

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

vom 14. Februar 2006¹

I — Einleitung

1. Die Kommission hat eine Klage nach Artikel 226 EG erhoben, mit der sie den Gerichtshof ersucht, festzustellen, dass Portugal gegen seine gemeinschaftlichen Verpflichtungen verstoßen hat, indem es von den Empfängern der vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (im Folgenden: EAGFL), Abteilung Ausrichtung, gewährten Zuschüsse verlangt, an das Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas — Institut für die Finanzierung und Unterstützung der Entwicklung der Landwirtschaft und der Fischerei — (im Folgenden: IFADAP) nach den veranschlagten Gesamtkosten des unterstützten Projekts festgesetzte Gebühren zu zahlen, was den Zuschuss des EAGFL verringert.

2. Aus den geltend gemachten Rügen und aus dem Verteidigungsvorbringen ergibt sich, dass drei Punkte streitig sind: die Geltung des Grundsatzes der vollständigen

Auszahlung der Zuschüsse des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, die Frage, ob sich die Zuschüsse in Portugal infolge der Zahlung der Gebühr verringert haben, und die Natur dieser Gebühr.

3. In der vorliegenden Rechtssache ist vor allem von Interesse, dass der Gerichtshof erstmals Gelegenheit hat, sich zur Abteilung Ausrichtung zu äußern, während zur Abteilung Garantie bereits zahlreiche Entscheidungen ergangen sind.

II — Rechtlicher Rahmen

4. Für eine angemessene Beantwortung der aufgeworfenen Fragen ist eine detaillierte Darstellung der Rechtsvorschriften erforderlich, aus der die Besonderheiten der beiden Zweige des EAGFL deutlich hervorgehen, damit festgestellt werden kann, ob die Rechtsprechung zur Abteilung Garantie auf die Abteilung Ausrichtung anwendbar ist. Außerdem ist auf die Regelungen über das IFADAP und über die nationale Gebührenerhebung einzugehen.

¹ — Originalsprache: Spanisch.

A — *Gemeinschaftsrecht*

1. Agrarfonds

a) Ursprung und anfängliche Entwicklung

5. Die Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft umfasst nach Artikel 3 Buchstabe d EG-Vertrag (jetzt nach Änderung Artikel 3 EG) „die Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet der Landwirtschaft“.

6. Um die Ziele dieser Politik zu erreichen, sah Artikel 40 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 34 EG) die Schaffung einer gemeinsamen Organisation der Märkte und die Möglichkeit vor, „ein[en] oder mehrere Ausrichtungs- oder Garantiefonds für die Landwirtschaft“ einzurichten.

7. Die Kommission hielt es seit ihren anfänglichen Vorschlägen für angebracht, zwei Fonds zu errichten: einen für die Märkte mit selbständigen Unterabteilungen nach Produktgruppen und einen für die Verbesserung der Strukturen².

2 — André, C., „La section Orientation du FEOGA“, *Revue du Marché commun*, Nr. 170, 1973, S. 454 und 455.

8. Der Rat ist diesem Vorschlag nicht gefolgt; er schuf mittels der Verordnung Nr. 25 vom 4. April 1962 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik ein einziges Instrument, den EAGFL, mit den Abteilungen Garantie und Ausrichtung³.

9. Es ist darauf hinzuweisen, dass der EAGFL trotz seiner Bezeichnung kein „Fonds“ im engen Sinne des Begriffes ist, da er weder über eigene Mittel verfügt, die den Umfang der Ausgaben bestimmen, noch finanziell autonom ist⁴. Er ist Teil des Haushalts der Gemeinschaft⁵ und unterliegt daher mit einigen Besonderheiten den Finanzregelungen.

b) Die Abteilungen des EAGFL

10. Auch wenn beide Zweige die Agrarpolitik wirtschaftlich unterstützen, weisen die Tätigkeitsbereiche doch deutliche Unterschiede auf.

3 — ABl. 1962, 30, S. 991, zuletzt geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 728/70 (ABl. L 94, S. 9).

4 — „Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole“, *Le droit et les affaires*, Nr. 123, 29. Januar 1968, Dokument VI, S. 2.

5 — Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 25.

i) Die Abteilung Garantie

11. Die Abteilung Garantie übernimmt die Zahlungen, die sich aus der Anwendung der gemeinsamen Marktorganisationen und der Preisregelung ergeben. Seit der Agrarpolitikreform von 1993 trägt sie auch ganz oder teilweise die Kosten für andere Tätigkeiten wie die Stilllegung von Flächen, Einkommensbeihilfen oder den Umweltschutz.

12. Je nach Art der bewilligten Maßnahmen tätigt sie Ausfuhrerstattungen, Preisinterventionen und direkte Beihilfen⁶, wobei Letztere gegenüber den anderen beiden mengenmäßig weit überwiegen⁷.

13. Sie leistet somit Zahlungen, zu denen sie verpflichtet ist, die sich jedoch nur schwer vorhersehen lassen; dies führt dazu, dass im Laufe eines jeden Haushaltsjahrs die Schätzungen an die tatsächlichen Erfordernisse angepasst werden.

6 — Fernández del Hoyo, J. J., *La política agraria común (PAC) y sus reformas*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces SA, Madrid, 1994, S. 22 bis 31, stellt klar und deutlich die von der Abteilung Garantie finanzierten Stützungsmechanismen dar.

7 — Nach Angaben aus dem Jahre 1998 machten die direkten Beihilfen 82 % der Ausgaben aus gegenüber 12 % für Ausfuhrerstattungen und 6 % für Preisinterventionen (Quelle: Europäisches Parlament, technische Datenblätter, 4.1.4 EAGFL — Abteilung Garantie).

14. Die Abteilung Garantie hat sich als die bedeutendere erwiesen; es gibt dazu inzwischen eine umfangreiche Rechtsprechung.

ii) Die Abteilung Ausrichtung

15. Dieser Fonds gehört zusammen mit dem Europäischen Sozialfonds, dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und dem Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei zu den Strukturfonds der Union, die die Aufgabe haben, die Initiativen der Mitgliedstaaten zur Verwirklichung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zu unterstützen⁸, dessen Bestärkung durch die Einheitliche Europäische Akte⁹ eine Neuregelung der genannten Fonds erforderte; diese erfolgte durch die Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 des Rates¹⁰, die durch die Verordnung (EWG)

8 — Tió Saralegui, C., „La reforma del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA)“, *Revista de Instituciones Europeas*, Band 16, 1989-2, S. 383 und 384, weist darauf hin, dass „die Verwirklichung des einheitlichen europäischen Marktes dazu führen kann, dass die regionalen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft verstärkt werden. Die Zunahme des Wettbewerbs begünstigte bisher eher die wettbewerbsfähigeren Unternehmen und die Regionen mit besseren Infrastrukturen und größeren Wettbewerbsvorteilen“. Dieses Argument stärkt die Position der ärmeren Länder, die dafür eintreten, dieses Ziel mit der Erreichung eines größeren Zusammenhalts zu verbinden.

9 — Die Artikel 130a und 130b EG-Vertrag (jetzt Artikel 158 EG — nach Änderung — und 159 EG), die durch die Einheitliche Europäische Akte (ABl. 1987, L 169, S. 1) eingefügt wurden, betrachten den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt als für die Verwirklichung des einheitlichen Marktes unerlässliche begleitende Politik. Die so genannte Agenda 2000 hat mit Ausnahme der Regionen des Zieles 1 alle geltenden Agrar- und Strukturmaßnahmen auf die Abteilung Garantie übertragen.

10 — Verordnung vom 24. Juni 1988 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Entwicklungsbank und der anderen vorhandenen Finanzinstrumente (ABl. L 185, S. 9).

Nr. 2081/93 des Rates¹¹ geändert wurde (im Folgenden: geänderte Verordnung Nr. 2052/88).

