SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS
vom 16. Dezember 1992 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Im vorliegenden Fall geht es um zwei von der Pretura Circondariale Cuneo vorgelegte Fragen, zu denen eine Vorabentscheidung erlassen werden soll. Die erste betrifft die Gültigkeit der Entscheidungen der Kommission 89/627 vom 15. November 1989 (ABl. L 359, S. 23) und 90/213 vom 19. April 1990 (ABl. L 113, S. 32) über den Rechnungsabschluß der Mitgliedstaaten für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL, im folgenden: der Fonds), Abteilung Garantie, im Haushaltsjahr 1987 finanzierten Ausgaben. Bei der zweiten Frage geht es um die Wiedereinziehung von Beträgen durch die Mitgliedstaaten, die vom Fonds nicht finanziert werden. Mit der ersten Frage wird das Problem aufgeworfen, ob die Gültigkeit einer Kommissionsentscheidung über den Rechnungsabschluß vor den Gerichten der Mitgliedstaaten bestritten werden kann.

Die einschlägigen Vorschriften

1. Die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik ist in der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates (ABl. 1970, L 94, S. 13) geregelt. Artikel 1 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 bestimmt, daß die Abteilung Garantie des Fonds Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte finanziert, die nach den Gemeinschaftsvorschriften vorgenommen werden. Gemäß Artikel 4 bezeichnen die Mitgliedstaaten die Dienststellen und Einrichtungen, die die für die Finanzierung der Intervention notwendigen Zahlungen vornehmen. Zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Verwaltung des Fonds müssen die Rechnungen der innerstaatlichen Dienststellen und Einrichtungen von der Kommission nach dem Verfahren des Artikels 5 Absatz 2 abgeschlossen werden. In Artikel 8 Absätze 1 und 2 heißt es:

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

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

— Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen,

— die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wieder einzuziehen.

Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission die zu diesem Zweck getroffenen Maßnahmen mit, insbesondere den Stand der Verwaltungs- und Gerichtsverfahren.

2. Erfolgt keine vollständige Wiedereinziehung, so trägt die Gemeinschaft die finanziellen Folgen der Unregelmäßigkeiten oder

* Originalsprache: Englisch.

Versäumnisse; dies gilt nicht für Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse, die den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten sind.

Die wieder eingezogenen Beträge fließen den Dienststellen oder Einrichtungen zu, die ausgezahlt hatten; diese ziehen die Beträge von den Ausgaben ab, die durch den Fonds finanziert werden."

2. Für Obst und Gemüse gibt es eine gemeinsame Marktorganisation, die in der — geänderten — Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 des Rates (ABl. 1972, L 118, S. 1) geregelt ist. Sie sieht die Bildung von Erzeugerorganisationen vor und enthält eine Regelung zur Stützung der Preise, nach der die Erzeugerorganisationen einen Rücknahmepreis festsetzen können, unter dem die Erzeugnisse ihrer Mitglieder nicht zum Verkauf angeboten werden. Ist ein Rücknahmepreis festgesetzt worden, so müssen die Erzeugerorganisationen für unverkaufte Mengen von Erzeugnissen, die bestimmten Qualitätsnormen genügen, ihren Mitgliedern eine Entschädigung gewähren. Nach Artikel 15 der Verordnung müssen die Erzeugerorganisationen zur Finanzierung dieser Rücknahmemaßnahmen einen Interventionsfonds bilden, der durch Beiträge finanziert wird, die anhand der in den Handel gebrachten Mengen berechnet werden. Nach Artikel 18 gewähren die Mitgliedstaaten den Erzeugerorganisationen, die Interventionen durchführen, einen finanziellen Ausgleich, sofern der Rücknahmepreis eine bestimmte Höhe nicht überschreitet. Der finanzielle Ausgleich entspricht wertmäßig den von den Erzeugerorganisationen gezahlten Entschädigungen abzüglich der Nettoeinnahmen aus den Erzeugnissen, die aus dem Markt genommen werden. Die hierdurch entstehenden Ausgaben kommen für eine Finanzierung durch die Abteilung Garantie des Fonds in Betracht.

