag eingereicht. Auf Bitten der Kommission haben die Niederlande am 6. Dezember 1999, am 7. Februar 2000 und am 21. April 2000 weitere diesbezügliche Informationen übermittelt.

(4) Die Kommission hat geprüft, ob alle gemeinschaftlichen Veterinärvorschriften eingehalten wurden und alle Bedingungen für eine finanzielle Unterstützung der Gemeinschaft erfüllt wurden.

(5) Die Prüfung hat ergeben, dass nicht alle eingereichten Ausgaben bezuschusst werden können. Dieses Ergebnis stimmt mit dem Sonderbericht des Rechnungshofs über die klassische Schweinepest und mit der Entscheidung 2000/362/EG überein.

(6) Die Anmerkungen der Kommission zum Antrag der Niederlande sind den zuständigen niederländischen Behörden am 11. Dezember 2000 offiziell mitgeteilt worden.

(7) Es ist nun angezeigt, den Gesamtbetrag der Gemeinschaftsfinanzierung in Zusammenhang mit den Ausbrüchen der klassischen Schweinepest in den Niederlanden im Jahr 1998 festzusetzen.

(8) Gemäß Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 des Rates werden Veterinär- und Pflanzenschutzmaßnahmen, die nach Gemeinschaftsvorschriften durchgeführt werden, aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, finanziert. Zum Zweck der Finanzkontrolle gelten die Artikel 8 und 9 der Verordnung (EG) Nr. 1258/1999.

(9) Der Ständige Veterinärausschuss hat keine befürwortende Stellungnahme abgegeben. Deshalb hat die Kommission dem Rat am 19. Juni 2001 gemäß Artikel 41 der Entscheidung 90/424/EWG diese Maßnahmen vorgeschlagen, und der Rat musste innerhalb von drei Monaten einen Beschluss fassen.

(10) Da der Rat innerhalb der vorgeschriebenen Frist keinen Beschluss gefasst hat, sollten diese Maßnahmen nun von der Kommission angenommen werden."

22. Das Königreich der Niederlande hat beantragt, die Entscheidung aufzuheben, soweit die Finanzhilfe der Gemeinschaft zur Tilgung der klassischen Schweinepest in den Niederlanden im Jahre 1998 um einen 25-prozentigen Abschlag der den Viehhaltern gewährten Entschädigung gekürzt worden ist.

C — Hintergrund beider Entscheidungen

23. Unbestritten ist, dass die niederländischen Behörden 1998 einen Antrag auf finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft an Veterinärmaßnahmen des Jahres 1997 über rund 884 Millionen NLG bei der Kommission eingereicht haben. Dieser Antrag bezieht sich auf Maßnahmen zur Bekämpfung der im Jahre 1997 ausgebrochenen KSP-Seuche, die im selben Jahr getroffen worden sind.

24. Nach der Entscheidung 90/424 können die Mitgliedstaaten grundsätzlich mit einer Kofinanzierung in Höhe von 50 % ihrer — dort näher beschriebenen — Ausgaben rechnen. Im vorliegenden Fall hat die Kommission jedoch die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft um 25 % reduziert.

25. Unbestritten ist ebenfalls, dass der Antrag der niederländischen Behörden im selben Zusammenhang für das Jahr 1998 einen Betrag von rund 63 Millionen NLG umfasste. Von diesem Betrag betrafen rund 22,5 Millionen NLG die Entschädigung der Tierhalter. Die Kommission hat die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft an den letztgenannten Ausgaben ebenfalls um 25 % reduziert.

26. Die genaue Begründung für die pauschale Reduzierung der finanziellen Beteiligung der Gemeinschaft an den Ausgaben der Niederlande im Jahr 1997 ist dem der Klageschrift beigefügten Schriftwechsel zu entnehmen [11]. Die Kommission übt einerseits Kritik an der Durchführung der Maßnahmen zur Seuchentilgung aus — so genannte Rügen technischer Art —; andererseits hält sie davon unabhängig die gewährten Entschädigungen an Tierhalter insgesamt für überhöht — so genannte Rügen finanziell-administrativer Art.

27. Die Rügen technischer Art gehen im Wesentlichen dahin, dass die Niederlande die Bedingungen für die Gewährung einer gemeinschaftlichen Kofinanzierung insbesondere aufgrund der Missachtung der Anforderungen aus der Richtlinie 80/217 nicht habe erfüllen können. In diesem Zusammenhang führt die Kommission das Fehlen eines Notstandsplans, die verspätete Feststellung des Seuchenausbruchs, die überhöhte Anzahl von Tierbewegungen in der Schutzzone zusammen mit einer unzureichenden Gewährleistung der Hygiene, die Aussetzung der vorbeugenden Räumung und die fehlende Einrichtung von Schutzzonen an.

28. Die Rügen finanziell-administrativer Art richten sich gegen die nach Ansicht der Kommission überhöhte, und damit nicht angemessene, Entschädigung der Tierhalter. Die Ermittlung des Tierwerts sei nicht zufriedenstellend verlaufen; Tiere hätten während des Ermittlungsvorgangs Kategorien gewechselt; das Futtergewicht sei ebenfalls überschätzt worden; für bestimmte Tiere seien mehrfach Entschädigungen geleistet worden.

29. Die Begründung für die Reduzierung der gemeinschaftlichen Beteiligung an den Ausgaben des Jahres 1998 ist ebenfalls dem der betreffenden Klageschrift beigefügten Schriftwechsel zu entnehmen [12]. Die Rügen der Kommission sind hier nur finanziell-administrativer Art: Die niederländischen Behörden hätten nicht sichergestellt, dass die für Sauen gewährten Entschädigungen

11 — Siehe insbesondere das Schreiben vom 29. Oktober 1999 der Kommission an die niederländische Regierung, Anlage 7 zur Klageschrift.

12 — Siehe insbesondere das Schreiben der Kommission vom 11. Dezember 2000 an die niederländische Regierung, Anlage 3 zur Klageschrift.

der tatsächlichen Anzahl von Sauen im jeweiligen Betrieb entsprachen. Zudem seien diese Entschädigungen spürbar von den vorhandenen Regelsätzen abgewichen. Bei Betrieben mit Mastschweinen sei deren Gewicht um 12,2 % überschätzt worden; bei geräumten Betrieben ermittelte die Kommission eine 17-prozentige Abweichung nach oben zwischen dem geschätzten Futtergewicht und dem festgestellten Futtergewicht in den Beseitigungszentren. Der Gesamtbetrag der an die Tierhalter geleisteten Entschädigungen habe wegen eines „Indexierungssystems" um 15,5 % zugenommen.

30. Gegen beide angefochtenen Entscheidungen macht die niederländische Regierung jeweils fünf Klagegründe geltend. Mit dem ersten Klagegrund wirft sie der Kommission jeweils vor, den Sachverhalt fehlerhaft gewürdigt zu haben. Die weiteren Klagegründe beziehen sich auf angebliche Rechtsfehler. Dabei wendet sich die niederländische Regierung sowohl gegen die Grundsatzentscheidung der Kommission, die gemeinschaftliche Beteiligung pauschal zu reduzieren, als auch gegen die Bemessung und Begründung dieser pauschalen Reduzierung.

31. Es erscheint demzufolge zweckmäßig, sich zunächst der Frage zu widmen, inwieweit die Kommission die Einhaltung der Bedingungen für die Gewährung einer gemeinschaftlichen Beteiligung nach Artikel 3 Absatz 2 der Entscheidung 90/424 überprüfen kann, und welche Rechtsfolgen eine fehlende Einhaltung dieser Bedingungen seitens eines Mitgliedstaats haben kann.

IV — Zu den Prüfungsbefugnissen der Kommission

32. Die Frage nach der rechtlichen Grundlage der streitigen pauschalen Abschläge stellt sich für beide Rechtssachen, wenn auch in etwas unterschiedlicher Form. Der entsprechende jeweils geltend gemachte zweite Klagegrund ist daher einer gemeinsamen Würdigung zu unterziehen.

A — Vorbringen der Parteien

33. Die *niederländische Regierung* vertritt die Ansicht, dass die Entscheidung 90/424 die Anwendung einer (pauschalen) finanziellen Berichtigung nicht erlaubt. Die Durchführung der durch Artikel 3 Absatz 5 der Entscheidung 90/424 vorgesehenen Maßnahmen begründet ihrer Ansicht nach einen Anspruch des jeweiligen Mitgliedstaats auf finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft in Höhe von 50 % der getätigten Ausgaben. Die betreffende Entscheidung stelle keine weitere Bedingung. Angesichts der Schwere der Krise im Anlassfall und der Komplexität der daraus resultierenden Lage sei die nachträgliche Feststellung von faktischen Fehlern und Fehlbeurteilungen unvermeidbar; solche Fehler seien aber nicht geeignet, Berichtigungen auszulösen.

34. Zudem verstoße die Anwendung einer pauschalen finanziellen Berichtigung ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage in der Entscheidung 90/424 gegen das Gebot der Rechtssicherheit.

35. Die *Kommission* betont, dass die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft die Einhaltung der in Artikel 3 Absatz 2 der Entscheidung 90/424 vorgesehenen Bedingungen voraussetze. Da diese Bedingungen in den vorliegenden Fällen nicht oder nicht ganz erfüllt waren, sei es ihr offen gestanden, die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft um den Betrag, der durch die Nichterfüllung der genannten Bedingungen verursacht worden sei, zu mindern.

38. Anlässlich ihrer Prüfung des Antrags ist die Kommission jedoch zu dem Schluss gekommen, dass die gemeldeten Ausgaben zum Teil auf eine Nichteinhaltung einschlägiger Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts bzw. auf unsachgemäße Entscheidungen im Rahmen der nationalen Seuchenbekämpfungspolitik zurückgehen. Die Kommission hat sich dementsprechend auf den Standpunkt gestellt, dass solche Mehrkosten nicht zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts gehen dürfen.

B — Rechtliche Würdigung

36. Nachdem die Niederlande verschiedene Maßnahmen zur Tilgung der im Jahr 1997 auf ihrem Staatsgebiet ausgebrochenen KSP-Seuche getroffen haben, haben sie entsprechend der Entscheidung 90/424 die Kofinanzierung dieser Maßnahmen durch die Gemeinschaft, und zwar für das Jahr 1997 einerseits und das Jahr 1998 andererseits, beantragt.

37. Der Anspruch der Niederlande auf Kostenbeteiligung ergibt sich unstreitig aus Artikel 3 Absatz 2 der Entscheidung 90/424, wonach „[d]er betroffene Mitgliedstaat... eine finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft an der Seuchentilgung [erhält], sofern als Sofortmaßnahmen bei Seuchenverdacht zumindest eine Sperre über den betreffenden Betrieb verhängt und nach amtlicher Bestätigung der Seuche" eine Reihe von weiteren, näher ausgeführten Maßnahmen veranlasst wurden.

39. In einem Sonderbericht [13] setzte sich auch der Rechnungshof kritisch sowohl mit dem Verhalten der Kommission während der Schweinepestkrise 1997/98 als auch mit der Durchführung einzelner Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten auseinander. Hinsichtlich der niederländischen Politik ist er im Wesentlichen zu den gleichen Schlüssen wie die Kommission gekommen.

40. Nach Durchführung eines Vorverfahrens entschied die Kommission, bei der Festsetzung der finanziellen Beteiligung der Gemeinschaft eine 25-prozentige Kürzung vorzunehmen. Es handelt sich unstreitig um einen pauschalen Abschlag. Dies rechtfertigt die Kommission damit, dass die genaue Ermittlung der aufgrund der Fehler auf nationaler Ebene für den Gemeinschaftshaushalt entstandenen Mehrkosten angesichts von Umfang und Komplexität der Krise nicht möglich gewesen sei.

13 — Sonderbericht Nr. 1/2000 über die klassische Schweinepest, zusammen mit den Antworten der Kommission (ABl. C 85, S. 1).

41. Dieses Vorgehen der Kommission erinnert an eine pauschale Berichtigung im Rahmen eines EAGFL-Rechnungsabschlussverfahrens. Ein solches Verfahren beruht allerdings auf einer klaren Rechtsgrundlage, nämlich der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates [14], welche durch die Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 des Rates [15] ersetzt worden ist. So bestimmen die Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b und 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70, dass der EAGFL, Abteilung Garantie, die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte finanziert, die *nach Gemeinschaftsvorschriften* im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte vorgenommen werden. Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c dieser Verordnung in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 1287/95 des Rates [16] regelt das Verfahren, das die Kommission anzuwenden hat, wenn sie feststellt, dass Ausgaben nicht in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt worden sind.

42. Im vorliegenden Fall geht es allerdings nicht um Ausgaben im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Agrarpolitik, die zur Gänze aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, zu finanzieren wären, sondern um Veterinärausgaben, die gemäß der Entscheidung 90/424 grundsätzlich nur zur Hälfte zu Lasten des EAGFL gehen können.

43. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die erste angefochtene Entscheidung zu den Ausgaben des Jahres 1997 keinen Bezug auf die Verordnung Nr. 729/70 nimmt. Insoweit unterscheidet sie sich von der zweiten angefochtenen Entscheidung: Deren achter Erwägungsgrund verweist nämlich auf Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1258/1999 des Rates, wonach Veterinär- und Pflanzenschutzmaßnahmen, die *nach Gemeinschaftsvorschriften* durchgeführt werden, aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, finanziert werden, sowie ferner darauf, dass die Finanzkontrolle den Artikeln 8 und 9 der Verordnung Nr. 1258/1999 unterliegt.

44. Vor diesem Hintergrund könnte sich die Frage stellen, ob die von der Kommission ausgeübte Kontrolle über die Vereinbarkeit der getätigten Ausgaben mit den einschlägigen Normen des Gemeinschaftsrechts zumindest hinsichtlich des Jahres 1997 über eine rechtliche Grundlage verfügt.

45. Diese Frage kann jedoch insoferne dahinstehen, als die niederländische Regierung jedenfalls in der mündlichen Verhandlung klar zu erkennen gegeben hat, dass sie nicht die Kontrollbefugnisse der Kommission, sondern vielmehr die aus den — ihrer Ansicht nach ohnehin fehlerhaften — Feststellungen der Kommission gezogenen Rechtsfolgen in Gestalt pauschaler Berichtigungen, grundsätzlich in Frage stellt.

46. Aber selbst wenn die niederländische Regierung die Kontrollbefugnisse der Kommission generell in Frage stellen würde, ergibt sich meines Erachtens nicht bereits aus der fehlenden Geltung der Verordnung Nr. 729/70 für Veterinärmaßnahmen, dass die erste angefochtene Entscheidung einer Rechtsgrundlage entbehrt, soweit darin die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft pauschal reduziert worden ist.

14 — ... vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13).

15 — ... vom 17. Mai 1999 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 160, S. 103).

16 — ... vom 22. Mai 1995 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 125, S. 1).