16. Diese Regelung wird ergänzt durch die Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates¹², die für den vorliegenden Fall relevante Fassung dieser Verordnung ist allerdings die der Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 des Rates¹³ (im Folgenden: geänderte Verordnung Nr. 4253/88).

17. Der angeführte Regelungskomplex zeigt, dass die Abteilung Ausrichtung des EAGFL zur Erreichung der Ziele des Artikels 39 Absatz 1 Buchstabe a EG-Vertrag (jetzt Artikel 33 EG) unternommene Aktionen unterstützt und zur Verwirklichung der vorrangigen Ziele Nummer 1 „Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand“ und Nummer 5 „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums: a) durch beschleunigte Anpassung der Agrarstrukturen im Rahmen der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik, b) durch Erleichterung der Entwicklung und der Strukturanpassung der ländlichen Gebiete“¹⁴ beiträgt.

18. Sie soll insbesondere die genannten Strukturen stärken und umgestalten, die Auswirkungen der naturbedingten Nachteile ausgleichen, die Umstellung der Agrarproduktion sicherstellen und komplementäre Tätigkeiten für Landwirte fördern, denen ein angemessener Lebensstandard zu sichern ist. Sie soll außerdem die Entwicklung des sozialen Gefüges in den ländlichen Gebieten, den Schutz der Umwelt und die Erhaltung des ländlichen Raums vorantreiben. Ihr Aufgabenbereich umfasst ferner technische Hilfe und Informationen, sie führt Untersuchungen oder Modellversuche betreffend die Anpassung der Agrarstrukturen durch und fördert die Entwicklung in der Gemeinschaft¹⁵.

19. Die Abteilung Ausrichtung ist mit deutlich geringeren Mitteln ausgestattet als die Abteilung Garantie¹⁶; entscheidend ist jedoch nicht ihr begrenzter Anteil am Haushalt, sondern die Frage, ob die von ihr aufgebrauchten Mittel für die von ihr zu erfüllenden Aufgaben ausreichen¹⁷.

2. Die Funktionsweise des EAGFL, Abteilung Ausrichtung

20. Die Abteilung Ausrichtung „[ergänzt die] entsprechenden nationalen Aktio-

11 — Verordnung vom 20. Juli 1993 (ABl. L 193, S. 5).

12 — Verordnung vom 19. Dezember 1988 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich der Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Strukturfonds einerseits und zwischen diesen und den Interventionen der Europäischen Investitionsbank und der sonstigen vorhandenen Finanzinstrumente andererseits (ABl. L 374, S. 1).

13 — Verordnung vom 20. Juli 1993 (ABl. L 193, S. 20).

14 — Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 der geänderten Verordnung Nr. 2052/88.

15 — Artikel 3 Absatz 3 der geänderten Verordnung Nr. 2052/88.

16 — Im Jahre 2001 entsprachen ihre Mittel 6,7 % der der Abteilung Garantie zugewiesenen Mittel (Quelle: Europäisches Parlament, technische Datenblätter, 4.1.6 Die Finanzierung der GAP: der EAGFL).

17 — Fernández del Hoyo, J. J., a. a. O., S. 172.

nen“¹⁸, übernimmt jedoch nicht die „öffentlichen Strukturausgaben oder Ausgaben gleicher Art des Mitgliedstaats“¹⁹; ihr Beitrag wird bestimmt „durch eine enge Konzertierung zwischen der Kommission, dem betreffenden Mitgliedstaat [und] den von ihm auf nationaler, regionaler, lokaler oder sonstiger Ebene benannten zuständigen Behörden und Einrichtungen“, die „sich auf die Vorbereitung, Finanzierung und Begleitung sowie auf die Vorausbeurteilung und die Ex-post-Bewertung der Aktionen [erstreckt]“²⁰. Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Beteiligten stellt somit einen grundlegenden Bestandteil der Regelung dar²¹.

Mitgliedstaaten durch die Vorlage von Entwicklungsplänen für jedes der von der Gemeinschaft bestimmten vorrangigen Ziele einleiten²²; diese Entwicklungspläne dienen der Kommission als Grundlage, um im Einvernehmen mit den von der nationalen Verwaltung bestimmten Personen das „gemeinschaftliche Förderungskonzept“ aufzustellen, in dem die Ziele, die Tätigkeitsformen und der indikative Finanzierungsplan festgelegt sind²³. Nach diesem Konzept legen die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten gemäß einer Reihe von Interventionsleitlinien, denen die Vorhaben entsprechen müssen, um Gemeinschaftszuschüsse zu erhalten, Vorschläge für operationelle Aktionsprogramme vor²⁴; die Höhe der Zuschüsse hängt von der jeweiligen Region und dem jeweiligen Vorhaben ab²⁵.

21. Die Verteilung der gemeinschaftlichen Mittel erfolgt über direkte und indirekte Maßnahmen. Die älteren direkten Maßnahmen bestehen in der Gewährung von Krediten für von den Mitgliedstaaten eingeleitete und von der Kommission vorher genehmigte nationale oder regionale Investitionsvorhaben. Die sehr unterschiedlichen indirekten Maßnahmen umfassen eine Vielzahl von Fällen und sind daher der ideale Mechanismus, wenn eine große Zahl von Anträgen mit geringer wirtschaftlicher Bedeutung vorliegt; deren Genehmigung ist Sache des jeweiligen Staates.

23. Wird das Vorhaben genehmigt, leistet die nationale, regionale oder lokale Einrichtung die Zahlung, entweder als Vorschuss oder als endgültige Zahlung²⁶; es ist darauf hinzuweisen, dass „[d]ie Zahlungen ... an die Endempfänger zu leisten [sind], ohne dass irgendein Abzug oder Einbehalt den Finanzhilfebetrug verringern darf, auf den sie Anspruch haben“²⁷.

22. Die Zuteilung erfolgt über ein Verfahren von Mehrjahresprogrammplanungen, das die

18 — Artikel 4 Absatz 1 der geänderten Verordnung Nr. 2052/88.

19 — Artikel 9 der geänderten Verordnung Nr. 4253/88.

20 — Artikel 4 Absatz 1 der geänderten Verordnung Nr. 2052/88.

21 — Delgado De Miguel, J. F., *Derecho agrario de la Unión Europea*, Editorial Thebook, Oviedo, 1996, S. 142 ff..

22 — Artikel 8 Absatz 4 und 11a Absatz 5 der geänderten Verordnung Nr. 2052/88 sowie Artikel 5 bis 7 der geänderten Verordnung Nr. 4253/88.

23 — Artikel 8 Absatz 5 und 11a Absätze 6 und 7 der geänderten Verordnung Nr. 2052/88 sowie Artikel 8 bis 13 der geänderten Verordnung Nr. 4253/88.

24 — Artikel 14 bis 16 der geänderten Verordnung Nr. 4253/88.

25 — Die gemeinschaftliche Beteiligung bemisst sich nach den Kriterien des Artikels 13 der geänderten Verordnung Nr. 2052/88 in Verbindung mit den Artikeln 17 und 18 der geänderten Verordnung Nr. 4253/88.

26 — Artikel 21 Absatz 1 der geänderten Verordnung Nr. 4253/88.

27 — Artikel 21 Absatz 3 Unterabsatz 2 der geänderten Verordnung Nr. 4253/88.

24. Die Staaten spielen somit in mehrfacher Hinsicht eine zentrale Rolle. Zum einen können sie die vom EAGFL gebotenen Möglichkeiten umso besser nutzen, je effizienter ihre Verwaltung ist²⁸. In diesem Sinne hat die „für die Durchführung einer Aktion mit finanzieller Beteiligung der Gemeinschaft verantwortliche Einrichtung ... für eine angemessene Publizität ... zu sorgen, um die potenziellen Empfänger und Wirtschaftsverbände auf die durch die Aktion gebotenen Möglichkeiten hinzuweisen“²⁹.

