SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS L. A. GEELHOED

vom 6. März 2001 [1]

Sachverhalt

1. In dieser Rechtssache beantragt die spanische Regierung, die Entscheidung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 28. August 1999, mit der bestimmte Ausgaben der Mitgliedstaaten von der Finanzierung durch die Gemeinschaft ausgeschlossen werden, in Bezug auf die in der Klageschrift angegebenen gegenüber dem Königreich Spanien vorgenommenen finanziellen Berichtigungen für nichtig zu erklären. Konkret geht es dabei um eine pauschale Kürzung von 5 % bei bestimmten Beträgen, die die spanischen Behörden beim Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) als Ausgaben für die öffentliche Lagerhaltung von Rindfleisch angemeldet haben. Die Kommission beantragt Klageabweisung.

Rechtlicher Rahmen

2. Die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik regelt sich nach der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik [2]. Artikel 3 Absatz 1 sieht die Finanzierung von Maßnahmen durch den EAGFL vor.

3. Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 1287/95 des Rates vom 22. Mai 1995 [3] bestimmt Folgendes:

„Die Kommission, nach Anhörung des Fondsausschusses,

...

c) bestimmt die Ausgaben, die von der in Artikeln 2 und 3 genannten gemeinschaftlichen Finanzierung auszuschließen sind, wenn sie feststellt, dass Ausgaben nicht in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt worden sind.

1 — Originalsprache: Niederländisch.

2 — ABl. L 94, S. 13; jetzt ersetzt durch die Verordnung (EG) Nr. 1258/99 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 160, S. 103).

3 — ABl. L 125, S. 1; jetzt Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1258/99.

Vor jeder Entscheidung über eine Ablehnung der Finanzierung werden die Ergebnisse der Überprüfungen der Kommission sowie die Antworten des betreffenden Mitgliedstaats jeweils schriftlich übermittelt; danach bemühen sich beide Parteien, zu einem Einvernehmen hinsichtlich der zu ziehenden Folgerungen zu gelangen.

Wird kein Einvernehmen erzielt, so kann der Mitgliedstaat die Eröffnung eines Verfahrens beantragen, um die jeweiligen Standpunkte innerhalb von vier Monaten miteinander in Einklang zu bringen; die Ergebnisse dieses Verfahrens werden in einem Bericht erfasst, der an die Kommission übermittelt und von dieser geprüft wird, bevor eine Finanzierung abgelehnt wird.

Die Kommission bemisst die auszuschließenden Beträge insbesondere unter Berücksichtigung der Tragweite der festgestellten Nichtübereinstimmung. Die Kommission trägt dabei der Art und Schwere des Verstoßes sowie dem der Gemeinschaft entstandenen finanziellen Schaden Rechnung."

4. Erheblich für die Anwendung dieses Artikels ist ferner Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70[4], der die Mitgliedstaaten verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sich zu vergewissern, dass die durch den EAGFL finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind.

5. Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1663/95 der Kommission vom 7. Juli 1995 mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates bezüglich des Rechnungsabschlussverfahrens des EAGFL, Abteilung Garantie[5], regelt die Durchführung dieses Verfahrens:

„Kommt die Kommission aufgrund von Nachforschungen zu dem Schluss, dass bestimmte Ausgaben nicht in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt wurden, so teilt sie dem betreffenden Mitgliedstaat ihre Feststellungen mit und gibt die zu treffenden Korrekturmaßnahmen, die künftig die Beachtung der vorgenannten Vorschriften sicherstellen sollen, sowie eine Schätzung der Beträge an, die möglicherweise gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c) der Verordnung Nr. 729/70 ausgeschlossen werden."

6. Das Schlichtungsverfahren im Sinne von Artikel 5 der Verordnung Nr. 729/70 ist näher geregelt in der Entscheidung 94/442/EG der Kommission vom 1. Juli 1994 zur Schaffung eines Schlichtungsverfahrens im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EAGFL — Abteilung Garantie[6]. Durch die Entscheidung wurde eine Schlichtungsstelle eingerichtet. Artikel 2 Absatz 2 der Entscheidung bestimmt ferner:

„Der Antrag auf Schlichtung ist nur zulässig, wenn die in der angefochtenen Mittei-

4 — Jetzt Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1258/99.

5 — ABl. L 158, S. 6.

6 — ABl. L 182, S. 45.

lung der Kommission für einen Haushaltsposten vorgesehene finanzielle Berichtigung einen Betrag betrifft, der

— 0,5 Millionen ECU überschreitet oder

— mehr als 25 % der gesamten Jahresausgaben des Mitgliedstaats für diesen Haushaltsposten ausmacht.

Außerdem kann der Vorsitzende, wenn der betroffene Mitgliedstaat bei der bilateralen Erörterung gemäß Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a mit hinreichender Begründung geltend gemacht hat, dass es sich um eine Grundsatzfrage betreffend die Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften handelt, einen etwaigen Antrag auf Schlichtung für zulässig erklären."

Das vorgerichtliche Verfahren

7. Aufgrund der Feststellungen ihrer Bediensten bei der Prüfung der Einhaltung der Gemeinschaftsvorschriften über die öffentliche Lagerhaltung von Rindfleisch übersandte die Kommission am 12. Juni 1998 den spanischen Behörden eine Mitteilung gemäß Artikel 8 der Verordnung Nr. 1663/95. Die Prüfungen ergaben, dass die vorgeschriebenen Kontrollen des Gewichts, der Klassifizierung, der Aufmachung und der Temperatur bei der Prüfung bestimmter Rinderviertel nicht entsprechend den Vorschriften der Gemeinschaft ausgeführt worden waren. Die Kommission führte in ihrer Mitteilung aus, sie beabsichtige, bei der Genehmigung der Rechnungsabschlüsse für die Jahre 1996 und 1997 eine pauschale Berichtigung um 5 % der vom Königreich Spanien unter den Haushaltsposten 2111 (technische Ausgaben), 2112 (Finanzierungsausgaben) und 2113 (andere Ausgaben) angemeldeten Beträge vorzunehmen. Es ging hier um eine Berichtigung für „Kauf und Lagerhaltung" von Rindfleisch. Ferner forderte die Kommission die spanischen Behörden auf, ein Schlichtungsverfahren zu beantragen. Die spanische Regierung machte von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch.