47. Denn nach Artikel 10 der anspruchsbegründenden Entscheidung 90/424 werden „die erforderlichen Mittel für die Maßnahmen dieses Kapitels... im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens festgesetzt", wobei Artikel 9 Absatz 1 dieser Entscheidung die Möglichkeit von Vor-Ort-Kontrollen der Kommission, „um sich über die *veterinärrechtlich ordnungsgemäße* Anwendung der vorgesehenen Maßnahmen zu vergewissern" (unsere Hervorhebung), ausdrücklich vorsieht. Ferner sieht Artikel 3 Absatz 3 dieser Entscheidung ausdrücklich vor, dass „[d]er betroffene Mitgliedstaat... der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten die *gemäß den Gemeinschaftsvorschriften* eingeleiteten Maßnahmen zur Meldung und Tilgung der Tierseuchen und ihre Ergebnisse unverzüglich mit[teilt]" (unsere Hervorhebung). Aus diesen Bestimmungen wird deutlich, dass auch die Entscheidung 90/424 — wenn auch nicht ausdrücklich — von einer Kontrollbefugnis der Kommission nicht nur hinsichtlich der formellen Ordnungsmäßigkeit, sondern auch hinsichtlich der Übereinstimmung der von den Zahlstellen der Mitgliedstaaten getätigten Ausgaben mit dem Gemeinschaftsrecht ausgeht.

48. Als Zwischenergebnis ist damit festzuhalten, dass die Kommission sowohl hinsichtlich des Jahres 1997 als auch des Jahres 1998 berechtigt war, die Vereinbarkeit der nationalen Veterinärmaßnahmen mit den einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts zu überprüfen. Daraus folgt, dass die Kommission die Gewährung der finanziellen Beteiligung auch nicht an zusätzliche Bedingungen geknüpft hat, indem sie sie von der Einhaltung der Bestimmungen u. a. der Richtlinie 80/217 abhängig gemacht hat.

49. Zu klären ist allerdings noch, welche Rechtsfolge einen Verstoß gegen die fraglichen Anforderungen des Gemeinschaftsrechts auslösen kann.

50. In der mündlichen Verhandlung hat die niederländische Regierung die Möglichkeit einer Rechtsfolge bei fehlender Einhaltung der Bedingungen für die Gewährung der gemeinschaftlichen Beteiligung an sich nicht bestritten, sie jedoch vom Nachweis eines qualifizierten Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht — wohl durch die Kommission — abhängig gemacht. Dabei hat die niederländische Regierung auf den Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten und die unvermeidlichen Fehleinschätzungen bei der Bekämpfung einer Tierseuche verwiesen.

51. Es genügt hier die Feststellung, dass die Nichteinhaltung der Bedingungen für die Gewährung der gemeinschaftlichen Beteiligung an Veterinärausgaben der Mitgliedstaaten im Prinzip nur die Ablehnung einer solchen Beteiligung zur Folge haben kann. Stellt die Kommission demnach fest, dass derartige Bedingungen nicht oder nicht vollständig erfüllt wurden, ist sie befugt, die entsprechenden Ausgaben von der Kofinanzierung auszuschließen.

52. Versucht die Kommission die Beteiligung der Gemeinschaft an Ausgaben des jeweiligen Mitgliedstaats entsprechend den wahrscheinlichen finanziellen Folgen der Verfehlungen zu reduzieren, handelt es sich für den betreffenden Mitgliedstaat jedenfalls um eine mildere Rechtsfolge.

53. Ich sehe daher durchaus Parallelen zu den Erwägungen des Gerichtshofes hinsichtlich der Zulässigkeit von pauschalen Berichtigungen betreffend Agrarausgaben: Grundlage hiefür ist das Arbeitsdokument Nr. VI/216/93 [17] (im Anschluss an den so genannten Belle-Bericht) der Kommission. Dieses Dokument enthält Leitlinien für den Fall, dass gegenüber einem Mitgliedstaat finanzielle Berichtigungen vorgenommen werden müssen. Die Methode eines pauschalen Prozentsatzes ist für schwierige Fälle vorgesehen: „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 ...“

17 — Dieses Dokument wurde zwischenzeitlich von einem weiteren Arbeitsdokument, Nr. VI/5330/97 der Kommission vom 23. Dezember 1993, ersetzt.

54. Der Belle-Bericht kodifiziert eine langjährige Praxis der Kommission, deren Grundsatz der Gerichtshof nicht beanstandet hat [18]. Der Gerichtshof ist hiebei davon ausgegangen, dass „in Fällen, in denen sich nicht feststellen lässt, in welchem Umfang eine mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbare nationale Maßnahme zu einer Erhöhung der Ausgaben bei einem Haushaltsposten des EAGFL geführt hat, [die Kommission] keine andere Wahl [hat], als die Finanzierung der gesamten fraglichen Ausgaben abzulehnen.... Bemüht sich die Kommission im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens, nicht die Finanzierung der gesamten Ausgaben abzulehnen, sondern Leitlinien aufzustellen, die nach Maßgabe dessen differenzieren, welche Gefahr für den EAGFL Kontrollmängel unterschiedlichen Grades darstellen, so muss der Mitgliedstaat belegen, dass diese Leitlinien willkürlich und unbillig sind“ [19].

55. Die Grundproblematik pauschaler Berichtigungen in der Agrarpolitik [20] ist auch hier, im Veterinärbereich, von Bedeutung: Einen gangbaren Weg zu finden zwischen einem als unverhältnismäßig empfundenen Ausschluss der Ausgabenfinanzierung und einer Entlastung des Gemeinschaftshaus-

18 — Siehe nur die Urteile vom 4. Juli 1996 in der Rechtssache C-50/94 (Griechenland/Kommission, Slg. 1996, I-3331), vom 1. Oktober 1998 in der Rechtssache C-242/96 (Italien/Kommission, Slg. 1998, I-5863) und vom 13. Juli 2000 in der Rechtssache C-243/97 (Griechenland/Kommission, Slg. 2000, I-5813).

19 — Urteil in der Rechtssache C-50/94 (zitiert in Fußnote 18), Randnrn. 26 ff.

20 — Siehe die Ansicht der Kommission in der Rechtssache C-50/94 (zitiert in Fußnote 18), Randnr. 24: „Die Kriterien des Belle-Berichts [stellen] eine Grundlage für eine Einigung in dem Sinne dar, dass ein Mittelweg eingeschlagen, nämlich ein Pauschalbetrag einbehalten werde, wenn es sich als unmöglich herausstelle, den Berichtigungsbetrag exakt zu bestimmen. Das erlaube sowohl die Beachtung des Gemeinschaftsrechts und die haushälterische Verwaltung der Gemeinschaftsmittel als auch die Berücksichtigung des verständlichen Wunsches der Mitgliedstaaten, über- und unverhältnismäßige Berichtigungen zu vermeiden.“

halts von Mehrkosten aufgrund mangelhafter nationaler Maßnahmen.

56. Der Gerichtshof hat pauschale Berichtigungen in der Entscheidungspraxis der Kommission nicht wegen fehlender Grundlage oder wegen Verstoßes gegen das Gebot der Rechtssicherheit beanstandet. Er ist vielmehr davon ausgegangen, dass die Leitlinien, auf welche pauschale Berichtigungen gestützt werden, zu einer Beweislastumkehr zugunsten der Kommission führen, indem der Mitgliedstaat zu belegen hat, dass sie willkürlich und unbillig sind.

57. Zwar fehlt es an solchen Leitlinien in Bezug auf Veterinärausgaben. Daraus ergibt sich aber nicht, dass die von der Kommission in den beiden angefochtenen Entscheidungen beschlossenen pauschalen Berichtigungen einer rechtlichen Grundlage entbehren, sondern — entsprechend der oben zitierten Rechtsprechung —, dass an die Kommission erhöhte Anforderungen hinsichtlich der Begründung der beschlossenen Berichtigungssätze zu stellen sind.

58. Die Zulässigkeit einer pauschalen Berichtigung hängt letztlich nur vom Nachweis ab, dass sich der Umfang einer Ausgabenerhöhung, die durch eine den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts nicht genügende nationale Maßnahme verursacht wurde, nicht feststellen lässt. In Fällen wie den vorliegenden ist es offensichtlich, dass sich der Verlauf der KSP bei Verfolgung einer anderen — den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts genügenden — Veterinärpolitik nicht mit hinreichender Sicherheit abschätzen lässt. Hinsichtlich der so genannten Rügen finanziell-administrativer Art steht der dem Mitgliedstaat zukommende Ermessensspielraum einer genauen Festlegung der Mehrkosten, bei angemessener Entschädigung der Tierhalter, ebenfalls entgegen. Ich sehe daher keine grundsätzlichen Bedenken gegen die vorliegende Anwendung von pauschalen Berichtigungen.

59. Offen bleibt vorerst die Frage, ob die Kommission den jeweiligen pauschalen Berichtigungssatz auf einschlägige Tatsachen gestützt hat, welche den Schluss zulassen, dass die nationalen Maßnahmen zur Erfüllung der Bedingungen nach Artikel 3 Absatz 2 der Entscheidung 90/424 nicht ausreichen, und ihn hinreichend begründet hat.

60. Ich komme zum Ergebnis, dass in beiden Rechtssachen der jeweils zweite Klagegrund, soweit er sich auf das angebliche Fehlen einer Rechtsgrundlage bezieht, und der jeweils vierte Klagegrund wegen angeblicher Verletzung des Gebots der Rechtssicherheit als unbegründet zurückzuweisen sind.

V — Zu den einzelnen Rügen der Kommission und ihren Rechtsfolgen

61. Die Niederlande halten die angefochtenen Entscheidungen auch deswegen für

rechtswidrig, weil die Kommission sich hiebei auf falsche Tatsachen gestützt habe (jeweils erster Klagegrund) und, weil sie rechtsfehlerhafte Schlüsse aus diesen Tatsachen gezogen habe (jeweils zweiter Klagegrund). Darüber hinaus wird geltend gemacht, dass die Entscheidungen unverhältnismäßig (jeweils dritter Klagegrund) und unzureichend begründet seien (jeweils fünfter Klagegrund).

62. Da die Parteien selbst zwischen Rügen technischer Art und Rügen finanziell-administrativer Art unterscheiden, sollen diese Klagegründe für beide Arten getrennt geprüft werden. Zuvor erscheint es jedoch zweckmäßig, grundsätzliche Erwägungen hinsichtlich der Intensität der vom Gerichtshof ausgeübten Kontrolle sowie hinsichtlich der Beweislastverteilung vorzunehmen.

A — Vorbemerkungen

63. Die rechtliche Beurteilung des Kommissionsvorgehens wirft mehrere Fragen auf: Zunächst ist anzumerken, dass die Grundlage für den Anspruch auf Beteiligung der Gemeinschaft an nationalen Ausgaben — Artikel 3 Absatz 2 der Entscheidung 90/424 — zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe beinhaltet, wie etwa „Sofortmaßnahmen", „Vorkehrungen" oder „zügige, angemessene Entschädigung". Die Ausfüllung dieser Rechtsbegriffe stellt eine — an sich — unproblematische Auslegungsaufgabe des Gerichtshofes dar. Soferne man aber den Maßstab für die Beurteilung der Einhaltung der durch Artikel 3 Absatz 2 der Entscheidung 90/424 genannten Bedingungen insbesondere in der Richtlinie 80/217 sucht, ist festzustellen, dass diese Richtlinie zwar zur Harmonisierung der Veterinärpolitik der Mitgliedstaaten in Bezug auf die KSP beigetragen hat, den Mitgliedstaaten aber weiterhin einen weiten Ermessensspielraum hinsichtlich der Auswahl der zu treffenden Maßnahmen überlässt. In den vorliegenden Rechtssachen ist z. B. unbestritten, dass das Gemeinschaftsrecht keine Pflicht zur vorbeugenden Keulung von Tieren enthält. Es ist gleichermaßen unbestritten, dass es grundsätzlich dem Mitgliedstaat obliegt, die Höhe der Entschädigungen an die Tierhalter — freilich innerhalb der Grenzen der Angemessenheit — zu bestimmen.

64. Vor diesem Hintergrund wird klar, dass die Frage im Mittelpunkt der vorliegenden Rechtssachen nicht nur eine der Auslegung der Entscheidung 90/424 und der Richtlinie 80/217, sondern auch eine nach den Schranken des Ermessensspielraums der Mitgliedstaaten sein wird.

65. Hiezu fällt auf, dass die Kommission bei der Beurteilung der in Rede stehenden Maßnahmen der niederländischen Regierung Zweckmäßigkeitserwägungen einfließen hat lassen, die über eine schlichte Prüfung der Einhaltung gemeinschaftlicher Vorgaben durch nationale Stellen hinausgehen. So leitet die Kommission die Nichterfüllung der Bedingungen für eine finanzielle Beteiligung nicht nur aus einer direkten Verletzung des Gemeinschaftsrechts ab, sondern auch und vor allem —

etwa im Rahmen der Diskussion um die Aussetzung der vorbeugenden Keulung — aus der fehlenden Zweckmäßigkeit der nationalen Maßnahmen.

66. Für den Umfang der gerichtlichen Überprüfung ist dabei von maßgeblicher Bedeutung, ob die Kommission den entsprechenden Ermessensspielraum des betreffenden Mitgliedstaats hinreichend berücksichtigt hat. Es ist nämlich nicht Aufgabe des Gerichtshofes, sich über die Veterinärpolitik zu äußern, die hätte verfolgt werden sollen. Er hat sich vielmehr auf die Kontrolle eines allfälligen offensichtlichen Beurteilungsfehlers der Kommission zu beschränken. Die Notwendigkeit einer solchen eingeschränkten Kontrolle ergibt sich unmittelbar aus dem dem jeweiligen Mitgliedstaat an sich zustehenden Ermessen bei der Festlegung seiner Strategie zur Seuchentilgung einerseits und bei der Festsetzung der an die Tierhalter zu leistenden Entschädigungen andererseits [21].

67. Der Umfang unserer gerichtlichen Überprüfung wirkt sich nämlich unmittelbar auf die Beweislastverteilung aus: Es ist Sache des Mitgliedstaats nachzuweisen, dass der Kommission ein offensichtlicher Beurteilungsfehler unterlaufen ist. Soferne der Mitgliedstaat diesen Nachweis in Bezug auf die Feststellungen der Kommission nicht erbringt, kann es ihm auch nicht gelingen, die entsprechende Entscheidung zu Fall zu bringen, indem er behauptet, dass die von der Kommission herangezogenen Fälle Einzelfälle seien, die allgemeine Schlüsse nicht zuließen.

68. Ergänzend sei dazu auf die Rechtsprechung zum EAGFL-Rechnungsabschlussverfahren verwiesen, wonach „der Mitgliedstaat am besten in der Lage ist, die für den Rechnungsabschluss des EAGFL erforderlichen Angaben beizubringen und nachzuprüfen, sodass es ihm obliegt, die Richtigkeit seiner Kontrollen oder seiner Zahlen eingehend und vollständig nachzuweisen und so gegebenenfalls die Fehlerhaftigkeit der Behauptungen der Kommission darzutun“ [22].