3. Schlussbemerkung

26. Die Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds³³ hat die Verordnungen Nr. 2052/88 und Nr. 4253/88 mit Wirkung vom 1. Januar 2000 aufgehoben³⁴.

27. Damit ergibt sich folgende Situation:

25. Zum anderen sind die Mitgliedstaaten im Rahmen der nachträglichen Überprüfung verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um „regelmäßig nachzuprüfen, dass die von der Kommission finanzierten Aktionen ordnungsgemäß ausgeführt worden sind“, um „Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu ahnden“ und um „infolge von Unregelmäßigkeiten oder Fahrlässigkeit verloren gegangene Beträge zurückzufordern“³⁰. Dies lässt die Möglichkeit unberührt, dass Beamte oder Bedienstete der Kommission „vor Ort ... im Stichprobenverfahren“ Kontrollen durchführen³¹. Jedenfalls müssen sich die Kommission und die Mitgliedstaaten gegenseitig unverzüglich „alle sachdienlichen Informationen über die Ergebnisse der Kontrollen“ übermitteln³².

— Für den Programmplanungszeitraum 1989 bis 1993 gelten die Verordnungen Nr. 2052/88 und Nr. 4253/88 in ihrer ursprünglichen Fassung.

— Für den Programmplanungszeitraum 1994 bis 1999 — um den es im vorliegenden Rechtsstreit geht — ist die Regelung der geänderten Verordnungen Nr. 2052/88 und Nr. 4253/88 anwendbar.

— Für den Programmplanungszeitraum 2000 bis 2006 schließlich gilt die Verordnung Nr. 1260/1999.

28 — Manchmal erfordern die Erstellung und die Durchführung der Programme eine beachtliche technische und bürokratische Infrastruktur; Tió Saralegui, C., a. a. O., S. 384.

29 — Artikel 31 Absatz 2 der geänderten Verordnung Nr. 4253/88.

30 — Artikel 23 Absatz 1 der geänderten Verordnung Nr. 4253/88.

31 — Artikel 23 Absatz 2 Unterabsatz 1 der geänderten Verordnung Nr. 4253/88.

32 — Artikel 23 Absatz 2 Unterabsatz 4 der geänderten Verordnung Nr. 4253/88. Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung allerdings die Ansicht vertreten, dass diese Verpflichtung vor 2001 nicht bestanden habe.

33 — ABl. L 161, S. 1. Sie wurde geändert durch die Verordnungen (EG) Nr. 1447/2001 des Rates vom 28. Juni 2001 (ABl. L 198, S. 1), Nr. 1105/2003 des Rates vom 26. Mai 2003 (ABl. L 158, S. 3) und Nr. 173/2005 des Rates vom 24. Januar 2005 (ABl. L 29, S. 3).

34 — Artikel 54 der Verordnung Nr. 1260/1999.

28. Abgesehen von den vorstehenden Ausführungen hat die Entwicklung des EAGFL gezeigt, dass es angebracht ist, dessen beide Zweige, wie es die Kommission von Anfang an vorgeschlagen hatte, als autonome Einheiten auszugestalten.

finanziellen Beteiligungen an den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum in voller Höhe an die Begünstigten.“

29. Die Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik³⁵ hebt die Verordnung Nr. 25, die Verordnung (EG) Nr. 723/97³⁶ und die Verordnung (EG) Nr. 1258/1999³⁷ auf und ersetzt den EAGFL durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) zur Finanzierung von Marktmaßnahmen und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zur Finanzierung von Entwicklungsprogrammen³⁸.

30. Artikel 11 der neuen Verordnung, der für beide Fonds gilt, sieht vor: „Soweit in den Gemeinschaftsvorschriften nichts anderes festgelegt ist, erfolgen die Zahlungen im Rahmen der in dieser Verordnung vorgesehenen Finanzierungen und der öffentlichen

B — Portugiesisches Recht

1. Das IFADAP

31. Das Decreto-ley Nr. 414/93 vom 23. Dezember 1993³⁹ gibt dieser Einrichtung eine Satzung mit Vorschriften über die Bezeichnung, die Rechtsnatur, die anwendbaren Bestimmungen und den Sitz (Kapitel I), die zugewiesenen Aufgaben (Kapitel II), die Organe (Kapitel III), die Vermögens- und Finanzverwaltung (Kapitel IV) und die Personalverwaltung (Kapitel V).

32. In der Begründung heißt es, dass das IFADAP 1977 geschaffen wurde, um — als ausschließlicher Gesprächspartner des EAGFL, Abteilung Ausrichtung — Kreditlinien zur Unterstützung der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft, der Viehzucht und der Fischerei zu verwalten.

35 — ABl. L 209, S. 1.

36 — Verordnung des Rates vom 22. April 1997 über die Durchführung von Aktionsprogrammen der Mitgliedstaaten im Bereich der Kontrollen der Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie (ABl. L 108, S. 6).

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

38 — Artikel 2 Absatz 1. Der EGFL, auf den sich die Artikel 12 bis 21 beziehen, übernimmt die in Artikel 3 aufgeführten Ausgaben, wobei er sich die Mittelverwaltung bei den Ausgaben des Absatzes 1 mit den Staaten teilt und die Mittel bei den Ausgaben des Absatzes 2 zentral verwaltet werden. Der ELER, der in den Artikeln 22 bis 28 behandelt wird, übernimmt den Anteil der Gemeinschaft an den Programmen des Artikels 4. Beide Fonds können in ihren jeweiligen Bereichen die Finanzierung der in Artikel 5 aufgeführten Tätigkeiten übernehmen.

39 — *Diário da República I*, Serie A, Nr. 298, vom 23. Dezember 1993, S. 7132.

33. Als Einrichtung des öffentlichen Rechts verfügt es über Rechtspersönlichkeit, Verwaltungs- und Finanzautonomie sowie eigenes Vermögen⁴⁰; es untersteht der Aufsicht des Landwirtschaftsministeriums⁴¹.

Abteilung Ausrichtung, und anderer europäischer Finanzinstrumente agiert, insbesondere in Bezug auf Anträge auf Vorauszahlungen, Erstattungen, Ausgleichszahlungen und Abrechnungen⁴⁴;

34. Mit Ausnahme seiner Beziehungen zu Dritten, bei denen es das Privatrecht beachten muss, sofern es nicht „ausgestattet mit hoheitlichen Befugnissen“ handelt, unterliegt das IFADAP der genannten Satzung und subsidiär den Bestimmungen über öffentliche Unternehmen⁴².

— die nationalen und gemeinschaftlichen Zuschüsse zur Finanzierung der Programme und Projekte und zur Zahlung der Zinsen für zu diesem Zweck aufgenommene Darlehen auszuzahlen⁴⁵ und die Mitteilung, Überwachung und Kontrolle dieser Programme und Projekte zu gewährleisten⁴⁶;

35. Das IFADAP hat die Aufgabe, die Landwirtschaft und die Fischerei über Systeme direkter oder indirekter wirtschaftlicher Unterstützung zu fördern⁴³. Es hat insbesondere folgende Aufgaben:

— bei der Bewertung der im Rahmen des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, und anderer Gemeinschaftsinstrumente unternommenen Aktionen mitzuwirken und quantitative und qualitative Angaben zum Erfolg dieser Aktionen zu übermitteln⁴⁷.

— das Funktionieren der Systeme der Unterstützung und der gemeinschaftlichen und nationalen Zuschüsse für die Landwirtschaft und die Fischerei zu gewährleisten, wobei das IFADAP bei der Erstellung und Durchführung der genehmigten Pläne mitwirkt und als einziger Gesprächspartner des EAGFL,

36. Eine seiner Einnahmequellen sind die Einkünfte aus dem Verkauf von Gegenständen und Dienstleistungen⁴⁸.

40 — Artikel 1 der Satzung.

41 — Artikel 2 der Satzung.

42 — Artikel 3 der Satzung.