8. Mit Entscheidung vom 28. Juli 1999 stellte die Kommission fest, dass bei bestimmten Ausgaben eine pauschale Berichtigung von 5 % vorzunehmen sei. Es ging dabei insbesondere um die Ausgabenposten, die in der Mitteilung von 12. Juni 1998 aufgeführt waren.

Rügen und Parteivorbringen

9. Die spanische Regierung stützt ihre Klage auf zwei Gründe. Erstens rügt sie, dass die Verteidigungsrechte und der Grundsatz der Rechtssicherheit verletzt worden seien (die ersten beiden Rügen). Zweitens sei der Gleichheitssatz verletzt (die dritte Rüge).

10. Im Einzelnen beziehen sich die Rügen des Königreichs Spanien auf Folgendes:

1. Da in der Mitteilung die finanzielle Berichtigung nicht beziffert werde und diese Berichtigung von der Übersendung ergänzender Angaben abhängig sei, habe das Königreich Spanien nicht wissen können, ob die Voraussetzungen für die Einschaltung der Schlichtungsstelle nach der Entscheidung 94/442 der Kommission erfüllt seien. Eine Bezugnahme auf diese Entscheidung sei keine Förmlichkeit, sondern solle es einem Mitgliedstaat ermöglichen, diese Stelle einzuschalten.

2. In der Mitteilung heiße es, dass wegen Mängeln bei der Durchführung der Vorschriften über die Lagerhaltung von Rindfleisch bei der Genehmigung der Abschlüsse für die Haushaltsjahre 1996 und 1997 eine finanzielle Berichtigung von 5 % der vom Königreich Spanien angemeldeten Ausgaben für die Posten 2111, 2112 und 2113 erwogen werde. Da jedoch die unter Haushaltsposten 2113 angemeldeten Ausgaben negativ gewesen seien, hätten die spanischen Behörden angenommen, dass die Stellen der Kommission diesen Haushaltsposten bei der Berechnung des Gesamtbetrags der finanziellen Berichtigung nicht berücksichtigt hätten. Die Stellen der Kommission hätten eine Berichtigung nur bei den unter Haushaltsposten 2113 fallenden Ausgaben für den Kauf von Rindfleisch und nicht bei den — negativen — Gesamtbetrag der auf diesen Haushaltsposten für das gesamte Haushaltsjahr angemeldeten Ausgaben vorgenommen. Daher falle die beabsichtigte Berichtigung viel höher aus und weiche somit von der Mitteilung ab.

3. Die Mängel bei den Kontrollen der Einlagerung von Rindfleisch, die im Zusammenfassenden Bericht der Kommission beschrieben seien, seien vergleichbar mit denjenigen, die in anderen Mitgliedstaaten festgestellt worden seien. Bei letzteren sei jedoch nur eine finanzielle Berichtigung von 2 % erfolgt, während die Kommission beim Königreich Spanien eine Berichtigung um 5 % vornehme. In ihrer Klageschrift macht die spanische Regierung geltend, dass die Lage Spaniens mit der Lage in den anderen betroffenen Mitgliedstaaten, dem Vereinigten Königreich und der Bundesrepublik Deutschland, vergleichbar sei. Kurz gesagt gehe es in allen drei Fällen um Mängel, die sich bei der vorherigen Kontrolle von Rinderschlachtkörpern ergeben hätten, und auch die Mängel selbst seien vergleichbar. Diese beträfen alle unzureichende Garantien für die Unabhängigkeit derjenigen, die mit den betreffenden Kontrollen betraut gewesen seien.

11. Die spanische Regierung bestreitet die Tatsachen, die zu der finanziellen Berichtigung geführt haben, nicht.

12. Die Kommission führt zur ersten Rüge aus, dass ihre Stellen zum Zeitpunkt der Mitteilung vom 12. Juni 1998 nicht in der Lage gewesen seien, die finanzielle Berichtigung genau zu berechnen, da sie Angaben der spanischen Behörden zum Gewicht und zum Wert des Fleisches benötigt hätten. Die Mitteilung vom 12. Juni 1998

habe eine genaue Beschreibung der Ausgaben enthalten, auf die sich die Berichtigung bezogen habe. Die spanischen Behörden hätten durch eine einfache Berechnung den Betrag der finanziellen Berichtigung im Sinne der Mitteilung vom 12. Juni 1998 ermitteln können. Das Fehlen einer genauen Bezifferung in diesem Stadium des Verfahrens stehe im Einklang mit Artikel 8 der Verordnung Nr. 1663/95 und mit der ständigen Praxis. Beides stelle keinen Hinderungsgrund für die Einschaltung der Schlichtungsstelle dar. In ihrer Mitteilung vom 12. Juni 1998 habe sie das Königreich Spanien hierzu auch ausdrücklich aufgefordert. In diesem Zusammenhang weist die Kommission noch darauf hin, dass ein Antrag auf Schlichtung nur dann unzulässig sei, wenn der Betrag von 0,5 Millionen Euro nicht erreicht werde. Hier liege der Betrag weit höher. Hinzu komme, dass die Grenze von 0,5 Millionen Euro nicht strikt angewandt werde.