69. Sofern sich hier herausstellen sollte, dass die von der Kommission geäußerten Rügen nicht offensichtlich unbegründet sind — sei es wegen einer falschen Auslegung des Gemeinschaftsrechts oder wegen unrichtiger Tatsachenfeststellungen — wäre schließlich zu überprüfen, ob die von der Kommission beschlossenen Rechtsfolgen in Gestalt der pauschalierten Reduzierung der gemeinschaftlichen finanziellen Beteiligung ihrer Schwere nach im Lichte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und

21 — Es ist ohne Mühe der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes zu entnehmen, dass eine eingeschränkte Kontrolle dort anzuwenden ist, wo den Gemeinschaftsorganen — oder den Mitgliedstaaten — ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt wird. Siehe etwa im dem Veterinärbereich verwandten Arzneimittelbereich: „... ein Gemeinschaftsorgan, das komplexe Bewertungen vorzunehmen hat,... [verfügt] nach gefestigter Rechtsprechung über ein weites Ermessen, dessen Ausübung einer beschränkten gerichtlichen Nachprüfung unterliegt, die sich nur darauf erstreckt, ob die fragliche Maßnahme mit einem offensichtlichen Irrtum oder Ermessensmissbrauch behaftet ist oder ob die zuständige Behörde die Grenzen ihres Ermessensspielraums offensichtlich überschritten hat“ — Urteil des Gerichts vom 26. November 2002 in den verbundenen Rechtssachen T-74/00, T-76/00, T-83/00, T-84/00, T-85/00, T-132/00, T-137/00 und T-141/00 (Artegodan GmbH u. a., Slg. 2002, II-4945) mit Verweis auf die Urteile des Gerichtshofes vom 24. November 1993 in der Rechtssache C-405/92 (Mondiet, Slg. 1993, I-6133, Randnr. 32), vom 5. Mai 1998 in der Rechtssache C-180/96 (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1998, I-2265, Randnr. 97) und vom 21. Jänner 1999 in der Rechtssache C-120/97 (Upjohn, Slg. 1999, I-223, Randnr. 34).

22 — Siehe zuletzt das Urteil vom 9. Jänner 2003 in der Rechtssache C-157/00 (Griechenland/Kommission, Slg. 2003, I-153, Randnr. 16).

des Begründungserfordernisses unbedenklich erscheinen.

70. Ich habe mich bereits dafür ausgesprochen, pauschale Berichtigungen grundsätzlich zuzulassen [23]. Da die pauschalen Kürzungen aber hier nicht auf im Voraus definierten Kriterien — wie etwa denjenigen des Belle-Berichts — beruhen, sind erhöhte Anforderungen an ihre Begründung — auch und gerade im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung — zu stellen. Nicht übersehen werden darf hiebei auch, dass die Kommission selbst nach der Rechtsprechung [24] über einen gewissen Ermessensspielraum verfügt.

B — Rügen technischer Art der Kommission (Rechtssache C-293/00)

1. Einleitende Anmerkungen

71. Die Kommission hat Rügen technischer Art nur für das Jahr 1997 geltend gemacht. Sie kritisiert in diesem Zusammenhang die von der niederländischen Regierung verfolgte Strategie zur Seuchentilgung.

72. Ein offensichtlicher Beurteilungsfehler der Kommission in diesem Zusammenhang könnte sich daraus ergeben, dass sie sich auf offensichtlich unrichtige Tatsachen oder auf eine offensichtlich falsche Auslegung der einschlägigen Bestimmungen gestützt hat. Ich werde mich zunächst dieser Frage widmen.

23 — Siehe oben, Nrn. 49 ff.

24 — Siehe hiezu die Schlussanträge von Generalanwalt Geelhoed vom 6. März 2001 in der Rechtssache C-375/99 (Spanien/Kommission, Urteil vom 13. September 2001, Slg. 2001, I-5983, Nr. 24).

73. Die niederländische Regierung wendet sich aber auch gegen die Höhe der von der Kommission beschlossenen Reduzierung der finanziellen Beteiligung. Hiezu macht sie im Wesentlichen einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (jeweils dritter Klagegrund) und gegen die Begründungspflicht (jeweils fünfter Klagegrund) geltend. Da ihre Argumente sich insoweit aber nicht von ihren Argumenten betreffend die Rügen finanziell-administrativer Art unterscheiden, werde ich den jeweils dritten und fünften Klagegrund im Rahmen meiner Ausführungen zu letzteren Rügen gemeinsam prüfen.

2. Feststellung und Würdigung der Tatsachen durch die Kommission

74. Mit ihrem ersten Klagegrund rügt die niederländische Regierung in beiden Verfahren Tatsachenfeststellungen der Kommission. Ebenso rügt sie mit ihrem zweiten Klagegrund — über das angebliche Fehlen einer Rechtsgrundlage hinaus — im Einzelnen auch die rechtliche Würdigung der Kommission. Soweit die niederländische Regierung die Feststellungen der Kommission aus deren Kontrollbesuchen nicht bestreitet, macht sie im Wesentlichen geltend, dass sie sich auf Einzelfälle beziehen. Die Kommission habe zu Unrecht versucht, die Ergebnisse zu verallgemeinern, um die streitige finanzielle Berichtigung zu begründen. Soferne die Kommission sich auf den einschlägigen rechtlichen Rahmen beziehe, könne nur eine rechtsfehlerhafte Auslegung dieser Vorschriften zur Anwendung der streitigen finanziellen Berichtigung führen.

75. Soferne das Vorbringen der niederländischen Regierung im Rahmen ihres jeweils zweiten Klagegrundes sich auf eine Wiederholung der im Rahmen des jeweils ersten Klagegrundes artikulierten Bedenken beschränkt, möchte ich beide Klagegründe aufgrund des offensichtlich engen Zusammenhangs einer gemeinsamen Prüfung unterziehen.

a) Wesentliche Parteienvorbringen

— Zum Fehlen eines Notstandsplans

76. Die *niederländische Regierung* gibt zu, dass es zum Zeitpunkt des Ausbruchs der KSP-Seuche keinen Notstandsplan im Sinne des Artikels 14b der Richtlinie 80/217 gegeben hat. Sie betrachtet dies jedoch als formelle Unterlassung, die sich auf die Effizienz der Bekämpfung der Schweinepest nicht ausgewirkt habe. Sie fügt hinzu, dass das zum Zeitpunkt des Seuchenausbruchs in den Niederlanden vorhandene Draaiboek Varkenpest (Drehbuch Schweinepest) den Anforderungen an einen Notstandsplan genügte. Die Regeln aus diesem Dokument wurden erst später als Notstandsplan (mit dem genannten Drehbuch im Anhang) der Kommission vorgelegt, die diese auch per 30. März 1999 genehmigte.

77. Im Hinblick auf die sich daraus ergebenden rechtlichen Konsequenzen vertritt die niederländische Regierung die Ansicht, dass die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft nicht an die Aufstellung eines Notstandsplans geknüpft ist.

78. Die *Kommission* stellt fest, dass das Fehlen eines genehmigten Notstandsplans zum Zeitpunkt des Seuchenausbruchs nicht bestritten wird. Es sei unmaßgeblich, dass die niederländischen Behörden bei der Bekämpfung der KSP-Seuche entsprechend dem Notstandsplan für Maul- und Klauenseuche gehandelt hätten, da letzterer Plan die Besonderheiten der Schweinezucht in den Niederlanden — d. h. die hohe Schweinedichte und die große Anzahl an Betrieben — nicht berücksichtigen konnte. Sie bemerkt weiters, dass sie vor Seuchenausbruch vom so genannten Drehbuch nicht in Kenntnis gesetzt worden sei. Der Gegenerwiderung ist weiters zu entnehmen, dass die Kommission einen Notstandsplan insoferne für unverzichtbar hält, als ein solcher ihrer Ansicht nach das Risiko von Mängeln bei der Seuchenbekämpfung verringert hätte.

79. Die Notwendigkeit eines Notstandsplans ergebe sich aus Artikel 14b der Richtlinie 80/217. Die Aufstellung eines solchen Planes stelle eine Vorkehrung gegen die Seuchenverschleppung im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 fünfter Spiegelstrich dar.

— Zur angeblich verspäteten amtlichen Bestätigung der KSP-Seuche

80. Die *niederländische Regierung* bestreitet den Vorwurf, wonach die KSP verspätet amtlich bestätigt worden sei. Zu dieser Ansicht sei die Kommission im Nachhinein aufgrund späterer Erkenntnisse gekommen.

81. Die *Kommission* erinnert daran, dass der Ausbruch der KSP am 4. Februar 1997 um 12 Uhr amtlich bestätigt worden ist. 36 Betriebe seien zu diesem Zeitpunkt bereits infiziert gewesen, 18 Betriebe davon seit Jänner. Wäre die Krankheit früher festgestellt und wären sofort geeignete Maßnahmen eingeleitet worden, hätte die Seuche eine geringere Anzahl von Betrieben betroffen.

82. Die Kommission legt weiters dar, dass am Vormittag des 3. Februar 1997 der Verdacht auf Schweinepest feststand. Dennoch sei bis zum darauf folgenden Tag 12 Uhr gewartet worden, um die Krankheit amtlich zu bestätigen, und es sei weitere 12 Stunden gewartet worden, um das Verbringungsverbot in Kraft zu setzen. Diese Versäumnisse hätten die Ausbreitung der Seuche erheblich erleichtert.

83. Die Kommission gibt zwar zu, dass die Feststellung der Schweinepest in einem Betrieb mit Schwierigkeiten einhergehe, verweist jedoch darauf, dass die festgestellten Symptome sowie der Ausbruch der Seuche in deutschen Gebieten, mit welchen die Niederlande rege Handelsbeziehungen pflegen, die niederländischen Behörden dazu hätten veranlassen müssen, den Verdacht zügiger anzuzeigen und die gemäß Artikel 4 der Richtlinie 80/217 erforderlichen amtlichen Untersuchungen einzuleiten.

84. In rechtlicher Hinsicht hält die Kommission fest, dass entsprechend dem einleitenden Satz des Artikels 3 Absatz 2 der Entscheidung 90/424 die erforderlichen Maßnahmen mit sofortiger Wirkung umzusetzen seien. Nach ihren Feststellungen habe die Verhängung des Verbringungsverbots aber keinen sofortigen Charakter gehabt. Ferner sei der Verdacht oder das Vorliegen der Schweinepest entgegen Artikel 3 der Richtlinie 80/217 der zuständigen Behörde nicht unverzüglich gemeldet worden.

— Zu den Tierbewegungen in der Schutzzone

85. Die *niederländische Regierung* macht geltend, dass sie alles in ihrer Macht Stehende getan habe, um die Anzahl der Tierbewegungen in der Schutzzone zu minimieren. Transportverbote seien entsprechend der Richtlinie 80/217 erlassen und ergänzende Transportverbote beschlossen worden. Deren Einhaltung sei rigoros überwacht worden. Die Kommission verkenne den Umstand, dass ein wesentlicher Teil der Tierbewegungen für die Erfüllung der Ankaufspolitik nach der Verordnung (EG) Nr. 413/97 der Kommission[25] erforderlich oder unter veterinären Gesichtspunkten gerechtfertigt war. Sie behaupte zu Unrecht, dass die hygienischen Vorkehrungen unzureichend gewesen seien.

86. Die *Kommission* legt dar, dass die niederländischen Behörden Tierverbringungen in mehreren zehntausend Fällen erlaubt hätten, was weit über das hinausgehe, was Artikel 9 Absatz 8 der Richtlinie 80/217

25 — ... vom 3. März 1997 mit Sondermaßnahmen zur Stützung des Schweinemarkts in den Niederlanden (ABl. L 62, S. 26).

erlaube. Die hygienischen Vorkehrungen während der Transporte seien unzureichend gewesen. Die niederländische Regierung habe nicht dargelegt, inwiefern ihre Feststellungen betreffend die Tierbewegungen fehlerhaft gewesen seien.

87. In rechtlicher Hinsicht erinnert die Kommission daran, dass Artikel 9 Absätze 8 und 9 der Richtlinie 80/217 Tierbewegungen in der Schutzzone nur als Ausnahme zulassen. Die niederländischen Behörden hätten hiebei dem Erfordernis, der Verschleppung des Virus vorzubeugen, nicht hinreichend Rechnung getragen. Die hinsichtlich der Reinigung und Entseuchung der Lastkraftwagen festgestellten Mängel seien weiters ausdrücklich durch Artikel 9 Absatz 8 der Richtlinie 80/217 gedeckt.

— Zur Keulungspolitik

88. Die *niederländische Regierung* widerspricht den Behauptungen, wonach sie eine nicht nachvollziehbare Keulungspolitik verfolgt hätte. Die Aussetzung der entsprechenden Maßnahmen sei auf Anraten von Veterinärexperten erfolgt. Angesichts der damals beschränkten Ausbreitung der Seuche hatten diese Experten vor dem Verlust wertvoller epidemiologischer Daten durch die undifferenzierte Anwendung von vorbeugenden Keulungsmaßnahmen — und vor den damit einhergehenden Schwierigkeiten bei Diagnose und Bekämpfung des Virus — gewarnt. Als Anfang April 1997 jedoch klar wurde, dass die Krankheit einen bedrohlicheren Verlauf angenommen hatte als angenommen, wurde sofort beschlossen, die vorbeugenden Keulungen erneut zu veranlassen.

89. Die *Kommission* hält die vorbeugende Keulung für ein wichtiges Mittel zur Vermeidung der Seuchenverschleppung, insbesondere in Gebieten mit hoher Schweinedichte wie in den Niederlanden. Sie erkennt gleichwohl an[26], dass das Gemeinschaftsrecht keine Pflicht zur vorbeugenden Schlachtung normiert. Die Schranke des insoweit vorhandenen Ermessens der Mitgliedstaaten liege jedoch in dem, was zur Seuchenbekämpfung objektiv notwendig sei. Zum fraglichen Zeitpunkt war die Zweckmäßigkeit einer vorbeugenden Keulungspolitik in Gebieten mit hoher Schweinedichte sowohl der Kommission als auch dem Ständigen Veterinärausschuss (im Folgenden: Ausschuss) bekannt.

90. Die Kommission führt die unkontrollierte Ausbreitung der Seuche insbesondere auf die Aussetzung der vorbeugenden Keulung zurück. Sie macht zudem geltend, dass ihr die Entscheidung über diese Aussetzung erst im Laufe des Monats März 1997 mitgeteilt worden ist — und nicht, wie von der niederländischen Regierung behauptet, während der Ausschusssitzung vom 19. Februar 1997.

91. Unbestritten sei, dass die niederländischen Behörden mit der vorbeugenden

26 — Gegenerwiderung, Randnr. 55.

Räumung von Betrieben in der Nähe verseuchter Betriebe angefangen, diese aber im Zeitraum zwischen dem 13. Februar 1997 und dem 14. oder 15. April 1997 ausgesetzt hätten. Im Übrigen habe es verschiedene Räumungszonen gegeben und die vorbeugenden Räumungen haben nicht immer innerhalb von angemessenen Fristen stattgefunden.

92. Aus alledem ergebe sich, dass die vorbeugende Keulung als Mittel zur Seuchentilgung nicht konsequent angewendet worden sei. Selbst wenn vorbeugende Räumungen vorgenommen worden sind, seien bestimmte Betriebe trotz deren Nähe zu einem Seuchenherd von der Räumung nicht erfasst worden.

