SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CARL OTTO LENZ
vom 20. April 1993 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

A — Einführung

1. Mit der vorliegenden Klage wendet sich das Königreich der Niederlande gegen eine Entscheidung der Kommission über den EAGFL-Rechnungsabschluß für das Haushaltsjahr 1988.

2. In dieser Entscheidung hatte die Kommission von dem den Niederlanden aus dem Garantiefonds zuerkannten Betrag eine Summe in Höhe von 708 540 HFL abgezogen. Es handelte sich um die Differenz zwischen dem Betrag, den die Niederlande im Getreidewirtschaftsjahr 1987/88 als Mitverantwortungsabgabe im Getreidesektor gemäß Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 2727/75 [1] in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1579/86 [2] erhoben und abgeführt hatten und jenem, der nach Ansicht der Kommission hätte erhoben und abgeführt werden müssen. Sie bezieht sich auf eine Fehlmenge von 49 000 Tonnen an abgabepflichtigem Getreide.

3. Der Streit der Parteien entzündet sich an der Methode, aufgrund derer die Kommission den Abzug vorgenommen hat und die mit dem besonderen Charakter der Mitverantwortungsabgabe innerhalb der Marktsteuerungsinstrumente der gemeinsamen Agrarpolitik eng verknüpft ist. Diese Abgabe wurde eingeführt, da es der Gemeinschaftsgesetzgeber wegen der unterschiedlichen Entwicklung bei Erzeugung und Verbrauch von Getreide als erforderlich angesehen hatte, „den Erzeugern einen Hinweis auf die Marktsituation zu geben" [3]. Dieser Hinweis wäre theoretisch auch in Form einer Senkung der Interventionspreise möglich gewesen. Doch ging es dem Gemeinschaftsgesetzgeber auch darum, die Erzeuger an der „Finanzierung der Ausgaben im Getreidesektor" zu beteiligen [4]. Er hat daher als „Teil der Intervention zur Regulierung der Agrarmärkte" eine *Abgabe* eingeführt, die von den innerstaatlichen Stellen erhoben und an den EAGFL abgeführt wird. Diese Abgabe wurde während des streitigen Wirtschaftsjahres nach Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2727/75 in der Fassung der Verordnung Nr. 1579/86 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2040/86 [5] auf Getreide erhoben, das in den Prozeß einer ersten Verarbeitung einging, von der Interventionsstelle übernommen oder in Körnerform nach Portugal oder nach Drittländern ausgeführt wurde; letztlich war sie jedoch vom Erzeuger zu tragen (Artikel

* Originalsprache: Deutsch.

1 — Verordnung des Rates vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. L 281, S. 1).

2 — ABl. L 139 vom 24. Mai 1986, S. 29.

3 — Erste und zweite Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1579/86.

4 — Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2727/75 in der Fassung der Verordnung Nr. 1579/86.

5 — Verordnung der Kommission vom 30. Juni 1986 mit Durchführungsbestimmungen für die Mitverantwortungsabgabe im Getreidesektor (ABl. L 173, S. 65).

4 Absatz 6 der Verordnung Nr. 2727/75 in der Fassung der Verordnung Nr. 1579/86).

4. Bestimmte Getreidemengen waren von der Abgabe befreit, namentlich im Falle einer von einem Landwirt auf seinem landwirtschaftlichen Betrieb vorgenommenen ersten Verarbeitung, sofern das gewonnene Erzeugnis auf diesem Betrieb verfüttert wurde [6]. Ferner waren Frankreich und Italien gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 2529/87 [7] ermächtigt, die Mitverantwortungsabgabe beim Erzeuger auf die vermarkteten Getreidemengen zu erheben.

5. Die Methode der Kommission zur Berechnung der Fehlmengen ist dem Gerichtshof in ihren wesentlichen Zügen schon aus den Rechtssachen C-385/89 [8] und C-56/91 [9] bekannt [10]: Aufgrund von statistischen Daten, die die Niederlande dem statistischen Amt der Gemeinschaften (EUROSTAT) mitgeteilt hatten, Statistiken der FEFAC (Europäischer Verband der Futtermittelindustrie) und gewissen anderen Daten der innerstaatlichen Stellen errechnete die Kommission die Mengen an Getreide, auf die die Mitverantwortungsabgabe hätte erhoben und abgeführt werden müssen. Hiervon zog sie diejenigen Mengen ab, auf die die Niederlande die Abgabe tatsächlich erhoben und abgeführt hatten.

6. Der klagende Mitgliedstaat hält dieses Vorgehen der Kommission für unzulässig. Es verstoße nämlich einerseits gegen die Regeln über den Rechnungsabschluß und stelle eine Überschreitung der Zuständigkeit der Kommission dar. Andererseits verstoße es gegen den Grundsatz der Sorgfalt oder einen anderen der Gemeinschaftsrechtsordnung zugrundeliegenden allgemeinen Grundsatz.

7. Er beantragt,

— die Entscheidung K (90) 2337 der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 30. November 1990 [11] für nichtig zu erklären, soweit sie im Rahmen der von den Niederlanden für das Haushaltsjahr 1988 vorgelegten Rechnungen die Ablehnung der Übernahme eines Betrags von 708 540 HFL durch den EAGFL wegen eines angeblichen Fehlers bei der Erhebung und Abführung der Mitverantwortungsabgabe auf Getreide betrifft;

— der Beklagten die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

8. Die Kommission beantragt,

— die Klage als unbegründet abzuweisen;

— dem Kläger die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

6 — Siehe im einzelnen Artikel 1 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 2040/86 in der Fassung der Verordnung Nr. 2572/86 (ABl. L 229 vom 25. August 1986, S. 25).

7 — Verordnung der Kommission vom 21. August 1987 mit besonderen Durchführungsbestimmungen für die im Wirtschaftsjahr 1987/88 auf Getreide zu erhebende Mitverantwortungsabgabe (ABl. L 240, S. 13).

8 — Urteil vom 20. Mai 1992 (Griechenland/Kommission, Slg. 1992, I-3225; siehe insbesondere die Randnrn. 9 bis 15 dieses Urteils).

9 — In dieser Rechtssache steht das Urteil noch aus; vgl. die Schlußanträge von Generalanwalt Jacobs vom 15. Dezember 1992, insbesondere die Nrn. 25 bis 29.

10 — In diesen Rechtssachen war die Methode der Kommission allerdings nicht kritisiert worden.

11 — Veröffentlicht als Entscheidung 90/644/EWG (ABl. L 350 vom 14. Dezember 1990, S. 82).

9. Auf seiten der Niederlande sind Frankreich und das Vereinigte Königreich dem Rechtsstreit beigetreten.

B — Stellungnahme

10. I. Bevor ich auf diesen Rechtsstreit im einzelnen eingehe, möchte ich kurz darstellen, was den Kern der beiden vom Kläger erhobenen Rügen ausmacht.

11. 1. Mit der ersten Rüge beanstandete der Kläger eine *Verletzung der Vorschriften über den Rechnungsabschluß* unter zwei Aspekten, von denen der eine ein *materieller*, der andere ein *formeller* Aspekt ist.