13. Die zweite Rüge ist nach Ansicht der Kommission sachlich unrichtig. Die festgestellten Mängel seien beim Kauf und der Lagerhaltung von Rindfleisch aufgetreten. Nur bei den Ausgaben im Zusammenhang damit sei die Berichtigung vorgenommen worden. Für die sachliche Beurteilung dieses Vorbringens hat der Gerichtshof die Kommission gebeten, bei jedem Haushaltsposten genau anzugeben, welche Ausgaben tatsächlich berücksichtigt worden sind. Mit Schriftsatz vom 15. Januar 2001 hat die Kommission die Berechnung der finanziellen Berichtigung nochmals erläutert. Die Kommission führt in diesem Schriftsatz nochmals aus, dass die Mängel beim Kauf und der Lagerung, nicht beim Verkauf des eingelagerten Rindfleischs aufgetreten seien. Zum Zeitpunkt der Prüfung habe noch kein Verkauf stattgefunden. Der Verkaufspreis sei daher bei der Berechnung der Berichtigung nicht berücksichtigt worden. Ferner erläutert die Kommission, weshalb es — bei einer Sanktion, die sich auf den Kauf und die Lagerhaltung beziehe — falsch sei, den Verkaufspreis zu berücksichtigen. Allerdings fügt die Kommission hinzu, dass sie bei der Berichtigung in Bezug auf den Haushaltsposten 2111 den Verkauf sehr wohl berücksichtigt habe. Die Folge davon sei zu vernachlässigen (ungefähr 350 Euro). Die Kommission sei bereit, falls der Gerichtshof dies als notwendig erachte, den Betrag der Berichtigung in diesem Punkt neu zu berechnen. Die Kommission hat eine Reihe von Anlagen beigefügt, aus denen sich ergibt, dass auf Vorstellungen der spanischen Regierung hin der ursprünglich angesetzte Betrag der Berichtigungen in gewissem Umfang angepasst worden ist.

14. Die Kommission stellt in ihrer Antwort auf die dritte Rüge in Abrede, dass die Mängel bei der Kontrolle, die dem Königreich Spanien vorgeworfen wurden, mit den Mängeln bei den anderen erwähnten Mitgliedstaaten vergleichbar seien, bei denen eine pauschale Kürzung von 2 % vorgenommen worden sei. Sie verweist hierfür auf den von ihr erstellten Zusammenfassenden Bericht. Sie habe die Kriterien aus dem Dokument der Kommission vom 23. Dezember 1997, Nr. VI/5330/91 angewandt, das Leitlinien für die Berechnung möglicher finanzieller Folgen der Mängel für den EAGFL enthalte. Ein Mitgliedstaat könne stets dartun, dass die Gefahr tatsächlicher Verluste für den EAGFL geringer als der Betrag der beabsichtigten Berichtigung sei. Das Königreich Spanien hätte jedoch den Umfang und die Folgen der von der Kommission festgestellten Mängel bestreiten müssen, nicht den Betrag der Berichtigung. Im Unterschied zu den Regierungen des Vereinigten Königreichs und der Bundesrepublik Deutschland habe die spanische Regierung keine über-

zeugenden Argumente vorgetragen, die belegten, dass die Risiken tatsächlicher Verluste für den EAGFL geringer als der Betrag seien, zu dem der geänderte Kürzungsprozentsatz führe. Zum Schluss macht die Kommission noch geltend, dass die Wirkung der Kürzungen in Spanien und Deutschland nicht so unterschiedlich seien, da die Kürzung von 2 % in Deutschland von allen Ausgaben für die Lagerung von Rindfleisch berechnet sei, während sich die Kürzung von 5 % in Spanien nur auf einzelne Haushaltsposten beziehe.

15. In ihrer Erwiderung rügt die spanische Regierung, dass die Kommission es nicht als notwendig erachtet habe, die von Spanien vorgetragenen Tatsachen zu widerlegen, und dass sie sich auf allgemeine Ausführungen beschränke. Ferner sei der spanischen Regierung die Auslegung der Kommission in Bezug auf die Einschaltung der Schlichtungsstelle nicht bekannt gewesen. Ferner befasse sich die Erwiderung noch mit den Ausgabenpositionen, auf die die Berichtigung angewandt worden sei, bzw. mit deren Berechnung.

16. In der Gegenerwiderung fasst die Kommission das System nochmals zusammen. Sie müsse die Verletzung des Gemeinschaftsrechts dartun. Sobald sie dies getan habe, verfüge sie über ein weites Ermessen bei der Festsetzung des Prozentsatzes der Kürzung anhand ihrer Beurteilung der Schwere des Verstoßes. Die Kommission verfüge nicht über die Mittel, den tatsächlichen Schaden für die Haushaltsmittel der Gemeinschaft festzustellen. Der Mitgliedstaat könne die Höhe des Prozentsatzes der Kürzung anfechten. Zu diesem Zweck müsse der Mitgliedstaat nicht nur die Qualifizierung der Schwere des Verstoßes angreifen, sondern auch dartun, dass der Umfang des möglichen Schadens nicht im rechten Verhältnis zum angewandten Prozentsatz der Kürzung stehe.

Die Politik der Kommission

17. Die Kommission verfolgt bei der Anwendung der finanziellen Berichtigungen eine Politik, die erstmals in einem Arbeitsdokument vom 1. Juni 1993, dem so genannten Belle-Bericht[7], festgelegt wurde. Auf dieses Dokument hat der Gerichtshof bereits mehrmals Bezug genommen. Generalanwalt Fennelly geht in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Griechenland/Kommission[8] auf die Hintergründe und den Charakter des Dokuments ein. 1992 berief die Kommission eine interne Arbeitsgruppe ein, die mit der Ausarbeitung einer Methode für die Verhängung von Sanktionen gegen Mitgliedstaaten beauftragt wurde, die das Gemeinschaftsrecht falsch anwenden. Die von der Arbeitsgruppe entworfenen Leitlinien wurden von der Kommission und den Vertretern der Mitgliedstaaten im EAGFL-Ausschuss gebilligt. Sie sollen keine verbindliche Regelung darstellen. Die Wahl des Prozentsatzes der Kürzung soll anhand der Schätzung der Gefahr für die Gemeinschaftsausgaben erfolgen, die sich aus den Kontrollmängeln bei den Mitgliedstaaten ergeben. Die Arbeitsgruppe legte drei Sätze für eine pauschale Kürzung der Erstattungen fest: 2 %, 5 % und 10 %. Dieser Belle-Bericht wurde inzwischen durch das Arbeitsdokument Nr. VI/5330/97 der Kommission vom 23. Dezember 1997 er-

7 — Dokument Nr. VI/216/93 vom 1. Juni 1993.