43 — Artikel 5 Absatz 1 der Satzung.

44 — Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b der Satzung.

45 — Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe d der Satzung.

46 — Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe e der Satzung.

47 — Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe f der Satzung.

48 — Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe b der Satzung.

2. Die Gebühr

37. Die portugiesischen Minister für Finanzen und für Landwirtschaft, Entwicklung des ländlichen Raums und Fischerei unterzeichneten am 28. Mai 1996 einen gemeinsamen Erlass⁴⁹, in dem dem IFADAP nach den Artikeln 5 Absatz 2 Buchstabe a und 20 Absatz 1 Buchstabe b der Satzung erlaubt wurde, eine „Vergütungsgebühr“ zu erheben, die 0,9 % des Gesamtbetrags der ihm vorgelegten Projekte oder, wenn keine Analyse- oder Entscheidungstätigkeit erforderlich ist, 0,45 % dieses Betrages nicht übersteigen darf.

40. In einem Schreiben vom 20. Januar 1999 erkannte die Beklagte für die Zeit vom 3. August 1993 bis 31. Dezember 1994 die Rechtswidrigkeit der Zahlungen an und erklärte sich zu deren Erstattung bereit.

41. Ab 31. Dezember 1994 wendete sie ein System an, bei dem die Zuschüsse nach einem in dem genannten gemeinsamen Erlass von 1996 vorgesehenen Verfahren in voller Höhe ausgezahlt wurden, an das IFADAP jedoch als Entgelt für seine Dienste bestimmte Gebühren entrichtet wurden.

III — Sachverhalt und vorgerichtliches Verfahren

38. Bei Kontrollen im Jahre 1993 stellte die Kommission fest, dass die Empfänger der Finanzierung des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, vertraglich verpflichtet waren, dem IFADAP 1,5 % des veranschlagten Betrages zu zahlen.

42. Im Jahre 1999 wurde die Erhebung dieser Gebühren eingestellt, gleichzeitig mit dem Ende des nationalen Beihilfeprogramms zur Modernisierung der Landwirtschaft und der Wälder und dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1260/1999.

39. Sie teilte den portugiesischen Behörden daraufhin mit, dass diese Zahlungen gegen das Gemeinschaftsrecht verstießen, und forderte sie auf, diese Zahlungen nicht mehr zu erheben und die zu Unrecht erhobenen Beträge zurückzuzahlen.

43. Die Kommission äußerte Zweifel an der Vereinbarkeit der zwischen 1995 und 1999 geltenden Regelung mit dem Gemeinschaftsrecht und führte vom 9. bis 17. März 2000 Kontrollen in Portugal durch. Aus den gewonnenen Daten schloss sie, dass die Empfänger mit dem Zuteilungsvertrag ein Formular erhielten, mit dem sie der Abbuchung einer Gebühr von ihrem Konto für „vom IFADAP im Rahmen des fraglichen Vertrages geleistete Dienste“ zustimmten.

49 — *Diário da República II*, Nr. 136, vom 14. Juni 1996, S. 7871.

Anscheinend stellte sich bei den mündlichen Kontakten zwischen der Einrichtung und den Privatpersonen heraus, dass es sich um freiwillige und fakultative Zahlungen handelte.

44. Am 25. Juli 2001 sandte sie ein Mahnschreiben an die Beklagte, in dem sie ausführte, dass die am 1. Januar 1995 eingeführte Praxis bestimmte Verfahrensschritte umfasse, die die Zahlung von Zwangsabgaben mit sich brächten, die den früheren Gebühren vergleichbar seien und mit denen keine gegenüber den Zuwendungsempfängern erbrachten Leistungen vergütet würden.

45. Die Antwort überzeugte die Kommission nicht; am 13. November 2002 gab sie eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab und erhob anschließend nach Artikel 226 EG beim Gerichtshof Klage auf Feststellung einer Vertragsverletzung.

Verordnung Nr. 4253/88 und Artikel 10 EG verstoßen hat, dass sie dem IFADAP die Einführung und Beibehaltung eines Verfahrens zur Gewährung von finanziellen Zuschüssen der Strukturfonds der Gemeinschaft erlaubt hat, das wesentliche Vorgaben hinsichtlich der Zahlung von Gebühren enthält, die weder freiwillig noch fakultativ sind und kein Entgelt für Dienstleistungen darstellen, sondern für normalerweise dem Staat übertragene Aufgaben. Ferner wird die Verurteilung der Beklagten zur Tragung der Kosten des Verfahrens verlangt.

47. Mit der am 30. April 2004 eingegangenen Klagebeantwortung wird beantragt, die Klage als unbegründet abzuweisen und der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

48. Das schriftliche Verfahren endete nach der Erwiderung und der Gegenerwiderung.

IV — Verfahren vor dem Gerichtshof

46. Mit der Klage, die am 20. Februar 2004 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen wurde, wird beantragt, festzustellen, dass die portugiesische Regierung dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der

49. Am 12. Januar 2006 fand auf Veranlassung der Beklagten eine mündliche Verhandlung statt, an der beide Parteien teilgenommen haben.

V — Prüfung der Vertragsverletzungsklage

A — Problemstellung

50. Die Kommission ist der Ansicht, dass Portugal dadurch gegen das Gemeinschaftsrecht verstoße, dass es die vom EAGFL, Abteilung Ausrichtung, gewährten Beträge systematisch kürze, indem es von den Empfängern verlange, der für die Verwaltung der Kreditlinien zuständigen Einrichtung bestimmte Beträge zu zahlen. Diese Praxis verstoße gegen die Klausel über die vollständige Zahlung, die sich in allen Regelungen über die Durchführung der Tätigkeiten der Strukturfonds finde und sich aus Artikel 21 Absatz 3 der geänderten Verordnung Nr. 4253/88 herleite, und sie verletze den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit des Artikels 10 EG.

51. Die Portugiesische Republik ist der Auffassung, dass die Gebühr, die das IFADAP für seine Dienste erhalte, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sei und dass die Gebührenerhebung angemessen und verhältnismäßig sei und keine Auswirkungen auf die Zuschüsse der Gemeinschaft habe. Sie legt die geltend gemachte Rechtsprechung anders aus als die Kommission und wirft dieser vor, gegen den Subsidiaritätsgrundsatz des Artikels 5 Absatz 2 EG und den Grundsatz der Partnerschaft des Artikels 4 der geänderten Verordnung Nr. 2052/88 zu verstoßen.

52. Der Wortlaut der Klage zeigt, dass die Kommission die Art der Verteilung bestimmter im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik in der Zeit von 1995 bis 1999 gewährter Beihilfen durch den betroffenen Mitgliedstaat in Frage stellt.

53. Eine eingehende Prüfung erfordert jedoch in zweifacher Hinsicht eine Eingrenzung des Kernproblems.

54. Zum einen regeln die Verordnungen des Rates die Gewährung der Zuschüsse durch die Gemeinschaft und sehen eine Partnerschaft zwischen drei Stellen vor: der Kommission, dem Staat und den von diesem Staat bestimmten Behörden oder Einrichtungen.

55. Somit können die rechtliche Regelung, die Befugnisse, die Organisation und die Arbeitsweise des IFADAP nicht in Frage gestellt werden, es sei denn, sie beeinträchtigen die von der Gemeinschaft geleisteten Zahlungen.

56. Zum anderen bestehen bekanntlich Unterschiede zwischen den beiden Abteilungen des EAGFL, da diese verschiedene Bereiche betreffen: der eine die Märkte, der andere die Agrarstrukturen. Die jeweiligen Besonderheiten der beiden Zweige sind jedoch von untergeordneter Bedeutung gegenüber dem

beiden gemeinsamen Merkmal, dass sie aus dem Gemeinschaftshaushalt gespeist werden, um ihrerseits die in ihren jeweiligen Bereich fallenden Aktionen zu finanzieren.