12. a) Was den *materiellen Aspekt* angeht [12], so ist er der Ansicht, daß er sämtliche Verpflichtungen erfüllt habe, von denen die Verordnung (EWG) Nr. 729/70 [13] die Bereitstellung der Mittel für die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte abhängig mache. Zu diesen Verpflichtungen gehöre es, die Zahlungen gemäß den Gemeinschaftsvorschriften und den einzelstaatlichen Vorschriften vorzunehmen (Artikel 4 Absatz 2 dieser Verordnung). Außerdem müßten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um sich zu vergewissern, daß die finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden seien, um Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen und um die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wieder einzuziehen (Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70). Schließlich seien die Mitgliedstaaten nach den genannten Vorschriften verpflichtet, ein Verwaltungs- und Kontrollsystem einzurichten, das hinreichende Gewähr dafür biete, daß die geschuldete Mitverantwortungsabgabe korrekt angewandt, erhoben und abgeführt werde.

13. Die Niederlande hätten ein Verwaltungs- und Kontrollsystem eingeführt, das diesen Anforderungen genüge und zusätzlich in einigen Einzelfällen für die effektive Erhebung gesorgt. Die Kommission habe auch zu keiner Zeit einen Verstoß unter einem der genannten Gesichtspunkte festgestellt. Die Kommission habe vielmehr ausweislich ihres zusammenfassenden Berichts [14] aus den herangezogenen statistischen Daten eine „Vermutung für Mängel der Methode zur Erhebung der Abgabe" abgeleitet, die weder belegt noch begründet sei. Eine Berichtigung hätte sie jedoch nur vornehmen dürfen, wenn sie in Einzelfällen festgestellt hätte, daß die Abgabe zu Unrecht nicht gezahlt worden sei. Dies sei aber nicht geschehen.

14. In der Erwiderung hat der Kläger, ganz wie das Vereinigte Königreich, im besonderen Maße auf den Gesichtspunkt des Verwaltungs- und Kontrollsystems abgestellt. Ein solches System ist nach einhelliger Ansicht der Parteien bei der Marktsteuerung durch Einnahmen (Abgaben) besonders bedeutsam, da die Bücher nur die gezahlten, nicht die hinterzogenen Abgaben ausweisen. Der Kläger ist insoweit der Ansicht, daß die Kommission gegebenenfalls das in den Niederlanden vorhandene Kontrollsystem auf Fehler hin hätte nachprüfen müssen. Ohne die Feststellung eines Fehlers in diesem System hätte die Kommission die Berichtigung nicht vornehmen dürfen, da sonst das Risiko einer eventuellen Abgabenhinterziehung zu Unrecht ganz dem Mitgliedstaat auferlegt werde. Hierzu verweist der Kläger

12 — Vgl. zum nachstehenden Randnrn. 17 bis 20 der Klageschrift.

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

14 — Vom 30. 6. 1990, Dokument VI/220/90 sowie das Addendum 1 vom 31. Juli 1990.

auf Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70.

15. b) Der *formelle* Gesichtspunkt dieser Rüge [15] bezieht sich auf die Dokumente und Erkenntnisse, auf die die Kommission die EAGFL-Abrechnung nach den Verordnungen Nr. 729/70 und Nr. 1723/72 [16] stützen kann. Der Kläger ist hierzu der Ansicht, daß die Kommission nur die in diesen Verordnungen vorgesehenen Dokumente und die Ergebnisse von Überprüfungen an Ort und Stelle zur Grundlage der Abrechnung machen dürfe. Statistiken seien als solche jedoch keine zulässige Grundlage.

16. 2. Die *zweite* Rüge [17], mit der namentlich ein Verstoß gegen den Grundsatz der Sorgfalt geltend gemacht wird, hebt auf den ungenauen Charakter von statistischen Daten ab. Der Kläger nimmt insoweit zu einzelnen der herangezogenen Statistiken Stellung und kommt zu dem Schluß, daß die angewandte Methode wegen der mit ihr verbundenen Unsicherheiten gegen den vorgenannten Grundsatz oder einen anderen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts verstoße. In diesem Vorbringen wird der Kläger namentlich von der französischen Regierung unterstützt.

17. II. Lassen Sie mich angesichts dieser Kritik gleich zu Anfang feststellen, daß der erste Aspekt der ersten Rüge deutlicher als das übrige Klagevorbringen die Grundsätze berührt, nach denen die EAGFL-Abrechnung funktioniert. Insoweit beruft sich der Kläger nämlich darauf, daß er sich *rechtmäßig* verhalten habe und die Kommission ihm daher nicht den eventuell festgestellten Unterschiedsbetrag anlasten könne. So betrachtet wirft dieses Argument die Frage auf, wie die Risiken einer unvollständigen Erhebung der Mitverantwortungsabgabe zwischen den Mitgliedstaaten einerseits und dem Fonds andererseits verteilt sind. Zu diesem Problem werde ich zunächst einige allgemeine Überlegungen anstellen [18], die sodann auf den vorliegenden Fall zu übertragen sind [19].

18. 1 a) Vorab ist daran zu erinnern, daß die Mitverantwortungsabgabe nach Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2727/75 in der Fassung der Verordnung Nr. 1579/86 als Teil der „Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte" anzusehen ist. Diese Interventionen werden gemäß Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 729/70 von der Abteilung Garantie des EAGFL finanziert. Wie auch die anderen Interventionen dieses Typs unterliegt sie — darüber herrscht im Prinzip kein Streit — mangels einer abweichenden Bestimmung, den Vorschriften dieser Verordnung. Diese Vorschriften sind es nun, die über die Verteilung der Risiken zwischen dem Fonds und dem Mitgliedstaat entscheiden, wenn es hierauf anläßlich von Zweifeln an der Ordnungsmäßigkeit der Anwendung des Marktordnungsrechts ankommt. Hierzu werden Regeln über das Prinzip der Finanzierung (Artikel 3 und 4), über ergänzende Pflichten der Mitgliedstaaten (Artikel 8) und über die Kontrolle seitens der Kommission (Artikel 9) aufgestellt. Der Kommission steht kein Beurteilungsspielraum zu, der es ihr erlauben

15 — Siehe zum folgenden Randnrn. 21 bis 33 der Klageschrift.

16 — Verordnung der Kommission vom 26. Juli 1972 über den Rechnungsabschluß des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie (ABl. L 186, S. 1).

17 — Randnrn. 34 bis 42 der Klageschrift.

18 — Unten, Nrn. 18 ff.

19 — Unten, Nrn. 49 ff.

würde, von diesen Vorschriften abzuweichen [20].

19. Der vorliegende Fall zeigt indessen, daß die aufgestellten Vorschriften, betrachtet man ihren Wortlaut, nur mit Schwierigkeiten auf Interventionen in Form von Abgaben anwendbar sind, die bei den Marktteilnehmern erhoben werden. Sie sind vielmehr erkennbar auf den Fall von Interventionen zugeschnitten, die im Wege von Zahlungen an diese Marktteilnehmer erfolgen. So sprechen die Artikel 1 Absatz 2 und 3 Absatz 1 davon, daß die Interventionen vom Fonds „finanziert" werden, während Artikel 4 Absatz 2 die Bereitstellung der Mittel behandelt, die den mitgliedstaatlichen Stellen die „Zahlungen gemäß den Gemeinschaftsvorschriften" ermöglichen sollen. Artikel 8 betrifft unter anderem die „Wiedereinziehung" der abgeflossenen Beträge.

