URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)

18. September 2003 *

In der Rechtssache C-331/00

Hellenische Republik, vertreten durch V. Kontolaimos, I. K. Chalkias und C. Tsiavou als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch M. Condou-Durande als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

wegen teilweiser Nichtigerklärung der Entscheidung 2000/449/EG der Kommission vom 5. Juli 2000 über den Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zu Lasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, getätigter Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung (ABl. L 180, S. 49) in ihrem die Hellenische Republik betreffenden Teil

* Verfahrenssprache: Griechisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Richters D. A. O. Edward (Berichterstatter) in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Fünften Kammer sowie der Richter A. La Pergola, P. Jann, S. von Bahr und A. Rosas,

Generalanwalt: A. Tizzano,
Kanzler: M.-F. Contet, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 6. Juni 2002,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 6. Februar 2003

folgendes

Urteil

1 Die Hellenische Republik hat mit Klageschrift, die am 11. September 2000 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 230 Absatz 1 EG beantragt, die Entscheidung 2000/449/EG der Kommission vom 5. Juli 2000 über

den Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zu Lasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, getätigter Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung (ABl. L 180, S. 49) (im Folgenden: angefochtene Entscheidung) teilweise für nichtig zu erklären, soweit durch sie finanzielle Berichtigungen für die Haushaltsjahre 1996, 1997 und 1998 zu Lasten der Hellenischen Republik vorgenommen werden.

Rechtlicher Rahmen

Die Gemeinschaftsregelung

Die Finanzierung der Ausgaben im Rahmen des EAGFL

2 Nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b und 3 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1287/95 des Rates vom 22. Mai 1995 (ABl. L 125, S. 1) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 729/70) finanziert der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (im Folgenden: EAGFL), Abteilung Garantie, die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte, die nach Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte vorgenommen werden.

3 Artikel 1 Absatz 4 der Verordnung Nr. 729/70 bestimmt:

„Die Aufwendungen der Mitgliedstaaten und der durch Zahlungen aus dem Fonds Begünstigten für Verwaltungs- und Personalkosten werden vom Fonds nicht getragen."

4 Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 sieht vor:

„Die Kommission, nach Anhörung des Fondsausschusses,

...

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

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

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

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

...“

5 Die Verordnung (EG) Nr. 1663/95 der Kommission vom 7. Juli 1995 mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates bezüglich des Rechnungsabschlussverfahrens des EAGFL, Abteilung Garantie (ABl. L 158, S. 6), in der durch die Verordnung (EG) Nr. 2245/1999 der Kommission vom 22. Oktober 1999 (ABl. L 273, S. 5) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 1663/95) legt u. a. die Verpflichtungen der Koordinierungsstellen fest, die die einzigen Vertreter des Mitgliedstaats gegenüber der Kommission sind. Diese Stellen haben für die Kommission alle erforderlichen Buchungsdaten so bereitzuhalten, dass die Dienststellen der Kommission die erforderlichen Kontrollen durchführen können.

6 Artikel 8 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 1663/95 bestimmt:

„(1) Kommt die Kommission aufgrund von Nachforschungen zu dem Schluss, dass bestimmte Ausgaben nicht in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt wurden, so teilt sie dem betreffenden Mitgliedstaat ihre Feststellungen mit und gibt die zu treffenden Korrekturmaßnahmen an, die künftig die Beachtung der vorgenannten Vorschriften sicherstellen sollen.

... Der Mitgliedstaat antwortet innerhalb von zwei Monaten [und die Kommission kann ihren Standpunkt dementsprechend ändern].

Nach Ablauf dieser Frist führt die Kommission bilaterale Besprechungen. Beide Parteien versuchen einvernehmlich, die zu ergreifenden Maßnahmen festzulegen, die Schwere des Verstoßes und den der Europäischen Union entstandenen finanziellen Schaden zu schätzen.... [Die Kommission] ... teilt dem Mitgliedstaat ihre Schlussfolgerung unter Bezugnahme auf die Entscheidung 94/442/EG der Kommission ... förmlich mit.... [Sie] legt... in dieser Mitteilung die Ausgaben fest, die sie gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 auszuschließen beabsichtigt.

Der Mitgliedstaat setzt die Kommission schnellstmöglich über die von ihm zur Einhaltung der Gemeinschaftsvorschriften getroffenen Korrekturmaßnahmen und über das Datum ihrer tatsächlichen Anwendung in Kenntnis....

(2) Die Entscheidungen gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c) der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 sind nach Prüfung der von der Schlichtungsstelle gemäß der Entscheidung 94/442/EG erstellten Berichte zu treffen."

