

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
L. A. GEELHOED
vom 12. Dezember 2002¹

I — Einleitung

Erhebung einer Zusatzabgabe, sondern die Berechnung von Verzugszinsen für den Zeitraum ab Februar 1997.

1. In dieser Sache beantragt die Hellenische Republik die Nichtigerklärung, hilfsweise Abänderung der Entscheidung der Kommission vom 5. Februar 2001² zum Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zu Lasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (im Folgenden: EAGFL), Abteilung Garantie, getätigter Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung (im Folgenden: angefochtene Entscheidung).

II — Rechtlicher Rahmen

2. Mit der angefochtenen Entscheidung wird für Milch und Milcherzeugnisse ein Betrag in Höhe von 92 592 72 GRD von der gemeinschaftlichen Finanzierung ausgeschlossen, der sich aus 20 568 862 GRD als Zusatzabgabe für die Überschreitung von Referenzmengen im Milchwirtschaftsjahr 1995/96 und aus 72 024 110 GRD an Verzugszinsen für die verspätete Zahlung der Zusatzabgabe für den Zeitraum von September 1996 bis Dezember 2000 zusammensetzt. Angefochten wird nicht die

3. Die Zusatzabgabenregelung für Kuhmilch wurde mit dem 1. April 1984 durch die Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates vom 31. März 1984³ zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68⁴ über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse eingeführt. Danach steht jedem Milcherzeuger, der bestimmte Voraussetzungen erfüllt, eine Milchquote⁵ zu. Die zunächst befristete Regelung wurde durch die

1 — Originalsprache: Niederländisch.

2 — Entscheidung 2001/137/EG (ABl. L 50, S. 9).

3 — ABl. L 148, S. 13.

4 — ABl. L 90, S. 10.

5 — Die Verordnung spricht von individuellen Referenzmengen.

Verordnung Nr. 3950/92 bis 1. April 2000 verlängert⁶. Die Durchführungsbestimmungen zu dieser Verordnung sind in der Verordnung Nr. 536/93⁷ enthalten.

4. Gemäß Artikel 1 der Verordnung Nr. 3950/92 wird „[b]ei den Erzeugern von Kuhmilch... für... Zeiträume von zwölf Monaten ab 1. April 1993 eine zusätzliche Abgabe auf die Mengen Milch oder Milchäquivalent erhoben, die in dem jeweiligen Zwölfmonatszeitraum an einen Abnehmer geliefert oder direkt an den Verbraucher verkauft wurden und eine bestimmte Referenzmenge überschreiten“. Hierzu wird „[d]ie Abgabe... auf 115 v. H. des Milchrichtpreises festgesetzt“.

5. Artikel 2 der Verordnung Nr. 3950/92 lautet wie folgt:

„(1) Die Abgabe wird auf alle Milch- oder Milchäquivalenzmengen erhoben, die in dem betreffenden Zwölfmonatszeitraum vermarktet werden und die eine der beiden in Artikel 3 genannten Mengen überschreiten. Sie wird auf die Erzeuger verteilt, die zur Mengenüberschreitung beigetragen haben. Je nach Entscheidung des Mitgliedstaats wird der Beitrag der Erzeuger zur fälligen Abgabe nach eventueller Neuzuweisung der ungenutzten Referenzmen-

gen entweder auf der Ebene des Abnehmers nach Maßgabe der Überschreitungsmengen, die nach Aufteilung der ungenutzten Referenzmengen entsprechend den Referenzmengen der einzelnen Erzeuger noch verbleiben, oder auf einzelstaatlicher Ebene nach Maßgabe der Überschreitung der Referenzmenge des einzelnen Erzeugers festgelegt.

(2) Bei Lieferungen entrichtet der abgabepflichtige Abnehmer den fälligen Betrag bis zu einem bestimmten Zeitpunkt und nach festzulegenden Bedingungen an die zuständige Stelle des Mitgliedstaats; er behält ihn bei der Zahlung des Milchpreises an die abgabeschuldenden Erzeuger ein bzw. erhebt ihn auf andere geeignete Weise

...

(3) Bei Direktverkäufen zahlt der Erzeuger die fällige Abgabe bis zu einem bestimmten Zeitpunkt und nach festzulegenden Bedingungen an die zuständige Stelle des Mitgliedstaats.“

6 — Durch die Verordnung (EG) Nr. 1256/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor (ABl. L 160, S. 73) wurde die Laufzeit wiederum verlängert, und zwar bis 1. April 2008.

7 — Verordnung (EWG) Nr. 536/93 der Kommission vom 9. März 1993 mit Durchführungsbestimmungen zur Zusatzabgabe im Milchsektor (ABl. L 57, S. 12).

6. In Artikel 10 der Verordnung Nr. 3959/92 ist festgelegt, dass die Abgabe als Teil der Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte gilt und zur Finanzierung der Ausgaben im Milchsektor eingesetzt wird.

7. Die Verordnung Nr. 536/93 enthält durch die Kommission erlassene Durchführungsbestimmungen für die Verordnung Nr. 3950/92. In der fünften Begründungserwägung stellt die Kommission fest, dass „[d]ie Erfahrung... gezeigt [hat], dass die Regelung infolge erheblicher Verzögerungen bei der Übermittlung der Zahlen über die Lieferungen oder Direktverkäufe sowie bei der Zahlung der Abgabe nicht voll wirksam sein konnte. Daraus sind die erforderlichen Folgerungen zu ziehen, indem strenge Anforderungen in Form von Übermittlungs- und Zahlungsfristen gestellt werden, die mit Strafmaßnahmen bewehrt sein müssen“.

8. Artikel 3 Absatz 4 lautet:

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

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

9. Artikel 4 Absatz 4 bestimmt:

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

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

10. Schließlich bestimmt Artikel 5 Absatz 2:

„Die Mitgliedstaaten treffen ergänzende Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass die geschuldete Abgabe fristgerecht an die Gemeinschaft gezahlt wird.

Geht aus den Unterlagen gemäß Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung (EWG) Nr. 2776/88 der Kommission (4), die die Mitgliedstaaten der Kommission monatlich übermitteln, hervor, dass die Frist nicht eingehalten wurde, so kürzt die Kommission die Vorschüsse auf die Übernahme der Agrarausgaben nach Maßgabe des ge-

schuldeten Betrags oder einer Schätzung desselben.

12. Artikel 4 der Verordnung Nr. 296/96 bestimmt:

Die Mitgliedstaaten ziehen die gemäß Artikel 3 Absatz 4 und Artikel 4 Absatz 4 gezahlten Zinsen von den Ausgaben des Milchsektors ab.“

„(1) Die Kommission beschließt und überweist, unbeschadet der Bestimmungen von Artikel 13 der Entscheidung 94/729/EG, auf der Basis der entsprechend Artikel 3 übermittelten Angaben die Vorschüsse auf die zu übernehmenden Ausgaben.

11. Dies bringt mich zur Verordnung (EG) Nr. 296/96⁸ der Kommission, mit der die soeben genannte Verordnung Nr. 2776/88 aufgehoben wurde. Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 296/96 lautet wie folgt:

(2) Alle Ausgaben, die außerhalb der vorgeschriebenen Termine und Fristen getätigt werden, werden im Rahmen der Vorschussregelung und nach folgenden Regeln nur teilweise übernommen.

...