20. Aus diesem Grunde müssen die einschlägigen Vorschriften für die Zwecke des vorliegenden Zusammenhangs dahin verstanden werden, daß die eventuelle „Finanzierung" durch den Fonds darin besteht, daß dieser außer den vom betreffenden Mitgliedstaat erhobenen und abgeführten Beträgen der Abgabe von diesem Staat keine weiteren Beträge verlangt. Dies steht übrigens auch im Einklang mit der Zielsetzung der Abgabe, mit der nicht nur zur Finanzierung der Ausgaben im Getreidesektor beigetragen, sondern auch ein Druck zur Mäßigung der Produktion ausgeübt werden sollte.

21. Unter diesem Blickwinkel muß im Falle von Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Fonds und einem Mitgliedstaat mit Hilfe der Vorschriften der Verordnung Nr. 729/70 festgestellt werden, ob ein hinreichender Grund vorliegt, dem Mitgliedstaat Beträge anzulasten, die dieser nicht zuvor in Anwendung der einschlägigen Vorschriften von den Abgabepflichtigen erhalten hat und vielleicht nie erhalten wird.

22. Hierzu ergibt sich allgemein aus dem System der Verordnung Nr. 729/70, daß die Finanzierung durch den Fonds dann — aber auch nur dann — versagt wird, wenn der Mitgliedstaat gegen die einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften verstoßen hat [21]. Dieses Prinzip erscheint zunächst in Artikel 3 Absatz 1, wonach der Fonds „die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte finanziert, die *nach Gemeinschaftsvorschriften* vorgenommen werden." [22] In demselben Sinne heißt es in Artikel 4 Absatz 2:

„Die Kommission stellt den Mitgliedstaaten die erforderlichen Mittel zur Verfügung, damit die bezeichneten Dienststellen und Einrichtungen die in Absatz 1 genannten Zahlungen [23] *gemäß den Gemeinschaftsvorschriften* und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften vornehmen können" [24].

23. Artikel 8 Absatz 2 bringt dieses Konzept auf den Fall zur Anwendung, daß keine vollständige Wiedereinziehung von Beträgen erfolgt, die aufgrund von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossen sind. In diesem Fall

20 — Urteil vom 7. Februar 1979 in den verbundenen Rechtssachen 15/76 und 16/76 (Frankreich/Kommission, Slg. 1979, 321, Randnr. 28).

21 — Urteil vom 7. Februar 1979 in der Rechtssache 11/76 (Niederlande/Kommission, Slg. 1979, 245, Randnr. 8); Urteil vom 24. März 1988 in der Rechtssache 347/85 (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1988, 1781).

22 — Hervorhebung von mir.

23 — Nämlich die „Zahlungen zur Begleichung der in den Artikeln 2 und 3 vorgesehenen Ausgaben"

24 — Hervorhebung von mir.

„trägt die Gemeinschaft die finanziellen Folgen der Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse; dies gilt nicht für Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse, die den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten sind."

24. Die logische Ergänzung dieser Bestimmungen liefert Artikel 9, wonach die Kommission die Kontrollen vornehmen kann, die sie als zweckmäßig erachtet. Wie sich aus Absatz 2 Buchstabe a dieser Bestimmung ergibt, prüft die Kommission insbesondere, „ob die Verwaltungspraxis [des betreffenden Mitgliedstaats] im Einklang mit den Gemeinschaftsvorschriften steht."

25. Zu dem vorgenannten Artikel 9 hat die Kommission im vorliegenden Verfahren die Ansicht vertreten, daß dieser die Kontrollmethoden nicht begrenze, so daß solche Kontrollen auch mit Hilfe von statistischen Daten vorgenommen werden dürften [25]. Im derzeitigen Stadium der Überlegungen genügt hierzu die Feststellung, daß die weitherzige Formulierung, die Artikel 9 Absatz 1 hinsichtlich der Kontrollmethoden aufweist, nichts daran ändern kann, daß sich die Anlastung fehlender Beträge nach der Rechtmäßigkeit des Handelns der Mitgliedstaaten richtet und nicht nach der der Kontrollen der Kommission.

26. b) Für die Anwendung des so definierten Maßstabs (der Rechtmäßigkeit des Handelns des betreffenden Mitgliedstaats) sind zwei unterschiedliche Verpflichtungen von Bedeutung.

27. Der Mitgliedstaat muß zum einen die formellen und materiellen Vorschriften der Marktordnung beachten, wie sich aus dem zitierten Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 ganz deutlich ergibt. Zum andern unterliegt er den ergänzenden Verpflichtungen des Artikels 8 Absatz 1, nämlich

— „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."

28. Diese Vorschrift wird für die Zwecke der Mitverantwortungsabgabe durch Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2040/86 ergänzt, der, in der Fassung der Verordnung Nr. 2572/86, folgendes bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen ergänzenden Maßnahmen, insbesondere hinsichtlich der Kontrolle, um zu gewährleisten, daß die Mitverantwortungsabgabe in Übereinstimmung mit dieser Verordnung erhoben wird. Sie können zu diesem Zweck eine Namensliste der Wirtschaftsbeteiligten im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 [26] erstellen. Sie können von den Wirtschaftsbeteiligten auch die Vorlage aller Auskünfte verlangen, die die Angaben in der Erklärung gemäß Artikel 2 Absatz 1 ergänzen."

29. Zum Zwecke dieser Kontrolle sind die betreffenden Wirtschaftsteilnehmer nach Artikel 6 der Verordnung Nr. 2040/86 verpflichtet, über bestimmte Daten Bücher zu

25 — Randnr. 24 der Klagebeantwortung.

26 — In dieser Vorschrift werden die Wirtschaftsbeteiligten definiert, die Abgaben zu entrichten haben und die mit dieser Vorschrift auch verpflichtet werden, bei jeder Zahlung eine schriftliche Erklärung mit bestimmten Angaben einzureichen.

führen, in die die innerstaatlichen Behörden Einsicht nehmen können.

30. c) Da das Marktordnungsrecht, namentlich im Bereich der Kontrollen, die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten nicht immer ausdrücklich und in allen konkreten Einzelheiten festlegt, stellt sich die Frage, wie in solchen Fällen für die Zwecke der Finanzierung festzustellen ist, ob der Mitgliedstaat dem Gemeinschaftsrecht genügt hat oder nicht. Diese Frage kann hier im Hinblick auf Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 und Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2040/86 von Bedeutung sein.

31. Insoweit kommen zwei Grundsätze zur Anwendung, die einen angemessenen Ausgleich zwischen den Interessen der Mitgliedstaaten und denen des Fonds herstellen sollen.