7 Im Anhang zur Verordnung Nr. 1663/95 sind die Verwaltungs- und Buchhaltungsmodalitäten geregelt, die die Zahlstellen der Mitgliedstaaten zu beachten haben, um eine wirksame Kontrolle der Zulässigkeit der Beihilfeanträge und der Übereinstimmung der entsprechenden Zahlungen mit der Gemeinschaftsregelung sicherzustellen.

8 Nach Ziffer 2 ii dieses Anhangs nimmt die Zahlstelle in Bezug auf die Ausgaben des EAGFL die Funktion der Ausführung der Zahlungen wahr, die darin besteht, an die Bankverbindung dieser Stelle oder in bestimmten Fällen an eine staatliche Kassenstelle eine Anweisung zu erteilen, dem Antragsteller oder seinem Bevollmächtigten den bewilligten Betrag auszuzahlen.

9 Ziffer 6 des Anhangs zur Verordnung Nr. 1663/95 legt die Verfahren fest, die die Zahlstelle zu beachten hat, um die Wirksamkeit der Kontrollen sicherzustellen. Ziffer 6 v bestimmt u. a.:

„Durch entsprechende Verfahren ist sicherzustellen, dass Zahlungen ausschließlich an den Antragsteller, auf dessen Bankkonto oder an den Bevollmächtigten des Antragstellers geleistet werden. Innerhalb von fünf Arbeitstagen nach Verbuchung zu Lasten des EAGFL wird die Zahlungsüberweisung durch die Bankverbindung der Zahlstelle, gegebenenfalls durch eine staatliche Kassenstelle oder durch auf dem Postweg übersandten Scheck ausgeführt. Mittels geeigneter Verfahren ist dafür zu sorgen, dass die Zahlungsbeträge aller nicht ausgeführten Überweisungen oder nicht eingelöster Schecks dem Fonds wieder gutgeschrieben werden. Zahlungen in bar sind nicht zulässig. Die Genehmigung des Anweisungsbefugten und/oder seines Dienstvorgesetzten kann in elektronischer Form erfolgen, soweit bei den betreffenden EDV-Einrichtungen ein angemessenes Sicherheitsniveau gewährleistet ist und die Identität des Unterzeichners in den elektronischen Aufzeichnungen festgehalten wird."

10 Nach Artikel 4 Absatz 2 der 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) werden Ausgaben, die von einem Mitgliedstaat außerhalb der durch die Ge-

meinschaftsregelungen vorgeschriebenen Termine und Fristen getätigt werden, im Rahmen der monatlichen Vorschüsse nach den Regeln, die dieser Artikel aufstellt, nur teilweise übernommen. Diese Vorschrift lautet wie folgt:

„Alle Ausgaben, die außerhalb der vorgeschriebenen Termine und Fristen getätigt werden, werden im Rahmen der Vorschussregelung und nach folgenden Regeln nur teilweise übernommen:

a) Bei bis zu 4 % der fristgerecht bzw. termingerecht getätigten Ausgaben wird keine Kürzung vorgenommen, die Anzahl der Verzugsmonate bleibt unberücksichtigt;

b) nach Inanspruchnahme der Marge von 4 % werden die darüber hinausgehenden, verspätet getätigten Ausgaben wie folgt gekürzt:

— bei Überschreitung bis zu einem Monat: um 10 %,

— bei Überschreitung bis zu zwei Monaten: um 25 %,

— bei Überschreitung bis drei Monaten: um 45 %,

— bei Überschreitung bis zu vier Monaten: um 70 %,

— bei Überschreitung um fünf oder mehr Monate: um 100 %.

Treten jedoch bei der Verwaltung bestimmter Maßnahmen besondere Umstände ein, oder werden schlüssige Begründungen durch die Mitgliedstaaten beigebracht, wird die Kommission eine abweichende Staffelung und/oder geringere Prozentsätze bzw. Prozentsätze in Höhe von ‚null' anwenden.

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

11 Nach Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 296/96 und Artikel 13 der Entscheidung 94/729/EWG des Rates vom 31. Oktober 1994 betreffend die Haushaltsdisziplin (ABl. L 293, S. 14) wird die Kürzung der monatlichen Vorschüsse wegen Verspätung der Zahlungen durch die Mitgliedstaaten von der Kommission nach einem kontradiktorischen Verfahren unter Beteiligung des betroffenen Mitgliedstaats beschlossen.

12 Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung Nr. 296/96 sieht vor:

„Etwaige in Anwendung von Artikel 13 der Entscheidung 94/729/EG vorgenommene Kürzungen und insbesondere Kürzungen, die infolge von Frist- oder Terminüberschreitungen vorgenommen werden, erfolgen unbeschadet der Rechnungsabschlussentscheidung für das betreffende Haushaltsjahr."