57. Es sind also mehrere Fragen zu beantworten: Sind die Zuschüsse des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, im Allgemeinen vollständig an die Betroffenen ausbezahlt? Wie war die Situation in Portugal während der Geltung der dem IFADAP gezahlten Gebühr? Liegt für den Fall, dass eine unrechtmäßige Kürzung festgestellt wird, eine Rechtfertigung vor?

B — Der Grundsatz der vollständigen Auszahlung der Zuschüsse der Gemeinschaft

58. Die Prüfung der Besonderheiten der Beihilfen, der Rechtsvorschriften und der Rechtsprechung bestätigt, dass die Finanzmittel des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes vorgesehen ist, „vollständig“ ausbezahlt sind.

1. Ziele und Merkmale der Zuschüsse

59. Die Maßnahmen der Gemeinschaft ergänzen die der Mitgliedstaaten, die weiterhin

die Maßnahmen durchführen müssen, die ihnen ihrer Natur nach obliegen. In diesem Sinne bin ich wie die portugiesische Regierung der Ansicht, dass es sich bei den Finanzmitteln der Gemeinschaft um „zusätzliche“ Mittel zu den vom Staat gezahlten handelt. Das schließt eine vollständige Zahlung meiner Meinung nach jedoch nicht aus. Beides ist widerspruchsfrei miteinander vereinbar, da das eine mit dem anderen nichts zu tun hat.

60. Lasse man zu, dass die nationalen Behörden direkt oder indirekt auf den Endbetrag des von der Gemeinschaft gewährten Zuschusses Einfluss nehmen, gefährdete man das System, das dann nicht mehr einheitlich wäre, denn jedes Land könnte eine nach eigenem Gutdünken festgesetzte Gebühr erheben, die den Gebühren der anderen Länder nicht immer entspräche.

61. Außerdem käme es zu Diskriminierungen: zum einen zwischen den Staaten selbst, da diejenigen, die eine größere Zahl bezuschusster Projekte aufwiesen, über eine zur Finanzierung anderer Ziele gedachte Schiene indirekt höhere Zuwendungen von der Gemeinschaft erhielten und es somit je nach Gebührensatz zu Ungleichheiten käme⁵⁰; zum anderen zwischen den Empfängern, da sich die Unterschiede bei der Gebührenerhebung auf die ausgezahlten Beträge aus-

⁵⁰ — Die Besonderheiten eines jeden Landes werden bei der Erstellung und Genehmigung der Mehrjahresprogramm-pläne und Durchführungsmaßnahmen berücksichtigt.

wirkten; unter gleichen Bedingungen erhielten somit einige sowohl im eigenen Land als auch in anderen Ländern höhere Zuschüsse, was nur aufgrund einer gerechtfertigten besonderen Ermächtigung zulässig wäre.

62. Auch der Ursprung der Finanzhilfen liefert Argumente im Sinne der vorstehenden Ausführungen. So ordnete Artikel 2 der Haushaltsordnung von 1977⁵¹ die Verwendung der Haushaltsmittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit an, der auf die Grundsätze der Sparsamkeit und der Effizienz verweist. Gerade der letztgenannte Grundsatz verlangt, dass das beste Verhältnis zwischen Mitteln und Ergebnis erreicht wird⁵², was dann der Fall ist, wenn die Empfänger über den vollen gewährten Betrag verfügen können, ohne dass ein Teil davon für die Bezahlung anderer Ausgaben abgezogen wird, dies wiederum vorbehaltlich einer entsprechenden ausdrücklichen Ermächtigung des Gesetzgebers.

2. Rechtsvorschriften

63. Artikel 21 Absatz 3 Unterabsatz 2 der geänderten Verordnung Nr. 4253/88

schreibt vor, dass die Zahlungen „ohne ... irgendein[en] Abzug oder Einbehalt“ zu leisten sind.

64. Zwar wird, anders als in der Verordnung Nr. 1290/2005⁵³, nicht der Begriff der „vollständigen“ Zahlung verwendet; daraus lässt sich jedoch nicht schließen, dass es sich um gegensätzliche Begriffe handle, da sich die verwendeten Formulierungen inhaltlich entsprechen.

65. Das Verhalten der Beklagten bestärkt diese Ansicht; im Programmplanungszeitraum 2000 bis 2006, in dem die Verordnung Nr. 1260/1999 galt, deren Artikel 32 Absatz 1 letzter Satz ähnlich lautete wie Artikel 21 Absatz 3 Unterabsatz 2 der geänderten Verordnung Nr. 4253/88⁵⁴, hat sie die Gebühr nämlich nicht verlangt.

66. Auch in den Vorschriften über den EAGFL, Abteilung Garantie, einschließlich einiger vor der geänderten Verordnung Nr. 4253/88 gültiger Vorschriften, ist die „vollständige“ Zahlung vorgesehen⁵⁵.

53 — Artikel 11 der Verordnung Nr. 1290/2005.

54 — Die Zahlstelle sorgt dafür, dass die Endbegünstigten den Betrag der Fondsbeteiligung, auf den sie Anspruch haben, möglichst rasch und vollständig erhalten, ohne dass irgendein Abzug, Einbehalt oder eine später erhobene spezifische Abgabe diesen Betrag verringern darf.

55 — Zum Beispiel werden nach Artikel 30a der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148, S. 24), der durch die Verordnung (EWG) Nr. 2066/92 des Rates vom 30. Juni 1992 (ABl. L 215, S. 49) eingefügt wurde, die „nach Maßgabe dieser Verordnung zu zahlenden Beträge ... in voller Höhe an die Begünstigten ausbezahlt“. In ähnlicher Weise sind nach Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen (ABl. L 181, S. 12) die „Zahlungen gemäß dieser Verordnung ... den Begünstigten ungeschmälert auszuzahlen“.

51 — Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 356, S. 1).

52 — Artikel 3 und 27 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 248, S. 1), die die Haushaltsordnung von 1977 ersetzt. Nach Artikel 155 Absatz 1 finden die genannten Vorschriften auf die Ausgaben der Strukturfonds Anwendung.

67. Auch wenn die beiden Zweige des EAGFL völlig unterschiedlich sind, haben sie doch dieselbe Quelle: den Gemeinschaftshaushalt. Da ihre Einnahmen denselben Ursprung haben, müssen auch für ihre Zahlungen vergleichbare Regeln gelten, wie diejenige, dass sich der gewährte und der erhaltene Betrag entsprechen müssen.

3. Rechtsprechung

68. Der Gerichtshof hat die Frage der „vollständigen“ Zahlung der vom EAGFL, Abteilung Garantie, gewährten Finanzhilfen mehrfach behandelt und Erwägungen angestellt, die sich angesichts des gemeinsamen Ursprungs der zugewiesenen Mittel problemlos auf die Abteilung Ausrichtung übertragen lassen, mit der er sich nicht beschäftigt hat.

69. Das Urteil Jensen und Korn- und Foderstokompagniet⁵⁶ behandelt einen Fall, in dem die dänischen Behörden Gemeinschaftsbeihilfen gegen nationale Steuerschulden aufgerechnet haben⁵⁷; diese Aufrechnung bewirkte jedoch keine Kürzung der Beihilfe⁵⁸. Außerdem wurde den Mitgliedstaaten in diesem Urteil zwar ein großes Maß an interner Autonomie bei der Verwaltung der von der Gemeinschaft gezahlten Beträge

zuerkannt, es wurde jedoch darauf hingewiesen, dass diese ihre Grenze in den „Erfordernissen der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts ...“, die notwendig ist, um zu vermeiden, dass die Wirtschaftsteilnehmer ungleich behandelt werden“ findet⁵⁹.