32. Einerseits handelt es sich um die in Artikel 5 des Vertrages niedergelegte Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit zwischen den Gemeinschaftsbehörden und den nationalen Behörden. Hieraus folgt für die nationalen Behörden, daß sie dafür zu sorgen haben, daß das mit der Gemeinschaftsregelung verfolgte Ziel erreicht wird [27]. Hat also ein Mitgliedstaat bestimmte Kontrollmaßnahmen unterlassen, die sich implizit aber hinreichend deutlich aus den anwendbaren Vorschriften und ihrer Zielsetzung ergeben, so kann er sich wegen der finanziellen Konsequenzen nicht darauf berufen, es hätte an ausdrücklichen Bestimmungen gefehlt [28].

33. Dieses Prinzip wird andererseits begrenzt und vervollständigt durch das Gebot der Eindeutigkeit und Vorhersehbarkeit, das namentlich bei der Anwendung von Vorschriften gilt, die finanzielle Konsequenzen haben [29]. Es hat besondere Bedeutung für die finanziellen Beziehungen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten im Rahmen des EAGFL-Abschlusses [30]. Aus diesem Grundsatz hat der Gerichtshof in der Rechtssache C-10/88 (Kalbungsprämien) [31] gefolgert, daß, wenn auch die Kommission für die Bearbeitung von Anträgen eine präzise Frist festsetzen kann, die dem Zweck der Regelung Rechnung trägt und nicht unvernünftig ist, sie diese Frist dem Mitgliedstaat für die Zwecke des Rechnungsabschlusses nur entgegenhalten kann, wenn sie ihm rechtzeitig vorher mitgeteilt worden ist.

34. Entsprechendes muß aber auch im Bereich der Kontrollen gelten, z. B. wenn die Kommission für einen genau bestimmten Prozentsatz von Anwendungsfällen einer Regelung Kontrollen an Ort und Stelle verlangen möchte [32].

35. d) Aus dem Gebot der Eindeutigkeit und Vorhersehbarkeit folgt außerdem, daß der Mitgliedstaat hinreichend klar darüber informiert werden muß, worin sein angeblicher Verstoß gegen das Marktordnungsrecht bestehen soll.

27 — Urteil vom 14. November 1989 in der Rechtssache 14/88 (Italien/Kommission, Slg. 1989, 3677, Randnr. 20); Urteil vom 27. März 1990 in der Rechtssache C-10/88 (Italien/Kommission, Slg. 1990, I-1229) (abgekürzte Veröffentlichung; vgl. Randnr. 11 des Volltextes).

28 — Urteil vom 12. Juni 1990 in der Rechtssache C-8/88 (Deutschland/Kommission, Slg. 1990, I-2321, Randnrn. 20 bis 22); Urteil vom 19. Oktober 1989 in den verbundenen Rechtssachen 258/87, 337/87 und 338/87 (Italien/Kommission, Slg. 1989, 3359, Randnrn. 15 bis 18).

29 — Urteil vom 13. März 1990 in der Rechtssache C-30/89 (Kommission/Frankreich, Slg. 1990, I-691, Randnr. 23).

30 — Urteil vom 11. Oktober 1990 in der Rechtssache C-34/89 (Italien/Kommission, Slg. 1990, I-3603).

31 — Siehe Fußnote 27.

32 — Schlußanträge des Generalanwalts Van Gerven vom 24. Januar 1990 in der Rechtssache C-8/88 (Deutschland/Kommission, Slg. 1990, I-2334, Nrn. 20 bis 22).

36. In einem Fall, in dem es um die Wiedereinziehung gezahlter Beträge gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 ging [33], hat der Gerichtshof zunächst festgestellt, die innerstaatlichen Behörden hätten „nicht mit der notwendigen Sorgfalt gehandelt", da sie mit der Einleitung der Verfahren zur Wiedereinziehung vier bis zehn Jahre abgewartet hätten [34].

37. Sodann hat der Gerichtshof unter Hinweis auf das hier erörterte Gebot ausgeführt:

„Will die Kommission finanzielle Folgen an die Säumnis oder Untätigkeit nationaler Behörden bei der Ausführung ihrer gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen wie derjenigen aus Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 knüpfen, so muß sie ihnen aus Gründen der Eindeutigkeit und Vorhersehbarkeit der finanziellen Beziehungen eindeutig angeben, was sie ihnen zur Last legt, und darf aus ihrem Fehlverhalten erst nach Ablauf einer angemessenen Frist finanzielle Konsequenzen ziehen."

38. Daraus folgt, daß auch bei Anforderungen an das Verhalten der Mitgliedstaaten, die sich implizit — und ohne vorherige Präzisierung durch die Kommission — aus der Regelung ergeben, die Kommission ihre Entscheidung auf einen konkreten Vorwurf stützen muß. Für den Bereich der Kontrollen hat der Gerichtshof hierzu festgestellt [35],

„daß die Kommission in jedem Einzelfall ihre Entscheidung, mit der das Fehlen oder die Mängel der von dem betroffenen Mitgliedstaat durchgeführten Kontrollen festgestellt wird, rechtfertigen muß".

39. e) Für die Anwendung des Kriteriums der Rechtmäßigkeit [36] ist schließlich auch die *Verteilung der Darlegungs- und Beweislast* von Bedeutung. Die hierzu geltenden Grundsätze lassen sich, unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Mitverantwortungsabgabe als Instrument der Intervention, wie folgt zusammenfassen.

40. Was den *Nachweis der Einhaltung oder Nichteinhaltung des Gemeinschaftsrechts* angeht, hat unzweifelhaft die Kommission den ersten Schritt zu tun. Das ergibt sich bereits aus der vorgenannten Überlegung, wonach die Kommission für die Zwecke einer Entscheidung, die Nachteile aus Unregelmäßigkeiten dem betroffenen Mitgliedstaat aufzuerlegen, diesem angeben muß, was sie ihm zur Last legt [37]. Mit dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit [38] und mit der in Artikel 9 der Verordnung 729/70 vorgesehene Möglichkeit der Kontrolle wäre es jedoch nicht vereinbar, wenn die Kommission die Finanzierung aufgrund von Behauptungen ablehnen könnte, die sich nicht auf greifbare Anhaltspunkte stützen. Ein solches den Mitgliedstaat belastendes Vorbringen muß vielmehr auf konkreten Feststellungen

33 — Urteil vom 11. Oktober 1990 in der Rechtssache C-34/89 (Italien/Kommission, Slg. 1990, I-3603).

34 — Randnr. 13 des Urteils.

35 — Urteil vom 12. Juni 1990 in der Rechtssache C-8/88 (Fußnote 28), Randnr. 23.

36 — Oben, Nrn. 22 ff.

37 — Oben, Nrn. 35 bis 38.

38 — Oben, Nr. 32.

beruhen, die ernsthafte Zweifel an der Einhaltung des Gemeinschaftsrechts begründen [39].

41. Sind nun diese Voraussetzungen erfüllt, so liegt die Beweislast ganz auf Seiten des Mitgliedstaats. Es ist dann seine Sache,

„nachzuweisen, daß die Voraussetzungen für eine von der Kommission abgelehnte Finanzierung vorliegen, wenn die Kommission die Übernahme bestimmter Ausgaben zu Lasten des EAGFL mit der Begründung verweigert, daß diese durch diesem Staat vorzuwerfende Verletzungen von Gemeinschaftsregelungen veranlaßt wurden [40]."