Die Schlichtungsstelle

13 Artikel 1 Absatz 1 der Entscheidung 94/442/EG der Kommission vom 1. Juli 1994 zur Schaffung eines Schlichtungsverfahrens im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EAGFL — Abteilung Garantie (ABl. L 182, S. 45) bestimmt:

„Bei der Kommission wird eine Schlichtungsstelle für den Rechnungsabschluss des EAGFL-Garantie mit folgender Aufgabenstellung geschaffen:

a) Die Schlichtungsstelle kann von jedem Mitgliedstaat angerufen werden, dem die zuständigen Kommissionsdienststellen nach einer Prüfung gemäß Artikel 9 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 und nach bilateraler Erörterung des Prüfungsergebnisses unter Bezugnahme auf die vorliegende Entscheidung förmlich mitgeteilt haben, dass bestimmte Ausgaben des betreffenden Mitgliedstaats nicht als zu Lasten des EAGFL — Abteilung Garantie gehend anerkannt werden können.

b) Die Schlichtungsstelle versucht, die unterschiedlichen Standpunkte der Kommission und des betreffenden Mitgliedstaates einander anzunähern.

c) Sie erstellt nach Abschluss ihrer Arbeiten einen Bericht über das Ergebnis ihrer Bemühungen, dem sie für den Fall, dass die Meinungsverschiedenheit nicht oder nur teilweise ausgeräumt wurde, alle von ihr als zweckdienlich erachteten Bemerkungen beifügt."

14 Nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a dieser Entscheidung greift der Standpunkt der Schlichtungsstelle der endgültigen Entscheidung der Kommission über den Rechnungsabschluss nicht vor.

Die pauschalen Berichtigungen

15 Das Dokument Nr. VI/216/93 der Kommission vom 3. Juni 1993 und das an seine Stelle getretene Dokument Nr. VI/5330/97 der Kommission vom 23. Oktober 1997 enthalten die Leitlinien, an die das Organ sich bei der Vornahme finanzieller Berichtigungen im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EAGFL zu halten gedenkt. Nach diesen Leitlinien nimmt die Kommission, wenn sich der wirkliche Umfang der regelwidrigen Zahlungen nicht feststellen lässt und daher der finanzielle Schaden der Gemeinschaft nicht genau ermittelt werden kann, Pauschalberichtigungen vor, die in der Regel je nach Umfang des Schadensrisikos 2 %, 5 %, 10 % oder 25 % der gemeldeten Ausgaben entsprechen. Der Satz von 25 % ist anwendbar, wenn das Kontrollsystem überhaupt nicht oder nur in äußerst mangelhafter Weise angewandt wird und es Beweise für weitverbreitete Unregelmäßigkeiten und für Fahrlässigkeit bei der Bekämpfung betrügerischer und unregelmäßiger Praktiken gibt.

16 Wie aus dem Dokument Nr. VI/5330/97 hervorgeht, unterscheiden die Leitlinien zwischen zwei Arten von Kontrollen:

„— Schlüsselkontrollen; dies sind die körperlichen und administrativen Kontrollen, die erforderlich sind, um die wesentlichen Elemente eines Antrags zu überprüfen, insbesondere die Existenz der Person, die den Antrag stellt, die Erzeugnismenge und die qualitativen Merkmale einschließlich der Einhaltung der Fristen, Ernteauflagen, Haltungszeiträume usw. Diese Schlüsselkontrollen werden vor Ort und durch Gegenkontrollen mit unabhängigen Daten wie den Liegenschaftsbüchern vorgenommen.

— Zusatzkontrollen sind die administrativen Maßnahmen, die erforderlich sind, um die Anträge korrekt zu bearbeiten, also beispielsweise die Überprüfung der Einhaltung der Einreichungsfristen, die Erkennung von Doppelbeantragungen, die Risikoanalyse, die Anwendung von Sanktionen und die angemessene Überwachung der Verfahren."

17 Aus dem Dokument Nr. VI/5330/97 geht hervor:

„Wurden eine oder mehrere Schlüsselkontrollen nicht oder nur so unzulänglich bzw. so selten vorgenommen, dass es absolut unmöglich ist, die Förderfähigkeit eines Antrags zu beurteilen oder eine Unregelmäßigkeit zu verhüten, ist eine Berichtigung in Höhe von 10 % gerechtfertigt, weil in diesem Fall der Schluss zulässig ist, dass nach vernünftigem Ermessen die Gefahr eines sehr hohen und generalisierten Verlusts zum Schaden des EAGFL bestand.