„Die Kommission beschließt über die Vorschüsse gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a) der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 und überweist den Mitgliedstaaten im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel die zur Deckung der vom EAGFL, Abteilung Garantie, zu übernehmenden Ausgaben notwendigen Mittel auf ein zu diesem Zweck von jedem Mitgliedstaat beim Schatzamt oder einem anderen Finanzinstitut unterhaltenes Konto.“

Die in diesem Artikel bezeichneten Kürzungen werden unter Beachtung der in Artikel 13 der Entscheidung 94/729/EG vorgesehenen Vorschriften vorgenommen.“

13. Artikel 13 der Entscheidung 94/729/EG⁹ bestimmt:

„(1) Die monatlichen Vorauszahlungen aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, durch die Kommission erfolgen auf der Grundlage

8 — Verordnung (EG) Nr. 296/96 der Kommission vom 16. Februar 1996 über die von den Mitgliedstaaten zu übermittelnden Angaben, zur monatlichen Übernahme der vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, finanzierten Ausgaben und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2776/88 (ABl. L 39, S. 5).

9 — Entscheidung 94/729/EG des Rates vom 31. Oktober 1994 betreffend die Haushaltsdisziplin (ABl. L 293, S. 14).

der Daten, die die Mitgliedstaaten für jedes Ausgabenkapitel mitteilen.

Der Mitgliedstaat nimmt innerhalb von zehn Tagen Stellung. Die Kommission fasst ihren ordnungsgemäß zu begründenden Beschluss nach Anhörung des Ausschusses des EAGFL unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.“

(2) Ist die Kommission aufgrund der von einem Mitgliedstaat übermittelten Ausgabenerklärungen oder Informationen nicht in der Lage festzustellen, dass die Mittelbindung den geltenden Gemeinschaftsvorschriften entspricht, so fordert sie den betreffenden Mitgliedstaat auf, innerhalb einer Frist, die sie der Bedeutung des Problems entsprechend festlegt, zusätzliche Daten mitzuteilen.

14. Artikel 8 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 729/70¹⁰ hat folgenden Inhalt:

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

Wird die Antwort als unzureichend angesehen oder lässt sie darauf schließen, dass die Vorschriften offensichtlich nicht beachtet wurden und offensichtlich eine missbräuchliche Verwendung der Gemeinschaftsmittel vorliegt, kann die Kommission die monatlichen Vorauszahlungen an die Mitgliedstaaten kürzen oder vorübergehend aussetzen.

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

Diese Kürzungen oder Aussetzungen erfolgen unbeschadet der Beschlüsse, die im Rahmen des Rechnungsabschlusses gefasst werden.

— Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen,

— die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wiedereinzuziehen.

(3) Die Kommission unterrichtet den betreffenden Mitgliedstaat, bevor sie ihren Beschluss fasst.

¹⁰ — In der durch die Verordnung (EG) Nr. 1287/95 des Rates vom 22. Mai 1995 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 125, S. 1) geänderten Fassung.

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

rung zwischen der Kommission und der griechischen Regierung am 4. Mai 2000. Das Protokoll der Erörterung war der griechischen Regierung am 26. Mai 2000 von der Kommission übersandt worden.

(2) Erfolgt keine vollständige Wiedereinziehung, so 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.

Die wiedereingezogenen Beträge fließen den zugelassenen Zahlstellen zu, die sie von den durch den Fonds finanzierten Ausgaben abziehen. Die Zinsen für wieder eingezogene oder zu spät entrichtete Beträge fließen dem Fonds zu.“

16. Die vorgesehenen Beträge beliefen sich auf Zusatzabgaben in Höhe von 20 568 862 GRD für die Überschreitung von Milchquoten im Milchwirtschaftsjahr 1995/96 sowie auf Verzugszinsen in Höhe von 72 024 110 GRD. Die genannten Zahlen beruhen auf einer Prüfung der Kommission, bei der diese eine Überschreitung der Milchquoten im Milchwirtschaftsjahr 1995/96 in Höhe von 7 423 986 kg Milch feststellte. Der sich aus dieser Überschreitung ergebende Zahlungsbetrag wurde bis auf den Betrag in Höhe von 20 568 862 GRD beglichen. Da die Hauptzahlung vor dem 1. September 1996 erfolgt war, wurden Verzugszinsen für den Restbetrag ab diesem Zeitpunkt berechnet.

III — Sachverhalt und Verfahren

15. Mit Schreiben vom 2. August 2000 übermittelte die Kommission den griechischen Behörden ihre abschließende Stellungnahme über die im Rahmen des Rechnungsabschlusses Dezember 2000 vorgesehene finanzielle Berichtigung für Zusatzabgaben. Diese Berichtigungen würden im Rahmen einer im Dezember 2000 zu erlassenden Entscheidung über den Rechnungsabschluss vorzunehmen sein. Dem Schreiben vom 2. August vorausgegangen waren ein Schreiben der Kommission vom 11. April 2000 und eine bilaterale Erörte-

17. Im Protokoll vom 26. Mai 2000 erläutert die Kommission die von ihr angewandte Berechnungsmethode für die Verzugszinsen. Danach wurden die Verzugszinsen für den Zeitraum bis Dezember 2000 mit der Möglichkeit einer Reduzierung für den Fall berechnet, dass die griechische Regierung die ausstehende Restzahlung oder die Verzugszinsen bis Oktober 2000 begleichen würde.

18. Die griechische Regierung hat die durch die Entscheidung 94/442/EG¹¹ ins Leben gerufene Schlichtungsstelle nicht angerufen. Aufgrund der einschlägigen Bestimmung in der Entscheidung ist ein Antrag auf Schlichtung nur zulässig, wenn die vorgesehene finanzielle Berichtigung für einen Haushaltsposten 0,5 Millionen Euro übersteigt. Im vorliegenden Fall war der Berichtigungsbetrag geringer¹², weshalb die griechische Regierung von einer Anrufung der Schlichtungsstelle abgesehen absah.

19. Die Höhe des in der angefochtenen Entscheidung abgezogenen Betrages entspricht dem in der Mitteilung vom 2. August 2000 vorgesehenen Betrag.

20. Mit ihrer Klage wendet sich die griechische Regierung gegen den überwiegenden Teil der in Rechnung gestellten Verzugszinsen. Sie beruft sich darauf, dass die Kommission den Restbetrag der Zusatzabgaben bereits seit Januar 1997 auf der Grundlage ihrer gemäß Artikel 13 Absatz 2 der Entscheidung 94/729/EG ergangenen Entscheidung K(97)605/endg. vom 5. März 1997 einbehalten habe. Mit der genannten Entscheidung hatte die Kommission beschlossen, den an Griechenland für die Ausgaben im Milchsektor für den Monat Januar 1997 zu zahlenden

Vorschuss zu kürzen. Diese Entscheidung wiederum basierte darauf, dass noch ein Restbetrag der Zusatzabgaben für das Milchwirtschaftsjahr 1995/96 offen stand. Demzufolge ist laut griechischer Regierung ab Februar 1997 nicht mehr von einem Zahlungsrückstand auszugehen. Verzugszins sei nur für den Zeitraum von September 1996 bis Januar 1997 geschuldet. Dies entspricht einem Betrag von 24 027 489 GRD.