93. Diese inkonsistente Politik habe erhebliche Mehrkosten zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts verursacht. Zur Berechnung dieser Kosten habe sich die Kommission auf eine Studie der Landbouwuniversiteit Wageningen gestützt. Diese Studie beschreibt, welche Auswirkungen systematische vorbeugende Räumungen auf den Verlauf der Epidemie gehabt hätten, und beziffert die Mehrkosten zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts auf rund 69 Millionen Euro.

94. Die *niederländische Regierung* betont dagegen, dass die besagte Studie vor allem gezeigt habe, dass die Gemeinschaftsregelung zur Bekämpfung der KSP angesichts der modernen intensiven Schweinehaltung überholt sei. Soweit sie die Nützlichkeit einer vorbeugenden Schlachtung hervorhebt, könne diese Studie zwar zur Überarbeitung der bestehenden Regelung, nicht jedoch zur Würdigung der von den niederländischen Behörden 1997 und 1998 getroffenen Maßnahmen dienen. Soweit die Kommission sich zum Kausalitätsnachweis zwischen Aussetzung der vorbeugenden Räumungen und Epidemieverlauf sowie zur Berechnung der Mehrkosten darauf gestützt habe, sei zu bemerken, dass die Studie eine Simulation darstelle, welche sich auf die Maul- und Klauenseuche, nicht aber auf die KSP-Seuche beziehe.

95. Hiezu unterstreicht die *Kommission*, dass sie ihre Rügen unmittelbar auf die einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts gestützt hat. Sie habe sich daher insoferne nicht auf die Simulation in der streitigen Studie gestützt.

96. In rechtlicher Hinsicht hält die Kommission die zweimonatige Aussetzung vorbeugender Räumungen in Betrieben nahe an verseuchten Betrieben und die Anwendung einer ihrer Ansicht nach inkonsistenten Politik in weiterer Folge für eine Verkennung der Artikel 3 Absatz 2 und 5 Absatz 2 der Richtlinie 80/217 durch die niederländischen Behörden. Diese hätten darüber hinaus gegen die Anzeigepflicht nach Artikel 3 Absatz 3 der Entscheidung 90/424 verstoßen.

— Zur fehlenden Einrichtung einer Schutzzone

97. Anlässlich der mündlichen Verhandlung haben die Parteien zu erkennen gegeben, dass sie eine Entscheidung des Gerichtshofes hierüber nicht mehr für nötig halten.

b) Würdigung

— Zum Fehlen eines Notstandsplans

98. Vorauszuschicken ist, dass die Parteien sich über das Fehlen eines Notstandsplans im Sinne von Artikel 14b der Richtlinie 80/217 zum Zeitpunkt des Seuchenausbruchs einig sind. Uneinig sind sie vielmehr über die rechtliche Bedeutung dieser Tatsache.

99. Nach Ansicht der niederländischen Regierung stelle das Bestehen eines solchen Plans keine Voraussetzung für die Gewährung der finanziellen Beteiligung der Gemeinschaft dar. Nur hilfsweise trägt sie vor, dass sie nach entsprechenden gleichwertigen Plänen gehandelt habe, sodass das Fehlen eines Notstandsplans lediglich als formaler Fehler einzustufen sei.

100. Die Kommission hebt die den Mitgliedstaaten durch Artikel 14b der Richtlinie 80/217 auferlegte Verpflichtung hervor, ihr zum 1. Jänner 1993 Notstandspläne für die Schweinepest vorzulegen. Da nach Artikel 3 Absatz 2 der Entscheidung 90/424 die Gewährung der finanziellen Beteiligung der Gemeinschaft u. a. an die Voraussetzung knüpft, dass die von einer Seuche heimgesuchten Mitgliedstaaten Vorkehrungen gegen die Seuchenverschleppung treffen, leitet sie aus beiden Vorschriften ab, dass die Niederlande in diesem Punkt die Voraussetzungen für die Gewährung der finanziellen Beteiligung nicht erfüllt haben.

101. Für die Ansicht der niederländischen Regierung scheint zweifelsohne der Wortlaut des Artikels 3 Absatz 2 der Entscheidung 90/424, wonach der betreffende Mitgliedstaat „nach amtlicher Bestätigung der Seuche" u. a. „Vorkehrungen gegen die Seuchenverschleppung" veranlasst, zu sprechen. Es dürfte aber schwerlich zu bestreiten sein, dass die Einrichtung und Vorlage eines Notstandsplans nicht *nach* amtlicher Bestätigung der Seuche vorzunehmen waren, sodass sein Fehlen kaum als Verletzung des fünften Spiegelstrichs dieser Bestimmung anzusehen sein dürfte. Die von der Kommission vertretene Auslegung dieser Bestimmung erscheint zumindest gewagt.

102. Gleichwohl möchte ich der Ansicht der niederländischen Regierung entgegentreten, wonach das Fehlen eines Notstandsplans nur einen formalen Fehler

darstelle. Dessen Bedeutung als Plan zur Sicherung der Reaktionsbereitschaft nationaler zentraler Veterinärbehörden bei Auftreten schwerwiegender Seuchen ist z. B. einem Arbeitsdokument der Kommission zu entnehmen[27]. Das Fehlen eines Notstandsplans kann zumindest einen Erklärungsansatz für Unzulänglichkeiten bei der Seuchenbekämpfung liefern. Sein Fehlen kann so als Indiz für das Vorliegen von Missständen gewertet werden, soweit die Kommission anlässlich ihrer Vor-Ort-Kontrollen weitere Unregelmäßigkeiten, insbesondere bei nach Artikel 3 Absatz 2 fünfter Spiegelstrich der Entscheidung 90/424 zu treffenden Vorkehrungen, festgestellt hat.

103. In diesem Zusammenhang ist es ohne Belang, dass die niederländischen Behörden entsprechend einem Notstandsplan für die Maul- und Klauenseuche gehandelt haben, da zwischen beiden Seuchentypen — wie auch übrigens von der niederländischen Regierung in anderem Zusammenhang anerkannt[28] — schwerwiegende Unterschiede bestehen. Auch das Vorliegen des so genannten Drehbuchs Schweinepest vermag nichts an dieser Beurteilung zu ändern, da dieses erst nach Ausbruch der fraglichen KSP-Seuche von der Kommission genehmigt worden ist, sodass keine Gewähr für ein einwandfreies Vorgehen nationaler Behörden in der Zeit davor bestand.

27 — Health Strategies to control swine infectious diseases: European Experience. Arbeitsdokument der Kommission vom 30. Jänner 1996 (VI/1715/96), zitiert im Sonderbericht des Rechnungshofs (zitiert in Fußnote 13), Randnr. 14, Fußnote 2.

28 — Siehe oben, unter Nr. 93, das Vorbringen der niederländischen Regierung zur Studie der Landbouwuniversiteit Wageningen.

104. Aus diesem Grund halte ich es nicht für offensichtlich fehlerhaft, dass die Kommission das Fehlen eines Notstandsplans gerügt hat.

— Zur angeblich verspäteten amtlichen Bestätigung der KSP-Seuche

105. Auch hinsichtlich des Zeitpunkts der amtlichen Bestätigung sind es weniger die Tatsachen, die Anlass zu Auseinandersetzungen zwischen den Parteien geben, als ihre rechtliche Bewertung durch die Kommission und die von ihr gezogenen Schlüsse im Hinblick auf den Seuchenverlauf — und die damit einhergehenden Kosten.

106. Es ist wohl logisch, dass, je früher die Seuche amtlich bestätigt wird und die entsprechenden Vorkehrungen gegen die Seuchenverschleppung gemäß den Artikeln 4 ff. der Richtlinie 80/217[29] getroffen werden, die Wahrscheinlichkeit einer raschen Eindämmung der ausgebrochenen Seuche desto größer wird. Fraglich ist allerdings, ab welchem Zeitpunkt die niederländischen Behörden sich den Vorwurf einer verspäteten Reaktion gefallen lassen müssen.

107. Artikel 3 Absatz 2 der Entscheidung 90/424 spricht lediglich von „Sofortmaßnahmen", die bei Seuchenverdacht bzw. Bestätigung der Seuche zu treffen sind. Welche Maßnahmen hier gemeint sind, er-

29 — Es handelt sich im Wesentlichen um die Verhängung eines Verbringungsverbots, gegebenenfalls gekoppelt an eine Keulung.

gibt sich wiederum aus der Richtlinie 80/217, deren Artikel 3 die „unverzügliche" Meldung des Verdachts oder des Vorliegens der Schweinepest an die zuständigen Behörden und deren Artikel 4 die „unverzügliche" Durchführung von amtlichen Untersuchungen durch den Tierarzt erwähnen. Die weiteren, bei Bestätigung der Seuche zu treffenden Maßnahmen, enthalten vergleichbar unspezifische zeitliche Angaben [30].

108. Daraus ist zu schließen, dass der Kommission ein gewisser Spielraum bei der Beurteilung, ob nationale Behörden hinreichend zügig gehandelt haben, zukommt. Die Kommission hat insbesondere hervorgehoben — ohne dass ihr insoweit von der niederländischen Regierung widersprochen wurde —, dass 18 Betriebe am 3. und 4. Februar 1997 — offenbar aufgrund von Tiertransporten — bereits kontaminiert gewesen sind. Das bedeutet, dass diese Fälle sich zwar nach Meldung des Verdachts auf Schweinepest am 3. Februar 1997 — aber wohl vor der amtlichen Bestätigung der Schweinepest am 4. Februar 1997 — ereigneten, wobei ein Transportverbot erst am 5. Februar 1997 um 0 Uhr in Kraft getreten ist.

109. Die niederländische Regierung hebt zwar zu Recht hervor, dass das Gemeinschaftsrecht ein Transportverbot ab dem Zeitpunkt des Verdachts auf Schweinepest nicht vorschreibt; dennoch kann sich die Notwendigkeit eines solchen Verbotes aus den Umständen des Einzelfalls ergeben. Die Kommission hat den Ausbruch der Seuche in grenznahen deutschen Gebieten sowie die Identifizierung des KSP-Virus am 3. Februar 1997 in einem Schlachthof genannt. Ihrer Ansicht nach lässt die Identifizierung des Virus in einem Schlachthof den Schluss zu, dass zuvor in einem Betrieb eine Identifizierung unterblieben war, sodass ein erhöhtes Verschleppungsrisiko bestand.

110. Aufgrund dieser Umstände und angesichts des Fehlens eines Notstandsplans — was Zweifel an der Reaktionsfähigkeit der niederländischen Behörden zuließ — konnte die Kommission den niederländischen Behörden vorwerfen, ohne hierbei einen offensichtlichen Beurteilungsfehler zu begehen, dass der Seuchenausbruch — nebst Erlass eines Verbringungsverbots — nicht zügig genug amtlich bestätigt wurde.

— Zu den Tierbewegungen in der Schutzzone

111. Diese Auseinandersetzung zwischen den Parteien betrifft einerseits die rechtliche Bewertung der Kommission, andererseits den Sachverhalt. Zwecks Rechtfertigung der Anzahl der Tiertransporte beruft sich die niederländische Regierung auf die Ankaufsregelung der Verordnung Nr. 413/97

30 — Siehe z. B. Artikel 5 der Richtlinie 80/217: Absatz 1 erwähnt eine unverzügliche Tötung der befallenen Tiere; Absatz 2 sieht die Möglichkeit von Tiertransporten zwecks unverzüglicher Schlachtung vor. Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie nennt die „sofortige" Aufspürung jedes Verdachts auf Schweinepest als Ziel der amtlichen Überwachung.

sowie auf sanitäre Erwägungen; hinsichtlich der hygienischen Bedingungen dieser Transporte bestreitet sie die Behauptungen der Kommission.

112. Die Parteien sind offenbar darüber einig, dass eine große Anzahl von Tiertransporten stattgefunden hat. Die niederländische Regierung bestreitet die von der Kommission vorgenommene Schätzung nicht [31].

113. Die Kommission bestreitet umgekehrt nicht, dass diese Tiertransporte zur Umsetzung der außerordentlichen Marktstützungsmaßnahmen in Gestalt der Ankaufsregelung der Verordnung Nr. 413/97 stattgefunden haben. Ihr erster Vorwurf hier geht vielmehr dahin, dass eine Vielzahl von Tiertransporten genehmigt wurde, ohne hiebei zu prüfen, ob die Marktstützungsmaßnahmen sich nicht auch durch eine geringere Anzahl verwirklichen ließen.

114. Die Haltung der Kommission wirft somit die Frage auf, inwiefern die Anforderungen der Richtlinien 80/217 und 90/425/EWG [32] an Tiertransporte auch im Rahmen der Durchführung der Verordnung Nr. 413/97 Geltung beanspruchen. Das Bestehen eines gewissen Spannungsverhältnisses zwischen beiden Regelungskomplexen ist unübersehbar, da die Ankaufsregelung der Verordnung Nr. 413/97 mit Tierverbringungen einhergeht, während die Richtlinie 80/217 solche Tierbewegungen wegen der Verschleppungsgefahr begrenzen möchte, indem sie ein grundsätzliches Verbot [33] — unter Genehmigungsvorbehalt [34] — anordnet.

115. Dieser scheinbare Widerspruch ist jedoch nicht unüberwindbar, soweit der Mitgliedstaat bei der Genehmigung der Tiertransporte die Einhaltung der in der Richtlinie 80/217 vorgesehenen hygienischen Standards zur Auflage macht.

116. Der Vorwurf der Kommission an die niederländischen Behörden geht offenbar dahin, dass sie zwar eine Beschränkung (eine Bewegung pro Betrieb und zweiwöchentlichem Zeitraum) vorgesehen, diese entsprechend dem Ziel der Richtlinie 80/217 sinnvolle Beschränkung aber in ihrer Genehmigungspraxis nicht angewandt hätten.

31 — Nach der Kommission sollen Tiertransporte in mehreren zehntausend Fällen genehmigt worden sein, siehe oben, Nr. 86.

32 — Richtlinie 90/425/EWG des Rates vom 26. Juni 1990 zur Regelung der veterinärrechtlichen und tierzüchterischen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel mit lebenden Tieren und Erzeugnissen im Hinblick auf den Binnenmarkt (ABl. L 224, S. 29). Diese Richtlinie bildet die Rechtsgrundlage für das EDV-unterstützte System zur Erfassung von Tierverbringungen innerhalb der Gemeinschaft (ANIMO). Siehe Randnrn. 24 ff. des Sonderberichts des Rechnungshofs (zitiert in Fußnote 13).

33 — Artikel 9 Absatz 4 in der Fassung der Richtlinie 91/685/EWG des Rates vom 11. Dezember 1991 zur Änderung der Richtlinie 80/217/EWG über Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der klassischen Schweinepest (ABl. L 377, S. 1): „In der Schutzzone werden folgende Maßnahmen getroffen:... b) Verbot der Umsetzung und Beförderung von Schweinen über öffentliche und Privatwege.... f) Verbot der Verbringung von Schweinen aus einem Haltungsbetrieb binnen 21 Tagen nach der Grobreinigung und Vordesinfektion des Seuchenbetriebes ...“

34 — Artikel 9 Absatz 8 in der Fassung der Richtlinie 91/685 (zitiert in Fußnote 33): „Abweichend von Absatz 4 Buchstabe f... kann die zuständige Behörde genehmigen, dass Schweine aus einem Betrieb verbracht werden, um zu einem Tierkörperverwertungsbetrieb oder einem Ort befördert zu werden, wo sie nach der Tötung verbrannt oder vergraben werden.“

117. Die niederländische Regierung bestreitet weder die Anzahl der Tierbewegungen noch die Abkehr von ihren eigenen Leitlinien. Aus diesem Grunde scheint der Vorwurf der Inkonsequenz im Hinblick auf die Ziele von Artikel 9 der Richtlinie 80/217 stichhaltig.