42. Hinsichtlich der *Kausalität zwischen der Rechtsverletzung durch den Mitgliedstaat und eventuellen finanziellen Nachteilen zu Lasten des Fonds* stellt sich die Frage der Darlegungs- und Beweislast immer dann, wenn unsicher ist, in welchem Umfang das mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbare Vorgehen des Mitgliedstaats den betreffenden Haushaltsposten zum Nachteil des Fonds beeinflußt hat. Steht der Gemeinschaftsrechtsverstoß des Mitgliedstaats fest und ist dieser Verstoß geeignet, einen solchen Nachteil zu bewirken, so geht diese Unsicherheit prinzipiell zu Lasten des Mitgliedstaats: Er muß, wenn dies überhaupt möglich ist [41], darlegen und beweisen, daß sein Verhalten einen Nachteil auf Seiten des Fonds nicht oder in einem geringeren Umfang als von der Kommission veranschlagt, bewirkt hat [42]. Diesen Grundsatz hat der Gerichtshof auch auf einen Fall angewandt, in dem die Kommission die Finanzierung von in bestimmten Gebieten eines Mitgliedstaats gewährten Prämien abgelehnt hat, weil es in diesen Gebieten an genügenden Kontrollmechanismen gefehlt habe [43].

43. Der Gerichtshof hat somit akzepiert, daß das Verhältnis zwischen Mitgliedstaat und Gemeinschaft einerseits und das zwischen Marktteilnehmer und Mitgliedstaat andererseits nicht unbedingt parallel laufen. Genauer gesagt hat er es nicht beanstandet, daß pauschale Beträge dem Mitgliedstaat angelastet werden, weil er aufgrund eines Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht das *Risiko* geschaffen oder erhöht hat, daß der Fonds mit nicht genau beziffbaren Beträgen zu Unrecht belastet wird.

44. Doch ist allen diesen Fällen gemein, daß für die Kausalität zwischen dem marktordnungswidrigen Verhalten des Mitgliedstaats und dem angelasteten Betrag nachprüfbare Anhaltspunkte vorlagen. Dieser Betrag entsprach nämlich einem präzisen Posten, der gerade durch den Verstoß des Mitgliedstaats erhöht worden sein konnte. So ging es im Urteil in den verbundenen Rechtssachen 15/76 und 16/76 um eine von einem

39 — Vgl. das Urteil in der Rechtssache C-8/88 (Fußnote 28), Randnrn. 23 und 28. Dieses Kriterium hat der Gerichtshof, jedenfalls im Ergebnis, auch in der Rechtssache C-281/89 (Urteil vom 19. Februar 1991, Italien/Kommission, Slg. 1991, I-347), angewandt: siehe Randnrn. 19 und 20 in Verbindung mit den Erwägungen von Generalanwalt Mischo (Schlußanträge vom 22. November 1990, Slg. 1991, I-354, Nrn. 18 und 19). Die in Randnr. 19 des Urteils angestellte Erwägung, wonach die Kommission das Vorliegen einer Verletzung der Regeln der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte „nachweisen" muß, erscheint mir als Regel zu weitgehend und wird auch von der dort als Referenz zitierten Rechtsprechung nicht gestützt.

40 — Urteil vom 24. März 1988 in der Rechtssache 347/85 (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1988, 1749, Randnr. 14).

41 — Zu einem Fall, wo ein solcher Nachweis nicht möglich war: Urteil vom 7. Februar 1979 in den verbundenen Rechtssachen 15/76 und 16/76 (Fußnote 20).

42 — Urteil in der Rechtssache 347/85 (Fußnote 40), Randnrn. 15 und 16 in Verbindung mit Randnrn. 26, 29, 32 und 33; ebenso das Urteil vom 10. Juli 1990 in der Rechtssache C-334/87 (Griechenland/Kommission, Slg. 1990, I-2875) (abgekürzte Veröffentlichung; vgl. Randnr. 13 des Volltextes).

43 — Urteil in der Rechtssache 8/88 (Fußnote 28).

Mitgliedstaat einseitig und zusätzlich zu der Gemeinschaftsbeihilfe gewährten Destillationsbeihilfe für Wein, die geeignet war, den Umfang der zur Destillation gebrachten Mengen und damit den entsprechenden Posten des EAGFL zu erhöhen [44]. Ganz ähnlich verhielt es sich mit dem Regime der gespaltenen Preise gewisser Milchprodukte in der Rechtssache 347/85, die die Ablehnung bestimmter Beträge der „von der Preisspaltung berührten Posten" [45] zur Folge hatte. Die in der Rechtssache 8/88 dem Mitgliedstaat angelasteten Prämien zugunsten der Schaffleischerzeuger und für die Erhaltung des Mutterkuhbestandes waren jene, hinsichtlich derer der klagende Mitgliedstaat nach Ansicht der Kommission in bestimmten geographischen Gebieten seiner Kontrollverpflichtung nicht nachgekommen war und deren Gesamtbetrag dort daher möglicherweise höher ausgefallen war als in Gegenwart eines ordnungsgemäßen Kontrollsystems.

45. Was die Darlegungs- und Beweislast angeht, verfährt der Gerichtshof hier ebenso wie hinsichtlich der Frage, ob der Mitgliedstaat gegen das Marktordnungsrecht verstoßen hat. Es ist danach Sache der Kommission, den ersten Schritt zu tun und genügende objektive Anhaltspunkte dafür vorzutragen, daß der Ausgabenposten, dessen Übernahme die Kommission verweigert hat, durch das Verhalten des Mitgliedstaats erhöht werden konnte. Erst dann geht die Beweislast hinsichtlich der finanziellen Folgen des Verstoßes auf den Mitgliedstaat über. Der Gerichtshof hat hierzu in der Rechtssache 347/85 ausgeführt:

„Die Kommission hat somit nachgewiesen, daß das Vereinigte Königreich durch die Anwendung der gespaltenen Preise Bestimmungen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte verletzt hat *und daß diese Verletzung geeignet war, bestimmte Ausgaben des EAGFL zu berühren.* Damit ist zu prüfen, ob das Vereinigte Königreich im Gegenzug nachgewiesen hat, daß diese Verletzungen in Wirklichkeit andere finanzielle Folgen hatten, als die Kommission sie berechnete." [46]

46. Was den Fall der Mitverantwortungsabgabe angeht, so ist festzustellen, daß eine Verbindung zwischen Mängeln der Verwaltung und Kontrolle dieser Abgabe einerseits und zu Unrecht nicht erhobenen Beträgen andererseits ohne Schwierigkeiten nur dann hergestellt werden kann, wenn die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer bekannt sind. So verhält es sich namentlich, wenn sich dieser Mangel in einer unrichtigen Anwendung der einschlägigen materiellen Bedingungen der Abgabe erschöpft. Im übrigen, insbesondere im Falle einer unzureichenden Kontrolle dürfte es nicht einfach sein, ausgefallene Beträge zu identifizieren, die sich auf bestimmte geographische Gebiete, Erzeugergruppen oder ähnliche objektive Faktoren beziehen, hinsichtlich derer das Vorgehen des Mitgliedstaats kritisiert werden kann.