70. Der Gerichtshof hat sich im Urteil Kellinghusen und Ketelsen⁶⁰, in dem es um die Verordnungen Nr. 805/68 und Nr. 1765/92 ging⁶¹, mit diesem Punkt näher beschäftigt, wenngleich dort um Verwaltungsgebühren gestritten wurde⁶². Für das vorliegende Vertragsverletzungsverfahren sind verschiedene Punkte dieses Urteils von Bedeutung: erstens, in Bezug auf den Zweck der Verordnungen, dass, wenn man den Mitgliedstaaten erlaubte, die Zahlungen zu kürzen, um Verwaltungskosten zu decken, Ungleichheiten sowohl zwischen den Landwirten eines Landes als auch zwischen denen verschiedener Länder entstünden, was gegen die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts verstieße⁶³; zweitens, dass dieses Urteil vom Urteil Denkavit Futtermittel⁶⁴ abweicht, das die Verordnung (EWG) Nr. 1725/79 betraf⁶⁵, die, anders als die vorgenannten Verordnungen, keine Vor-

56 — Urteil vom 19. Mai 1998 in der Rechtssache C-132/95 (Slg. 1998, I-2975).

57 — Herrn Jensen wurde mitgeteilt, dass von der Beihilfe 33 563 DKK zur Begleichung seiner Mehrwertsteuerschuld verwendet würden; auch die Korn- und Foderstokompagniet erhielt aufgrund der Verbindlichkeiten, die Herr Stenholt, Zedent der Beihilfe, gegenüber dem Staat hatte, nichts.

58 — Randnr. 61 des Urteils Jensen und Korn- und Foderstokompagniet.

59 — Randnr. 49 des Urteils, in der das Urteil vom 21. September 1983 in den verbundenen Rechtssachen 205/82 bis 215/82 (Deutsche Milchkontor u. a., Slg. 1983, 2633) zitiert wird.

60 — Urteil vom 22. Oktober 1998 in den verbundenen Rechtssachen C-36/97 und C-37/97 (Slg. 1998, I-6337).

61 — Zitiert in Fußnote 55.

62 — Herrn Kellinghusen wurden 788 DM und Herrn Ketelsen 214 DM in Rechnung gestellt.

63 — Randnr. 20 des Urteils Kellinghusen und Ketelsen.

64 — Urteil vom 15. September 1982 in der Rechtssache 233/81 (Slg. 1982, 2933).

65 — Verordnung der Kommission vom 26. Juli 1979 über die Durchführungsbestimmungen zur Gewährung von Beihilfen für zu Mischfutter verarbeitete Magermilch und für zur Kälberfütterung bestimmtes Magermilchpulver (ABl. L 199, S. 1).

schriften über eine vollständige Zahlung enthielt und es nicht verbot, die Erstattung der Kosten der Kontrollen zu verlangen⁶⁶; schließlich, dass es nicht möglich ist, Vorschriften, die die vollständige Zahlung vorsehen, im Licht von Vorschriften auszulegen, die diese nicht vorsehen⁶⁷.

71. Diese drei Feststellungen finden sich im Urteil Griechenland/Kommission⁶⁸ wieder, in dem eine Berufung auf das Urteil Denkavit Futtermittel und, zusätzlich dazu, auf das Urteil Bussone⁶⁹ ausgeschlossen wurde, in dem entschieden worden war, dass die Mitgliedstaaten ihre Auszahlungen von bestimmten Gegenleistungen abhängig machen können, jedoch nur, wenn keine Regelung über die Art der Deckung der Kosten der Kontrollen besteht⁷⁰.

72. Auch das Urteil Samvirkende Danske Landboforeninger⁷¹, das die portugiesische Regierung zusammen mit den beiden vorgenannten Urteilen zur Stützung ihrer Ansicht angeführt hat, ist nicht einschlägig, da es sich auf eine andere Sachlage bezieht als die vorliegende Klage. In diesem Urteil ging es

um die Auswirkungen einer vorübergehenden Erhöhung der Grundsteuer in Dänemark auf die gemeinsame Agrarpolitik; diese Steuererhöhung war mit dem EG-Vertrag unvereinbar, da sie, sei es durch ihren Einfluss auf die Preisbildung, sei es durch Änderungen der Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe, das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisationen behinderte.

C — Kürzung der Gemeinschaftszuschüsse in Portugal

1. Vorliegen einer Kürzung

73. Nach Artikel 21 Absatz 3 Unterabsatz 2 der geänderten Verordnung Nr. 4253/88 müssen Gemeinschaftsbeihilfen vollständig an die Empfänger ausgezahlt werden; dies impliziert, dass Abzüge bei der Auszahlung verboten sind. Das Verbot von Kürzungen muss sich auf alle Belastungen beziehen, die unmittelbar und untrennbar mit den gezahlten Beträgen im Zusammenhang stehen⁷².

66 — Randnrn. 22 und 23 des Urteils Kellinghusen und Ketelsen.

67 — Randnr. 27 des genannten Urteils.

68 — Urteil vom 11. Januar 2001 in der Rechtssache C-247/98 (Slg. 2001, I-1).

69 — Urteil vom 30. November 1978 in der Rechtssache 31/78 (Slg. 1978, 2429).

70 — Die Verordnungen (EWG) Nr. 95/69 der Kommission vom 17. Januar 1969 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1619/68 über Vermarktungsnormen für Eier (ABl. L 13, S. 13) und Nr. 2772/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über Vermarktungsnormen für Eier (ABl. L 282, S. 56) enthielten keine solche Regelung. Vgl. Randnr. 28 des Urteils Griechenland/Kommission.

71 — Urteil vom 26. Oktober 1983 in der Rechtssache 297/82 (Slg. 1983, 3299).

72 — Diese Ansicht wurde von Generalanwalt Jacobs in Nr. 13 der Schlussanträge in der Rechtssache Kellinghusen und Ketelsen vertreten.

74. Die Situation in Portugal ist von dieser Prämisse ausgehend zu prüfen.

75. Die portugiesische Regierung ist der Ansicht, da sich der Zuschuss des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, im Allgemeinen auf 75 % bis 85 % des Betrages des Projektes belaufe und der Rest, zwischen 15 % und 25 %, vom Staat finanziert werde, bedeute der Umstand, dass die Gebühr sich nach dem Gesamtbetrag richte, nicht, dass der Empfänger sie mit Gemeinschaftsmitteln zahle; er erhalte diese Mittel in voller Höhe, es liege somit kein Verstoß gegen die genannte Vorschrift vor.

76. Dieses Vorbringen ist nicht stichhaltig, da nicht die gesamte Gebühr einer der beiden Finanzierungsquellen zugeordnet werden kann⁷³.

77. Bestimmt sich die Höhe der Gebühren des IFADAP nach den Gesamtkosten, verteilt sie sich anteilig auf die zu deren Zahlung bestimmten Beträge, ohne dass es irgendwelche Ausnahmen gäbe. Wenn z. B. bei einer Aktion mit einem Wert von 100 Einheiten der Staat 20 und die Gemeinschaft 80 Einheiten übernimmt, zeigt eine Dreisatzrechnung, dass die verlangten 0,9 % zu 0,18 % auf den Staat und zu 0,72 % auf die Gemeinschaft entfallen; ihre jeweiligen Beiträge werden somit um diese Beträge gekürzt.

73 — Dies wird in Randnr. 97 der Klagebeantwortung in dem Sinne vorgetragen, dass nur dann eine Kürzung der vom Strukturfonds geleisteten Zuschüsse vorliege, wenn die Gebühr 15 % — bzw. 25 % — des Betrages des Projektes überschreite.

78. Die Behauptung, der Empfänger erhalte den gesamten zugesagten Betrag, ist somit nicht richtig, da der vorgenannte Gebührenanteil abzuziehen ist; dies gibt Anlass zu einer Prüfung der Funktionsweise dieser Regelung.