118. Zum zweiten Vorwurf der Kommission, wonach die Tierverbringungen hygienische Mängel aufgewiesen hätten, genügt die Feststellung, dass die Kommission sich hiebei auf einen Bericht des niederländischen Landwirtschaftsministeriums [35] gestützt hat.

119. Ich komme daher zum Ergebnis, dass die Kommission keinem offensichtlichen Beurteilungsfehler unterlegen ist, als sie unter Verweis auf Artikel 9 der Richtlinie 80/217 die Anzahl und die hygienischen Bedingungen der Tiertransporte zur Umsetzung der außerordentlichen Marktstützungsmaßnahmen gerügt hat.

— Zur Keulungspolitik

120. Die nach Auffassung der Kommission nicht nachvollziehbare Aussetzung der vorbeugenden Keulungspolitik gehört zu ihren Hauptvorwürfen an die niederländischen Behörden, da sie schwerwiegende Folgen auf den Seuchenverlauf gehabt haben soll. Der Rechnungshof und die Kommission vertreten im Wesentlichen die Ansicht, dass die Mitgliedstaaten zwar zu vorbeugenden Keulungen nicht verpflichtet seien, „wenn sie aber welche durchführen, sollte diese Strategie auf einer technisch wie wissenschaftlich fundierten Grundlage beruhen“ [36].

121. Auch hier bestreitet die niederländische Regierung nicht die Feststellungen der Kommission — nämlich die Aussetzung der vorbeugenden Keulung im Zeitraum zwischen dem 13. Februar und dem 14. oder 15. April 1997 [37] —, sondern die daraus gezogenen rechtlichen Konsequenzen.

122. Tatsächlich besteht im Gemeinschaftsrecht keine Pflicht zur vorbeugenden Keulung nach Ausbruch einer KSP-Seuche. Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie 80/217 gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, vorbeugende Räumungen von nicht erkrankten oder nicht erkrankungsverdächtigen Schweinen zwecks unverzüglicher Schlachtung durch spezialisierte Betriebe zu veranlassen. Artikel 3 Absatz 2 fünfter Spiegelstrich der Entscheidung 90/424 knüpft allerdings die Gewährung der finanziellen Beteiligung der Gemeinschaft an die Veranlassung von „Vorkehrungen gegen die Seuchenverschleppung“ [38]. Fraglich ist hier, ob die

35 — „De uitbraak van klassieke varkenspest in Nederland. Eindeevaluatie“, 30. März 1998.

36 — A.a.O., Randnr. 46.

37 — Umstritten ist allerdings, wann die niederländischen Behörden die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten hievon in Kenntnis gesetzt haben, siehe oben, Nr. 90.

38 — Der von der Kommission in ihrer Klagebeantwortung bemühte Artikel 3 Absatz 2 erster Spiegelstrich der Entscheidung 90/424 erscheint hingegen irrelevant, da er sich nach seinem Wortlaut mit der Keulung von kranken oder verdächtigen Tieren befasst.

von den niederländischen Behörden veranlassten Maßnahmen unter diese Vorkehrungen subsumiert werden können. Die Kommission verneint dies unter Verweis auf die ihrer Ansicht nach nicht nachvollziehbare Aussetzung der Räumungsmaßnahmen und auf die späteren angeblichen Unzulänglichkeiten bei deren Wiederaufnahme.

123. Obgleich also eine Pflicht zu einer vorbeugenden Räumung bzw. Keulung von Schweinen unstreitig nicht bestanden hat, ist die Effizienz einer solchen — vorbeugenden — Maßnahme bei Ausbruch der Schweinepest in Gebieten mit hoher Besatzdichte, wozu das gesamte niederländische Staatsgebiet zählt [39], aus früheren Erfahrungen bekannt, wenn auch nicht unumstritten [40]. Fraglich ist daher, welche Schranken sich aus diesen Erkenntnissen im Hinblick auf den Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bei der Auswahl der Bekämpfungsstrategie ergeben.

124. Zu unterscheiden ist meines Erachtens zwischen den Vorwürfen im Zusammenhang mit der Aussetzung der vorbeugenden Räumungen und den Vorwürfen, die die Durchführung späterer Räumungsmaßnahmen betreffen.

125. Hinsichtlich der Aussetzung der vorbeugenden Räumungen rügt die Kommission weniger die Entscheidung selbst, als ihre Modalitäten, insbesondere das Unterbleiben einer Diskussion im Rahmen des Ausschusses betreffend die ihrer Ansicht nach wenig überzeugenden Argumente zugunsten einer Aussetzung.

126. Die niederländische Regierung hebt meines Erachtens zu Recht hervor, dass es ihr grundsätzlich offen stand, die vorbeugenden Räumungen anzuordnen oder nicht. Diese Wahlfreiheit bestand selbst angesichts der hohen Besatzdichte, da die vorzunehmende Abwägung offenbar auch von der Seuchenintensität abhängt, die jedoch erst nach einiger Zeit zu ermitteln ist.

127. Die niederländische Regierung hat jedoch nicht dargelegt, dass die Kommission durch ihre Entscheidung in unzulässiger Weise in diesen Ermessensspielraum eingegriffen hat. Die Kommission hat zwar ihren Standpunkt zugunsten vorbeugender Räumungen bekannt gegeben; ihre Rüge betraf jedoch nicht die jeweils verfolgte Politik, sondern vielmehr den zweifachen Politikwechsel unter Vernachlässigung des Ausschusses.

128. Die Kommission hätte einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen, wenn sie aufgrund ihrer Bedenken hinsichtlich der Aussetzung diese Aussetzung als solche kritisiert hätte. Dies ist jedoch den Ausführungen der Parteien nicht zu entnehmen.

129. Das Unterbleiben einer ausdrücklichen Mitteilung über den vollzogenen Politikwechsel — nach Aussetzung der vorbeugenden Räumungen — wird von der niederländischen Regierung nicht bestritten; sie weist jedoch auf die übermittelten Informationen hin und macht

39 — Siehe nur die Tabelle 5 betreffend die regionale Konzentration der Schweinefleischerzeugung in Belgien, Deutschland, Spanien und den Niederlanden, im Sonderbericht des Rechnungshofs (zitiert in Fußnote 13).

40 — Sonderbericht des Rechnungshofs (zitiert in Fußnote 13), Randnr. 46.

geltend, dass die Aussetzung der vorbeugenden Räumungen aus dem Fehlen einer Mitteilung solcher Maßnahmen zu entnehmen wäre.

130. Dies dürfte jedoch kaum mit dem Sinn und Zweck von Artikel 3 Absatz 3 der Entscheidung 90/424 in Einklang zu bringen sein. Die dort vorgesehene Mitteilung über die „eingeleiteten Maßnahmen zur Meldung und Tilgung der Tierseuchen und ihre Ergebnisse" durch den betroffenen Mitgliedstaat soll offenbar u. a. dem Ausschuss ermöglichen, die Lage zu prüfen. Eine solche Prüfung — und die damit einhergehende Koordinierung der Veterinärpolitik der Mitgliedstaaten — ist kaum möglich, wenn Änderungen der Politik im betroffenen Mitgliedstaat nicht bekannt gegeben werden bzw. bestenfalls mittelbar aus sonstigen Informationen herzuleiten wären.

131. Die Kommission hat damit keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen, soweit sie die fehlende Mitteilung der Aussetzung der vorbeugenden Räumungen gerügt hat.

132. Hinsichtlich der Wiederaufnahme der vorbeugenden Räumungen kritisiert die Kommission sowohl den — ihrer Ansicht nach — teilweise verspäteten Zeitpunkt als auch die Modalitäten. Die niederländische Regierung bestreitet nicht, dass die Durchführung der vorbeugenden Räumungen nach ihrer Wiederaufnahme nicht optimal verlaufen ist.

133. Den Ausführungen der niederländischen Regierung ist zu entnehmen, dass die Wiederaufnahme aufgrund der Überlastung der Beseitigungsbetriebe zunächst nur in einem limitierten Umkreis erfolgte. Wenn auch das Gemeinschaftsrecht keine Vorgaben hinsichtlich der Festlegung des Räumungsgebiets oder des Zeitraums zwischen Abschluss der Desinfektionsmaßnahmen in einem von der Seuche betroffenen Betrieb und vorbeugenden Räumungen in den umliegenden Betrieben enthält, kann jedenfalls festgehalten werden, dass die Politik der vorbeugenden Räumungen aufgrund der Engpässe in den niederländischen Beseitigungsbetrieben an Effizienz eingebüßt hat. Hinzu kommt, dass die mehrfache Änderung der betreffenden Politik nicht für deren Konsistenz spricht. Damit können aber die Rügen der Kommission als nicht offensichtlich rechtsfehlerhaft bezeichnet werden.

134. Auf die Frage der finanziellen Folgen dieser Rüge komme ich bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung sowie im Rahmen des Klagegrundes betreffend die Verletzung der Begründungspflicht zurück.

135. Ich komme hier zum Ergebnis, dass die niederländische Regierung die Fehlerhaftigkeit der Kommissionsentscheidung hinsichtlich der vorbeugenden Räumungen zugrunde gelegten Tatsachen nicht hat darlegen können. Die rechtliche Würdigung durch die Kommission lässt keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler erkennen; insbesondere hat die Kommission den den Mitgliedstaaten zuerkannten Ermessensspielraum nicht verkannt.

— Zwischenergebnis

136. Die Rügen technischer Art in der ersten angefochtenen Entscheidung lassen keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler der Kommission erkennen. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, den ersten und den zweiten Klagegrund in der Rechtssache C-293/00, soweit sie sich darauf beziehen, als unbegründet zurückzuweisen.

C — Rügen finanziell-administrativer Art (Rechtssachen C-293/00 und C-501/01)

137. In beiden angefochtenen Entscheidungen hat die Kommission Rügen finanziell-administrativer Art artikuliert. Diese Rügen beziehen sich auf die Entschädigung der Tierhalter, welche nach Ansicht der Kommission nicht als „angemessen" im Sinne des Artikels 3 Absatz 2 letzter Spiegelstrich der Entscheidung 90/424 angesehen werden kann.

138. Bevor auf die Tatsachen eingegangen wird, die nach Ansicht der Kommission den Vorwurf der Unangemessenheit begründen, sollte man sich meines Erachtens der Auslegung des betreffenden Rechtsbegriffes widmen, welche Hauptgegenstand des jeweils zweiten Klagegrundes der Niederlande ist.

1. Auslegung des Begriffes „angemessene Entschädigung"

a) Wesentliche Parteienvorbringen

139. Im Rahmen ihres jeweils zweiten Klagegrundes macht die *niederländische Regierung* in beiden Rechtssachen betreffend angebliche Rechtsfehler der Kommission geltend, dass die Anwendung einer finanziellen Berichtigung in Höhe von 25 % nur durch eine fehlerhafte Auslegung der einschlägigen Rechtsvorschriften zu erklären sei.

140. Hinsichtlich des Begriffes der „angemessenen Entschädigung" der Tierhalter weist die niederländische Regierung darauf hin, dass dieser weder in der Richtlinie 80/217 noch in der Entscheidung 90/424 oder in einer sonstigen Vorschrift des Gemeinschaftsrechts rechtlich definiert sei. Daraus ergebe sich, dass die Anwendung dieses Begriffes im Ermessen der Mitgliedstaaten liege. Die Schranken dieses Ermessens würden sich lediglich aus dem Sinn und Zweck der einschlägigen Rechtsvorschriften, hier der Richtlinie 80/217 und der Entscheidung 90/424, ergeben. Die Gewährung der finanziellen Beteiligung der Gemeinschaft nach Artikel 3 Absatz 2 der Entscheidung 90/424 hänge nur von der raschen und angemessenen Entschädigung der Tierhalter nach amtlicher Bestätigung des Seuchenausbruchs ab. Die Entschädigung diene damit der Erreichung des Zwecks der einschlägigen Rechtsvorschriften, nämlich der Bekämpfung der KSP-Seuche, was auch unbestritten der Fall in den Niederlanden gewesen sei.

141. Die *Kommission* geht ebenfalls von einem Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bei der Festsetzung einer angemessenen Entschädigung der Tierhalter aus. Sie fügt allerdings hinzu, dass die Ausübung dieses Spielraums nicht offensichtlich unbillig sein darf. Die Angemessenheit der Entschädigung setze voraus, dass die wöchentlich durch den Hauptsachverständigen des „Dienst Landbouwvoorlichting" (im Folgenden: DLV) festgesetzten Richtpreise eingehalten werden. In den vorliegenden Fällen seien diese Preise jedoch systematisch überschritten worden, ohne dass eine Erklärung hierfür ersichtlich wäre. Die Kommission habe daher zu Recht daraus schließen dürfen, dass die gewährten Entschädigungen offensichtlich unbillig und daher nicht „angemessen" gewesen seien.

b) Rechtliche Würdigung

142. Während die niederländische Regierung eine alleinige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zur Festsetzung der in Rede stehenden Entschädigung sieht, glaubt die Kommission über den unbestimmten Rechtsbegriff der Angemessenheit eine Kontrolle über die Höhe der gewährten Entschädigung ausüben zu können.

143. Vorauszuschicken ist, dass der streitige Begriff als Bedingung für die Gewährung einer finanziellen Beteiligung der Gemeinschaft nach der Entscheidung 90/424 einen Begriff des Gemeinschaftsrechts darstellt, dessen Auslegung der Überprüfung des Gerichtshofes unterliegt.

144. Der niederländischen Regierung kann darin beigepflichtet werden, dass die Gewährung einer Entschädigung und deren Höhe grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten ist. Die Vorgaben der Entscheidung 90/424 beschränken sich auf die Zügigkeit und Angemessenheit der gewährten Entschädigung.

145. Ich kann mich jedoch jener Ansicht der niederländischen Regierung nicht anschließen, wonach jegliche gewährte Entschädigung, soferne sie nicht zu gering ist, zur Verfolgung der Ziele der Veterinärmaßnahmen geeignet ist, da sie einen Anreiz für die Tierhalter darstellt, sich an den vorbeugenden Räumungs- und sonstigen Seuchenbekämpfungsmaßnahmen zu beteiligen. Wäre diese Ansicht richtig, so müsste Artikel 3 Absatz 2 der Entscheidung 90/424 nicht nach einer angemessenen, sondern nach einer hinreichenden Entschädigung verlangen.