Wurden zwar alle Schlüsselkontrollen vorgenommen, jedoch nicht in der nach den Verordnungen vorgeschriebenen Zahl, Häufigkeit oder Intensität, so ist eine Berichtigung in Höhe von 5 % gerechtfertigt, weil in diesem Fall der Schluss zulässig ist, dass die Kontrollen nach vernünftigem Ermessen keine ausreichende Gewähr für die Ordnungsmäßigkeit der Anträge bieten und dass die Gefahr eines Verlusts zum Nachteil des Fonds bestand.

Hat der Mitgliedstaat zwar die Schlüsselkontrollen in angemessener Weise vorgenommen, aber es vollständig versäumt, eine oder mehrere Zusatzkontrollen durchzuführen, so ist eine Berichtigung in Höhe von 2 % gerechtfertigt, da ein geringeres Verlustrisiko für den Fonds bestand und auch der Verstoß weniger gravierend war."

18 Die im Rahmen der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik und der direkten Beihilfen für Erzeuger erlassene Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates vom 27. November 1992 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (ABl. L 355, S. 1) sieht vor, dass jeder Mitgliedstaat ein integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (im Folgenden: IVKS) schafft, das u. a. für die durch die 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) und die Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148, S. 24) eingeführten Beihilferegelungen gilt.

19 Artikel 2 der Verordnung Nr. 3508/92 sieht vor:

„Das integrierte System umfasst folgende Bestandteile:

a) eine informatisierte Datenbank,

b) ein alphanumerisches System zur Identifizierung der landwirtschaftlich genutzten Parzellen,

c) ein alphanumerisches System zur Identifizierung und Erfassung von Tieren,

d) Beihilfeanträge,

e) ein integriertes Kontrollsystem."

20 Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3508/92 bestimmt:

„In die informatisierte Datenbank werden für jeden Landwirtschaftsbetrieb die Daten aus den Beihilfeanträgen eingespeichert. Diese Datenbank muss es insbesondere ermöglichen, dass bei der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats mindestens die Daten der drei letzten aufeinander folgenden Kalender- und/oder Wirtschaftsjahre sofort und direkt abgerufen werden."

21 Artikel 4 der Verordnung Nr. 3508/92 lautet:

„Das alphanumerische System zur Identifizierung der landwirtschaftlich genutzten Parzellen stützt sich auf Katasterpläne und -unterlagen, anderes Kartenmaterial oder Luft- oder Satellitenaufnahmen oder andere gleichwertige Belege oder auf mehrere dieser Elemente."

22 Artikel 5 der Verordnung Nr. 3508/92 sieht vor:

„Das System zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren, die für die Gewährung einer Beihilfe im Sinne dieser Verordnung berücksichtigt werden, ist gemäß den Artikeln 4, 5, 6 und 8 der Richtlinie 92/102/EWG einzurichten."

23 Die Richtlinie 92/102/EWG des Rates vom 27. November 1992 über die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren (ABl. L 355, S. 32) schreibt insbesondere in den Artikeln 4 Absatz 1 Buchstabe a, 5, 6 und 8 vor, dass jeder Rindviehhalter ein auf dem neuesten Stand gehaltenes Register der in einem Betrieb vorhandenen Tiere zu führen hat und dass jedes Tier eine Kennzeichnung mit einem alphanumerischen Code zu tragen hat. Ab 1. Juli 1997 sind diese Vorschriften für Rinder durch die Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates vom 21. April 1997 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen (ABl. L 117, S. 1) ergänzt worden, insbesondere durch die Artikel 4 und 5, die die Verwendung neuer Ohrmarken mit einem auf Gemeinschaftsebene einheitlichen Kenncode und die Einrichtung einer elektronischen Datenbank vorsehen, in der alle Daten des Tieres, der Agrarbetriebe und der Umsetzung von Tieren zusammengefasst werden sollen.

24 Artikel 7 der Verordnung Nr. 3508/92 bestimmt:

„Das integrierte Kontrollsystem gilt für alle Beihilfeanträge, insbesondere hinsichtlich der Verwaltungskontrollen, der Kontrollen vor Ort und gegebenenfalls der Überprüfung per Fernerkundung mit Luftaufnahmen oder über Satellit."

25 In Bezug auf diese Kontrollen sieht Artikel 8 der Verordnung Nr. 3508/92 vor:

„(1) Der Mitgliedstaat überprüft die Beihilfeanträge im Wege der Verwaltungskontrolle.

(2) Die Verwaltungskontrollen werden durch Stichprobenkontrollen vor Ort in ausgewählten Landwirtschaftsbetrieben ergänzt. Für die gesamten Kontrollen stellt der Mitgliedstaat einen Stichprobenplan auf.