21. Die Kommission erklärt, dass der EAGFL die entsprechenden Vorschüsse für die Monate Januar und Februar 1997 aufgrund der seit 1. September 1997 rückständigen Zusatzabgabenzahlung gekürzt habe¹³. In derartigen Fällen verrechne der EAGFL die angemeldeten Zusatzabgaben mit den monatlichen Vorschüssen. Die Kürzung lasse aber die Zinsverpflichtung der Milcherzeuger und Käufer unberührt, deren Zahlungen an den EAGFL abzuführen seien.

22. Die unterschiedlichen Standpunkte haben zur vorliegenden Klage geführt. Die griechische Regierung beantragt die Nichtigerklärung, hilfsweise Abänderung der angefochtenen Entscheidung. Die Kommission beantragt Klageabweisung. Die deutsche und die spanische Regierung sind dem Rechtsstreit zur Unterstützung der Anträge Griechenlands beigetreten.

11 — Entscheidung der Kommission vom 1. Juli 1994 zur Schaffung eines Schlichtungsverfahrens im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EAGFL — Abteilung Garantie (ABl. L 182, S. 42).

12 — 92 592 972 GRD entsprechen 272 412,39 Euro.

13 — Siehe Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 536/93.

IV — Vorbringen der Beteiligten

23. Die griechische Regierung macht geltend, dass die zu ihren Lasten vorgenommene finanzielle Berichtigung insoweit zu Unrecht erfolgt sei, als sie Verzugszinsen für die verspätete Zahlung von Zusatzabgaben im Sektor Milch und Milcherzeugnisse beinhalte. Die vorgesehene Berichtigung sei daher wegen unzutreffender Auslegung der zugrunde liegenden Rechtsnormen und wegen unzureichender Begründung für nichtig zu erklären.

24. Die griechische Regierung wendet sich ausschließlich gegen die Zahlung von Verzugszinsen für den Zeitraum ab Februar 1997, da im Januar 1997 beschlossen worden sei, die Vorschüsse an Griechenland für Ausgaben im Sektor Milch und Milcherzeugnisse nach Maßgabe der rückständigen Zusatzabgabenzahlung für das Milchwirtschaftsjahr 1995/96 zu kürzen.

25. Die griechische Regierung verweist auf das in der Verordnung Nr. 536/93 für ein ordnungsgemäßes Funktionieren der Regelung vorgesehene Verfahren. Die Bestimmungen in Artikel 3 Absatz 4 und Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung dienten sowohl der Verbesserung und Beschleunigung der Zahlung der Zusatzabgabe durch den Abgabepflichtigen als auch dem rechtzeitigen Zahlungseingang bei der Gemeinschaft. Aus diesen — und anderen — maßgeblichen Bestimmungen

ergebe sich, dass bei Nichteinhaltung des Zahlungstermins die Kommission als Sanktion eine Kürzung der monatlichen Vorschüsse vornehmen könne. Mit Kürzung der monatlichen Vorschüsse entfalle der Zahlungsrückstand ebenso wie das Risiko eines Verlustes von Gemeinschaftsmitteln.

26. Generell seien Verzugszinsen nur dann zu zahlen, wenn der Abgabepflichtige seine Schuld zu spät zahle. Mit Erfüllung der Hauptschuld entfalle die Verpflichtung zur weiteren Zinszahlung. Nachdem hier die monatlichen Vorschüsse Januar 1997 gekürzt worden seien, habe keine schuldhaftige Verspätung mehr vorgelegen. Schließlich sei infolge der Kürzung der Vorschüsse durch die Kommission die Zahlung als an die zuständige Behörde des Mitgliedstaats und nicht an den EAGFL erfolgt anzusehen.

27. Die griechische Regierung widerspricht der Feststellung der Kommission, dass bei Zugrundelegung dieser Auffassung auch Erzeuger und Käufer keine Verzugszinsen mehr schuldeten.

28. Die griechische Regierung beruft sich auch auf Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70, der die Zahlung von Verzugszins nur für Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse vorsehe, die den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten seien.

29. Die deutsche Regierung stützt sich auf eine systematische Analyse der maßgeblichen Bestimmungen, darunter insbesondere die Artikel 1 und 2 der Verordnung Nr. 3950/92 sowie die Artikel 3, 4 und 5 der Verordnung Nr. 536/93. Aufgrund dieser Bestimmungen stehe dem EAGFL kein eigener Anspruch gegen die Mitgliedstaaten auf Weitergabe der Zusatzabgabe oder Verzugszinsen wegen verspäteter Zahlung der Abgabe an ihn zu. Wie sich aus Artikel 3 Absatz 4 und Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung Nr. 536/93 ergebe, bestehe Anspruch auf Verzugszinsen nur im Verhältnis zwischen den nationalen Behörden und den Abnehmern oder Erzeugern, nicht aber im Verhältnis des Mitgliedstaats zur Kommission. Auch Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung biete keine Grundlage für einen Anspruch auf Verzugszinsen.

30. Wie das Urteil Frankreich/Kommission¹⁴ bestätige, bestehe für die Mitgliedstaaten zwar die Verpflichtung, die notwendige Sorgfalt bei der Erhebung der Zusatzabgaben walten zu lassen und sie an die Gemeinschaft abzuführen; der Betrag dieser Zusatzabgaben stelle aber keine eigenständige Schuld des Mitgliedstaats dar. Da es somit an einem eigenen Anspruch auf Zahlung der Abgabe durch den Mitgliedstaat fehle, folge hieraus notwendig, dass auch kein Anspruch auf Zahlung von Verzugszinsen bestehe. In diesem Zusammenhang verweise die deutsche Regierung auch auf die Schlussanträge von Generalanwalt Jacobs in der Rechtssache Spanien/Kommission¹⁵.

31. Hilfsweise hält die deutsche Regierung die finanzielle Berichtigung auch deshalb nicht für gerechtfertigt, weil die Kommission kein Fehlverhalten der Hellenischen Republik festgestellt habe. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes obliege es der Kommission, als Grundlage einer finanziellen Berichtigung einen Verstoß gegen die gemeinsame Agrarmarktordnung nachzuweisen. Im vorliegenden Fall habe die Kommission nicht nur keine Feststellungen über Versäumnisse getroffen, sondern in einem Bericht von Oktober 1997 sogar formell festgestellt, dass sich Griechenland in den Jahren 1995 und 1996 auf dem Gebiet der Zusatzabgabe nichts habe zuschulden kommen lassen. Da somit schon die finanzielle Berichtigung der Zusatzabgabe durch den EAGFL keine rechtliche Grundlage gehabt habe, gelte dies erst recht für die Berechnung von Verzugszinsen.

32. Nach Auffassung der spanischen Regierung besteht kein Zahlungsanspruch der Kommission gegen den Mitgliedsstaat, da dieser zur Erhebung der Zusatzabgabe lediglich gegenüber Erzeugern und Käufern, unter den entsprechenden Voraussetzungen auch mit Verzugszinsen, verpflichtet sei. Die Kürzung der Vorschüsse könne — anders als die Kommission meine — nicht ohne Auswirkungen auf die Zinszahlungsverpflichtung bleiben. Solange nicht nachgewiesen sei, dass der Mitgliedstaat bei Einzug der Zusatzabgabe mit mangelnder Sorgfalt gehandelt habe, bestehe kein Grund für eine eigene Zahlungspflicht des Mitgliedstaats gegenüber der Kommission. Dieser sei nicht schon deshalb selbst zur Zahlung der Zusatzabgabe an die Kommission verpflichtet, damit die Folgen der verspäteten Zahlung durch den Abgabepflichtigen für den Gemeinschaftshaushalt

14 — Urteil des Gerichtshofes vom 13. November 2001 in der Rechtssache C-277/98 (Slg. 2001, I-8453, Randnrn. 37, 38 und 43).