146. Eine angemessene Entschädigung im Sinne des Artikels 3 Absatz 2 der Entscheidung 90/424 stellt folglich nicht nur eine hinreichende, sondern auch eine Entschädigung, deren Höhe unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls den durch den jeweiligen Tierhalter tatsächlich erlittenen Verlust nicht wesentlich übersteigt, dar. Das dem jeweiligen Mitgliedstaat zustehende Ermessen findet damit seine Schranke in der Notwendigkeit einer Relation zwischen gewährter Entschädigung und tatsächlich erlittenem Schaden.

147. Fraglich ist, an welchem Maßstab sich die Prüfung der Angemessenheit der Entschädigungshöhe konkret zu orientieren hat. Die Kommission — und der Rechnungshof[41] — haben insoweit eine Begründung für eine systematische Abweichung nach oben von den ermittelten Einheitssätzen gefordert. Diese Forderung erscheint umso berechtigter, als eine allzu großzügige Entschädigung der Tierhalter per se eine Gefahr von Unregelmäßigkeiten birgt und das Gleichgewicht auf den Fleischmärkten — ohne Nutzen für die Seuchenbekämpfung — nachhaltig zu stören droht.

148. Die Angemessenheitskontrolle der Kommission im Rahmen ihrer Rügen finanziell-administrativer Art erscheint mir vor diesem Hintergrund nicht nur zulässig, sondern auch notwendig. Entgegen der Ansicht der niederländischen Regierung hat die Kommission in diesem Zusammenhang nicht eine Einhaltung des Richtpreises gefordert, sondern lediglich eine nachvollziehbare Begründung offenbar systematischer Abweichungen nach oben.

149. Ich komme daher zum Ergebnis, dass die Annahme der Kommission, wonach der Begriff „angemessene Entschädigung" keine nach oben hin unbegrenzte Entschädigung der Tierhalter erlaubt, nicht rechtsfehlerhaft ist.

41 — Sonderbericht (zitiert in Fußnote 13), Randnr. 53.

2. Feststellung und Würdigung der Tatsachen durch die Kommission

a) In der Rechtssache C-293/00

i) Wesentliche Parteienvorbringen

150. Die *niederländische Regierung* bestreitet nicht, dass die Einhaltung der Beweisanforderungen zwecks Gewährung von Entschädigungen an die Tierhalter nicht immer hinreichend kontrolliert worden ist. Es sei jedoch dafür gesorgt worden, dass die entsprechenden Anträge vervollständigt wurden. Die Kommission habe die korrigierten Angaben nicht berücksichtigen wollen.

151. Die niederländische Regierung erklärt insbesondere, inwiefern einerseits die geleisteten Entschädigungen — u. a. mit Blick auf den Tierwert — nicht überhöht gewesen seien, andererseits eine Verschiebung der Tiere zwischen einzelnen Kategorien zwecks Erhöhung der Entschädigung auszuschließen sei.

152. Die niederländische Regierung betont weiters, dass die Feststellungen der Kommission anlässlich von Kontrollbesuchen nicht repräsentativ gewesen seien, sodass sie die beschlossene finanzielle Berichtigung nicht rechtfertigen könnten.

153. Die *Kommission* legt ausführlich ihre Rügen finanzieller und administrativer Art dar. Sie weist darauf hin, dass unabhängige Sachverständige des DLV Sätze zur Berechnung der Entschädigung, die im Wesentlichen den damaligen Marktpreisen entsprachen, aufgestellt hatten, diese jedoch in der Praxis kaum angewandt worden seien.

154. Der Tierwert sei fast systematisch überschätzt worden — sei es im Rahmen einer pauschalen Entschädigung oder einer nach dem Gewicht berechneten Entschädigung. Bestimmte Tiere seien durch den Sachverständigen einer diesbezüglich günstigeren Kategorie zugeordnet worden. Das Gewicht des Futtermittels sei in mehreren Fällen überschätzt worden. In manchen Fällen seien zwei Entschädigungen für dasselbe Tier gewährt worden. Für rund 600 Betriebe mit Sauen, die vorbeugend geräumt worden waren, sei zunächst eine normale Entschädigung, später aber — zusätzlich — eine pauschale Entschädigung gewährt worden. Eine zweifache Entschädigung für Ferkel sei zum Teil ebenso gewährt worden — und zwar einerseits aufgrund der zu den außerordentlichen Marktstützungsmaßnahmen zählenden Ankaufspolitik, andererseits aber durch Zugrundelegung einer fiktiven Anzahl — 4,73 — von Ferkel pro Sau bei der Festlegung der jeweiligen Entschädigung.

155. Die Kommission weist den Vorwurf zurück, wonach die von ihr herangezogenen Fälle nicht repräsentativ gewesen sind. Ihre Prüfungen hätten sich auf 7 % des Gesamtbetrags aller gewährten Entschädigungen und auf bis zu 25 % der während des Höhepunkts der Seuche gewährten Entschädigungen bezogen. Die festgestellten Unregelmäßigkeiten seien nicht isoliert zu sehen; in 24 % der überprüften Entschädigungen habe es eine Überschätzung gegeben.

156. Zum Vorwurf, sie habe überarbeitete Angaben der niederländischen Regierung nicht berücksichtigt, macht die Kommission geltend, dass die entsprechende Mitteilung Angaben betreffe, die nicht Gegenstand der angefochtenen Entscheidungen waren. Im Übrigen bemerkt sie, dass der korrigierte gemeldete Ausgabenbetrag höher sei als ursprünglich, was nahe lege, dass eine Berücksichtigung der Rügen nicht erfolgt sei.

157. Die Kommission geht weiters auf die Rolle der Sachverständigen ein und bemängelt — ohne deren Unabhängigkeit als solche in Frage zu stellen —, dass die systematische Abweichung von den Marktpreisen meistens nicht schriftlich begründet worden sei.

158. Hinsichtlich der Unterschiede bei der Tieranzahl zwischen den Zählungen durch Tierärzte und Expertenschätzungen weist die Kommission das Argument zurück, wonach die Zählungen durch Tierärzte ungenau seien. Dieses Argument sei mit dem Wortlaut und dem Sinn und Zweck von Artikel 4 der Richtlinie 80/217 unvereinbar.

ii) Rechtliche Würdigung

159. Die Rügen finanziell-administrativer Art der Kommission betreffen die Berechnung der Entschädigung an Tierhalter, deren Bestand geschlachtet worden ist. Sie erscheinen insoferne von besonderer Bedeutung, als die finanziellen Folgen der in Rede stehenden Praxis nationaler Stellen einer genauen Berechnung zugänglich sind.

160. Die Bedeutung der Rügen wird umso deutlicher, als die niederländische Regierung — über die bereits erörterte Auslegungsfrage hinaus — sowohl die von der Kommission herangezogenen Fälle bestreitet, als auch deren Repräsentativität.

— Allgemeines

161. Hinsichtlich sämtlicher Rügen finanziell-administrativer Art der Kommission macht die niederländische Regierung insbesondere geltend, dass die Kommission nachträgliche Korrekturen nicht berücksichtigt und sich im Übrigen auf Einzelfälle gestützt habe, ohne die vorgenommene Verallgemeinerung ihrer Schlussfolgerungen hinreichend zu begründen.

162. Betreffend die von der Kommission zugrunde gelegten Daten im Hinblick auf allfällige spätere Korrekturen genügt meines Erachtens die Feststellung, dass die Kommission erklärt hat — und insoweit unwidersprochen geblieben ist —, dass die Korrekturen der niederländischen Regierung vorwiegend Angaben betrafen, die nicht Gegenstand der angefochtenen Entscheidung waren bzw. dass die korrigierte Mitteilung wesentlich höher war als die ursprüngliche.

163. Der Vorwurf einer unzulässigen Verallgemeinerung durch die Kommission vermag ebenso nicht zu überzeugen. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Kommission ihre Rügen nur anhand der vom jeweiligen Mitgliedstaat übermittelten Unterlagen sowie der Befunde anlässlich von Vor-Ort-Kontrollen artikulieren kann. Angesichts der bereits erörterten Beweislastverteilungsregel[42] ist es Sache des Mitgliedstaats, den Nachweis zu erbringen, dass die von der Kommission herangezogenen Fälle Einzelfälle waren, die keinen Schluss auf allgemeine Mängel zulassen. Die angefochtene Kommissionsentscheidung wird nicht allein dadurch fehlerhaft, dass die Kommission ihre Vorwürfe auf einzelne Fälle gestützt hat.

— Überhöhte Schätzung des Tierwerts in bestimmten Fällen

164. Der Vorwurf der Kommission geht hier im Wesentlichen dahin, dass in den Niederlanden für einige Kategorien von Schweinen zwar Einheitssätze für die Ent-

42 — Siehe oben, Nr. 67.

schädigungsleistungen festgelegt worden waren, dass die Sachverständigen sich aber in einer relevanten Anzahl von Fällen darüber hinweggesetzt haben, ohne hiefür eine schlüssige Erklärung geliefert zu haben [43].

165. Die niederländische Regierung zieht hier wohl nicht das Bestehen einer Überschätzung in bestimmten Fällen in Zweifel, hält diese Fälle aber für nicht repräsentativ. Zu prüfen ist daher, ob es der niederländischen Regierung gelungen ist, die fehlende Repräsentativität der von der Kommission herangezogenen Fälle nachzuweisen.

166. Sie hat geltend gemacht, dass die Kommission bei der Begründung ihrer Rüge lediglich diejenigen Schätzungen berücksichtigt habe, die oberhalb der Einheitssätze lagen. Dieser Kritikpunkt erscheint bereits deshalb unschlüssig, weil Schätzungen, die nach unten von den Einheitssätzen abweichen, insoferne normal erscheinen, als die Einheitssätze sich auf das Höchstgewicht der jeweiligen Tierkategorie beziehen.

167. Das Bestehen einer signifikanten Anzahl von Fällen, in welchen die Schätzung des Tierwerts von den Einheitssätzen nach oben abgewichen ist, wird zudem durch zwei weitere Quellen bestätigt. Zum einen zitieren sowohl die niederländische Regierung als auch die Kommission einen Bericht der Buchprüfer (Moret) Ernst & Young, der jedenfalls eine Überschätzung des Tiergewichts in einer Anzahl von Fällen bestätigt, die nicht wesentlich von den Kommissionsschätzungen abweicht. Zum anderen beruft sich die niederländische Regierung auf einen Bericht der Buchführungsstelle ihres Landwirtschaftsministeriums [44], der zwar u. a. Kritik an den Schlussfolgerungen der Kommission in einzelnen Fällen ausübt, jedoch auch von einer Überschätzung des Tiergewichts in einer signifikanten Anzahl von Fällen ausgeht.

168. Im Übrigen hat die Kommission dargelegt, dass sie eine nicht unerhebliche Anzahl von Fällen überprüft habe [45]. Während des gesamten Verfahrens war die Kommission stets in der Lage, die Zusammensetzung der Stichproben zu erklären und ihre Schätzungen in Relation zu Zahlen anderer Stellen zu bringen.

169. Ein offensichtlicher Beurteilungsfehler der Kommission ist damit hier nicht erkennbar.

— Nicht nachvollziehbare Tierverschiebungen zwischen einzelnen Kategorien

170. Die Kommission rügt hier im Wesentlichen, dass in einzelnen Fällen Tiere

43 — Siehe auch den Sonderbericht des Rechnungshofs (zitiert in Fußnote 13), Randnr. 53.

44 — „Rapport inzake de status per medio 2000 van het beheer over de financiële afwikkeling van de Klassieke Varkenpest 1997 en 1998."

45 — Siehe oben, Nr. 155.

durch die Sachverständigen einer im Hinblick auf die Entschädigungsleistungen günstigeren Kategorie zugewiesen worden seien. Die niederländische Regierung sieht den Beweis für eine Bevorzugung einzelner Tierhalter als nicht erbracht und kritisiert die Schätzungen der Kommission.

173. Die niederländische Regierung hat dementsprechend den Vorwurf der Kommission nicht widerlegen können.

— Überschätzung des Futtergewichts

171. Die Kommission hat sich auf konkrete Fälle zur Untermauerung ihres Vorwurfs gestützt. Es oblag daher der niederländischen Regierung, im Einzelnen nachzuweisen, dass der Vorwurf auf die von der Kommission herangezogenen Fälle nicht zutraf. Indem sie aber pauschal auf das Schätzungsverfahren hinwies, hat sie den entsprechenden Beweis nicht erbracht.

174. Hinsichtlich des Futtergewichts hat die Kommission im Wesentlichen gerügt, dass der Unterschied zwischen geschätzten Mengen und tatsächlich gewogenen Mengen bis zu 43 % betragen habe. Die niederländische Regierung bestreitet ausdrücklich diesen Prozentsatz — ohne allerdings die Tatsache, dass eine Überschätzung des Tierfutters stattgefunden hat, zur Gänze in Abrede zu stellen.

172. Im Übrigen erkennt die niederländische Regierung ausdrücklich an, dass der Ausgangspunkt der Kommissionsüberlegungen — und zwar die fehlende Übereinstimmung zwischen der Anzahl von Tieren, welche Gegenstand einer Schätzung waren, und der Anzahl von gezählten Tieren in den Betrieben — nicht falsch ist[46]. Eine genaue Zählung der Tiere in den Betrieben — etwa anlässlich von Überprüfungen oder Screening-Besuchen — sei jedoch nicht erforderlich gewesen. Die Kommission legt aber meines Erachtens zu Recht großen Wert auf eine möglichst genaue Zählung der Tiere in den Betrieben, da eine solche Zählung die Grundlage für eine vollständige Erfassung sämtlicher Tiere anlässlich späterer Seuchenbekämpfungsmaßnahmen darstellt.

175. Die Kommission legt dar, dass der Unterschied zwischen dem geschätzten und dem tatsächlichen Futtergewicht nicht durch einen Verbrauch erklärt werden könne, da der Prozentsatz von 43 % sich auf Betriebe bezieht, in denen die Räumung am Tag der Schätzung stattgefunden hat.

176. Vor diesem Hintergrund erscheint die Rüge der Kommission nicht unbegründet und ich sehe keinen Anhaltspunkt für die Annahme, dass die Kommission hier von unzutreffenden Tatsachen ausgegangen ist.

46 — Siehe etwa die Klageschrift, Randnr. 181.

— Gewährung einer doppelten Entschädigung

177. Der von der niederländischen Regierung zitierte Bericht ihres Landwirtschaftsministeriums [47] bestätigt zumindest einen Fall von Doppelentschädigung.

— Einrichtung eines Systems zur zweifachen Entschädigung

178. Die Kommission rügt hier im Wesentlichen die aufgrund der Gewährung einer pauschalen Entschädigung für vorbeugend geräumte Betriebe mit Sauen entstandenen Mehrausgaben.

179. Die niederländische Regierung erklärt den Faktor 4,73 Ferkel pro Sau mit der Notwendigkeit einer Entschädigung des entgangenen Zuchtwerts einer Sau. Demgegenüber macht die Kommission mit guten Gründen geltend, dass die Schätzung des Sauwertes diesem Gesichtspunkt Rechnung tragen kann.

180. Hervorzuheben ist, dass der Bericht des niederländischen Landwirtschaftsministeriums [47] ebenfalls von beträchtlichen Mehrausgaben im Zusammenhang mit diesem System ausgeht.