(3) Jeder Mitgliedstaat bezeichnet eine Behörde, die die Koordinierung der in dieser Verordnung vorgesehenen Kontrollen sicherstellt.

(4) Zur Feststellung der Fläche der landwirtschaftlich genutzten Parzellen sowie zur Bestimmung ihrer Nutzung und ihres Zustandes können die einzelstaatlichen Behörden unter noch festzulegenden Bedingungen die Fernerkundung einsetzen.

(5) Beauftragen die zuständigen Behörden des Mitgliedstaats spezialisierte Stellen oder Unternehmen mit einem Teil der gemäß dieser Verordnung durchzuführenden Arbeiten, so müssen sie die Leitung und Verantwortung behalten."

26 Gemäß Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3508/92 sollten die Beihilfeanträge, das alphanumerische System zur Identifizierung und Erfassung von Rindern sowie das integrierte Kontrollsystem, die im IVKS vorgesehen sind, zum 1. Februar 1993 eingeführt werden, während die anderen Teile des IVKS spätestens am 1. Januar 1996 ihre Wirkung hätten entfalten sollen. Der letztgenannte Termin wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 2466/96 des Rates vom 17. Dezember 1996 zur Änderung der Verordnung Nr. 3508/92 (ABl. L 335, S. 1) auf den 1. Januar 1997 verlegt.

27 Die Kriterien und das technische Verfahren für die Verwaltungskontrollen und die Kontrollen vor Ort, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen des IVKS durchzuführen sind, sind in der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission

vom 23. Dezember 1992 mit Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (ABl. L 391, S. 36) geregelt. Artikel 6 Absätze 1 bis 5 dieser Verordnung bestimmt:

„(1) Die Verwaltungskontrollen und die Kontrollen vor Ort werden so durchgeführt, dass zuverlässig geprüft werden kann, ob die Bedingungen für die Gewährung der Beihilfen und Prämien eingehalten wurden.

(2) Im Rahmen der Verwaltungskontrolle gemäß Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 werden insbesondere Kontrollprüfungen für die gemeldeten Parzellen und Tiere gemacht, um jede ungerechtfertigte doppelte Beihilfegewährung für dasselbe Kalenderjahr zu vermeiden.

(3) Die Kontrollen vor Ort müssen sich zumindest auf eine signifikante Stichprobe der Anträge erstrecken, d. h. auf

— 10 % der Beihilfeanträge ‚Tiere' oder Teilnahmeerklärungen;

— 5 % der Beihilfeanträge ‚Flächen' — jedoch wird dieser Prozentsatz für Beihilfeanträge ‚Flächen' auf 3 % verringert für die Zahl von Anträgen, die pro Kalenderjahr die Anzahl von 700 000 überschreiten.

Werden bei den Besuchen vor Ort in einem Gebiet oder einem Teilgebiet bedeutende Unregelmäßigkeiten festgestellt, so führen die zuständigen Behörden im laufenden Jahr zusätzliche Kontrollen durch und sehen für dieses Gebiet bzw. Teilgebiet im kommenden Jahr einen höheren Prozentsatz von Anträgen vor, die einer Kontrolle zu unterziehen sind.

(4) Die zuständige Behörde legt anhand einer Risikoanalyse und je nach der Repräsentativität der eingereichten Beihilfeanträge fest, welche Anträge vor Ort kontrolliert werden sollen. Bei der Risikoanalyse werden folgende Faktoren berücksichtigt:

— Beihilfebeträge;

— Zahl der Parzellen, Fläche bzw. Zahl der Tiere, für die die Beihilfe beantragt wird;

— Entwicklung gegenüber dem Vorjahr;

— Kontrollergebnisse der Vorjahre;

— sonstige von den Mitgliedstaaten festzulegende Parameter.

(5) Die Kontrollen vor Ort werden unangekündigt durchgeführt und erstrecken sich auf sämtliche landwirtschaftlich genutzten Parzellen bzw. Tiere, für die Anträge gestellt wurden. Eine auf das strikte Minimum beschränkte Ankündigungsfrist, die in der Regel 48 Stunden nicht überschreiten darf, ist allerdings zulässig.

Zumindest 50 % des Mindestsatzes der Kontrollen bei Tieren werden während des Haltungszeitraums vorgenommen ...“

28 Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3887/92 sieht vor:

„Entscheidet sich ein Mitgliedstaat dafür, die in Artikel 6 Absatz 3 genannte Stichprobe ganz oder teilweise durch Fernerkundung zu kontrollieren, so geht er wie folgt vor:

— Fotoauswertung von Satelliten- oder Luftaufnahmen zur Bestimmung der Pflanzendecken und zur Messung der Flächen aller Parzellen, die kontrolliert werden sollen;

— körperliche Kontrolle aller Anträge, bei denen aufgrund der Fotoauswertung nicht zur Zufriedenheit der zuständigen Behörde darauf geschlossen werden kann, dass die gemachten Angaben korrekt sind."