8 — Schlussanträge des Generalanwalts Fennelly in der Rechtssache C-50/94 (Urteil vom 4. Juli 1996, Slg. 1996, I-3331).

setzt, das neue Leitlinien zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen enthält. Dieses neue Dokument führt nicht zu einer erheblichen Änderung der Kriterien des Belle-Berichts, fügt jedoch eine neue Gruppe hinzu: einen Kürzungssatz von 25 % in schweren Fällen. Die angefochtene Entscheidung der Kommission beruht auf den Leitlinien, die in diesem letztgenannten Arbeitsdokument niedergelegt sind.

18. Der Belle-Bericht der Kommission und das erwähnte Arbeitsdokument enthalten somit Leitlinien für den Fall, dass gegenüber einem Mitgliedstaat finanzielle Berichtigungen vorgenommen werden müssen. Für schwierige Fälle sehen sie die Methode eines pauschalen Prozentsatzes vor[9]:

„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 ...“

Der Bericht schlägt drei Gruppen von pauschalen Berichtigungen vor:

„A. 2 % der Ausgaben, wenn sich der Mangel auf weniger wichtige Teile des Kontrollsystems oder auf die Durchführung von Kontrollen bezieht, die für die Gewährleistung der Regelmäßigkeit der Ausgaben nicht wesentlich sind, so dass der Schluss zulässig ist, dass die Gefahr eines Schadens zum Nachteil des EAGFL gering war.

B. 5 % der Ausgaben, wenn sich der Mangel auf ein wichtiges Element des Kontrollsystems oder auf die Durchführung von Kontrollen bezieht, die wichtig sind, um die Regelmäßigkeit der Ausgaben zu gewährleisten, so dass der Schluss zulässig ist, dass die Gefahr eines Schadens zum Nachteil des EAGFL groß war.

C. 10 % der Ausgaben, wenn der Mangel das gesamte oder doch wesentliche Einzelheiten des Kontrollsystems betrifft oder sich auf die Durchführung von Kontrollen bezieht, die von wesentlicher Bedeutung sind, um die Regelmäßigkeit der Ausgaben zu gewährleisten, so dass der Schluss zulässig ist, dass die Gefahr eines sehr hohen Verlustes zum Schaden des EAGFL bestand.“

19. Die Leitlinien des erwähnten Berichts bestimmen ferner, dass beim Bestehen von

9 — Das Zitat ist dem Belle-Bericht entnommen.

Zweifeln, welcher Berichtigungssatz anzuwenden ist, die folgenden Überlegungen als mildernde Umstände herangezogen werden können:

„— Haben die einzelstaatlichen Behörden wirksame Maßnahmen getroffen, um die Mängel sofort nach ihrer Feststellung abzustellen?

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

20. Im Belle-Bericht fand eine bereits seit langem bestehende Praxis der Kommission, pauschale Berichtigungen bei der Erstattung von Ausgaben an Mitgliedstaaten vorzunehmen, die sie in Durchführung der gemeinschaftlichen Agrarpolitik getätigt haben, ihren Niederschlag. Nach Ansicht der Kommission stellen die Kriterien des Belle-Berichts „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" [10].

10 — Urteil Griechenland/Kommission, angeführt in Fußnote 7, Randnr. 24.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu dieser Politik

21. Die Praxis der pauschalen Berichtigungen und deren Wiedergabe im Belle-Bericht und dem folgenden Arbeitsdokument sind vom Gerichtshof vielfach, zuletzt im Urteil Griechenland/Kommission [11] geprüft worden. Wie diesem Urteil, aber gewiss auch dem Urteil Italien/Kommission [12] zu entnehmen ist, stellt der Gerichtshof die Richtigkeit der Kriterien des Belle-Berichts nicht zur Diskussion. Die Kriterien bilden auch für den Gerichtshof den Ausgangspunkt der Beurteilung.

22. Der Gerichtshof geht sodann wie folgt vor. Wie sich u. a. aus dem Urteil Vereinigtes Königreich/Kommission [13] ergibt, muss die Kommission nachweisen, dass ein Mitgliedstaat Regeln der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte verletzt hat, indem er beispielsweise — wie im vorliegenden Fall — die Ausgaben unvollständig kontrolliert hat. Hat sie dies nachgewiesen, so muss sie handeln. Bei der Wahl der zu verhängenden Sanktionen verfügt sie jedoch über ein weites Ermessen. Der betreffende Mitgliedstaat muss nachweisen, dass die Kommission den Sachverhalt nicht richtig festgestellt hat und dass sie damit falsche Folgen etwa dadurch verbindet, dass sie eine zu hohe pauschale Berichtigung vornimmt. In dem bereits er-

11 — Urteil vom 13. Juli 2000 in der Rechtssache C-243/97 (Slg. 2000, I-5813).

12 — Urteil vom 1. Oktober 1998 in der Rechtssache C-242/96 (Slg. 1998, I-5863).