Sachverhalt und rechtliche Fragen

3. Das Verfahren geht auf den von der Kommission vorgenommenen Abschluß der Rechnungen zurück, die von den Mitgliedstaaten zu den im Jahr 1987 von der Abteilung Garantie des Fonds zu finanzierenden Ausgaben vorgelegt worden sind. Bei diesem Rechnungsabschluß untersuchte die Kommission, wie die italienischen Behörden die Arbeitsweise der in der Verordnung Nr. 1035/72 vorgesehenen Erzeugerorganisationen für Obst und Gemüse überwacht hatten. Der von den Beamten der Kommission erstellte Bericht, auf dem der Rechnungsabschluß beruhte, machte deutlich, daß Anzahl und Intensität der von den italienischen Behörden durchgeführten Kontrollen nicht ausreichten, um sicherzustellen, daß die Erzeugerorganisationen entsprechend den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts arbeiteten. Insbesondere machte die Kommission geltend, die italienischen Behörden hätten nur sechs der 134 im Jahr 1987 anerkannten Erzeugerorganisationen kontrolliert. Von diesen sechs Organisationen hatten nur drei eine Beihilfe der Gemeinschaft erhalten, deren Betrag gerade 2,12 % der gesamten von Italien erklärten Ausgaben ausmachte. Die Untersuchung habe, wie die Kommission erklärte, auch ergeben, daß nicht einmal die bei dieser geringen Anzahl von Erzeugerorganisationen durchgeführten Prüfungen zur Gewährleistung einer gemeinschaftsrechtskonformen Arbeitsweise ausgereicht hätten.

4. Demgemäß lehnte die Kommission in ihrer Entscheidung über den Rechnungsabschluß für das Jahr 1987 (Entscheidung 89/627) die Finanzierung von 5 % der von Italien erklärten Ausgaben ab. Dazu heißt es im siebten Erwägungsgrund der Entscheidung:

„Die nicht anerkannten Ausgaben für Italien enthalten einen Betrag von 20 920 524 089 Lire, die den von den Erzeugergemeinschaften gezahlten Finanzausgleich im Sektor Obst und Gemüse betreffen. Dieser Betrag ist nach Maßgabe der vorliegenden Entscheidung von dem betreffenden Mitgliedstaat zu übernehmen. Die besonderen Umstände dieses Falls rechtfertigen jedoch, daß die Kommission die bei dem vorliegenden Rechnungsabschluß verweigerte Finanzierung überprüft, vorausgesetzt, der Mitgliedstaat bringt spätestens zum 31. Dezember 1989 die erforderlichen Nachweise bei. Die unverzügliche Vollziehbarkeit dieser Entscheidung bleibt hiervon jedoch unberührt."

Die italienischen Behörden brachten keinen Nachweis bei, der eine Überprüfung der fraglichen Ablehnung gerechtfertigt hätte. Sie wurde daher in der Entscheidung 90/213 der Kommission bestätigt, deren zweiter Erwägungsgrund folgenden Wortlaut hat:

„Die nicht anerkannten Ausgaben für Italien enthalten einen Betrag von 20 920 524 089 italienischen Lire, die den von den Erzeugergemeinschaften gezahlten Finanzausgleich im Sektor Obst und Gemüse betreffen. Die Kommission hat sich eine Überprüfung dieses Betrages vorbehalten, vorausgesetzt, dieser Mitgliedstaat bringt spätestens zum 31. Dezember 1989 die geforderten Nachweise bei. Sollten diese Nachweise zu diesem Zeitpunkt nicht vorliegen, wird die Berichtigung endgültig."

5. Italien hat die Entscheidungen der Kommission, soweit sie diese nicht anerkannten Ausgaben betrafen, nicht angefochten. Italien hat sich aber — erfolglos — um die Nichtigerklärung der Entscheidung 90/213 bemüht, soweit in ihr die Finanzierung anderer, von Italien erklärter Ausgaben durch den Fonds abgelehnt worden ist (Rechtssache C-197/90, Italien/Kommission, Slg. 1992, I-1). Nach Erlaß der Entscheidung 90/213 forderte die AIMA, die italienische Interventionsstelle, alle Erzeugerorganisationen für Obst und Gemüse in Italien auf, 5 % des Gesamtbetrages des an sie im Jahre 1987 gezahlten Finanzausgleichs zurückzuzahlen. Bei einer dieser Organisationen handelt es sich um die Associazione tra Produttori Ortofrutticoli Piemontesi (piemontesischer Verband der Obst- und Gemüseerzeuger, auch bekannt als Asprofrut). Asprofrut teilte daraufhin seinen Mitgliedern mit, sie beabsichtige deren Konten mit einem Betrag zu belasten, der 5 % des ihnen im Jahre 1987 für die Rücknahme von Erzeugnissen aus dem Markt gezahlten Ausgleichs entspreche.

6. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens ist eine landwirtschaftliche Genossenschaft mit der Bezeichnung Frutticoltori Associati Cuneesi (Vereinigte Obsterzeuger von Cuneo, im folgenden: FAC). Als Mitglied von Asprofrut erhielt sie im Wirtschaftsjahr 1986/87 als Ausgleich für aus dem Markt genommene Äpfel von Asprofrut 35 835 325 LIT. FAC griff die Entscheidung von Asprofrut über die Belastung ihres Kontos an, und in diesem Verfahren kam es zu einem Ersuchen des einzelstaatlichen Gerichts um eine Vorabentscheidung gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag über folgende Fragen:

a) Sind die Entscheidungen der Kommission 89/627/EWG und 90/213/EWG im

Lichte der Gemeinschaftsvorschriften über den Haushalt und über die finanziellen Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den einzelnen Mitgliedstaaten gültig, soweit in ihnen vorgesehen ist, daß der Betrag von 20 920 524 089 LIT für Ausgleichszahlungen, die den Erzeugerorganisationen im Sektor Obst und Gemüse gewährt wurden, zu Lasten des italienischen Staates geht?

b) Ist es mit den allgemeinen Grundsätzen der Gemeinschaftsrechtsordnung im Bereich der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandels, mit der Gewährleistung des rechtlichen Gehörs und mit den allgemeinen Grundsätzen im Bereich der Kontrollen der gemeinschaftlichen Förderung im Agrarsektor und der Haftung der Obst- und Gemüseerzeuger und deren Organisationen vereinbar, daß die italienischen Behörden alle Obst- und Gemüseerzeugerorganisationen unterschiedslos mit dem Pauschalbetrag des finanziellen Ausgleichs für aus dem Handel gezogene Erzeugnisse belasten wollen, der beim Rechnungsabschluß des EAGFL, Abteilung Garantie, für das Jahr 1987 als zu Lasten des italienischen Staates gehend festgestellt wurde?

7. Mit der zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im Grunde wissen, ob Gemeinschaftsrecht dahin auszulegen ist, daß es einem Mitgliedstaat verwehrt ist, zu Unrecht gezahlte Beihilfen in pauschaler Form von den Erzeugerorganisationen wieder einzuziehen.

8. Die Kommission, die griechische Regierung und FAC haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Italien hat sich an dem Verfahren nicht beteiligt. Auch die AIMA, die dem beim einzelstaatlichen Gericht anhängigen Verfahren beigetreten ist, hat keine Erklärungen abgegeben. Nach Ansicht der FAC ist die erste Frage die Hauptfrage, denn die zweite Frage werde überflüssig, wenn die Ungültigkeit der Entscheidungen der Kommission anzunehmen sei. Die Kommission meint, die Gültigkeit der Entscheidungen über den Rechnungsabschluß sei für das innerstaatliche Verfahren nicht entscheidungserheblich. Die Verpflichtung zur Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge ergebe sich für die innerstaatlichen Behörden unmittelbar aus Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70, und sie bestehe unabhängig davon, ob in Entscheidungen über den Rechnungsabschluß Unregelmäßigkeiten festgestellt worden seien oder nicht. Auf diese Ansicht gehe ich zunächst nicht ein. Nach den gestellten Fragen und dem Streitstand im innerstaatlichen Verfahren ist meines Erachtens klar, daß bei einer Verneinung der zweiten Frage die Gültigkeit der Entscheidungen der Kommission nicht zu prüfen ist. Wenn, anders gesagt, feststeht, daß ein Mitgliedstaat zu Unrecht gezahlte Beihilfen von Erzeugerorganisationen nicht pauschal zurückfordern kann, reicht dies für die Entscheidung des innerstaatlichen Rechtsstreits aus. Ich wende mich daher zunächst der zweiten Frage zu.

Zur zweiten Frage

9. Nach Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 ist klar, daß es nach dem für die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik maßgeblichen System Sache der Mitgliedstaaten ist, zu Unrecht gezahlte Beihilfen wieder einzuziehen. Klar ist aber auch, daß die Mitgliedstaaten dabei die Erfordernisse des Gemeinschaftsrechts zu berücksichtigen

haben: vgl. das Urteil in den verbundenen Rechtssachen 205/82 bis 215/82 (Deutsche Milchkontor GmbH/Deutschland, Slg. 1983, 2633, Randnr. 17 ff.). Unter Randnummer 22 hat der Gerichtshof insbesondere hervorgehoben, daß „die Anwendung des nationalen Rechts ... die Tragweite und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht beeinträchtigen [darf]". Der von der griechischen Regierung vertretene Standpunkt, bei dieser Frage gehe es ausschließlich um Probleme des italienischen innerstaatlichen Rechts, die nicht in die Zuständigkeit des Gerichtshofes fielen, ist deshalb irrig.