2. Die Funktionsweise des Systems

79. Nach dem Vorbringen der Kommission erhält der Antragsteller im Anschluss an das jeweilige Verfahren den Vertrag über die Gewährung des Zuschusses, dem ein Formular beigelegt ist, das er innerhalb von 60 Tagen zurücksenden muss und mit dem er das IFADAP ermächtigt, sein Konto mit dem für die geleisteten Dienste in Rechnung gestellten Betrag zu belasten; in dem Formular sind jedoch weder die Leistungen genau bezeichnet, noch wird auf die angebliche Freiwilligkeit der Zahlung hingewiesen. Dies sei bei den Kontrollen festgestellt worden, die Beamte der Kommission unter Mitwirkung des IFADAP vom 9. bis 13. März 2000 durchgeführt hätten.

80. Die portugiesische Regierung beruft sich auf die Lehre von der Beweislast, um den Feststellungen der Klägerin, die sie als Vermutungen bezeichnet, entgegenzutreten und den aus den Kontrollen gewonnenen Ergebnissen den Boden zu entziehen.

81. Nach ständiger Rechtsprechung ist zur Feststellung einer Verletzung des Gemeinschaftsrechts die Vertragsverletzung nachzuweisen, wobei dem Gerichtshof alle erforderlichen Anhaltspunkte zu liefern sind und bloße Vermutungen nicht ausreichen⁷⁴.

82. Nach der genannten Lehre, die vereinfachende Ansätze ablehnt, ist es jedoch möglich, aufgrund eines Denkvorgangs im Einklang mit den Regeln des menschlichen Verstandes, der auf der Denkgesetzlichkeit der Vernunft sowie auf dem allgemeinen Verständnis und der Erfahrung beruht, bestimmte Tatsachen anhand fragmentarischer Angaben als bewiesen zu betrachten.

83. Im vorliegenden Rechtsstreit gibt es, obwohl keine der Parteien eine Kopie der den Empfängern zugesandten Dokumente vorgelegt hat und der Kontrollbericht erst mit der Erwiderung eingereicht wurde — auf diesen Punkt werde ich später noch eingehen —, genügend Anhaltspunkte dafür, dass das von der Klägerin beschriebene Vorgehen den Tatsachen entspricht.

84. In dem Bericht werden die Bedingungen, die Methode und die Kontrollmaßnahmen

dargestellt. Die kontrollierten Empfänger — 16 an der Zahl — und die genehmigten Projekte — 32 an der Zahl — sind mit Registernummern und Daten der Genehmigung sowie der Höhe der Zuschüsse, den vom Staat und den von der Gemeinschaft finanzierten Anteilen und den entsprechenden Gebühren aufgeführt⁷⁵.

85. In dem Bericht sind ferner die Äußerungen der Empfänger über die Leistungen des IFADAP vor und nach Gewährung des Zuschusses und über den freiwilligen und fakultativen Charakter der Gebühr wiedergegeben. Was diese Punkte betrifft, stimmen die von den Befragten gelieferten Beschreibungen des Verhaltens der nationalen Einrichtung, die der Beschreibung in der Klageschrift entsprechen, im Wesentlichen überein; es kann also als sicher angesehen werden, dass das System so funktioniert, wie es die Kommission beschrieben hat.

86. Die portugiesische Version der Ereignisse, die auf dem fakultativen Charakter der Gebühr insistiert, ist nicht durch Tatsachen untermauert.

87. Man kann zu Recht beanstanden, dass der Bericht erst mit der Erwiderung eingereicht wurde, dass er, weil er nicht vorlag, nicht im Einzelnen bekannt war und dass sein Inhalt der Beklagten nicht mitgeteilt wurde. Das Verteidigungsrecht ist dadurch

74 — U. a. Urteile vom 25. Mai 1982 in der Rechtssache 96/81 (Kommission/Niederlande, Slg. 1982, I-1791, Randnr. 6), vom 26. Juni 2003 in der Rechtssache C-404/00 (Kommission/Spanien, Slg. 2003, I-6695, Randnr. 26) und vom 6. November 2003 in der Rechtssache C-434/01 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 2003, I-13239, Randnr. 21).

75 — In den Fällen, in denen das Projekt vor dem 1. Januar 1995 genehmigt wurde, hat die nationale Einrichtung die erhaltenen Beträge zurückgezahlt.

jedoch nicht eingeschränkt, da der Bericht in der Klageschrift zusammengefasst wiedergegeben ist⁷⁶ und in zweckdienlicher Weise Einwände dagegen vorgebracht wurden⁷⁷. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass das IFADAP an dem Vorbereitungstreffen in Lissabon am 9. März 2000 und an den Kontrollbesuchen teilgenommen hat⁷⁸.

88. Auch an der beanstandeten begrenzten Zahl der Befragungen ist nichts auszusetzen. Eine umfangreichere Überprüfung brächte bedeutende praktische Probleme mit sich; außerdem wird in der geänderten Verordnung Nr. 4253/88 der Begriff „Stichprobenverfahren“ verwendet⁷⁹.

89. Die Bezeichnung „Gebühr“ legt nahe, dass eine Zahlungsverpflichtung besteht, und die Regelung des gemeinsamen Erlasses von 1996 gibt keinen Anlass zu der Annahme, dass die Zahlung der Gebühr, nachdem diese festgesetzt wurde, fakultativ sein könnte⁸⁰.

76 — Randnrn. 28, 58 und 59 der Klageschrift. In den Randnrn. 56 und 57 sind ausdrücklich die Ergebnisse des Berichts wiedergegeben.

77 — Die Randnrn. 61 bis 73 der Klagebeantwortung enthalten eine Stellungnahme zu den in Rede stehenden Kontrollen und beanstanden verschiedene Aspekte der Untersuchungen.

78 — Die Liste der Vertreter der nationalen Einrichtung, die an dem Treffen und an den Kontrollbesuchen teilgenommen haben, befindet sich in Anhang I des Berichts.

79 — Artikel 23 Absatz 2 der geänderten Verordnung Nr. 4253/88. Bei einem Stichprobenverfahren wird die Meinung einer Gesamtgruppe über ein bestimmtes Thema durch Untersuchungen an kleinen Mustergruppen ermittelt, die für die Gesamtgruppe, zu der sie gehören, als repräsentativ angesehen werden.

80 — Es überrascht, dass die Beklagte nicht vorgeschlagen hat, einen Antragsteller, der die Zahlung abgelehnt hat, als Zeugen anzuhören, oder Angaben des IFADAP selbst über erhaltene und nicht erhaltene Zahlungen vorgelegt hat. Es geht nicht darum, wie es ihr Vertreter in der mündlichen Verhandlung anscheinend verstanden hat, ihre „Unschuld“ zu beweisen, sondern darum, im Sinne der Urteile vom 21. Januar 1999 in der Rechtssache C-54/95 (Deutschland/Kommission, Slg. 1999, I-35, Randnr. 35), vom 6. März 2001 in der Rechtssache C-278/98 (Niederlande/Kommission, Slg. 2001, I-1501, Randnr. 41) und vom 24. Februar 2005 in der Rechtssache C-300/02 (Griechenland/Kommission, Slg. 2005, I-1341, Randnr. 36) die Fehlerhaftigkeit der Feststellungen der Kommission darzutun.

90. Schließlich bestehen gewisse Widersprüche zwischen der behaupteten Freiwilligkeit und dem Zweck, die vom IFADAP geleisteten Dienste zu vergüten, da die Kosten der gegenüber allen erbrachten Leistungen ausschließlich von denen getragen würden, die gezahlt haben; außerdem müsste die Höhe der Gebühr, wenn man davon ausginge, dass es sich um eine Gegenleistung — Vergütungsgebühr — handelt, nach der erbrachten Leistung berechnet werden und nicht durch Verwendung von zwei festen Prozentsätzen, die sich allein nach dem Betrag des Projektes richten⁸¹.