29 Artikel 12 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3887/92 bestimmt:

„Über jeden Kontrollbesuch muss ein Bericht angefertigt werden, in dem zumindest folgende Angaben enthalten sein müssen: Gründe des Besuchs, anwesende Personen, Zahl der kontrollierten Parzellen, Zahl der vermessenen Parzellen, verwendete Messverfahren, Zahl und Art der vorgefundenen Tiere und gegebenenfalls ihre Identifizierungsnummer."

30 Artikel 17 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3887/92 sieht vor:

„Sofern einige der in Artikel 13 der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 vorgesehenen Teile des integrierten Systems noch keine Anwendung finden, treffen die einzelnen Mitgliedstaaten die nötigen Vorkehrungen, um die Verwaltungs- und Kontrollmaßnahmen anzuwenden, die die Einhaltung der für die Gewährung der betreffenden Beihilfen vorgesehenen Bedingungen gewährleisten."

Die Beihilfen für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen

31 Die Verordnung Nr. 1765/92 bestimmt in Artikel 15 Absatz 3:

„Die Zahlungen gemäß dieser Verordnung sind den Begünstigten ungeschmälert auszuzahlen."

32 Nach Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 658/96 der Kommission vom 9. April 1996 über die Voraussetzungen für die Ausgleichszahlungen im Rahmen der Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen (ABl. L 91, S. 46) haben die Mitgliedstaaten spätestens bis 15. September des laufenden Wirtschaftsjahres die vorläufigen Angaben und spätestens bis zum darauf folgenden 15. Januar die endgültigen Angaben zu übermitteln.

Die Beihilfen für Rindfleischerzeuger

33 Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1357/96 des Rates vom 8. Juli 1996 betreffend 1996 zu gewährende Zusatzbeträge zu den Prämien gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch und zur Änderung jener Verordnung (ABl. L 175, S. 9) sieht vor:

„Erzeuger, die in Bezug auf das Kalenderjahr 1996 für mehr Tiere Anspruch auf Prämie haben als in Bezug auf das Kalenderjahr 1995, können weitere Zusatzbeträge erhalten. Diese Zahlungen werden

— nur geleistet, soweit die Zusatzbeträge, die an nicht berechtigte Erzeuger gezahlt wurden, von diesen in dem betreffenden Mitgliedstaat zurückgezahlt oder wiedereingezogen wurden;

— anteilmäßig zu der zusätzlichen Zahl von Prämien geleistet, die die betreffenden Erzeuger in Bezug auf das Kalenderjahr 1996 erhalten."

34 Nach Artikel 4 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1357/96 können die Mitgliedstaaten „die im Anhang aufgeführten Beträge für Zahlungen an Erzeuger des Rindfleischsektors verwenden, die aufgrund der Marktsituation mit akuten Problemen konfrontiert sind, die sich durch die in den Artikeln 1, 2 und 3 genannten Maßnahmen nicht vollständig lösen lassen". Die Verwaltungs- und Buch-

führungsmodalitäten, die bei der Gewährung der Beihilfen zu beachten sind, sind im Anhang zur Verordnung Nr. 1663/95 festgelegt.

35 Artikel 7 der Verordnung Nr. 1357/96 bestimmt:

„Die mit dieser Verordnung eingeführten Maßnahmen sind mit Ausnahme der in Artikel 4 genannten nationalen Beihilfen Interventionsmaßnahmen zur Stabilisierung der Agrarmärkte gemäß Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik ...

Die Gemeinschaft finanziert die Ausgaben der Mitgliedstaaten für die Beträge gemäß Artikel 1, Artikel 4 Buchstabe a sowie Artikel 5 nur, wenn die betreffenden Zahlungen bis zum 15. Oktober 1996 erfolgen."

Die Beihilfen für den Vorruhestand in der Landwirtschaft

36 Im Rahmen der begleitenden Maßnahmen der 1992 unternommenen Reform der Mechanismen zur Stützung der Agrarmärkte sieht die Verordnung (EWG) Nr. 2079/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Beihilferegelung für den Vorruhestand in der Landwirtschaft (ABl. L 215, S. 91) für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit vor, eine Beihilferegelung für den Vorruhestand der Landwirte einzuführen, die vom EAGFL, Abteilung Garantie, mitfinanziert wird. Nach Artikel 4 dieser Verordnung führen die Mitgliedstaaten diese Regelung im Rahmen von Mehrjahresprogrammen durch, die auf nationaler oder regionaler Ebene erstellt werden.