15 — Urteil des Gerichtshofes vom 21. März 2002 in der Rechtssache C-130/99 (Slg. 2002, I-3005).

verringert würden. Das Argument, der Mitgliedstaat müsse zu einer zügigen Erhebung angehalten werden, gelte nur, wenn die Verspätung dem Mitgliedstaat selbst zu zurechnen sei. Zum Beleg für die Richtigkeit ihrer Auffassung verweist die spanische Regierung auf die auch durch die deutsche Regierung angeführten Fundstellen im Urteil Frankreich/Kommission sowie die Schlussanträge von Generalanwalt Jacobs in der Rechtssache Spanien/Kommission¹⁶.

verschiedenen Rechtsgrundlagen beruhen. Beide Instrumente fänden nebeneinander Anwendung. Während die Kürzung der Vorschüsse den Mitgliedstaat mit dem Ziel belaste, die Auswirkungen der verspäteten Zahlung für den gemeinschaftlichen Haushalt zu verringern und die Mitgliedstaaten zur rechtzeitigen Zahlung anzuhalten, belasteten die Verzugszinsen die Milcherzeuger und -käufer, damit diese gegenüber den zuständigen nationalen Behörden pünktlich Auskunft erteilten und die Zusatzabgabe pünktlich leisteten.

33. Als Reaktion auf die Stellungnahme der Kommission in der noch anhängigen Rechtssache C-153/01, Spanien/Kommission, stellt die spanische Regierung fest, dass mit den Verordnungen Nr. 3950/92 und Nr. 536/93, soweit hier von Belang, keine Änderung der bisherigen Regelung beabsichtigt gewesen sei. Die Mitgliedstaaten seien nach wie vor nicht verpflichtet, Verzugszinsen für Zusatzabgaben, die sie selbst noch nicht eingezogen hätten, zu entrichten. Artikel 3 und 4 der Verordnung Nr. 536/93 beinhalteten zwar eine Regelung und einen Sanktionsmechanismus, mit denen die rechtzeitige Zahlung der Zusatzabgabe sichergestellt werden solle; sie richteten sich aber an Milcherzeuger und -käufer.

34. Die Kommission weist die Argumente, die von den drei genannten Regierungen für die Begründetheit der Klage angeführt werden, zurück. Als Hauptpunkt ihrer Argumentation macht sie geltend, dass die Kürzung der Vorschüsse und die Verpflichtung zur Zahlung von Verzugszinsen unabhängig voneinander seien und auf

35. Demnach bestünden für die Mitgliedstaaten zwei gesonderte Verpflichtungen. Zum einen hätten sie für die rechtzeitige Zahlung der Zusatzabgabe durch die Abgabepflichtigen mit der möglichen Verpflichtung zur Zahlung von Verzugszinsen, zum anderen für die rechtzeitige Abführung der Zusatzabgabe an die Gemeinschaft Sorge zu tragen. Die Kürzung der Vorschüsse betreffe letztere Verpflichtung und lasse erstere unberührt. Ebenso wenig stelle die erfolgte Kürzung schon einen Rechnungsabschluss dar. Dieser finde vielmehr auf der Grundlage der erfolgten Zahlungen sowie der gegebenenfalls vorgenommenen Kürzung unter Hinzurechnung der Verzugszinsen statt. Zusätzlich sei zu berücksichtigen, dass die Kürzung nicht in voller Höhe der rückständigen Zusatzabgaben, sondern nur in Höhe von 96 % erfolgt sei.

36. Generell habe sie sich wegen des schlechten Funktionierens der Zusatzabgabenregelung zu einer strengen Fristen-

¹⁶ — Siehe Nr. 30 dieser Schlussanträge.

handhabung, verbunden mit der Androhung von Sanktionen, entschlossen. Hieraus seien die Regelungen in den Artikeln 3, 4 und 5 der Verordnung Nr. 536/93 entstanden. Auf der Grundlage der Regelung in Artikel 5 habe der EAGFL im Februar 1997 die Vorschüsse gesenkt. Artikel 5 Absatz 2 sehe den Abzug der Verzugszinsen von den angemeldeten Ausgaben vor.

37. Die Verzugszinsen seien daher — da sie der Reduzierung der Ausgaben der Gemeinschaft dienen — von den Ausgaben der Gemeinschaft im Sektor Milch und Milcherzeugnisse in Abzug zu bringen.

38. Ließe man die Zahlung von Verzugszinsen als Sanktion entfallen, zögen hieraus sowohl die Milcherzeuger und -käufer als auch der betreffende Mitgliedstaat einen Vorteil.

39. Nach Auffassung der Kommission spielt Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 für das vorliegende Verfahren keine Rolle, da stattdessen nunmehr die spezifischen Regelungen der Verordnung Nr. 536/93 anzuwenden seien. Die Gründe, die hier zu der finanziellen Berichtigung geführt hätten, seien andere als die in den von der deutschen und der spanischen Regierung angeführten Urteilen Frankreich/Kommission und Spanien/Kommission¹⁷. Zunächst beruhten die Be-

richtigungen auf anderen Rechtsgrundlagen, hier nämlich auf Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 536/93. Zweitens sei hier — im Unterschied zu den genannten Verfahren — unstreitig, dass die Zahlung der Zusatzabgabe geschuldet sei. Drittens habe die Kommission in den genannten Verfahren ein Versäumnis der Mitgliedstaaten nicht nachweisen können, während die Frage von Versäumnissen des Mitgliedstaats hier nicht Gegenstand des Verfahrens sei. Die Verpflichtung zur Zahlung der Zusatzabgabe bestehe auch nach Auffassung der griechischen Stellen, die auch mit ihrer Beurteilung übereinstimmten, dass nicht alle für den Einzug der Zusatzabgabe notwendigen Maßnahmen ergriffen worden seien.

IV — Beurteilung

A — Einleitung

40. Zunächst ist der Gegenstand des Rechtsstreits einzugrenzen. In ihrer Klageschrift wendet sich die griechische Regierung nicht gegen die angefochtene Entscheidung insgesamt, sondern nur gegen die für den Zeitraum ab Februar 1997 in

17 — Siehe Nrn. 30 und 32 dieser Schlussanträge.

Rechnung gestellten Verzugszinsen. Damit betrifft der Rechtsstreit

- weder den Betrag in Höhe von 20 568 862 GRD an Zusatzabgaben für die Überschreitung von Milchquoten im Milchwirtschaftsjahr 1995/96
- noch den Betrag in Höhe von 24 027 489 GRD an Verzugszinsen für den Zeitraum von September 1996 bis Januar 1997.