10. Im vorliegenden Fall wurde die Berichtigung der von Italien vorgelegten Rechnungen nicht auf besondere Feststellungen über Betrügereien oder Versäumnisse gestützt, sondern darauf, daß die italienischen Behörden die Arbeitsweise der Erzeugerorganisationen nicht angemessen überwacht hätten. Nach Erlaß der zweiten Entscheidung der Kommission, in der die Nichtanerkennung von 5 % der Ausgaben bestätigt worden ist, setzte die italienische Interventionsstelle diese Nichtanerkennung in mechanischer Weise um: Sie versuchte nicht, bestimmten Erzeugerorganisationen Unregelmäßigkeiten nachzuweisen, sondern forderte von allen Erzeugerorganisationen für Obst und Gemüse unterschiedslos 5 % der Beihilfe zurück, die im Jahr 1987 für die Herausnahme von Erzeugnissen aus dem Markt gewährt worden war. Ein solches Vorgehen ist mit dem Gemeinschaftsrecht offensichtlich unvereinbar, weil es keine Rücksicht darauf nimmt, daß Erzeugerorganisationen Anspruch auf die Beihilfe haben, wenn sie die gemeinschaftsrechtlich festgelegten Voraussetzungen erfüllen.

11. Wie die Kommission ausgeführt hat, ist ein wesentliches Element der in der Verordnung Nr. 1035/72 enthaltenen Regelung zur Preisstützung darin zu sehen, daß Erzeugerorganisationen nach Festsetzung eines Rücknahmepreises für ein Erzeugnis ihren Mitgliedern eine Entschädigung für unverkaufte Erzeugnisse zu zahlen haben (Artikel 15). Gemäß Artikel 18 Absatz 1 haben Mitgliedstaaten Erzeugerorganisationen, die Interventionen durchführen, einen finanziellen Ausgleich zu gewähren. Nach Artikel 18 Absatz 2 entspricht der finanzielle Ausgleich wertmäßig den von den Erzeugerorganisationen gezahlten Entschädigungen abzüglich der Nettoeinnahmen aus den Erzeugnissen, die aus dem Markt genommen werden. Aus dem Wortlaut von Artikel 18 Absatz 1 und dem mit der Verordnung Nr. 1035/72 verfolgten Zweck ergibt sich, daß die Erzeugerorganisationen einen Anspruch auf finanziellen Ausgleich haben, wenn die in Artikel 18 festgelegten Bedingungen erfüllt sind. Die pauschale 5 %ige Kürzung wurde jedoch unterschiedslos auf alle Erzeugerorganisationen ohne Rücksicht darauf angewandt, ob sie die in Artikel 18 festgelegten Bedingungen erfüllten und deshalb einen Anspruch auf Gemeinschaftsbeihilfe hatten.

12. Ich bin also der Ansicht, daß ein Mitgliedstaat zu Unrecht gezahlte Beihilfe nicht in pauschaler Form wieder einziehen kann, wie dies die italienischen Behörden im vorliegenden Fall getan haben. Die Mitgliedstaaten sind nur dann zur Wiedereinziehung von Beihilfen verpflichtet, wenn im Einzelfall nachgewiesen wird, daß der Empfänger (z. B. im Falle erwiesener Unregelmäßigkeiten, Versäumnisse oder Irrtümer) keinen Anspruch auf Beihilfe hatte; zur Beweislast in einem solchen Fall vgl. das Urteil in der Rechtssache Deutsche Milchkontor/Deutschland, Randnummern 34 bis 39. Im vorliegenden Fall war nicht erwiesen, daß die Empfänger keinen Anspruch auf Beihilfe hatten; wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung hervorgehoben hat, spricht nichts für die Annahme, die

Nichtanerkennung gehe darauf zurück, daß Qualitätsnormen nicht beachtet oder andere Unregelmäßigkeiten von den Erzeugern begangen worden seien. Das Vorgehen der italienischen Behörden war also rechtswidrig. Für das Ausgangsverfahren ist es daher wohl nicht nötig, die Gültigkeit der Entscheidungen der Kommission über den Rechnungsabschluß zu prüfen. Im Interesse einer erschöpfenden Untersuchung werde ich aber auch auf die erste Frage noch eingehen.