47. Die Kommission hat hierzu in der Gegenerwiderung [47] vorgetragen, daß eine Überprüfung des innerstaatlichen Verwaltungs- und Kontrollsystems seitens der Kommission keine Auskunft darüber erbringe, welche Beträge im einzelnen nicht erhoben worden seien. Sie hat allerdings nicht angegeben, ob es andere Möglichkeiten gibt, einen solchen Zusammenhang zwischen eventuell festgestellten Mängeln dieses Systems und Beträgen herzustellen, die

44 — Siehe Fußnote 20.

45 — Siehe Fußnote 40, Randnr. 4 des Urteils; hier hat die Kommission nicht einmal die gesamten diesem Posten entsprechenden Beträge geltend gemacht, sondern sich um eine angemessene Aufteilung bemüht.

46 — Randnr. 33 des Urteils; Hervorhebung von mir.

47 — Randnr. 19; ebenso in der mündlichen Verhandlung: S. 24 f. der Sitzungsniederschrift.

hiermit, und sei es mit einer gewissen Fehlermarge, objektiv in Verbindung gebracht werden können.

48. Wie auch immer, mangels einer Vorschrift, nach der die Mitgliedstaaten für Einnahmeausfälle des Fonds im Bereich der Mitverantwortungsabgabe ohne Rücksicht auf die Rechtmäßigkeit ihres Vorgehens haften, kann von der Voraussetzung einer solchen Kausalbeziehung nicht abgesehen werden. Etwaige Schwierigkeiten der Kommission in diesem Punkt hätten Anlaß zu Maßnahmen des Gesetzgebers geben können, um das Risiko im Bereich der Mitverantwortungsabgabe stärker auf die Mitgliedstaaten zu verlagern. Ohne solche besonderen Vorschriften muß es — unbeschadet der der Kommission nach Artikel 169 EWG-Vertrag eingeräumten Befugnisse — bei der Anwendung der Grundsätze bleiben, die sich für den Rechnungsabschluß aus der Verordnung Nr. 729/70 in Verbindung mit der Verordnung Nr. 2040/86 ergeben.

49. 2. Prüfen wir nun den vorliegenden Fall im Lichte dieser Grundsätze.

50. a) Die Kommission hat sich, soweit sie den angeblich fehlenden Betrag dem Kläger angelastetet hat, während des Rechnungsabschlußverfahrens allein darauf gestützt, daß ein Unterschied zwischen den Mengen, die sich aus den von ihr verwendeten Daten (im wesentlichen statistischer Natur) ergeben und den vom Mitgliedstaat der Mitverantwortungsabgabe unterworfenen Mengen zu Lasten des Mitgliedstaats gehen müßten. Es ist unstreitig, daß die Kommission für die Zwecke des hier maßgeblichen Wirtschaftsjahres zu keiner Zeit das Verwaltungs- und Kontrollsystem der Niederlande einer Prüfung unterzogen hat. Sie hat vielmehr aus dem genannten Unterschied eine „Vermutung für die Mangelhaftigkeit des Erhebungssystems" gestützt. Wenn der Mitgliedstaat nicht den Nachweis für Fehler in den Statistiken erbringe, ziehe die Kommission die finanziellen Konsequenzen aus der so nachgewiesenen Fahrlässigkeit [48]. Was diesen letztgenannten Punkt betrifft, ist noch zu bemerken, daß die den Niederlanden eingeräumte Berichtigungsmöglichkeit auf die verwendeten statistischen Daten beschränkt war. Das vorprozessuale Vorbringen des Klägers zur Ordnungsmäßigkeit seines Verwaltungs- und Kontrollsystems hat die Kommission als unerheblich zurückgewiesen. [49]

51. Der Argumentation der Beklagten kann nur zugestimmt werden,

— wenn die von der Kommission zum Vergleich herangezogenen Daten in zuverlässiger Weise die Mengen wiederspiegeln, auf die die Mitverantwortungsabgabe hätte entrichtet werden müssen

und

— wenn diese Feststellung ernstliche Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit des niederländischen Verwaltungs- und Kontrollsystems zuließe.

52. Unter diesen beiden Voraussetzungen hätte die Kommission ihrer Darlegungs- und Beweislast sowohl hinsichtlich des Verstoßes

48 — Nr. 4.2.2.2.3. in Addendum 1 des zusammenfassenden Berichts.

49 — Vgl. Anlage 2 zur Klageschrift und Randnr. 23 der Erwiderung.

des Mitgliedstaats gegen das Gemeinschaftsrecht [50] als auch hinsichtlich der Kausalbeziehung zwischen diesem Verstoß und einer Verminderung der Einnahmen des Fonds [51] genügt.

53. aa) Schon zu dem im ersten Gedankenstrich aufgeführten Punkt teile ich die Bedenken des Klägers. Die Zahl betreffend den Gesamtinlandsverbrauch, die den Ausgangspunkt der Berechnungen der Kommission darstellt [52], enthält nämlich zwei wesentliche Faktoren, von denen feststeht, daß sie auf Statistiken beruhen, die nicht aus Verwaltungsvorgängen abgeleitet und auch nicht mit zumutbarem Aufwand nachprüfbar sind. Sie weisen daher zwangsläufig eine Fehlermarge auf. Es handelt sich um die Daten über die Getreidemengen, die für die *Tierfutterherstellung* und für den *menschlichen Verzehr* verwendet werden. Vielleicht eine Präzisierung zu der erstgenannten Zahl, die in den Überlegungen der Kommission breiten Raum einnimmt. Nach den eigenen Angaben der Kommission setzt sich dieser Posten zusammen aus dem Unterposten „Futtermittelindustrie" (der den weitaus größten Teil der zur Tierfutterherstellung verwendeten Mengen ausmacht und der Mitverantwortungsabgabe unterliegt) und dem Unterposten „Verfütterung durch den Erzeuger" (der von der Mitverantwortungsabgabe befreit ist). Die Kommission hat nicht bestritten, daß der erstgenannte Unterposten auf Angaben der FEFAC beruht, die diese teils den — unstreitig nicht zuverlässigen [53] — Getreidebilanzen, teils Schätzungen der einzelstaatlichen Verbände entnimmt. Der Posten „Verfütterung durch den Erzeuger" läßt sich nach dem eigenen Vorbringen der Kommission nicht durch zuverlässige Statistiken ermitteln, er kann vielmehr nur grob geschätzt werden, wie der Kläger seinerseits angibt [54]. Die Kommission hat ihn daher als Saldo zwischen dem Gesamtposten „Futtermittel" und dem Unterposten „Futtermittelindustrie" ausgedrückt. In der mündlichen Verhandlung hat sie dazu ausgeführt, daß die Gesamtzahl für „Futtermittel" den Angaben entnommen wurde, die die Niederlande EUROSTAT übermittelt hatten. Es ist dagegen nicht deutlich geworden, wie die Niederlande diese Zahl hinsichtlich des Teils „Verfütterung durch den Erzeuger" zuverlässig ermitteln konnten. Es erscheint daher keineswegs ausgeschlossen — und ebenso wahrscheinlich wie die gegenteilige Annahme —, daß die Verfütterung durch den Erzeuger größere Mengen als angenommen betraf, wie die Niederlande vorprozessual geltend gemacht hatten [55], und zwar zu Lasten anderer Mengen, die der Mitverantwortungsangabe unterliegen. Schließlich hat sich im Laufe des vorliegenden Verfahrens herausgestellt, daß die von der Kommission verwendeten Außenhandelsstatistiken der Niederlande keine zuverlässige Auskunft über das Wirtschaftsjahr der Ein- oder Ausfuhr geben: Diese Statistiken sind hinsichtlich der Daten der einzelnen Vorgänge ungenau, da bei der Registrierung durch die niederländischen Stellen Verzögerungen vorkommen. Die Kommission räumt selbst ein, daß dieser Umstand die streitige Fehlmenge ganz oder zum Teil erklären könnte.