Der Rechtsstreit betrifft damit insgesamt einen Betrag in Höhe von 47 996 621 GRD.

erste Teilfrage lautet, welche Wirkung die Kürzung des Vorschusses im Rahmen der Abrechnung des EAGFL hat: Ist durch sie die Zahlungspflicht des Mitgliedstaats erfüllt? Sofern die Zahlungspflicht des Mitgliedstaats auch nach erfolgter Kürzung teilweise oder ganz fortbesteht, stellt sich die zweite Teilfrage, ob der Kommission darin zuzustimmen ist, dass die Kürzung der Vorschüsse und die Pflicht zur Zahlung von Verzugszinsen unabhängig voneinander sind und als Instrumente nebeneinander angewandt werden können. Bei der Beantwortung dieser Teilfrage sind die Besonderheiten dieser Instrumente und die Befugnis der Kommission zu ihrer Anwendung zu erörtern. Schließlich ist im Anschluss an die Beantwortung der beiden Teilfragen die ordnungsgemäße Begründung der angefochtenen Entscheidung zu überprüfen.

B — Erste Teilfrage

41. Es steht außer Streit, dass die griechische Regierung die für das Milchwirtschaftsjahr 1995/96 geschuldeten Zusatzabgaben nicht vollständig an den EAGFL abgeführt hat. Gleichfalls unstrittig ist, dass infolgedessen die an Griechenland zu zahlenden Vorschüsse gekürzt wurden. Der Rechtsstreit betrifft im Wesentlichen die Frage, ob die Kommission unter diesen Umständen noch berechtigt ist, Verzugszinsen zu Lasten eines Mitgliedstaats zu berechnen.

42. Hierin enthalten sind zwei Teilfragen, die ich nacheinander behandeln werde. Die

43. Die Beantwortung dieser Teilfrage orientiert sich an Inhalt und Zweck des Systems der Zusatzabgabenregelung sowie insbesondere an der Rolle der Mitgliedstaaten bei Erhebung der Zusatzabgabe.

44. Die Zusatzabgabenregelung wurde mit Wirkung zum 1. April 1984 mit dem Ziel einer Stabilisierung der Milchproduktion innerhalb der Europäischen Gemeinschaft

eingeführt. Mit der Zuteilung individueller Milchquoten soll die Milchproduktion auf bestehende Milchviehhalter begrenzt und der Entstehung neuer Betriebe entgegen gewirkt werden. Mit der individuellen Milchquote wird für jeden Erzeuger diejenige Milchmenge festgelegt, die er produzieren kann, ohne dass eine — prohibitive — Sonderabgabe erhoben wird. Ursprünglich für einige Jahre gedacht, wurde die Regelung inzwischen einige Male verlängert und gilt nunmehr bis 1. April 2008. Die Regelung ist Bestandteil der gemeinsamen Marktordnung für Milch- und Milcherzeugnisse.

45. Es handelt sich um ein System auf Gemeinschaftsebene, das auf mehreren Verordnungen beruht und aus Gemeinschaftsmitteln des EAGFL finanziert wird. Aufgrund entsprechender Aufgabenzuweisung in den Verordnungen kommt aber den Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Systems eine zentrale Stellung zu. So sind die Mitgliedstaaten u. a. für die Zuteilung der Milchquoten und den Einzug der Zusatzabgabe verantwortlich.

46. Durch das System der Zusatzabgabe werden die Produktionsbedingungen in der Milchviehhaltung, sowohl was das Verhältnis zwischen Erzeugern und Mitgliedstaat als auch was das Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander anbelangt, für längere Zeit festgeschrieben.

47. Es bedarf keiner Erörterung, dass ein derartiges System eine strenge Handhabung

erfordert. Während die Milcherzeuger verpflichtet sind, ihre Produktion zu begrenzen, müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass den Milcherzeugern ihres Staatsgebiets aus einer zu großzügigen Anwendung der Zusatzabgabenregelung kein ungebührlicher Wettbewerbsvorteil gegenüber den Milcherzeugern in den anderen Mitgliedstaaten erwächst. Sowohl für die Milcherzeuger als auch für die Mitgliedstaaten gilt daher, dass sie in ihrem Handeln dem allgemeinen (gemeinschaftlichen) Interesse Vorrang gegenüber eigenen (nationalen) Interessen einräumen müssen. Die Bereitschaft dazu wiederum hängt in erheblichem Maße von einer ordnungsgemäßen Beachtung auch durch die anderen Partner in der Europäischen Union ab. Hierzu gehört die rechtzeitige Bezahlung der Zusatzabgabe innerhalb der durch die Verordnungen vorgeschriebenen Fristen. Die Anpassung der geltenden Regelung, wie sie die Kommission mit der Verordnung Nr. 536/93 und den dort vorgesehenen Sanktionen für Fristversäumnisse vorgenommen hat, entspricht somit vollständig dem Inhalt und dem Zweck der Regelung.

48. Sanktionsfreiheit würde hingegen dazu führen — hier stimme ich der Kommission zu —, dass sowohl der Mitgliedstaat als auch die Milcherzeuger finanzielle Vorteile aus der Fristversäumnis ziehen könnten. Ein derartiger Negativanreiz würde die Effektivität der gesamten Zusatzabgabenregelung beeinträchtigen. Die Kommission ist deshalb gehalten, ihre Sanktionsbefugnisse gewissenhaft auszuüben.

49. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die genannten Sanktionen nicht das einzige Mittel der Kommission darstellen, um auf einen rechtzeitigen Einzug der Zusatzabgabe durch die Mitgliedstaaten hinzuwirken. Immer dann, wenn die Sanktionen nicht anwendbar sind oder keine ausreichende Wirkung hervorrufen, steht der Kommission selbstverständlich die Möglichkeit der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 226 EG offen.

Milcherzeuger für die zu viel produzierte Milch Zusatzabgaben entrichten, und er muss andererseits die Zusatzabgabe an den EAGFL abführen. Beide Verpflichtungen sind rechtzeitig zu erfüllen. Leisten die Milcherzeuger zu spät, erlangen sie einen Zinsvorteil, der sich auf die Wettbewerbsverhältnisse im Sektor Milch und Milcherzeugnisse unzulässig auswirken kann; die verspätete Leistung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaft schadet dem gemeinschaftlichen Haushalt.

50. Auf der Grundlage dieser Ausführungen ist auch die vorliegende Sache zu beurteilen. Der Rechtsstreit wird zwischen Griechenland und der Kommission geführt und betrifft an den EAGFL abzuführende Zahlungen der griechischen Regierung. Unstreitig ist, dass für das Milchwirtschaftsjahr 1995/96 zu wenig Zusatzabgaben abgeführt wurden. Bei näherer Betrachtung geht es indessen nicht um das finanzielle Verhältnis zwischen der Kommission und einem Mitgliedstaat, sondern in erster Linie um die Verpflichtung der Milcherzeuger und -käufer zur Zahlung der Zusatzabgabe gemäß Artikel 1 der Verordnung Nr. 3950/92. Diese Zahlung erfolgt allerdings nicht unmittelbar an die Europäische Gemeinschaft, sondern an den Mitgliedstaat, dem damit die Position eines Zahlungsvermittlers zukommt.

52. Hier spielt die Unterscheidung dieser beiden Verpflichtungen eine entscheidende Rolle.

53. Mit ihrer Entscheidung vom 5. März 1997 hat die Kommission im Zusammenhang mit der Überschreitung von Milchquoten im Milchwirtschaftsjahr 1997 beschlossen, den Griechenland zustehenden Vorschuss¹⁸ zu kürzen, und den durch Griechenland noch zu zahlenden Betrag entsprechend verrechnet. Mit erfolgter Verrechnung hatte Griechenland somit seine Zahlungsverpflichtung gegenüber dem EAGFL erfüllt.