Zur ersten Frage

13. Die griechische Regierung ist der Ansicht, die erste Frage sei nicht zulässig, weil sie sich auf die Gültigkeit von Entscheidungen über einen in der Vergangenheit liegenden Rechnungsabschluß beziehe. Sie weist auf die praktischen Schwierigkeiten hin, die sich ergeben würden, wenn Rechnungen, die bestandskräftig geworden seien, für ungültig erklärt würden, und sie macht geltend, die Frage ihrer Gültigkeit könne nach Ablauf der in Artikel 173 EWG-Vertrag festgelegten Frist nicht mehr aufgeworfen werden. Dem vermag ich nicht zu folgen. Die Tatsache, daß es Schwierigkeiten geben mag, kann nicht dazu führen, eine Vorlage nach Artikel 177 EWG-Vertrag für unzulässig zu erklären. Der Gerichtshof kann ja die Wirkungen seines Urteils einschränken, wenn er dies zur Wahrung der Rechtssicherheit für angebracht hält.

14. Die Kommission macht geltend, Zweck ihrer Entscheidung über den Rechnungsabschluß sei lediglich, festzustellen, daß die von den Mitgliedstaaten getätigten Ausgaben mit den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts vereinbar seien. Sie verweist auf das Urteil in der Rechtssache 819/79 (Deutschland/Kommission, Slg. 1981, 21), in dem der Gerichtshof — unter Randnummer 8 — festgestellt habe:

„Gegenstand einer Entscheidung der Kommission über den Rechnungsabschluß für vom EAGFL finanzierte Ausgaben [ist] die Feststellung ..., daß die Ausgaben von den nationalen Dienststellen im Einklang mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt worden sind."

15. Entscheidungen über den Rechnungsabschluß beträfen nur die finanziellen Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten und berührten nicht Rechte oder Pflichten Dritter. Die Verpflichtung zur Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge — dies habe ich schon erwähnt — ergebe sich für die innerstaatlichen Behörden unmittelbar aus Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70, und sie bestehe unabhängig davon, ob in der Entscheidung über den Rechnungsabschluß Unregelmäßigkeiten festgestellt worden seien oder nicht. Eine Änderung der Rechtslage Dritter ergebe sich ausschließlich aus den von den Mitgliedstaaten für die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge ergriffenen Maßnahmen. Die Kommission verweist insofern auf die Urteile in den verbundenen Rechtssachen 89/86 und 91/86 (Etoile Commerciale und CNTA/Kommission, Slg. 1987, 3005) und in der Rechtssache Deutsche Milchkontor/Deutschland. Es sei also davon auszugehen, daß eine Entscheidung über den Rechnungsabschluß Dritten gegenüber keine Rechtswirkungen in Verfahren habe, in denen es um die Wiedereinziehung von zu Unrecht gezahlten Beträgen gehe. Auf die Gültigkeit solcher Entscheidungen könne es also für den Ausgang derartiger Verfahren nicht ankommen.

16. Ich kann der Ansicht nicht zustimmen, daß es für den Ausgang eines innerstaatlichen Rechtsstreits, der von Erzeugern oder Erzeugerorganisationen unter solchen Umständen anhängig gemacht worden ist,

niemals auf die Gültigkeit einer Entscheidung über den Rechnungsabschluß ankommen kann. Für diese Ansicht geben die von der Kommission angeführten Rechtssachen nichts her. In der Rechtssache Deutsche Milchkontor/ Deutschland ging es darum, inwieweit die Grundsätze des Gemeinschaftsrechts die für die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge maßgeblichen Vorschriften des innerstaatlichen Rechts einschränken. Dabei spielte die Entscheidung der Kommission über den Rechnungsabschluß keine Rolle. In der Rechtssache Etoile Commerciale und CNTA/ Kommission stellte der Gerichtshof fest, eine Entscheidung über den Rechnungsabschluß betreffe einen Erzeuger nicht unmittelbar im Sinne von Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag, weil der Rechnungsabschluß sich auf die Beziehungen zwischen dem Mitgliedstaat und der Kommission beschränke. Offensichtlich hindert aber der Umstand, daß ein Erzeuger nicht unmittelbar betroffen ist, den Gerichtshof nicht daran, über die Gültigkeit einer Gemeinschaftshandlung im Rahmen eines von einem innerstaatlichen Gericht eingeleiteten Vorabentscheidungsverfahrens zu urteilen; dieser Umstand hat auch nicht zur Folge, daß es auf die Gültigkeit einer Entscheidung über den Rechnungsabschluß für die Entscheidung eines innerstaatlichen Rechtsstreits nicht ankommt, an dem Wirtschaftsteilnehmer beteiligt sind, denen gegenüber eine innerstaatliche Interventionsstelle Maßnahmen zur Wiedereinziehung von Geldbeträgen getroffen hat.