D — Zum Vorliegen einer Rechtfertigung

91. Das von der Portugiesischen Republik eingeführte System, wonach gemeinschaftliche Strukturhilfen nicht vollständig an die Empfänger ausgezahlt werden, verstößt gegen Artikel 21 Absatz 3 Unterabsatz 2 der geänderten Verordnung Nr. 4253/88. Es ist jedoch zu prüfen, ob dieser Verstoß gerechtfertigt ist.

92. Zunächst möchte ich daran erinnern, dass die Rechtsprechung, wie bereits darge-

81 — Der Gerichtshof hat im Steuerbereich mehrfach festgestellt, dass zur Vergütung dienende Abgaben sich nach den Kosten der entsprechenden Vorgänge bemessen müssen (u. a. Urteile vom 2. Dezember 1997 in der Rechtssache C-188/95, Fantask u. a., Slg. 1997, I-6783, vom 26. September 2000 in der Rechtssache C-134/99, IGI, Slg. 2000, I-7717, und vom 21. Juni 2001 in der Rechtssache C-206/99, SONAE, Slg. 2001, I-4679).

legt, der Auffassung ist, dass Ausnahmen von der Regel der vollständigen Zahlung ausdrücklich in den anwendbaren Bestimmungen vorgesehen sein müssen⁸².

93. Die in der vorliegenden Rechtssache anwendbaren Gemeinschaftsvorschriften sehen keine Ausnahmen vor. Die Beklagte rechtfertigt die Gebührenerhebung jedoch damit, dass sie dazu diene, die vom IFADAP geleisteten Dienste zu vergüten, die sie im Einzelnen angibt und danach unterscheidet, ob sie vor oder nach Gewährung des Zuschusses erbracht wurden. Sie weist auch auf die Bedeutung dieser Leistungen hin⁸³, die, da das IFADAP sie wie jeder andere Anbieter in dem fraglichen Bereich erbringe, dem Privatrecht unterlägen⁸⁴.

94. Diese Konstruktion ist gekünstelt und in sich widersprüchlich. Erstens geht es vorliegend nicht um die Aufgaben des IFADAP. Es muss auch nicht bestimmt werden, welche Aufgaben es als Gesprächspartner des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, wahrnimmt und welche als private Einrichtung, denn wenn die Empfänger die von der Gemeinschaft gewährten Zuschüsse nicht vollständig erhalten, spielt es keine Rolle, ob der abgezogene Betrag Verwaltungskosten deckt oder die technische Unterstützung vergütet.

95. Zweitens habe ich mich bereits dazu geäußert, dass es widersprüchlich ist, die Gebühr als Vergütung zu konzipieren und gleichzeitig eine fakultative Zahlung vorzusehen, da sich die Möglichkeit, nicht zu zahlen, kaum damit vereinbaren lässt, dass die Gebühr in einem System mit offenem Wettbewerb die Gegenleistung für die gewährte Unterstützung darstellen soll.

96. Jedenfalls haben die nationalen Behörden bereits angesichts des Zweckes der Strukturfonds ein Interesse daran, dass ihre Bürger möglichst viele Zuschüsse erhalten, denn diese kommen auch dem Land zugute⁸⁵. Aufgrund dieses Umstands und des ergänzenden Charakters der Gemeinschaftszuschüsse müssen die Staaten von sich aus Anstrengungen unternehmen, damit grundsätzlich eine größere Verwaltungseffizienz die Erhöhung der Kosten ausgleicht, die, vorbehaltlich anders lautender Vorschriften, nicht demjenigen aufgebürdet werden dürfen, der den anderen Teil der Finanzhilfen zahlt.

E — Die Grundsätze der loyalen Zusammenarbeit und der Subsidiarität

97. Die Kommission führt zur Stützung ihrer Ansicht den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit an, während Portugal sich auf den Subsidiaritätsgrundsatz beruft.

82 — Urteile Kellinghusen und Ketelsen und Griechenland/Kommission sowie e contrario Urteile Denkavit und Bussone, die bereits besprochen wurden.

83 — In Randnr. 25 der Klageerwidern wird ausgeführt, dass 90 % der Projekte ohne die technische Beratung nicht über die Anfangsphasen hinaus kämen.

84 — Artikel 3 Absatz 2 und Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe b der Satzung des IFADAP.

85 — Was sich wiederum auf die Gemeinschaft auswirkt und die Erreichung der mit dieser Art von Unterstützung verfolgten Ziele ermöglicht.

1. Die loyale Zusammenarbeit

98. Artikel 10 EG normiert den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, indem er die Mitgliedstaaten verpflichtet, „alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Vertrag oder aus den Handlungen der Organe ... ergeben“, zu treffen.

99. Die Auswirkung der Gebühr auf die Zuschüsse der Gemeinschaft führt zu einer Verletzung dieses Gebots, da sie verhindert, dass die Empfänger die Zuschüsse ohne irgendwelche Abzüge oder Kürzungen erhalten, wie es die geänderte Verordnung Nr. 4253/88 vorsieht; bei einem Verstoß gegen diese Verordnung ist es nicht mehr erforderlich, ausdrücklich auf einen Verstoß gegen den genannten allgemeinen Grundsatz einzugehen.

2. Die Subsidiarität

100. Artikel 5 Absatz 2 EG hat den Subsidiaritätsgrundsatz im geschriebenen Recht niedergelegt und seine Anwendung auf die Bereiche beschränkt, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen⁸⁶.

⁸⁶ — Dieser Gedanke findet sich auch in Nummer 3 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, das dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügt ist.

101. Die Beklagte macht diesen Grundsatz in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 1 der geänderten Verordnung Nr. 2052/88 geltend, der, da die gemeinschaftlichen Aktionen neben den nationalen bestehen, eine „Partnerschaft“ zwischen der Kommission, dem Mitgliedstaat und den zuständigen Behörden und Einrichtungen vorsieht. Sie macht in diesem Sinne geltend, dass an den vom IFADAP erbrachten Leistungen und an den Gegenleistungen nichts auszusetzen sei, da beide in angemessener und effizienter Weise dabei helfen, Zugang zu den Programmen des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, zu erhalten.

102. Die Verordnungen Nr. 2052/88 und Nr. 4253/88 sowie ihre Änderungen wurden jedoch eindeutig unter Beachtung der Grenzen der Zuständigkeiten der Gemeinschaft erlassen, da es unmöglich ist, das verfolgte Ziel — die Gewährleistung der Einheit des Systems der Strukturbeihilfen — mit innerstaatlichen Maßnahmen wie den in der vorliegenden Rechtssache in Rede stehenden zu erreichen, die zu Ungleichbehandlungen führen.

103. Außerdem bezieht sich die Regel der vollständigen Zahlung auf den Finanzierungsanteil eines der zur Zusammenarbeit angehaltenen Partner, dem es völlig freisteht, seine Zahlung an Bedingungen zu knüpfen.

104. Abschließend ist hinzuzufügen, dass der Subsidiaritätsgrundsatz für die bei Strukturmaßnahmen vorgesehene Aufgabenteilung und folglich für die Tätigkeit der nationalen Einrichtung keine Bedeutung hat.

VI — Kosten

105. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf

Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da der Klage der Kommission stattzugeben ist, sind der Portugiesischen Republik gemäß dem dahin gehenden Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

VII — Ergebnis

106. Entsprechend den vorstehenden Ausführungen schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. festzustellen, dass die Portugiesische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 21 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates vom 19. Dezember 1988 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich der Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Strukturfonds einerseits und zwischen diesen und den Interventionen der Europäischen Investitionsbank und der sonstigen vorhandenen Finanzinstrumente andererseits in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 des Rates vom 20. Juli 1993 verstoßen hat, dass sie ein Verfahren zur Gewährung von Zuschüssen des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung, eingeführt und beibehalten hat, das die Zahlung von Gebühren vorsieht, die ungerechtfertigterweise den Gemeinschaftszuschuss verringern;
2. der Portugiesischen Republik die Kosten aufzuerlegen.