51. Innerhalb des Systems der Zusatzabgabe ist dieser Zahlungsvermittler der Hauptverantwortliche für die Erhebung der Zusatzabgabe. Diese Verantwortung hat — worauf die Kommission zu Recht hinweist — zwei Seiten. Der Mitgliedstaat muss einerseits dafür Sorge tragen, dass die

54. Dies besagt indessen noch nichts über das Schicksal der zweiten Verpflichtung.

¹⁸ — Siehe hierzu ausführlich unter Nr. 20 dieser Schlussanträge.

Wie bereits erörtert, ist der Mitgliedstaat nicht nur verpflichtet, dafür zu sorgen, dass der Betrag der Zusatzabgaben der Gemeinschaft zufließt, sondern auch sicherzustellen, dass die Zusatzabgabe diejenigen Milcherzeuger belastet, die ihre Milchquote überschritten haben. Die Bezahlung der Zusatzabgabe durch den Mitgliedstaat selbst ist unzulässig.

55. Dies bedeutet, dass die griechische Regierung zwar ihre Zahlungsverpflichtung an den EAGFL, nicht aber alle ihr aus den Zusatzabgabenverordnungen erwachsenden Verpflichtungen erfüllt hatte. Fraglich ist, ob wegen der ausstehenden Erfüllung der noch verbleibenden Verpflichtung die Zahlung von Verzugszinsen an den EAGFL verlangt werden kann. Hiermit befasst sich die zweite Teilfrage.

C — Zweite Teilfrage

56. Zu klären ist, ob es zulässig ist, die Zahlung der Zusatzabgabe durch die Milcherzeuger selbst — also nicht durch den griechischen Staat — mit Hilfe der Verhängung von Verzugszinsen an letzteren durchzusetzen, obwohl die Hauptschuld an den EAGFL bereits beglichen ist.

57. Diese zweite Teilfrage ist mehr technischer Natur, so dass ihre Beantwortung

in erster Linie eine Analyse der maßgeblichen Bestimmungen erfordert. Zunächst sind dabei die Verpflichtungen selbst maßgeblich. Dies betrifft die Zahlungspflicht der Milcherzeuger und die beiden oben genannten Verpflichtungen der Mitgliedstaaten. Anschließend behandle ich die Art der Sanktionen und die Befugnis der Kommission, diese zu verhängen.

58. Die Zahlungspflicht des Käufers — der Direktverkauf des Erzeugers an Verbraucher soll hier außer Betracht bleiben — ergibt sich aus Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3950/92. Dieser sieht eine Zahlungspflicht vor einem näher zu bestimmenden Datum und unter näher zu bestimmenden Voraussetzungen vor. Das Datum ergibt sich aus Artikel 3 Absatz 4¹⁹ der Verordnung der Kommission Nr. 536/93. Danach muss die Zahlung jährlich jeweils vor dem 1. September erfolgen. Darüber hinaus regelt die genannte Verordnung einige nähere Voraussetzungen, während die Festlegung weiterer Voraussetzungen den Mitgliedstaaten übertragen wird. Gemäß Artikel 3 Absatz 4 legen die Mitgliedstaaten nähere Bedingungen für Zahlungen an die zuständige nationale Behörde fest.

59. Geregelt wird demnach die Zahlungspflicht des Käufers gegenüber dem Mitgliedstaat. Das Gemeinschaftsrecht legt somit eine verbindliche Zahlungspflicht fest, ohne dem EAGFL einen unmittelbaren Zahlungsanspruch gegen den Käufer einzuräumen.

¹⁹ — Und für Direktverkäufe aus Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung.

60. Damit ist es Aufgabe der Mitgliedstaaten, die tatsächliche und rechtzeitige Zahlung der Käufer zu gewährleisten. Teil dieser Aufgabe ist der Erlass von Maßnahmen gemäß Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70, um die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wieder einzuziehen.

61. Anschließend sind die eingezogenen Beträge rechtzeitig an die Gemeinschaft abzuführen. Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 536/93 treffen die Mitgliedstaaten ergänzende Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass rechtzeitig an die Gemeinschaft gezahlt wird. Darüber hinaus treffen den Mitgliedstaat eine Reihe verwaltungstechnischer Pflichten, um in beiden Fällen einen reibungslosen Ablauf zu gewährleisten. Ich verweise hier beispielsweise auf die Regelung in Artikel 13 der Entscheidung 94/729.

62. Damit gelange ich zu den möglichen Sanktionen, die die Kommission bei einem Verstoß gegen die genannten Verpflichtungen verhängen kann. Die Möglichkeit effektiver gemeinschaftsrechtlicher Sanktionsmaßnahmen beruht u. a. darauf, dass die Mitgliedstaaten nicht nur als Zahlungsvermittler bei der Erhebung von Abgaben auftreten, sondern auch im Namen der Gemeinschaft Zahlungen an Agrarunternehmen vornehmen, wofür sie

monatliche Vorschüsse erhalten. Die Kürzung dieser Vorschüsse stellt die wichtigste Sanktionsmaßnahme der Kommission dar.

63. Die Kürzung der Vorschüsse wegen verspäteter Zahlung der Zusatzabgaben ist in Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 536/93 geregelt. Ferner sieht auch Artikel 4 der Verordnung Nr. 296/96 in Verbindung mit Artikel 13 der Entscheidung 94/729 die Möglichkeit einer solchen Kürzung für den Fall vor, dass sich aus den durch den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen ein offensichtlicher Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht ergibt.

64. Die Kürzung der Vorschüsse stellt ihrer Art nach, wie mir scheint, eine vorläufige Maßnahme dar. Denn im Zeitpunkt der Kürzung steht noch nicht endgültig fest, in welchem Umfang gegen Gemeinschaftsrecht verstoßen worden ist. Die endgültige Feststellung findet im Rahmen des Rechnungsabschlusses für die von den Mitgliedstaaten für das jeweilige Haushaltsjahr eingereichten Abrechnungen zu den durch den EAGFL finanzierten Ausgaben statt. Demgemäß bestimmt Artikel 13 der Entscheidung 94/729, dass die Kürzungen oder Aussetzungen unbeschadet der Beschlüsse erfolgen, die im Rahmen des Rechnungsabschlusses gefasst werden.

65. Hieraus ergibt sich meines Erachtens klar und eindeutig, dass die Kommission auch nach erfolgter Kürzung der Vor-

schüsse noch befugt ist, im Rahmen des Rechnungsabschlusses Sanktionen zu verhängen. Bei der Wahl der Sanktionen ist allerdings die erfolgte Kürzung zu berücksichtigen. Die Kommission kann also mit anderen Worten nicht noch einmal die Zahlung des schon gezahlten Betrages verlangen.

66. Eine andere gemeinschaftsrechtliche Sanktion stellt die Verpflichtung zur Zahlung von Verzugszinsen gemäß Artikel 3 Absatz 4 bzw. Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung Nr. 536/93 dar. Diese Verpflichtung obliegt dem Milchverkäufer oder dem Milcherzeuger, der den Zins an den Mitgliedstaat zu zahlen hat. Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der genannten Verordnung werden die gezahlten Zinsen von den Ausgaben im Milchsektor abgezogen.