13 — Urteil vom 24. März 1988 in der Rechtssache 347/85 (Slg. 1988, 1749, Randnr. 16). Dieses Urteil geht ausführlich auf die Beweislast ein. Siehe auch Urteil Italien/Kommission, angeführt in Fußnote 12, Randnr. 58.

wähnten Urteil Griechenland/Kommission [14] heißt es:

„26 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes ... hat die Kommission 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, keine andere Wahl, als die Finanzierung der gesamten fraglichen Ausgaben abzulehnen.

27 Verweigert die Kommission die Übernahme bestimmter Ausgaben zulasten des EAGFL mit der Begründung, dass diese auf einem Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht beruhen, der einem Mitgliedstaat vorzuwerfen ist, so ist es Sache dieses Staates, nachzuweisen, dass die Voraussetzungen für die von der Kommission abgelehnte Finanzierung vorliegen ...

28 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. ...“

23. Ferner verweise ich noch auf das Urteil Niederlande/Kommission [15], das die Beweislastverteilung zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat erläutert. In Randnummer 17 führt der Gerichtshof aus: „Die Kommission ist nämlich nicht verpflichtet, die Unrichtigkeit ... darzulegen, sondern braucht nur glaubhaft zu machen, dass an den von den nationalen Stellen mitgeteilten Zahlen berechtigte Zweifel bestehen. Diese Erleichterung der Beweislast der Kommission beruht darauf, dass ... der Mitgliedstaat am besten in der Lage ist, die für den Rechnungsabschluss des EAGFL erforderlichen Angaben beizubringen und nachzuprüfen, so dass es ihm obliegt, die Richtigkeit seiner Zahlen eingehend und vollständig nachzuweisen und so gegebenenfalls die Fehlerhaftigkeit der Berechnungen der Kommission darzutun.“ In verschiedenen späteren Urteilen [16] hat der Gerichtshof diese Formulierung wiederholt.

24. Wie ich schon sagte, verfügt die Kommission nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes bei der Verhängung von Sanktionen, wenn ein Mitgliedstaat seine Ausgaben im Rahmen der gemeinschaftlichen Agrarpolitik unzureichend kontrolliert hat, über einen weiten Ermessensspielraum. Die Kommission kann die Erstattung der betreffenden Ausgaben insgesamt ablehnen, jedoch auch einen Kürzungssatz anwenden, wie dies im vorliegenden Fall geschehen ist. Offenkundig

14 — Angeführt in Fußnote 8, Randnrn. 26 ff.

15 — Urteil vom 10. November 1993 in der Rechtssache C-48/91 (Slg. 1993, I-5611).

16 — Siehe u. a. Urteil vom 18. Mai 2000 in der Rechtssache C-242/97 (Belgien/Kommission, Slg. 2000, I-3421, Randnr. 104).

sind die Kürzungssätze, die im Belle-Bericht aufgeführt sind, nämlich 2 %, 5 % und 10 %, eine erheblich mildere Sanktion als die vollständige Weigerung, Ausgaben zu erstatten.

25. Zur Beweislast lässt sich Folgendes sagen. Dem Mitgliedstaat, der die Richtigkeit der gegen ihn verhängten Sanktion bestreitet, obliegt die Beweislast in einer Reihe von Punkten, wie sich u. a. aus dem Urteil Griechenland/Kommission ergibt [17]:

a) für den Anspruch auf Erstattung der von ihm getätigten Ausgaben durch den EAGFL;

b) für die Richtigkeit der Tatsachen, auf die die Kommission sich stützt;

c) für die Richtigkeit der Kriterien, die die Kommission bei der Festsetzung der Kürzung anwendet. Werden die Kriterien im Belle-Bericht [18] angewandt, wird deren Richtigkeit vermutet. Allerdings kann meines Erachtens, da es sich ja nicht um bindende Bestimmungen handelt, der Mitgliedstaat darzutun versuchen, dass sich die Kriterien aus dem Belle-Bericht im vorliegenden Fall in willkürlicher oder unbilliger Weise auswirken;

d) für die Art und Weise der Anwendung dieser Kriterien.

17 — Urteil vom 4. Juli 1996, angeführt in Fußnote 8.

18 — Im vorliegenden Fall das Dokument vom 23. September 1997.

Die Beurteilung des Rechtsstreits

Der Kern der Regelung

26. Die Finanzierung der Durchführung der gemeinschaftlichen Agrarpolitik seitens der Mitgliedstaaten durch den EAGFL hat bereits Anlass zu vielen Entscheidungen des Gerichtshofes gegeben. Die Behandlung eines Rechtsstreits wie des vorliegenden kann daher auch in erheblichem Umfang anhand der vorliegenden — häufig ständigen — Rechtsprechung des Gerichtshofes erfolgen.

27. Der Kern der Regelung — und der Rechtsprechung des Gerichtshofes — besteht meines Erachtens darin, dass die Mitgliedstaaten hier ein von der Gemeinschaft finanziertes System durchführen. Den Mitgliedstaaten obliegt daher auch die Pflicht, die Ausgaben, die sie in diesem Rahmen tätigen, im Detail zu rechtfertigen. Sie sind auch diejenigen, die über die Angaben in Bezug auf die tatsächlichen Ausgaben verfügen. Die Kommission kann nur (im Wege von Stichproben) Kontrollen vornehmen, wobei sie dann auch noch in erheblichem Maße von den Angaben der Mitgliedstaaten abhängig ist. Zu einem derartigen — empfindlichen — System gehört ein weiter Ermessensspielraum der Kommission bei der Verhängung von Sanktionen, wenn sie Unregelmäßigkeiten

feststellt. Da die Kommission nicht selbst über alle Angaben verfügen kann, sind pauschale Kürzungen unerlässlich. Andererseits muss natürlich Willkür bei der Anwendung des Systems durch die Stellen der Kommission vermieden werden. Sowohl bei der Qualifizierung des Sachverhalts, der zur Vornahme von Berichtigungen führen kann, als auch bei der Vornahme dieser Berichtigungen selbst muss die Kommission sorgfältig handeln.