50 — Siehe oben Nr. 40, 41.
51 — Siehe oben, Nrn. 42 bis 48.
52 — Randnr. 9 der Klagebeantwortung.
53 — Randnr. 6 der Gegenerwiderung.
54 — Randnr. 31 der Erwiderung.
55 — 65 000 Tonnen statt 13 000 Tonnen.

54. bb) Selbst wenn man davon ausginge, daß genügende Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß auf 49 000 Tonnen Getreide zu Unrecht keine Mitverantwortungsangabe erhoben wurde, begründet dies noch keine ernstlichen Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit des niederländischen Verwaltungs- und Kontrollsystems.

55. Anders als die Kommission anscheinend denkt [56], sind die Pflichten gemäß Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 und Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2040/86 keine *Erfolgs-* sondern *Sorgfaltspflichten*. Zu Artikel 8 Absatz 1 hat der Gerichtshof dies bereits ausdrücklich festgestellt [57]. Und Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2040/86 anders auszulegen, hieße zu verkennen, daß Abgaben hinterzogen werden, seit es sie gibt. Konkret gesprochen müßte, um jede Hinterziehung auszuschließen, in sämtlichen Betrieben, deren Geschäfte für die Mitverantwortungsabgabe bedeutsam sein könnten, ständig Überwachungspersonal anwesend sein, was gemessen an dem Zweck der Abgabe ganz unverhältnismäßig wäre. Im übrigen, wenn die Kommission angibt, daß sie mit der von ihr angewandten Methode feststellen wolle, inwiefern geschuldete Beträge der Mitverantwortungsabgabe aufgrund von Unregelmäßigkeiten nicht gezahlt worden seien, vermengt sie den Aspekt der Ordnungsmäßigkeit des Verhaltens der Wirtschaftsteilnehmer mit dem der Ordnungsmäßigkeit des Vorgehens der Mitgliedstaaten. Auf die Bedeutung dieses Unterschieds hat bereits Generalanwalt Capotorti in der Rechtssache 11/76 anläßlich von Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 hingewiesen [58].

56 — Vgl. Randnr. 30 der Klagebeantwortung und Randnr. 19 der Gegenerwiderung.

57 — Urteil vom 11. Oktober 1990 in der Rechtssache C-34/89 (Italien/Kommission, Slg. 1990, I-3603, Randnr. 12).

58 — Schlußanträge vom 5. Dezember 1978 (Slg. 1979, 286, 292, linke Spalte).

56. Schließlich, wenn auch eine Fehlmenge Anlaß zu Zweifeln an der Ordnungsmäßigkeit des Systems geben kann, bliebe doch völlig unklar, in welchen präzisen Punkten der Mitgliedstaat seine Verpflichtungen nicht erfüllt haben könnte. Insofern halte ich folgende Erklärung des Rechnungshofs für einschlägig, die dieser anläßlich der Prüfung des Systems der Mitverantwortungsabgabe — wenn auch diese Prüfung nicht für die spezifischen Zwecke der Rechnungsabschlüsse erfolgte — abgegeben hat:

„Die Rechnungsabschlußverfahren für 1986 und 1987 umfaßten eine Abstimmung der für die Abgabe gemeldeten Mengen mit den abgabepflichtigen Mengen gemäß den verfügbaren amtlichen Statistiken. Obwohl eine derartige globale Abstimmung eine hilfreiche Voruntersuchung darstellt, mit deren Hilfe Problembereiche aufgezeigt werden können, reicht sie als solche nicht aus, um die Gründe für die ausgewiesenen Diskrepanzen aufzudecken." [59]

57. Die Kommission hat die Richtigkeit dieser Feststellung ausdrücklich eingeräumt [60]. Das Bedenken, das sich aus dieser Feststellung ergibt, ist hier um so mehr gerechtfertigt, als die angeblich fehlende Menge von 49 000 Tonnen nicht einmal ein Prozent aller Mengen ausmacht, die der Mitverantwortungsabgabe nach den Berechnungen der Kommission in den Niederlanden im streitigen Wirtschaftsjahr unterlegen haben (6 929 000 Tonnen).

59 — Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1989 zusammen mit den Antworten der Organe (ABl. C 313 vom 12. 12. 1990); das Zitat findet sich auf S. 86 unter Nr. 4.3.54 des Berichts.

60 — Randnr. 20, zweiter Absatz der Klagebeantwortung.

58. b) Wenngleich somit die von der Kommission gelieferten Zahlen keinen ernsthaften Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit des Vorgehens des Klägers begründen konnten, ist noch kurz auf das Vorbringen der Kommission einzugehen, mit dem sie — erstmals in der Klagebeantwortung —, das in den Niederlanden vorhandene Verwaltungs- und Kontrollsystem selbst in einzelnen Punkten kritisiert [61].

59. aa) Vorab ist daran zu erinnern, daß dieses Vorbringen schon aus prinzipiellen Erwägungen nicht berücksichtigt werden kann. Wie ich vorhin bereits erläutert habe [62], muß die Kommission dem betreffenden Mitgliedstaat aus Gründen der Eindeutigkeit und Vorhersehbarkeit der finanziellen Beziehungen im Zuge des Rechnungsabschlußverfahrens eindeutig angeben, was sie ihm zur Last legt. Wie wir gesehen haben, genügen die Angaben, die der Mitgliedstaat in diesem Verfahren erhalten hat, den so definierten Anforderungen nicht. Sie stehen auch in keiner Verbindung zu den präzisen Punkten, die die Kommission im Verfahren vor dem Gerichtshof — verspätet — aufgegriffen hat. Da die angefochtene Entscheidung nicht auf hinreichenden Zweifeln an der Rechtmäßigkeit des Vorgehens des Mitgliedstaats beruht, und, wie gesagt, die im Verfahren vor dem Gerichtshof vorgebrachte Kritik nicht mehr berücksichtigt werden kann, ist der Klage stattzugeben.