67. Ich komme damit zum Kern des vorliegenden Rechtsstreits. Festzuhalten ist zunächst, dass die Kommission — wie bereits ausgeführt — nicht die Zahlung eines bereits gezahlten Betrages verlangen kann. Hierum geht es hier aber auch nicht. Wie nämlich die Kommission zu Recht ausführt, betreffen die oben genannten Sanktionen zwei unterschiedliche Verpflichtungen.

68. Dabei geht es um Folgendes: Mit der durch die Entscheidung vom 5. März 1997 vorgenommen Kürzung des Vorschusses wurde die gegenüber dem EAGFL bestehende Verpflichtung der Hellenischen Republik, soweit es um die Begleichung der

Hauptschuld (die Abführung der Zusatzgabe) geht, erfüllt.

69. Aber damit haben die Milchabnehmer mangels rechtzeitiger Zahlung ihre Schuld noch nicht erfüllt. Gemäß der Verordnung Nr. 536/93 sind für den Verspätungszeitraum Verzugszinsen zu entrichten. Dieser Zeitraum begann hier mit dem 1. September 1996 — dem in der Verordnung festgelegten Zeitpunkt — und endet erst, nachdem die Milchabnehmer an die zuständige nationale Behörde gezahlt haben. Die Tatsache, dass die griechische Regierung durch die erfolgte Kürzung ihre eigene Schuld beglichen hatte, ist mithin für die Verzugszinsen ohne Belang.

70. Kurzum, die Verzugszinsen werden nach dem Gemeinschaftsrecht von den Milchkäufern geschuldet. Für den Einzug der Zinsen ist die nationale Behörde verantwortlich. Fraglich ist nun aber, ob die nicht eingezogenen Verzugszinsen von der Kommission zu Lasten der griechischen Regierung verrechnet werden dürfen. Dabei ist unstrittig, dass die griechische Regierung die geschuldeten Verzugszinsen nicht eingezogen hat.

71. Die Kommission gibt als Rechtsgrundlage für die erfolgte Berichtigung Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 536/93 an.

Dort ist allerdings von *gezahlten* Zinsen die Rede. Hier sind Verzugszinsen zwar geschuldet, wurden aber nicht gezahlt. In seinem Urteil Spanien/Kommission hat der Gerichtshof für einen vergleichbaren Fall entschieden: „Dass bestimmte Beträge unbezahlt bleiben oder erst mit Verspätung beglichen werden, ist allein... noch keine Verletzung der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten.“²⁰ Damit setzt der Gerichtshof seine Rechtsprechung aus dem Urteil Frankreich/Kommission, das die Verordnung Nr. 1546/88²¹ betraf, fort. Dort hatte er ausgeführt, dass der Mitgliedstaat, auch wenn er die von ihm eingezogenen Beträge an die Kommission abführen muss, nicht selbst Schuldner der Zusatzabgabe ist²². Zwar ist die genannte Verordnung inzwischen geändert und die Regelung — worauf die Kommission zutreffend hinweist — verschärft worden, dies bedeutet aber nicht, dass Artikel 5 Absatz 2 eine Rechtsgrundlage für die erfolgte Berichtigung darstellen kann. In diesem Punkt stimme ich mit der deutschen und der spanischen Regierung überein. Artikel 5 Absatz 2 regelt lediglich die Verpflichtung des Mitgliedstaats, von ihm eingenommene Beträge nicht zu behalten, sondern an den EAGFL abzuführen.

Regelung über die finanziellen Folgen von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen innerhalb der gemeinsamen Marktordnung für Milch und Milcherzeugnisse (Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70) gestützt werden kann. Die Kommission macht vor dem Gerichtshof mit Nachdruck geltend, dass Artikel 8 Absatz 2 nicht anwendbar sei, denn sie stützt sich ja auf Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 536/93. Auf diese Aussage sowie die Begründung der angefochtenen Entscheidung komme ich im Weiteren zurück. Zunächst ist zu klären, inwiefern Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 an sich anwendbar sein kann, mit anderen Worten, ob ausreichend nachgewiesen ist, dass die finanziellen Folgen des nicht erfolgten Einzugs der Zinsen auf Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen der nationalen Stellen zurückzuführen sind.

72. Infolgedessen kommt es darauf an, ob die erfolgte Berichtigung auf die allgemeine

73. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes²³ konkretisiert Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 die allgemeine Sorgfaltspflicht gemäß Artikel 10 EG in Bezug auf die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik. Die Verpflichtung aus Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 geht dahin, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur raschen Behebung von Unregelmäßigkeiten ergreifen müssen. Nach Ablauf einer bestimmten Zeit besteht nämlich die Gefahr,

20 — Zitiert in Fußnote 15, Randnr. 101.

21 — Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 der Kommission vom 3. Juni 1988 mit den Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe nach Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 (ABl. L 139, S. 12).

22 — Zitiert in Fußnote 14, Randnr. 37).

23 — Siehe Urteil Frankreich/Kommission, zitiert in Fußnote 14, Randnr. 40, und Urteil des Gerichtshofes vom 21. Januar 1999 in der Rechtssache C-54/95 (Deutschland/Kommission, Slg. 1999, I-35, Randnr. 177).

dass die Wiedereinziehung zu viel gezahlter Beträge aufgrund bestimmter Umstände, wie etwa der Einstellung der Geschäftstätigkeit oder des Verlustes von Buchungunterlagen, schwierig oder unmöglich wird.

74. Aus der allgemeinen Begründungspflicht folgt, dass die Kommission verpflichtet ist, die Versäumnisse des Mitgliedstaats anhand konkreter Belege nachzuweisen. Hier dürfen an diese Nachweispflicht aber nicht zu hohe Anforderungen gestellt werden. Das Vorliegen von Versäumnissen ergibt sich bereits aus den Umständen. Denn es steht fest, dass die Zusatzabgabe nicht eingezogen worden ist. Die griechische Regierung bestreitet dies nicht und führt auch keine Rechtfertigungsgründe für dieses Versäumnis an.

75. Aus diesem Grund gelange ich zu dem Ergebnis, dass die Voraussetzungen von Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 als Rechtsgrundlage der erfolgten Berichtigung erfüllt sind.

D — Die Begründung der angefochtenen Entscheidung

76. Fraglich ist jedoch, ob die angefochtene Entscheidung tatsächlich auf dieser

Rechtsgrundlage beruht. Dies ist anhand ihrer nach Artikel 253 EG erforderlichen Begründung zu beurteilen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes²⁴ muss die Kommission in jedem Einzelfall ihre Entscheidung rechtfertigen, mit der sie dem betreffenden Mitgliedstaat anzulastende Versäumnisse feststellt. Dies bedeutet im Einzelnen, dass die Begründung der Kommission die Überlegungen des Gemeinschaftsorgans, das den angefochtenen Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen muss, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die getroffene Maßnahme entnehmen können und der Gerichtshof seine Kontrolle ausüben kann; sie braucht jedoch nicht sämtliche tatsächlich oder rechtlich erheblichen Gesichtspunkte zu enthalten²⁵.

77. Im besonderen Kontext der Ausarbeitung der Entscheidungen über den Rechnungsabschluss stellt der Gerichtshof an die Begründungspflicht keine hohen Anforderungen. Eine ordnungsgemäße Begründung muss nicht per se in die Entscheidung selbst aufgenommen werden. Der Gerichtshof sieht die Begründung einer Entscheidung dann als ausreichend an, wenn der Staat, der Adressat der Entscheidung ist, eng am Verfahren ihrer Ausarbeitung beteiligt war und die Gründe kannte, aus denen die Kommission der Ansicht war, den streitigen Betrag nicht zu Lasten des EAGFL übernehmen zu müssen²⁶. Die geringen Anforderungen an die

24 — Siehe u. a. Urteil Frankreich/Kommission (zitiert in Fußnote 14, Randnr. 41).