181. Über diese Kritik hinaus rügt die Kommission in einzelnen Fällen die Gewährung von Entschädigungen für Ferkel — im Rahmen der außerordentlichen Marktstützungsmaßnahmen, aber auch im Rahmen der streitigen pauschalen Entschädigung. Der Meinungsaustausch zur Akte Nr. 76 lässt keinen Fehler der Kommission in diesem Zusammenhang erkennen, da diese sich für ihre Berechnung auf unbestrittene Tatsachen — insbesondere das Gesamtgewicht der betreffenden Tiere — gestützt hat und zu dem Ergebnis gekommen ist, dass eine erhebliche Anzahl von Tieren, die als Mastschweine entschädigt worden sind, in Wirklichkeit Ferkel waren.

— Zusammenfassung und Ergebnis

182. Die Rügen finanziell-administrativer Art der Kommission wurden auf Tatsachen gestützt, die keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler der Kommission erkennen lassen. Diese Ansicht wird dadurch verstärkt, dass der Rechnungshof anlässlich seiner Kontrollbesuche im Wesentlichen zu ähnlichen Schlussfolgerungen kam [48]. Es ist der niederländischen Regierung nicht gelungen, die Rügen der Kommission zu entkräften.

47 — Zitiert in Fußnote 44.

48 — Sonderbericht (zitiert in Fußnote 13), Randnrn. 53 ff.

183. Der erste Klagegrund ist in der Rechtssache C-293/00 daher auch hinsichtlich der Rügen finanziell-administrativer Art zurückzuweisen.

b) In der Rechtssache C-501/01

i) Wesentliche Parteienvorbringen

184. Die *niederländische Regierung* wirft der Kommission vor, allgemeine Schlüsse über die Festsetzung der Entschädigung an betroffene Tierhalter aus nur sechs Entschädigungsfällen gezogen zu haben.

185. Nach Überprüfung dieser sechs Fälle[49] stellt die niederländische Regierung fest, dass in keinem einzigen Fall sämtliche Rügen der Kommission[50] kumulativ festzustellen seien. In fünf der sechs Fälle seien die Unregelmäßigkeiten von geringer Bedeutung, d. h., nur eine bis zwei Rügen würden zutreffen; die Rüge betreffend die Überkompensation aus der Indexierung treffe gar nur auf einen einzigen Fall zu. Aus alledem ergibt sich nach Ansicht der niederländischen Regierung, dass der angeblich wiederholte und systematische Charakter der Unregelmäßigkeiten nicht durch ein einziges faktisches Element belegt werden könne.

49 — Fall 1: UBN 420903 Van Dongen; Fall 2: UBN 1599297 Bergen; Fall 3: UBN 546148 Van Aar; Fall 4: UBN 596284 Gerrits-Van Den Berg; Fall 5: UBN 1756494 Boxtel; Fall 6: UBN 1714759 Nooijen.

50 — Siehe im Einzelnen oben, Nr. 24.

186. Demgegenüber bemerkt die *Kommission*, dass ihre Schlussfolgerungen sich auf die Überprüfung sämtlicher Akten, in denen 1998 eine Entschädigung an Schweinezüchter wegen Schlachtung ihrer Tiere geleistet worden ist, stützen. Sie habe lediglich anhand von sechs — in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht — repräsentativen Fällen ihre Schlussfolgerungen vertieft.

ii) Rechtliche Würdigung

187. Der angefochtenen Entscheidung und dem Schreiben der Kommission vom 11. Dezember 2000 ist zu entnehmen, dass die Kommission die Anwendung eines 25-prozentigen Abschlags auf die durch die niederländische Regierung gemeldeten Ausgaben für die Entschädigung der Tierhalter im Wesentlichen auf folgende Rügen stützt: Fehlende Übereinstimmung der Anzahl der Entschädigungsanträge und der tatsächlichen Tieranzahl betreffend junge Sauen; Überschreitung der Einheitssätze um 9,4 % im Schnitt bei der Entschädigung betreffend Sauen; Überschätzung des Tiergewichts um 12,2 % in Betrieben, die lediglich über Mastschweine verfügen; Überschätzung des Futtergewichts um 17 % in Betrieben, die am Tag der Schätzung geräumt worden sind; Erhöhung der geleisteten Entschädigung um 15,5 % aufgrund eines Indexierungssystems.

188. Die niederländische Regierung bestreitet diese Rügen im Einzelnen und äußert im Übrigen Bedenken hinsichtlich der

verfolgten Methode, allgemeine Schlussfolgerungen aus einzelnen Fällen zu ziehen.

189. Zur ersten Rüge genügt die Feststellung, dass sie zur Berechnung der entstandenen Mehrkosten bei der Entschädigung der Tierhalter nicht berücksichtigt worden ist, sodass ihre Richtigkeit offen bleiben kann.

190. Zur zweiten Rüge betreffend die regelmäßige Überschreitung der Einheitssätze möchte ich auf meine obigen Ausführungen zur gleichen Rüge in der Rechtssache C-293/00 verweisen[51]. Im Übrigen ist festzustellen, dass die Kommission diese Rüge nicht auf Einzelfälle, sondern auf die Gesamtzahl der Entschädigungen für Sauen gestützt hat. Die niederländische Regierung hat bewiesen, dass eine Begründung für die Abweichung von den Einheitssätzen nach oben in nur einem von den sechs Fällen vorhanden war[52]. Es ist ihr damit der Nachweis nicht gelungen, dass die Kommission sich insoweit auf fehlerhafte Tatsachen gestützt hat. Die Kommission hat weiters in allen sechs Fällen Probleme bei der Schätzung der Tiere festgestellt, die die niederländische Regierung nicht hat erklären können. Soferne diese Einzelfälle die Schlussfolgerungen zu sämtlichen Entschädigungsfällen bestätigen, ist ein offensichtlicher Beurteilungsfehler der Kommission nicht ersichtlich.

191. Zur dritten Rüge betreffend die Überschätzung des Gewichts von Mastschweinen ist festzuhalten, dass die Kommission sich insoweit ebenso auf den Bericht der Rechnungsprüfer (Moret) Ernst & Young gestützt hat. Auf dieser Grundlage ist sie zum Ergebnis gekommen, dass das anlässlich der Beseitigung von Tieren festgestellte Gewicht um 12,2 % geringer war als das zu Entschädigungszwecken zugrunde gelegte Gewicht, was auf eine Überschätzung des Gewichts und/oder des Tierwerts hindeuten soll. Am Beispiel der 16 von der niederländischen Regierung angeführten Einzelfälle belegt die Kommission, dass in zehn Fällen ein Unterschied von mehr als 10 % zwischen beiden Gewichtsangaben bestand, in vier weiteren Fällen von 5 % bis 10 %. Eine Fehlerhaftigkeit der tatsächlichen Grundlage ihrer entsprechenden Rüge ist somit nicht unmittelbar erkennbar.

192. Zur vierten Rüge betreffend die Überschätzung des Futtergewichts in Betrieben, wo die entsprechende Schätzung zeitgleich mit der Räumung stattgefunden hat, ist zu bemerken, dass die niederländische Regierung eine gewisse Überschätzung nicht grundsätzlich bestreitet — wenn auch nur in geringerem Umfang von der Kommission vorgebracht —, diese jedoch auf praktische Schwierigkeiten zurückführt. Unterschiedliche Berechnungsmethoden erklären allerdings die unterschiedlichen Ansichten zum Umfang der Überschätzung nicht. Die Kommission geht hiebei zu Recht davon aus, dass der Überschätzungsprozentsatz mit Blick auf das tatsächliche Gewicht — also das Gewicht bei Vernichtung des Futtermittels — auszudrücken ist. Ein offensichtlicher Beurteilungsfehler der Kommission ist damit nicht erkennbar.

51 — Siehe oben, Nrn. 164 ff.

52 — Fall „van Dongen" (zitiert in Fußnote 49).

193. Zur fünften Rüge betreffend die Mehrkosten aufgrund des Systems zur Überprüfung der Schätzungen ist zunächst festzuhalten, dass die niederländische Regierung eine Mitteilung eines solchen Systems nicht nachgewiesen hat. Im Übrigen ergibt sich aus dem Parteienvorbringen, dass die Kommission Abweichungen zwischen der von Veterinären geschätzten Tieranzahl und der tatsächlichen Anzahl von Tieren in den jeweiligen Entschädigungsklassen festgestellt hat. Die niederländische Regierung bestreitet dies nicht und liefert allgemeine Erklärungen [53], ohne allerdings erklären zu können, warum die Unterschiede beinahe systematisch zugunsten der Tierhalter ausfielen. Die Kommission hat sich folglich auch hier nicht auf offensichtlich fehlerhafte Tatsachen gestützt.

194. Festzuhalten ist mithin, dass die Kommission ihre Rügen nicht auf Einzelfälle gestützt hat. Sie hat vielmehr Einzelfälle mit den Ergebnissen umfassender kritischer Bewertungen der im Jahre 1998 geleisteten Entschädigungen konfrontiert und daraus Schlüsse im Hinblick auf mögliche Unzulänglichkeiten gezogen. Der niederländischen Regierung ist nur insoweit zu folgen, als sie betont, dass nicht sämtliche Rügen auf sämtliche eingehend erörterte Fälle zutreffen. Der niederländischen Regierung ist aber nicht der Nachweis gelungen, dass die Kommission sich auf offensichtlich fehlerhafte Tatsachen gestützt hat.

53 — Sie weist insbesondere auf Fehlschätzungen von Veterinären sowie auf normale Schwankungen des Bestandes hin.

3. Verhältnismäßigkeit und Begründung der Rechtsfolge

195. Da die Frage der Begründung der von der Kommission beschlossenen Reduzierungen eng mit der Frage zusammenhängt, inwiefern die jeweils beschlossene Reduzierung als verhältnismäßig anzusehen ist, möchte ich die entsprechenden Klagegründe in beiden Rechtssachen gemeinsam behandeln. Hervorzuheben ist, dass das entsprechende Parteienvorbringen in beiden Rechtssachen im Wesentlichen deckungsgleich ist.

196. Hingegen ist die Würdigung beider Klagegründe getrennt nach Rechtssache vorzunehmen, da in den beiden Rechtssachen Unterschiede im Hinblick auf die Anzahl und die Schwere der von der Kommission artikulierten Rügen festzustellen sind.

a) Wesentliche Parteienvorbringen

i) Zur Verhältnismäßigkeit

197. In der Rechtssache C-293/00 ist die *niederländische Regierung* der Ansicht, dass die von der Kommission festgestellten Mängel (bzw. die von ihr so bezeichneten

Umstände) bei der Durchführung von Maßnahmen zur Bekämpfung der KSP-Seuche in keinem Verhältnis zur zugrunde gelegten finanziellen Berichtigung stehen.

198. Sie fügt hinzu, dass die Kommission der besonderen Komplexität der Lage in den Niederlanden nicht Rechnung getragen habe. Des Weiteren habe sich die Kommission auf wenige, nicht repräsentative Fälle gestützt, um ihre Schlüsse in Bezug auf sämtliche Maßnahmen zur Bekämpfung der KSP-Seuche im Jahre 1997 zu ziehen.

199. Subsidiär macht die niederländische Regierung geltend, dass selbst bei EAGFL-Rechnungsabschlüssen eine Berichtigung von 25 % lediglich dann anzuwenden sei, wenn ein Mitgliedstaat 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.

200. Die *Kommission* hebt hervor, dass die zusätzlichen Kosten, die sich aus zwei der zehn gerügten Mängel schätzungsweise für den Gemeinschaftshaushalt ergeben, mindestens 79 Millionen Euro betragen würden. Die vorgenommene finanzielle Berichtigung stelle lediglich 42 % dieser zusätzlichen Kosten dar — 58 % gingen weiterhin zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts.

201. In der Rechtssache C-501/01 hält die *niederländische Regierung* die vorgenommene Berichtigung für unverhältnismäßig im Vergleich zu den Rügen der Kommission bezüglich der Festsetzung der an die Tierhalter im Jahre 1998 ausbezahlten Entschädigungen. Es sei jedenfalls unverhältnismäßig, eine allgemeine Berichtigung auf nicht repräsentative Einzelfälle zu stützen. Auch ein Vergleich mit dem EAGFL-Rechnungsabschlussverfahren liefere keine Erklärung für den angewendeten Berichtigungssatz, zumal die Kommission keine Rügen technischer Art — anders als für das Jahr 1997 — geltend gemacht habe.

202. Die *Kommission* betont, dass es sich um ein und dieselbe KSP-Seuche gehandelt habe. Die Rügen finanziell-administrativer Art seien gleich geblieben, sodass die Anwendung eines identischen Berichtigungssatzes für beide Zeiträume gerechtfertigt erscheine. Auch hier macht sie geltend, dass der abgelehnte Betrag weit niedriger sei, als die aufgrund der beanstandeten Mängel entstandenen Mehrkosten für den Gemeinschaftshaushalt. Ein Vergleich mit dem EAGFL-Rechnungsabschlussverfahren

gereiche nicht zum Vorteil der Niederlande, da der Gerichtshof wiederholt erklärt habe, dass die Kommission die ungerechtfertigten Ausgaben gänzlich von der Finanzierung ausschließen könne.

ii) Zur Begründungspflicht

203. Die *niederländische Regierung* ist in beiden Rechtssachen der Ansicht, dass die angefochtenen Entscheidungen unzureichend begründet sind und insoweit gegen die Begründungspflicht nach Artikel 253 EG verstoßen. Die Kommission habe insbesondere die rechtliche Grundlage, die sie zur Anwendung der finanziellen Berichtigung in Höhe von 25 % herangezogen habe, nicht genannt. Weiters habe sie nicht erklärt, wie sie zu der Auffassung gekommen ist, dass eine Kürzung der finanziellen Beteiligung der Gemeinschaft erforderlich ist. Eine ausführliche Begründung der zweiten angefochtenen Entscheidung sei umso notwendiger gewesen, als die Kommission zuvor keinerlei Bedenken im Hinblick auf das in den Niederlanden geltende Indexierungssystem gemeldet habe.

204. Die *Kommission* bestreitet jegliche Verletzung der Begründungspflicht. Sie weist darauf hin, dass deren Umfang davon abhänge, inwieweit der Adressat der Entscheidung am Zustandekommen dieser Entscheidung beteiligt gewesen sei. Sie erinnert daran, dass den angefochtenen Entscheidungen ein vertiefter Schriftverkehr zwischen der Kommission und der niederländischen Regierung vorangegangen ist. Aus diesem Grund sei selbst eine knappe Begründung entsprechend der Rechtsprechung ausreichend.

205. In der Rechtssache C-293/00 fügt die Kommission hinzu, dass sie sämtliche Rügen einschließlich derjenigen, die die Neuschätzung betreffen, in einem Schreiben vom 18. November 1999 des Herrn Coleman, Generaldirektor der GD Gesundheit und Verbraucherschutz an Herrn Bot, Ständiger Vertreter der Niederlande, dargelegt habe. Bereits dieses Schreiben reiche zur Erfüllung der Begründungspflicht aus.