Die nationale Regelung

37 Artikel 2 des Gesetzes Nr. 1409/83 vom 30. September 1983 über die Gewährung von finanziellen Beihilfen für die Landwirtschaft, die Viehzucht, die Forstwirtschaft und die Fischerei bestimmt:

„Die genossenschaftlichen Einrichtungen können zur Bestreitung der durch die Zahlung der Finanzbeihilfen entstehenden Verwaltungs- und Bewirtschaftungskosten bei der Zahlung des Betrages, den sie erhalten haben, für ihre Rechnung einen Anteil von bis zu 2 % der dem Erzeuger jeweils zustehenden finanziellen Beihilfe einbehalten."

38 Diese Vorschrift wurde durch Artikel 37 des am 1. Dezember 1997 in Kraft getretenen Gesetzes Nr. 2538/97 geändert, durch den ein neuer Absatz hinzugefügt wurde; danach gilt die „Einbehaltung des im vorstehenden Absatz vorgesehenen Prozentsatzes ... nicht für die für die Rechnung des EAGFL gezahlten Beträge, es sei denn, dass in den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften ist etwas anderes bestimmt ist".

39 Ein Erlass des Wirtschaftsministers und des Landwirtschaftsministers vom 10. November 1993 legt in Artikel 3 die Verpflichtungen der landwirtschaftlichen Genossenschaftsverbände (im Folgenden: LGV) in Bezug auf die Bewirtschaftung der den Erzeugern gewährten Beihilfen fest. Aus den Artikeln 3 und 4 dieses Erlasses geht hervor, dass diese Verbände Bestandteil des Mechanismus der Zahlung der Beihilfen sind und dass sie in der Praxis die Hauptrolle bei der Bewirtschaftung der Gemeinschaftsbeihilfen spielen. Die griechische Zahlstelle, die DIDAGEP, übermittelt den LGV eine Zahlungsanweisung und zahlt die Beihilfen an diese Verbände, die ihrerseits die Auszahlung an die Begünstigten vornehmen.

40 Der gemeinsame Ministerialerlass Nr. 407756/6081 des Finanzministers, des Wirtschaftsministers und des Landwirtschaftsministers vom 20. September 1994,

der aufgrund des Gesetzes Nr. 2237/94 zur Umsetzung der Verordnung (EWG) Nr. 2079/92 und zur Regelung damit zusammenhängender Fragen erlassen worden ist, überträgt die Durchführung des Vorruhestandsprogramms für die Landwirtschaft der Griechischen Landwirtschaftsbank (im Folgenden: ATE), die als Beauftragte des Staates tätig wird. Die ATE ist für die Führung vollständiger Akten für jeden Begünstigten und die Durchführung von Stichproben verantwortlich.

41 Der Ministerialerlass Nr. 407756/6081 sieht in Artikel 6 vor, dass die für die Durchführung der Maßnahme verantwortliche Stelle Stichproben bei 5 % der Begünstigten durchführt; diese Kontrollen haben den Charakter einer Überprüfung an Ort und Stelle oder einer Rechnungsprüfung sowohl auf der Ebene des Empfängers des vorgezogenen Ruhegehalts als auch auf der Ebene seines Nachfolgers.

42 Durch einen Erlass des Landwirtschaftsministers vom 31. Januar 1985 wird den LGV die Zahlung von finanziellen Beihilfen jeder Art übertragen. Durch diesen Erlass werden die Prozentsätze der Einbehaltung festgelegt, die je nach den von den LGV beachteten Fristen für die Vorlage der Zahlungsbelege von 2 % bis 0,5 % gestaffelt sind. Die Begründungserwägung d des Erlasses sieht vor:

„... die in den oben genannten Vorschriften vorgesehene Einbehaltung von höchstens 2 % ist mit dem Ziel eingeführt worden, die Zahlungen in der Weise zu beschleunigen, dass die Erzeuger einen größtmöglichen Nutzen daraus ziehen, dass sie die ihnen zustehenden wirtschaftlichen Beihilfen jeder Art rechtzeitig erhalten.

In diesem Sinne dürfen die Genossenschaften, die die Vorlage der Zahlungsbelege oder die Zahlung an die Erzeuger mit Verzögerung vornehmen, obwohl sie die Beträge, die für sie bestimmt sind, erhalten haben, den oben genannten Betrag nicht einbehalten, da dies dem vom Gesetzgeber angestrebten Ziel zuwiderlaufen würde."