28. Gegebenenfalls muss die Kommission — nach einer von ihr durchgeführten Prüfung — beweisen, dass eine Unregelmäßigkeit stattgefunden hat; auch muss sie angeben, worin die Unregelmäßigkeit besteht. Danach kann sie eine Sanktion verhängen. Dabei muss sie glaubhaft machen — jedoch nicht beweisen —, dass die beabsichtigte Sanktion der Art, der Schwere und dem Umfang der festgestellten Unregelmäßigkeit entspricht. Es obliegt dem Mitgliedstaat, sodann — anhand von Angaben, über die er und nicht die Kommission verfügt — zu beweisen, dass die Kommission den Sachverhalt nicht richtig festgestellt oder gegebenenfalls falsch eingestuft hat und dass die beabsichtigte Sanktion der Art, der Schwere und dem Umfang der festgestellten Unregelmäßigkeit nicht entspricht.

Angesichts des geringen Präzisionsgrads der Kriterien, die die Kommission dabei anwendet, messe ich dem Schlichtungsverfahren, das in dem System vorgesehen ist, große Bedeutung bei. Dieses Schlichtungsverfahren erlaubt den Parteien einen angemessenen Austausch von Argumenten und Angaben.

Der Umfang des Rechtsstreits

29. In diesem Rechtsstreit ist ferner bemerkenswert, dass die spanische Regierung nicht bestreitet, im vorliegenden Fall durch unzureichende Kontrolle der Ausgaben im Bereich der öffentlichen Lagerhaltung von Rindfleisch gegen die Vorschriften der gemeinschaftlichen Agrarpolitik verstoßen zu haben. Schon deshalb durfte die Kommission daher eine Maßnahme erlassen, mit der eine finanzielle Berichtigung der Ausgaben der spanischen Regierung vorgenommen wurde. Im Streit ist somit nur der Umfang der von der Kommission vorgenommenen Kürzung.

30. Da feststeht, dass die spanische Regierung bei ihren Ausgaben im Rahmen der gemeinschaftlichen Agrarpolitik ihre Kontrollverpflichtungen nicht erfüllt hat, ergibt sich aus dem Vorstehenden, dass die Kommission bei der Verhängung der Sanktion über einen weiten Ermessensspielraum verfügt und dass der betroffene Mitgliedstaat die Feststellungen und Schlussfolgerungen der Kommission widerlegen muss. In Bezug auf die Beweislast verweise ich auf Nummer 25. Dieser Rechtsstreit beschränkt sich auf die dort aufgeführten Punkte b und d. Die spanische Regierung zieht die Richtigkeit der Angaben in Zweifel, auf die sich die Kommission stützt, indem sie ausführt, dass die Berichtigung in Bezug auf den Haushaltsposten 2113 falsch sei. Ferner rügt die spanische Regierung die Art und Weise der Anwendung der Kriterien, die ihres Erachtens dazu geführt hat, dass bei Spanien ein Kürzungssatz von 5 % angewandt wurde, während bei Deutschland und dem Vereinigten Königreich nur um 2 % gekürzt wurde.

Zur ersten Rüge

31. Mit ihrer ersten Rüge macht die spanische Regierung geltend, die förmliche schriftliche Mitteilung vom 12. Juni 1998 weise einen Fehler auf, da in ihr der Umfang der finanziellen Berichtigung nicht angegeben gewesen sei. Als Folge dieses Mangels habe Spanien die Schlichtungsstelle nicht einschalten können.

32. Bei dieser Rüge geht es in erster Linie darum, ob die Kommission eine Mitteilung versenden durfte, in der eine genaue Bezifferung des Betrages, auf den sich der Kürzungssatz bezog, fehlte.

33. Zu Recht verweist die Kommission in ihrer Klagebeantwortung auf den Wortlaut des Artikels 8 der Verordnung Nr. 1663/95. Nach diesem Artikel teilt die Kommission einem Mitgliedstaat „ihre Feststellungen mit und gibt die zu treffenden Korrekturmaßnahmen, die künftig die Beachtung der [Regelung] sicherstellen sollen, sowie eine Schätzung der Beträge an, die möglicherweise gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c) der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 ausgeschlossen werden". Da dieser Artikel von einer „Schätzung" der Ausgaben spricht, braucht, wie auch die Kommission ausführt, keine genauere Bezifferung zu erfolgen.

34. Auch in der Rechtsprechung des Gerichtshofes finde ich Anknüpfungspunkte für meine Ansicht, dass in der Phase der Mitteilung eine genaue Bezifferung der Unregelmäßigkeit nicht erforderlich ist. So stellt der Gerichtshof in seinem Urteil Niederlande/Kommission [19] fest, dass der Mitgliedstaat selbst am besten in der Lage ist, die für die Aufstellung der EAGFL-Rechnungen nötigen Angaben in Erfahrung zu bringen und zu prüfen. Der Gerichtshof erlegt daher die Beweislast für die Zahlen dem Mitgliedstaat auf. Auch halte ich es für erheblich, dass der Gerichtshof anerkennt, dass die Kommission eine pauschale Kürzung vornehmen kann, wenn sie nicht die Möglichkeit hat, die Höhe des dem EAGFL entstandenen Schadens festzustellen [20]. Dies deutet darauf hin, dass keine genaue Bezifferung der Unregelmäßigkeit durch die Kommission verlangt wird. Allgemein gesagt läuft das Prüfungsschema des Gerichtshofes darauf hinaus, dass die Kommission dartun muss, dass die Vorschriften der gemeinschaftlichen Agrarpolitik nicht befolgt worden sind [21], dass jedoch die weiteren Angaben von den Mitgliedstaaten zu machen sind.