25 — Siehe insbesondere Urteil des Gerichtshofes vom 12. November 1996 in der Rechtssache C-84/94 (Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1996, I-5755, Randnr. 74) und Urteil des Gerichtshofes vom 20. November 1997 in der Rechtssache C-244/95 (Moskof, Slg. 1997, I-6441, Randnr. 57).

26 — Siehe u. a. Urteil des Gerichtshofes vom 1. Oktober 1998 in der Rechtssache C-27/94 (Niederlande/Kommission, Slg. 1998, I-5581, Randnr. 36).

Begründungspflicht beruhen darauf, dass die Entscheidungen über den Rechnungsabschluss in enger Zusammenarbeit zwischen dem Mitgliedstaat und der Kommission ausgearbeitet werden. Dem Mitgliedstaat steht es frei, sich vor Erlass der Entscheidung an eine eigens ins Leben gerufene Schlichtungsstelle zu wenden²⁷.

78. Die im letzten Punkt genannte Erleichterung der Begründungspflicht gilt in dessen meines Erachtens nur für die Form der Begründung, nicht aber für deren Inhalt und ihre Verständlichkeit. Aus der Begründungspflicht ergibt sich für die Kommission die Verpflichtung, den Mitgliedstaaten mitzuteilen, auf welcher Rechtsgrundlage ihre Entscheidung beruht. Diese Rechtsgrundlage muss als solche geeignet sein. Nur wenn die Kommission ihrer Begründungspflicht in dieser Art und Weise nachkommt, kann der Mitgliedstaat die ihm zustehenden Rechte wahrnehmen und der Gerichtshof seine Kontrolle ausüben.

79. Hinzu kommt Folgendes: Bei der Aufsicht über die Durchführung der gemeinschaftlichen Agrarpolitik durch den Mitgliedstaat hat die Begründungspflicht so lange eine beschränkte Bedeutung, wie Entscheidungen nach üblicher Praxis zu Stande kommen. Denn dem Mitgliedstaat ist diese Praxis bekannt. Gleiches gilt für den Gerichtshof. Weicht eine Entscheidung hingegen von der üblichen Praxis ab, ist

eine ins Einzelne gehende Begründung eher notwendig²⁸. Auch für eine Entscheidung wie die angefochtene, die im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EAGFL ergangen ist, kann durchaus eine ins Einzelne gehende Begründung verlangt werden. Denn der Rechnungsabschluss findet erst erhebliche Zeit, nachdem die entsprechenden Ausgaben getätigt wurden, statt, so dass der Kommission genügend Zeit zur sorgfältigen Vorbereitung bleibt.

80. Überträgt man diese Gesichtspunkte auf den vorliegenden Fall, so ergibt sich, dass die Kommission verpflichtet gewesen wäre, eine mehr ins Einzelne gehende Begründung zu erteilen. Hier wurden nämlich auf ein und denselben Sachverhalt — die während eines bestimmten Zeitraums unterbliebene Erhebung der Zusatzabgabe von griechischen Milcherzeugern und -käufern — zwei unterschiedliche Sanktionen angewandt. Zwar stellt dies, wie ich oben dargelegt habe, keinen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht dar. Hieraus folgt aber nicht, dass es sich bei der Festlegung dieser Doppelsanktion um eine übliche Praxis handelt oder dass die Befugnis der Kommission sich von selbst versteht. Von der Doppelsanktion als solcher ist weder im Verfahren selbst die Rede gewesen noch hat sie sich anders gezeigt. Auch ist die Kommission zur Verhängung der Doppelsanktion zwar berechtigt, dies versteht sich aber keineswegs von selbst. Vielmehr konnte diese Berechtigung — wie oben geschehen — erst nach sorgfältiger Analyse der einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts bejaht werden.

27 — Siehe Nr. 18 dieser Schlussanträge.

28 — Siehe hierzu auch meine Schlussanträge vom 3. April 2001 in der Rechtssache C-228/99 (Silos, Slg. 2001, I-8401, Nr. 41).

81. Dies führt mich zur Begründung der angefochtenen Entscheidung. Zunächst ist festzustellen, dass die Entscheidung nur sehr summarisch begründet ist. Sie enthält eine ganze Reihe von Berichtigungen für unterschiedliche Bereiche der gemeinschaftlichen Agrarpolitik und ist an zahlreiche Mitgliedstaaten gerichtet. In den Begründungserwägungen wird allgemein auf die Verordnung Nr. 729/70 verwiesen; ferner werden bestimmte Vorschriften einzeln als Rechtsgrundlage angeführt. Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 befindet sich nicht unter ihnen, ebenso wenig übrigens auch Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 536/93. Die fehlende Nennung dieser Vorschriften an sich stellt noch keine fehlerhafte Begründung dar. Der Gerichtshof hält es vielmehr für ausreichend, wenn dem Mitgliedstaat auf andere Weise die Gründe bekannt werden, aus denen die Kommission bestimmte Ausgaben von der Finanzierung durch den EAGFL ausschließt.

ausdrücklich, dass Artikel 8 Absatz 2 nicht als Rechtsgrundlage für die Sanktionen anzusehen sei.

83. Im Ergebnis stützt sich also die angefochtene Entscheidung — hinsichtlich der gegenüber der Hellenischen Republik in Abzug gebrachten Verzugszinsen — auf Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 536/93. Diese Bestimmung trägt indessen — wie gezeigt — die angefochtene Entscheidung nicht.

82. Im Protokoll der Erörterung zwischen der griechischen Regierung und der Kommission wird erwähnt, dass die Kommission ihre Entscheidung auf Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 536/93 stütze. Auch Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 findet Erwähnung, bildet aber für die Kommission eindeutig nicht die Rechtsgrundlage für die Sanktionen. Auch aus den übrigen Schriftstücken ist nicht ersichtlich, dass sich die Kommission — auch nur ergänzend — auf Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 beruft. Und auch gegenüber dem Gerichtshof erklärt die Kommission

84. Aufgrund dessen schlage ich dem Gerichtshof vor, die angefochtene Entscheidung wegen fehlerhafter Begründung teilweise aufzuheben. Grundlage hierfür ist insbesondere die Tatsache, dass die von der Kommission auferlegten Verzugszinsen eine nicht der üblichen Praxis entsprechende Sanktion darstellen und nicht selbstverständlich sind. Auch war nach Treu und Glauben für die griechische Regierung die zutreffende Rechtsgrundlage nicht auf andere Weise ersichtlich.

VII — Ergebnis

85. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. die Entscheidung der Kommission vom 5. Februar 2001 zum Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zu Lasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, getätigter Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung für nichtig zu erklären, soweit sie gegenüber der Hellenischen Republik für den Zeitraum ab Februar 1997 in Abzug gebrachte Verzugszinsen für Ausgaben im Sektor Milch und Milcherzeugnisse beinhaltet,
2. der Kommission die Kosten aufzuerlegen,
3. festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland und das Königreich Spanien ihre Kosten selbst tragen.