17. Es ist sicher richtig, daß es in erster Linie Sache der Mitgliedstaaten ist, die Erzeugerorganisationen zu überwachen. Richtig ist auch, daß sich die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, zu Unrecht gezahlte Beträge wieder einzuziehen, unmittelbar aus Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 ergibt. Es darf aber nicht übersehen werden, daß die Kommission gleichfalls eine gewisse Überwachungspflicht hat. Dies ergibt sich aus Artikel 9 der Verordnung, wonach von der Kommission beauftragte Bedienstete Untersuchungen an Ort und Stelle durchführen und Unterlagen prüfen können, um so die Wirksamkeit der von den Mitgliedstaaten durchgeführten Überwachung sicherzustellen. Es ist daher immer möglich, daß die Kommission bei einem bestimmten Wirtschaftsteilnehmer eine Unregelmäßigkeit entdeckt, die dem Mitgliedstaat entgangen ist. Der Mitgliedstaat muß dann die verlorengegangenen Beträge wieder einziehen. Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, daß sich die Kommission bei der Feststellung einer Unregelmäßigkeit oder in bezug auf die genaue Höhe des wieder einzuziehenden Betrages irrt. In einem solchen Fall — dies ist für mich klar — käme es auf die Gültigkeit der Kommissionsentscheidung für die Entscheidung eines innerstaatlichen Rechtsstreits an, in dem es um die Rechtmäßigkeit von Maßnahmen zur Wiedereinziehung geht, die ein Mitgliedstaat einem bestimmten Wirtschaftsteilnehmer gegenüber ergreift, und der Gerichtshof hätte dann gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag über die Gültigkeit der Kommissionsentscheidung zu urteilen. Die gegenteilige Ansicht wäre mit dem Grundsatz des Rechtsschutzes von Einzelpersonen, den Artikel 177 EWG-Vertrag gewährleisten soll, nicht vereinbar. Ebenso kann eine Entscheidung der Kommission über die Nichtanerkennung von Ausgaben auf einer anfechtbaren Auslegung des Gemeinschaftsrechts beruhen. Greift der betroffene Mitgliedstaat die Entscheidung der Kommission nicht an und verlangt er von dem betroffenen Wirtschaftsteilnehmer die Rückzahlung, so können innerstaatliche Gerichte durchaus Anlaß zu der Prüfung der Frage haben, ob die Kommission die Verordnungen zutreffend ausgelegt hat und ob ihre Entscheidung gültig ist, und sie können dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 dazu ein Vorabentscheidungsersuchen vorlegen.

18. Was den vorliegenden Fall angeht, so bin ich der Meinung, daß es auf die Gültigkeit der kritisierten Entscheidungen im Ausgangsverfahren nicht ankommt, weil die AIMA meines Erachtens nicht das Recht

hatte, eine pauschale Wiedereinziehung bei allen Erzeugerorganisationen vorzunehmen. Sollte die Rechtmäßigkeit des Handelns der AIMA aber nicht mit dieser Begründung bestritten werden können, so wäre nicht einzusehen, warum der Gerichtshof die Gültigkeit der kritisierten Entscheidungen nicht prüfen sollte. In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission klargestellt, daß sie nicht geltend mache, die Frage sei unzulässig, sondern daß sie sie für nicht entscheidungserheblich halte. So dürfte es sich wohl aus den bereits angeführten Gründen tatsächlich verhalten. Grundsätzlich ist es jedoch Sache des vorlegenden Gerichts, darüber zu befinden, ob eine Frage für das Ausgangsverfahren entscheidungserheblich ist. Da das vorlegende Gericht eine Beantwortung der gestellten Frage für entscheidungserheblich hält, hat der Gerichtshof gemäß dem Grundsatz der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Gerichtshof und innerstaatlichen Gerichten die Frage zu prüfen, und es gibt keinen Grund, im vorliegenden Fall von diesem Grundsatz abzugehen.

19. Im Lichte dieser Überlegungen wende ich mich der Frage zu, ob die kritisierten Entscheidungen gültig sind. (Man könnte sagen, daß sich die Frage der Gültigkeit nur in bezug auf die zweite, endgültige und nicht in Ansehung der ersten, lediglich vorläufigen Entscheidung stellt; der Einfachheit halber können die beiden Entscheidungen aber auch zusammen betrachtet werden.)