35. Beides wird durch den Umstand bestätigt, dass die Kommission in diesem Fall, wie aus ihrer Klagebeantwortung hervorgeht, entsprechend ihrer ständigen Praxis gehandelt hat. Dies ändert natürlich nichts daran, dass die Mitteilung der Kommission in angemessener Weise anzugeben hat, auf welche Teile sich die Berichtigung bezieht. Meines Erachtens ist das Schreiben vom 12. Juni 1998 genau genug, da darin die

19 — Urteil des Gerichtshofes vom 10. November 1993 in der Rechtssache C-48/91 (Slg. 1993, I-5611).

20 — U. a. das in Nr. 21 angeführte Urteil Italien/Kommission.

21 — In dem angeführten Urteil Niederlande/Kommission stellt der Gerichtshof fest, dass die Glaubhaftmachung berechtigter Zweifel ausreicht. Ebenso Urteil Belgien/Kommission, angeführt in Fußnote 15.

betroffenen Haushaltsposten genannt sind und zudem angegeben ist, auf welche eingelagerten Teile (Viertel) des Rindes[22] sich die Berichtigungen beziehen. Die spanische Regierung kann, wie die Kommission zu Recht ausführt, selbst die Höhe des Betrages berechnen.

36. Zweitens geht es darum, ob durch die Mitteilung der Anspruch der spanischen Regierung auf ein angemessenes Verfahren verletzt wurde. Ich möchte bemerken, dass die Kommission in der Mitteilung vom 12. Juni 1998 nachträglich auf die Möglichkeit der Einschaltung der Schlichtungsstelle hingewiesen hat. Dass die spanische Regierung von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch machte, ist unter den vorliegenden Umständen meines Erachtens von ihr zu vertreten. Erstens hätte sie sich auch bei Zweifeln an der Zulässigkeit sicherheitshalber für die Durchführung eines Schlichtungsversuchs entscheiden können. Zweitens hätte sie die Unsicherheit dadurch beseitigen können, dass sie selbst die Beträge des Haushaltspostens berechnet hätte. Die spanische Regierung verfügte nämlich über die notwendigen Angaben für diese Berechnung oder zumindest eine realistische Schätzung der Beträge. Drittens wendet wohl, wie die Kommission in ihrer Klagebeantwortung ausführt, die Schlichtungsstelle die Zulässigkeitsgrenze nicht strikt an. Zugegebenermaßen steht nicht fest, ob der spanischen Regierung diese Politik der Schlichtungsstelle bekannt war. Womöglich war dies auch nicht notwendig. Dem steht jedoch gegenüber, dass aus dem Wortlaut des Artikels 2 Absatz 2 der Entscheidung der Kommission vom 1. Juli 1994 über die Einrichtung der Schlichtungsstelle abzuleiten ist, dass der Vorsitzende der Stelle bei der Beurteilung der Zulässigkeit über einen gewissen Ermessensspielraum verfügt. Er kann nämlich im Fall von grundsätzlichen Fragen auch Schlichtungsanträge, die die quantitativen Voraussetzungen für die Entscheidung nicht erfüllen, für zulässig erklären.

37. Schließlich rügt die spanische Regierung noch, dass der Grundsatz der Rechtssicherheit verletzt worden sei. Dieser Grundsatz bedeutet im Gemeinschaftsrecht, dass eine Regelung eindeutig sein und ihre Anwendung für die Betroffenen, im vorliegenden Fall für die spanische Regierung, vorhersehbar sein muss. „Dieses Gebot der Rechtssicherheit gilt im besonderen Maße, wenn es sich um Vorschriften handelt, die finanzielle Konsequenzen haben können, denn die Betroffenen müssen in der Lage sein, den Umfang der ihnen durch diese Vorschriften auferlegten Verpflichtungen genau zu erkennen", so der Gerichtshof in seinem Urteil Dänemark/Kommission[23]. Zur angeblichen Verletzung des Grundsatzes der Rechtssicherheit kann ich mich kurz fassen. Gestützt auf meine vorstehenden Erwägungen gelange ich zu dem Ergebnis, dass die spanische Regierung ausreichend in der Lage war, den Umfang ihrer Pflichten — und ihrer Rechte — zu erkennen.

38. Ich komme zu dem Ergebnis, dass die erste Rüge nicht durchgreift.

22 — Dies betrifft die beiden Vorderviertel, während die Hinterviertel gemäß dem Schreiben der Kommission nicht Gegenstand einer Intervention sind.

23 — Urteil vom 14. Dezember 1987 in der Rechtssache 348/85 (Slg. 1987, 5225, Randnr. 19). Der Gerichtshof betrachtet dies als ständige Rechtsprechung.

Zur zweiten Rüge

39. Diese Rüge steht in engem Zusammenhang mit der ersten. Auch hier macht die spanische Regierung geltend, ihre Verfahrensrechte und der Grundsatz der Rechtssicherheit seien verletzt. Ich halte es nicht für notwendig, im Rahmen dieser Rüge hierauf erneut einzugehen. In einem erheblichen Punkt unterscheidet sich diese Rüge jedoch von der ersten Rüge. Mit der ersten Rüge wird die Unbestimmtheit der Mitteilung der Kommission vom 12. Juni 1998 beanstandet, während es hier um die Richtigkeit der Mitteilung und der Entscheidung der Kommission vom 28. Juni 1999 geht.