60. bb) An diesem Ergebnis würde sich auch nichts ändern, wenn wir trotz der vorgenannten Bedenken das Vorbringen der Kommission im einzelnen prüften.

61. Dieses Vorbringen beruht im wesentlichen auf Bemerkungen, die der Rechnungshof in dem vorgenannten Bericht hinsichtlich des Verwaltungs- und Kontrollsystems der Niederlande gemacht hat, und betrifft drei Aspekte.

62. Was die *Kontrollen an Ort und Stelle* angeht, verweist die Kommission zum einen auf folgende Passage im Bericht des Rechnungshofes:

„In den Niederlanden brauchte die zuständige Kontrollbehörde mehr als ein Jahr, um ein Programm für Prüfbesuche an Ort und Stelle in bezug auf die neue Abgabenregelung auszuarbeiten ..." [63]

63. Wie sich aus diesem Text selbst ergibt und wie auch der Kläger unwidersprochen vorgetragen hat [64], betrifft diese Kritik das Wirtschaftsjahr 1986/87 und nicht das hier maßgebliche Wirtschaftsjahr 1987/88.

64. Zum anderen nimmt die Kommission zu den Angaben des Klägers Stellung, nach denen das Verwaltungs- und Kontrollsystem den Anforderungen genüge, ausweislich eines Berichts des Rechnungsprüfungsdienstes des Landwirtschaftsministeriums [65]. In 90 % der nach Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2040/86 registrierten Betriebe hätten Kontrollen an Ort und Stelle stattgefunden [66]. Die Kommission meint, dieser Bericht beruhe nur auf einer Prüfung der

61 — Randnrn. 29, 30 der Klagebeantwortung.
62 — Oben, Nrn. 35 bis 38.
63 — Nr. 4.3.23 des Berichts.
64 — Randnr. 49 der Erwiderung.
65 — Anlage 3 zur Klageschrift.
66 — Randnr. 47 der Erwiderung.

Unterlagen der für die Mitverantwortungsabgabe zuständigen Hoofproduktschap voor Akkerbouwprodukten und beweise daher nicht die Ordnungsmäßigkeit des Kontrollsystems. Namentlich sei dort von Kontrollen an Ort und Stelle keine Rede.

65. Meines Erachtens hat die Kommission hier ihrer Darlegungs- und Beweislast nicht genügt. Sie hat nämlich keinerlei Anhaltspunkte dafür beigebracht, die ernstliche Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit des Vorgehens der niederländischen Verwaltung begründen könnten [67].

66. Ihre zweite Beanstandung stützt die Kommission auf folgende Bemerkung des Rechnungshofes:

„In einigen der besuchten Erfassungsbetriebe stieß der Hof auf *Schwierigkeiten beim Abgleich der für die Abgabe deklarierten Mengen mit den Geschäftsbüchern der jeweiligen Firma ...*" [68]

67. Hierzu ist zunächst auf die Gründe hinzuweisen, die der Rechnungshof für diese Schwierigkeiten angibt. Letztere

„waren teilweise darauf zurückzuführen, daß die zu führenden Aufzeichnungen nicht standardisiert waren, aber auch in einem Fall darauf, daß grundlegende Belegunterlagen, d. h. Laboranalyseprotokolle, vor dem Besuch vernichtet worden waren".

68. Der letztgenannte Umstand kann dem klagenden Mitgliedstaat selbstverständlich nicht angelastet werden. Zum erstgenannten (mangelnde Standardisierung der Aufzeichnungen) ist festzustellen, daß der Rechnungshof nur von Schwierigkeiten spricht und nicht davon, daß der angestrebte Abgleich der Unterlagen unmöglich war. Wenn die Kommission von den Mitgliedstaaten mit Wirkung für den Rechnungsabschluß hätte verlangen wollen, daß sie die Wirtschaftsteilnehmer nicht nur zur Einhaltung von Artikel 6 der Verordnung Nr. 2040/86, sondern auch zu einer Standardisierung der hiernach geforderten Aufzeichnungen anhält, so hätte sie diese Anforderung vorher präzisieren müssen [69]. Insoweit verweise ich auch auf die Kritik des Rechnungshofes an dem sehr unpräzisen Charakter der Gemeinschaftsvorschriften über die Verwaltung und Kontrolle der Mitverantwortungsabgabe [70].

69. Der letzte von der Kommission genannte Aspekt betrifft den *Abgleich der* für die Mitverantwortungsabgabe bedeutsamen *Angaben der Kleinerzeuger*, die gemäß Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2727/75 in der Fassung der Verordnung Nr. 1900/87 [71] in den Niederlanden im Wirtschaftsjahr 1987/88 eine Beihilfe in Form eines Ausgleichs für die Mitverantwortungsabgabe erhielten [72], mit anderen Unterlagen und Belegen.

70. Der Rechnungshof hatte hierzu ausgeführt [73]:

„Soweit jedoch in den Niederlanden derartige Kontrollen in bezug auf Kleinerzeuger hätten durchgeführt werden können, unterblieben sie."

67 — Oben, Nrn. 40, 41.

68 — Nr. 4.3.23 (b) des Berichts; Hervorhebung von mir.

69 — Siehe oben, Nrn. 35 bis 38.

70 — Nr. 4.3.50 (a) des Berichts.

71 — ABl. L 182 vom 3. 7. 1987, S. 40.

72 — Erwiderung, Randnr. 49.

73 — Nr. 4.3.14, letzter Satz, des Berichtes.

71. Hierzu genügt die Feststellung, daß die Kommission das Vorbringen des Klägers nicht bestritten hat, wonach er durch Prüfungen an Ort und Stelle eine Intensität der Kontrolle gewährleistet hat, die mit der der Kontrolle durch Abgleichung der Belege gleichwertig ist; ferner hat die Kommission auch keinerlei Elemente für einen Zusammenhang zwischen einem eventuellen Mangel der Kontrolle in dem genannten Punkt und der hier streitigen Menge vorgetragen [74].

72. 3. Wenn sich somit der von der Kommission vorgenommene Abzug als unzulässig erweist, so wird diese Schlußfolgerung nicht durch das Argument der Kommission beeinträchtigt, die von ihr angewandte Methode sei in Ermangelung genügender Mittel für die Überprüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme aller Mitgliedstaaten durch das Bestreben nach Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten gerechtfertigt. Der Grundsatz der Gleichbehandlung kann nämlich nicht herangezogen werden, um ein rechtswidriges Vorgehen zu stützen [75].

C — Schlußantrag

73. Aus allen diesen Gründen schlage ich vor,

— die angefochtene Entscheidung in dem beantragten Umfang aufzuheben;

— der Kommission gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung die Kosten aufzuerlegen, bis auf die Kosten der Streithelfer, die diese gemäß § 4 dieses Artikels selbst tragen.

74 — Die Menge, für die eine Erstattung an Kleinerzeuger erfolgte, ist im übrigen nach den eigenen Angaben der Kommission mit 13 000 t erheblich niedriger als die streitige Menge von 49 000 t.

75 — Urteil vom 24. März 1993 in der Rechtssache C-313/90 (CIRFS/Kommission, Slg. 1993, I-1125 Randnr. 45).