206. Die Kommission wiederholt dieses Vorbringen sinngemäß in der Rechtssache C-501/01 und verweist hier auf ein Schreiben vom 11. Dezember 2000 des Herrn Coleman.

b) Rechtliche Würdigung

207. Da der Umfang der Rügen in den zwei Rechtssachen voneinander abweicht, erscheint es angebracht, eine getrennte Prüfung der Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bzw. der Begründungspflicht vorzunehmen.

i) In der Rechtssache C-293/00

— Zur Verhältnismäßigkeit

208. Unter der Voraussetzung, dass eine Berichtigung überhaupt zulässig sein sollte, sieht die niederländische Regierung jedenfalls eine Diskrepanz zwischen der Höhe des von der Kommission beschlossenen Abschlags und ihren Rügen an die von der niederländischen Regierung verfolgte Politik.

209. Über die grundsätzliche Zulässigkeit einer pauschalen Berichtigung habe ich mich bereits geäußert, sodass ich insoweit auf meine obigen Ausführungen verweise [54].

210. Im Lichte obiger Ausführungen dürfte kaum zweifelhaft sein, dass der Kommission ein weites Ermessen bei der Festlegung der Folgen einer Nichtbeachtung gemeinschaftlicher Vorgaben im Rahmen von nationalen Veterinärmaßnahmen zuzuerkennen ist.

211. Bei der Ausübung dieses weiten Ermessens bleibt die Kommission jedoch an das Verhältnismäßigkeitsgebot gebunden, und zwar dahin, dass die beschlossene Folge in einer angemessenen Relation zu Art, Schwere und Umfang der festgestellten Unregelmäßigkeiten gebracht werden kann. Damit soll jegliche Willkür bei der Anwendung einer pauschalen Berichtigung ausgeschlossen werden [55].

212. Es erscheint jedenfalls wenig hilfreich, Parallelen mit den Kriterien für die Anwendung der Berichtigungssätze des Belle-Berichts zu ziehen, da die dortigen Berichtigungssätze sich auf die gesamten Ausgaben des Mitgliedstaats beziehen, während die hier in Rede stehenden Berichtigungssätze nur auf die Hälfte der gesamten Ausgaben angewandt werden können.

213. Im vorliegenden Fall hat die Kommission sowohl die Unzulänglichkeiten der nationalen Veterinärpolitik als auch deren wahrscheinliche finanzielle Folgen umfassend dokumentiert. Zur Berechnung dieser finanziellen Folgen ist zu bemerken, dass die Kommission sich zum einen auf eine Studie der Universität Wageningen, zum anderen hinsichtlich der Rügen fi-

54 — Siehe oben, Nrn. 49 ff.

55 — Das Vorliegen eines entsprechenden weiten Ermessens der Kommission geht mit einer eingeschränkten Kontrolle des Gerichtshofes — und zwar des offensichtlichen Beurteilungsfehlers — einher. In anderem Zusammenhang (außervertragliche Haftung der Gemeinschaft) hat der Gerichtshof bereits erkannt, dass „eine offenkundige und schwerwiegende Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit,... nur dann vorliegen [kann], wenn das Verhalten des Organs an Willkür grenzt" (siehe etwa das Urteil des Gerichtshofes vom 5. Dezember 1979 in den verbundenen Rechtssachen 116/77 und 124/77 (Amylum und Tunnel Refineries, Slg. 1979, 3497, Randnr. 19).

nanziell-administrativer Art aber auch auf eigene Schätzungen gestützt hat.

214. Die Studie der Universität Wageningen zu den finanziellen Folgen hinsichtlich der Rügen technischer Art liefert eine brauchbare Größenordnung. Hinzu kommen die Schätzungen der Kommission hinsichtlich der Rügen finanziell-administrativer Art, welche, geht man einmal von der inhaltlichen Richtigkeit der Rügen aus, nicht wesentlich von den Zahlen der niederländischen Regierung, die im schriftlichen Verfahren genannt wurden, abweichen.

215. Hervorzuheben ist auch, dass die von der Kommission errechneten finanziellen Folgen deutlich über dem Berichtigungsbetrag liegen, woraus zu schließen ist, dass die Kommission den unvermeidbaren Fehlern bei der Ausübung des dem jeweiligen Mitgliedstaat zustehenden Ermessensspielraums sowie der besonderen Komplexität der in Rede stehenden KSP-Seuche gebührend Rechnung getragen hat.

216. Ich komme daher zum Ergebnis, dass der Vorwurf der angeblichen Unverhältnismäßigkeit des 25-prozentigen Abschlags in der Rechtssache C-293/00 nicht durchgreift.

— Zur Begründung

217. Hinsichtlich der Begründungspflicht ist auf die von der Kommission zu Recht zitierte Rechtsprechung zu verweisen, wonach „[i]m besonderen Kontext der Ausarbeitung der Entscheidungen über den Rechnungsabschluss die Begründung einer Entscheidung dann als ausreichend anzusehen [ist], 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“ [56].

218. Dies scheint auf den vorliegenden Fall übertragbar.

219. Nach ständiger Rechtsprechung hängt nämlich „der Umfang der in Artikel 190 des Vertrages vorgesehenen Begründungspflicht... von der Art der betroffenen Handlung und von dem Kontext ab ..., in dem diese vorgenommen wurde“ [57]. In diesem Zusammenhang hebt der Gerichts-

56 — Urteil vom 1. Oktober 1998 in der Rechtssache C-27/94 (Niederlande/Kommission, Slg. 1998, I-5581, Randnr. 36).

57 — Urteil vom 22. Juni 1993 in der Rechtssache C-54/91 (Deutschland/Kommission, Slg. 1993, I-3399, Randnr. 10). Siehe zuletzt das Urteil vom 28. Jänner 2003 in der Rechtssache C-334/99 (Deutschland/Kommission, Slg. 2003, I-1139, Randnr. 58) in einem Verfahren betreffend den EGKS-Vertrag.

hof in ständiger Rechtsprechung auch hervor, dass die erforderliche Begründung zwar die Überlegungen der Gemeinschaftsbehörde, die den angefochtenen Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen muss, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die getroffene Maßnahme entnehmen können und der Gerichtshof seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann, sie jedoch nicht sämtliche tatsächlich oder rechtlich erheblichen Gesichtspunkte zu enthalten braucht.

220. Im vorliegenden Fall ist unstreitig, dass die Kommission die Ergebnisse ihrer Kontrollbesuche unverzüglich den niederländischen Behörden übermittelt hat und deren Meinung dazu eingeholt hat. Ferner ist unstreitig, dass die Kommission eine Begründung der geplanten Berichtigungen vor Erlass der Entscheidung — etwa in den Schreiben vom 13. Jänner 1998 und vom 29. Oktober 1999 — geliefert hat.

221. Das Königreich der Niederlande war damit eng am Verfahren der Ausarbeitung der ersten angefochtenen Entscheidung beteiligt und kannte die Gründe, aus denen die Kommission der Ansicht war, die streitigen Beträge in Abzug bringen zu können.

222. Ich komme zum Ergebnis, dass die angefochtene Entscheidung so gesehen den Anforderung des Artikels 253 EG genügten, sodass auch dieser Klagegrund als unbegründet zurückzuweisen ist.

ii) In der Rechtssache C-501/01

223. Auch hier ist vorauszuschicken, dass ich von der grundsätzlichen Zulässigkeit einer pauschalen Berichtigung ausgehe. Fraglich ist allerdings, ob die Wahl des Berichtigungssatzes durch die Kommission nachvollziehbar ist. Ich habe bereits deutlich gemacht, dass der insoweit zweifelsohne bestehende Ermessensspielraum der Kommission seine Schranke im Willkürverbot findet [58].

224. In diesem Zusammenhang betont die niederländische Regierung meines Erachtens zu Recht, dass die Lage im Jahre 1998 erheblich von der Lage im Jahre 1997 abgewichen ist: Der Höhepunkt der Seuche wurde 1997 erreicht; im Jahr 1998 ging es nur noch um die Tilgung der Seuche in einer begrenzten Anzahl von Betrieben. Die Kommission hat dies insoferne berücksichtigt, als sie die von der niederländischen Regierung verfolgte Strategie nur für das Jahr 1997 kritisiert.

225. Daraus kann man aber meines Erachtens — abweichend von der Ansicht der niederländischen Regierung — nicht herleiten, dass den Vorwürfen der Kommission im Hinblick auf die zu Beginn der Schweinepest 1997 in den Niederlanden verfolgte Politik keinerlei Bedeutung mehr im Hinblick auf das Jahr 1998 beizumessen wäre. Zwar beziehen sich die Vorwürfe der Kommission für das Jahr 1998 nur auf die Entschädigung der Tierhalter. Wäre es aber

58 — Siehe oben, Nr. 211

nicht offenbar zu strategischen Fehlern zu Beginn der KSP-Seuche gekommen, hätte eine Verschleppung der Seuche im bekannten Ausmaß unter Umständen vermieden werden können, sodass Ausgaben im Jahre 1998 möglicherweise überhaupt hätten unterbleiben können.

226. So gesehen wäre es konsequent gewesen, eine Übernahme der Ausgaben des betroffenen Mitgliedstaats im zweiten Seuchenjahr vollkommen auszuschließen bzw. jedenfalls einen erkennbaren Zusammenhang zwischen der für das Jahr 1998 beschlossenen Reduzierung und den Rügen technischer Art zum Jahr 1997 herzustellen. Darauf hat die Kommission — erkennbar — verzichtet, indem sie sich auf eine Reduzierung der Ausgaben betreffend die Entschädigung der Tierhalter aufgrund von Rügen, die ausschließlich das Jahr 1998 betreffen, beschränkt hat.

227. Wie bereits erörtert, ist es der niederländischen Regierung nicht gelungen, die Rügen der Kommission in tatsächlicher Hinsicht zu entkräften [59]. Hier geht es also nur noch um die Frage, ob die Niederlande einen offensichtlichen Beurteilungsfehler der Kommission im Zusammenhang mit der Auswahl des Berichtigungsprozentsatzes nachweisen konnten.

228. Festzuhalten ist hier, dass die finanzielle Mehrbelastung aufgrund der einzelnen Rügen betreffend 1998 nach den Berechnungen der Kommission zwischen 9,4 % und 17 % schwankt. Einem internen Arbeitsdokument der Kommission [60] ist zu entnehmen, dass die Kommission eine Überschätzung des Tier— und Futterwerts um rund 28 % ermittelt hat. Die Niederlande hatten jedoch offenbar keine Gelegenheit, Stellung zu diesen Berechnungen zu nehmen.

229. Zu erinnern ist an dieser Stelle an das bereits erörterte gesteigerte Begründungserfordernis [61]. Zu prüfen ist somit, ob die Kommission ihre Auswahl eines Berichtigungsprozentsatzes hinreichend begründet hat. Dies erscheint mir aus folgenden Überlegungen zweifelhaft: Zunächst ist hervorzuheben, dass sich die Kommission, etwa im Schreiben des Herrn Coleman vom 11. Dezember 2000 zur Bekanntgabe der wesentlichen Rügen hinsichtlich der Ausgaben des Jahres 1998, nur auf Vorgänge des Jahres 1998 beschränkt hat, um ihre Rügen — und damit letztlich die beschlossene Berichtigung der finanziellen Beteiligung der Gemeinschaft — zu begründen. Damit kann der bloße Hinweis in der mündlichen Verhandlung auf die Notwendigkeit einer diesbezüglichen Kohärenz zwischen beiden angefochtenen Entscheidungen — alleine — nicht überzeugen. Die Verhältnismäßigkeit der für das Jahr 1998 beschlossenen Berichtigung kann nur anhand dessen beurteilt werden, worauf sich die Kommission erkennbar bei der Formulierung ihrer Rügen gestützt hat.

230. Weiters hat die niederländische Regierung vorgebracht [62] — ohne insoweit widersprochen zu werden —, dass die

59 — Siehe oben, meine Ausführungen unter Nrn. 71 ff.

60 — Anlage 1 zur Gegenerwiderung.

61 — Siehe oben, Nr. 57.

62 — Klageschrift, Nr. 35, und die Anlage 7 zur Klageschrift.

Kommission ursprünglich eine 15-prozentige Berichtigung vorgeschlagen habe. Die oben genannte finanzielle Mehrbelastung aufgrund der einzelnen Rügen der Kommission legt einen solchen Prozentsatz in der Tat nahe, wenn man bedenkt, dass nicht auf jeden Entschädigungsfall sämtliche Rügen zutreffen [63]. Mit Schreiben vom 11. Dezember 2000 hat die Kommission nun aber eine 25-prozentige Berichtigung in Aussicht gestellt, *ohne* in irgendeiner Art und Weise auf Umstände oder Erkenntnisse [64] hinzuweisen, die eine Änderung ihres ursprünglichen Vorschlags rechtfertigen könnten. Das völlige Fehlen einer Begründung einer solchen wesentlichen Änderung stellt jedoch für den betreffenden Mitgliedstaat ein erhebliches Hindernis für die Ausübung seiner Verteidigungsrechte dar [65]. Eine solche Änderung ohne Angabe von Gründen erscheint willkürlich.

231. Ein bloßer Verweis auf das bereits erwähnte Arbeitsdokument [66] zur Berechnung der Mehrkosten dürfte in diesem Zusammenhang nicht ausreichen, da die niederländische Regierung offenbar keine Gelegenheit zur Stellungnahme hiezu hatte. Im Übrigen ist anzumerken, dass es sich bei diesem Dokument um eine Schätzung handelt, die auf der Grundlage von nicht überprüften Hypothesen erstellt worden ist.

232. Aus diesem Grund bin ich der Ansicht, dass die Kommission insoweit willkürlich gehandelt hat und daher den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Verbindung mit der Begründungspflicht in ihrer Entscheidung 2001/739 verletzt hat.

233. Ich schlage daher vor, der Klage der niederländischen Regierung insofern stattzugeben und die angefochtene Entscheidung in der Rechtssache C-501/01 aufzuheben.

VI — Kosten

234. Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

235. In der Rechtssache C-293/00 ist dem entsprechenden Antrag der Kommission angesichts meiner obigen Ausführungen zum Ausgang des Verfahrens stattzugeben.

236. In der Rechtssache C-501/01 ist dem entsprechenden Antrag des Königreichs der Niederlande angesichts meiner obigen Ausführungen zum Ausgang des Verfahrens stattzugeben.

63 — Siehe hiezu oben, Nr. 188.

64 — Zum Beispiel die Bedeutung der Rügen 1997 für die Bewertung des Jahres 1998.

65 — Zum Grundsatz des rechtlichen Gehörs in einem EAGFL-Rechnungsabschlussverfahren, siehe das Urteil vom 19. September 2002 in der Rechtssache C-377/99 (Deutschland/Kommission, Slg. 2002, I-7421) und meine Schlussanträge vom 25. April 2002, dort insbesondere die Nrn. 80 ff.

66 — Zitiert in Fußnote 61.

VII — Ergebnis

237. Angesichts der oben ausgeführten Überlegungen schlage ich dem Gerichtshof deshalb vor, wie folgt zu entscheiden:

— In der Rechtssache C-293/00

„1. Die Klage wird abgewiesen.

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

— In der Rechtssache C-501/01

„1. Die Entscheidung 2001/739/EG der Kommission wird aufgehoben.

2. Die Kommission trägt die Kosten des Verfahrens."