40. Es geht insbesondere um die Berichtigung bei den unter Posten 2113 fallenden Ausgaben. Im Zusammenhang damit hat der Gerichtshof die Kommission um Erläuterung gebeten. Meines Erachtens hat die Kommission ausreichend erläutert, weshalb sich die Berichtigung nur auf den Kauf und die Lagerung von Rindfleisch, nicht auf den Verkauf bezog. Wie die Kommission zu Recht ausführt, konnte der Verkauf zum Zeitpunkt der Kontrolle noch nicht berücksichtigt werden. Zudem bin ich mit der Kommission darin einig, dass bei einer Sanktion, die sich auf Kontrollmängel beim Kauf und bei der Lagerung von Rindfleisch bezieht, der Verkaufspreis auch nicht berücksichtigt zu werden braucht. Etwas anderes ist es, dass beim Haushaltsposten 2111 der Verkauf offenkundig wohl berücksichtigt worden ist. Da dieser Punkt zwischen den Parteien nicht streitig ist, beschränke ich mich auf eine vorsorgliche Bemerkung. Meines Erachtens liegt es auf der Hand, dass die Kommission Spanien diesen — im Übrigen begrenzten — Unterschiedsbetrag erstatten wird, auch wenn der Gerichtshof diesen Punkt außer Betrachtung lassen sollte.

41. Ich komme zu dem Ergebnis, dass auch die zweite Rüge nicht stichhaltig ist.

Zur dritten Rüge

42. Mit ihrer dritten Rüge macht die spanische Regierung geltend, dass verschiedene Mitgliedstaaten von der Kommission unterschiedlich behandelt worden seien und der Gleichheitssatz hierdurch verletzt worden sei. Bei Deutschland und dem Vereinigten Königreich, bei denen ähnliche Mängel festgestellt worden seien, sei nämlich ein Kürzungssatz von 2 % und nicht von 5 % angewandt worden.

43. Ich möchte vorausschicken, dass der weite Ermessensspielraum, der der Kommission bei der Anwendung von Kürzungssätzen zukommt, nicht bedeutet, dass gleiche Fälle unterschiedlich behandelt werden dürfen.

44. Im Urteil Belgien/Kommission[24] hat der Gerichtshof zum Gleichheitssatz Folgendes ausgeführt:

„Hierzu ist zunächst festzustellen, dass grundsätzlich jeder Fall einzeln betrachtet werden muss, damit festgestellt werden kann, ob der fragliche Mitgliedstaat bei der Durchführung der vom EAGFL finanzierten Vorhaben die Erfordernisse des Gemeinschaftsrechts beachtet hat, und sofern er dagegen verstoßen hat, in welchem Ausmaß. Das bedeutet nicht, dass ein Mitgliedstaat nicht berechtigt ist, einen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz geltend zu machen. Er kann dies aber nur insoweit tun, als die angeführten Fälle im Hinblick auf sämtliche sie kennzeichnenden Umstände zumindest ähnlich gelagert sind, insbesondere hinsichtlich des Ausgabenzeitraums, der betroffenen Sektoren und der Art der vorgeworfenen Unregelmäßigkeiten. Sodann ist daran zu erinnern, dass nach ständiger Rechtsprechung eine verbotene Diskriminierung nur dann vorliegt, wenn vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich behandelt werden, es sei denn, dass eine derartige Behandlung objektiv gerechtfertigt ist (vgl. insbesondere Urteil vom 18. Mai 1994 in der Rechtssache C-309/89, Cordoniu/Rat, Slg. 1994, I-1853, Randnr. 26)."

45. Im vorliegenden Fall verpflichtet die Anwendung dieser Kriterien meines Erachtens zum Vergleich der in Spanien festgestellten Unregelmäßigkeiten mit denjenigen, die im Vereinigten Königreich und in Deutschland festgestellt worden sind, und sodann zum Vergleich der verhängten Sanktionen.

46. Aus dem Zusammenfassenden Bericht ergibt sich meines Erachtens unumstößlich, dass der Vergleich mit dem Vereinigten Königreich nicht passt. Beim Vereinigten Königreich wird nämlich nur ein Mangel bei einem einzigen Gesichtspunkt der Kontrolle beanstandet, während die Beanstandungen gegenüber dem Königreich Spanien eine Reihe von Gesichtspunkten betreffen (Gewicht, Klassifizierung, Aufmachung und Temperatur).

47. Zum Vergleich mit Deutschland möchte ich auf Folgendes hinweisen. Die Kommission schlug im Stadium der förmlichen Mitteilung an Deutschland den gleichen Kürzungssatz wie bei Spanien vor, nämlich 5 %. Daraufhin schalteten die deutschen Behörden — im Unterschied zu den spanischen — die Schlichtungsstelle ein. Aufgrund der Feststellungen dieser Einrichtung wurde schließlich ein Kürzungssatz von 2 % festgesetzt. Ich halte in diesem Fall für ausschlaggebend, dass nach den Feststellungen der Schlichtungsstelle die deutsche Regierung Argumente vorgebracht hat, die eine Verringerung des Kürzungssatzes angemessen erscheinen ließen. Aufgrund dieser Argumente wurde deutlich, dass das Kontrollsystem in Deutschland allgemein qualitativ zufrieden stellend

24 — Urteil vom 18. Mai 2000, angeführt in Fußnote 16, Randnrn. 129 ff.

organisiert ist. Die spanische Regierung hat dagegen keine vergleichbaren Argumente angeführt, auch nicht im vorliegenden Verfahren vor dem Gerichtshof. Vorsorglich möchte ich noch darauf hinweisen, dass sich die Wirkungen der Kürzung ausweislich der Stellungnahme der Kommission in Deutschland und Spanien nicht so stark unterscheiden, da die Kürzung von 2 % in Deutschland für alle Ausgaben auf dem Sektor berechnet worden ist, während sich die Kürzung von 5 % in Spanien nur auf einzelne Haushaltsposten bezieht.

48. Ich komme zu dem Ergebnis, dass auch die dritte Rüge nicht durchgreift.

Ergebnis

49. Im Licht der hier wiedergegebenen Tatsachen und Umstände schlage ich vor, die Klage abzuweisen und dem Königreich Spanien gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.