20. FAC und die griechische Regierung sind der Meinung, die Kommission habe die Nichtanerkennung der Ausgaben nicht ausreichend begründet. Die griechische Regierung macht außerdem geltend, der Rechnungsabschluß gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 habe, weil der Fonds ein Teil des Gemeinschaftshaushaltes sei, nach dem für das öffentliche Rechnungswesen geltenden Verfahren zu erfolgen, und es müsse dabei für jeden Posten eine Rechtfertigung gegeben werden. Jede Nichtanerkennung müsse sich also auf einen genauen Geldbetrag beziehen, mit dem der Fonds unzulässigerweise belastet worden sei. Da sich die von der Kommission ausgesprochene Nichtanerkennung nicht auf genaue, zu Unrecht gezahlte Beträge beziehe, sei in ihr eine finanzielle Sanktion zu sehen, die in der Verordnung Nr. 729/70 nicht vorgesehen sei.

21. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß sich der Umfang der in Artikel 190 EWG-Vertrag verankerten Begründungspflicht nach der Art des betreffenden Rechtsakts und den Umständen richtet, unter denen er erlassen wurde: vgl. z. B. Urteil in der Rechtssache 13/72 (Niederlande/Kommission, Slg. 1973, 27) und Urteil in der Rechtssache 819/79 (Deutschland/Kommission, a. a. O.). FAC räumt ein, daß es nicht Sinn einer Entscheidung über den Rechnungsabschluß ist, im einzelnen die Ergebnisse der von der Kommission vorgenommenen Untersuchungen anzuführen oder die Nichtanerkennung Dritten gegenüber, die von etwaigen Maßnahmen innerstaatlicher Behörden betroffen sein könnten, zu begründen. Die Gründe, aus denen die Kommission die Anerkennung der Ausgaben abgelehnt hat, sind in dem Bericht dargelegt, der dem Rechnungsabschluß vorausging. Außerdem fanden — auch dies räumt FAC ein — zwischen der Kommission und den italienischen Behörden ständig Verhandlungen statt, ehe es zu der Nichtanerkennung kam. Richtig ist jedoch, daß die Kommission nicht angab, wie es zu der Ziffer von 5 % kam. Es ist deshalb zu prüfen, ob die Kommission eine pauschale Kürzung der von Italien gemeldeten Ausgaben im Hinblick darauf vornehmen durfte, daß die italienischen

Behörden die Gewährung der Gemeinschaftsbeihilfen nicht angemessen kontrolliert haben.

22. Es gibt keinen Zweifel daran, daß nur Beihilfen, die unter Beachtung der Gemeinschaftsvorschriften gezahlt wurden, vom Fonds finanziert werden, und daß die Kommission allen von den Mitgliedstaaten getätigten Ausgaben die Anerkennung zu versagen hat, wenn sie nicht sicher ist, daß sie unter strenger Beachtung des Gemeinschaftsrechts getätigt wurden: vgl. z. B. Urteil in der Rechtssache 11/76 (Niederlande/Kommission, Slg. 1979, 245). Im Urteil in der Rechtssache 819/79 (Deutschland/Kommission, Slg. a. a. O.) führte der Gerichtshof unter Randnummer 8 aus:

„In Fällen, in denen das Gemeinschaftsrecht die Zahlung einer Beihilfe davon abhängig macht, daß zum Zeitpunkt der Zahlung bestimmte Nachweis- oder Kontrollförmlichkeiten erfüllt sind, ist eine Beihilfe nicht im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht gewährt, wenn diese Voraussetzung mißachtet wird; die damit verbundene Ausgabe darf deshalb grundsätzlich nicht zu Lasten des EAGFL übernommen werden."

Ähnliche Feststellungen finden sich im Urteil in der Rechtssache 327/85 (Niederlande/Kommission, Slg. 1988, 1065, Randnr. 25) und im Urteil in der Rechtssache C-197/90 (Italien/Kommission, Slg. a. a. O., Randnr. 38). Im vorliegenden Fall haben weder die am Verfahren beteiligten Parteien noch die italienischen Behörden Beweise zur Erschütterung der Untersuchungsergebnisse vorgelegt, zu denen die Inspektoren der Kommission gelangt sind. Es ist deshalb anzunehmen, daß in Italien eine angemessene Überwachung nicht stattgefunden hat. Daraus folgt, daß alle unter Verletzung dieser Verpflichtung vorgenommenen Zahlungen dem Gemeinschaftsrecht nicht genügten und deshalb grundsätzlich vom Fonds nicht übernommen werden können.

23. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes steht fest, daß die Kommission nachweisen muß, daß der betreffende Mitgliedstaat die Vorschriften einer gemeinsamen Marktordnung verletzt hat, wenn sie die Übernahme bestimmter Ausgaben durch den Fonds ablehnt, und daß der Mitgliedstaat die Beweislast dafür trägt, daß der von der Kommission nicht anerkannte Betrag falsch ist: vgl. Urteile in den Rechtssachen 347/85 (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1988, 1749) und C-197/90 (Italien/Kommission, a. a. O.). In dem zuletzt genannten Fall hat der Gerichtshof festgestellt, daß der in der Entscheidung 90/213 angeordnete pauschale Abschlag von 10 % auf die von Italien gemeldeten, die Verarbeitungsbeihilfe für Magermilchpulver betreffenden Ausgaben gerechtfertigt war, weil die italienischen Behörden keine ausreichenden Kontrollen, wie sie in Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe d der Verordnung Nr. 1725/79 (ABl. 1979, L 199, S. 1) vorgeschrieben waren, durchgeführt hatten. Unter Randnummer 39 des Urteils hat der Gerichtshof ausgeführt, daß die Kommission, weil die Kontrollen nicht ausreichend waren, die gesamten fraglichen Summen hätte ablehnen können; die italienische Regierung könne daher einen pauschalen Abschlag von 10 % nicht kritisieren. Entsprechend könnte man im vorliegenden Fall argumentieren, in dem es zu einem Abschlag von 5 % gekommen ist, weil die italienischen Behörden ihre Überwachungsaufgabe im Sektor Obst und Gemüse nicht wahrgenommen haben. Wie dem achten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 729/70 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik zu entnehmen ist und wie die Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteil in der Rechtssache 366/88,

Frankreich/Kommission, Slg. 1990, I-3571, Randnr. 20) klarstellte, ist es in erster Linie Sache der Mitgliedstaaten, sicherzustellen, daß der Fonds ordnungsgemäß arbeitet. Es ist nicht Aufgabe der Kommission, die Überwachungspflichten der Mitgliedstaaten zu übernehmen oder sie parallel zu erfüllen, und jede von der Kommission angeordnete Überprüfung hat nur ergänzende Funktion. Anders zu urteilen hieße, der Kommission eine unangemessen schwere Last aufzubürden: vgl. meine Schlußanträge in der Rechtssache C-32/89 (Griechenland/Kommission, Slg. 1991, I-1321, Randnr. 54).

24. Im vorliegenden Fall ist die Kommission in Anbetracht der besonderen Umstände in zwei Schritten vorgegangen. In der ersten Entscheidung hat sie eine vorläufige Nichtanerkennung ausgesprochen und die italienischen Behörden zur Beibringung von Nachweisen aufgefordert. Diese haben darauf aber nicht reagiert. Daraufhin hat die Kommission die Nichtanerkennung bestätigt. Den in dem Bericht der Kommission enthaltenen Feststellungen zufolge haben die italienischen Behörden bekanntlich nur sechs von insgesamt 134 Erzeugerorganisationen kontrolliert; von diesen sechs Organisationen haben nur drei Gemeinschaftsbeihilfe erhalten, die lediglich 2,12 % der gesamten, von Italien gemeldeten Ausgaben ausgemacht hat.

Darüber gibt es keinen Streit. Angesichts der Unzulänglichkeit der von den italienischen Behörden durchgeführten Kontrollen scheint mir der Abschlag von 5 % nicht unverhältnismäßig zu sein. Ich komme daher zu dem Ergebnis, daß die Entscheidungen der Kommission nicht als ungültig angesehen werden können.

25. Dementsprechend schlage ich vor, auf die von der Pretura Circondariale Cuneo gestellten Fragen wie folgt zu antworten:

1) Die Untersuchung des Falles hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Entscheidungen 89/627 und 90/213 der Kommission über den Rechnungsabschluß der Mitgliedstaaten für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, im Haushaltsjahr 1987 finanzierten Ausgaben beeinträchtigen könnte.

2) Weigert sich die Kommission mit der Begründung, ein Mitgliedstaat habe es unterlassen, die Arbeitsweise der Erzeugerorganisationen ausreichend zu kontrollieren, eine Ausgabe zu Lasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds anzuerkennen, so hat dieser Mitgliedstaat nicht das Recht, die entsprechenden Summen pauschal von diesen Organisationen zurückzufordern. Der fragliche Mitgliedstaat kann eine bestimmte Summe nur dann zurückfordern, wenn bewiesen ist, daß eine Erzeugerorganisation keinen Anspruch darauf hatte.