43 Der Runderlass Nr. 144903 des Landwirtschaftsministeriums vom 5. März 1997 sieht vor, dass die Zuschüsse den Begünstigten ungeschmälert auszuzahlen sind und dass jede Einbehaltung oder Minderung gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt.

Sachverhalt und vorprozessuales Verfahren

Unterstützungsregelung für die Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen

44 Bei einem Kontrollbesuch in Griechenland vom 24. bis zum 26. April 1996, bei dem die Durchführung der Unterstützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen geprüft werden sollte, stellte die Kommission erhebliche Unterlassungen und Lücken bei der Bewirtschaftung und der Kontrolle der Beihilfen im Sektor landwirtschaftliche Kulturpflanzen für die den Haushaltsjahren 1996 bis 1998 entsprechenden Ernten 1995 bis 1997 fest, und zwar in erster Linie was folgende Aspekte angeht:

— das IVKS sei mangels eines informatisierten Bestandsverzeichnisses der Parzellen nur begrenzt durchgeführt worden;

— die Regionaldirektionen des Landwirtschaftsministeriums seien wegen Fehlens von Computern ohne Zugang zur Datenbank der Genossenschaften;

— bei der Auswahl der Betriebe im Hinblick auf Kontrollen vor Ort seien falsche Kriterien angewandt worden;

— Kontrollen seien verspätet durchgeführt worden;

— es sei unmöglich, eine Unterscheidung zwischen dem Anbau von Weizen und dem von Hartweizen zu treffen;

— der Prozentsatz der Kontrolle der Anträge habe unter 10 % gelegen;

— die von der griechischen Regierung übermittelten Daten über Zahlungen, Tabellen und statistische Daten wiesen erhebliche und nicht erklärte Abweichungen auf, was die Zahl der Anträge, der Kontrollen vor Ort und der Kontrollen durch Fernerkundung angehe;

— vom Gesamtbetrag der zugunsten der LGV gezahlten Beihilfen seien 2 % einbehalten worden;

— während der Ernte 1995 seien Landwirte vier bis fünf Tage im Voraus von Besuchen in Kenntnis gesetzt worden;

— es seien Fehler bei der Ausarbeitung der Risikoanalysen für die Ernte 1995 und Verzögerungen bei der Risikoanalyse für die Ernte 1996 vorgekommen;

— während der Ernte 1996 seien keine Kontrollabgleiche durchgeführt worden;

— die Zahl der während der Ernte 1997 durchgeführten Kontrollen habe unter dem Mindestsatz der Kontrollen von 20 % der angemeldeten Flächen gelegen.

Die Beihilferegelung für den Vorruhestand in der Landwirtschaft

45 Nach einer im Juni 1997 durchgeführten Kontrolle teilte die Kommission den griechischen Behörden mit Schreiben vom 5. November 1998 mit, dass die Qualität der von der ATE vor Ort durchgeführten Kontrollen, was die Beihilfen für den Vorruhestand angehe, unzureichend sei und insbesondere

— dass bei der Kontrolle durch die griechischen Behörden die Erfordernisse in Bezug auf den im Ministerialerlass Nr. 407756/6081 vorgesehenen Jahressatz von Stichprobenkontrollen nicht beachtet worden seien;

— dass es mangels eines Besuchs bei dem durch den vorgezogenen Ruhestand Begünstigten und bei seinem Nachfolger unmöglich gewesen sei, sich zu vergewissern, dass der Landwirt tatsächlich die von dem in Vorruhestand Getretenen übertragenen Flächen bewirtschaftet habe, und die Größe des Viehbestands des Betriebes zu erfahren;

— es habe keine Einzelbescheide gegeben, sondern Listen der Begünstigten pro Gemeinde;

— die Begünstigten erhielten keine detaillierte Abrechnung der Beihilfe;

— keine Angabe sei informatisiert gewesen, die Akten seien nicht vollständig gewesen und hätten kein Verzeichnis der Kontrollen enthalten;

— der Agronom des Dreierausschusses der Region, der die Vorschläge vorlege, habe selbst die Kontrollen durchgeführt.

Die Prämienregelung für Rindfleischerzeuger

46 Mit Schreiben vom 22. Juli 1997, 12. Mai und 4. November 1998, 19. März, 8. April, 10. Mai und 18. Juni 1999 stellte die Kommission fest:

— die Vornahme einer Einbehaltung in Höhe von 2 % der von den LGV gezahlten Prämien für Rinder;

— die Nichtanwendung des IVKS und des Systems zur Identifizierung und Registrierung von Rindern;

— die Überschreitung des nationalen Prämienhöchstbetrags für männliche Rinder in den Wirtschaftsjahren 1996 und 1997;

— die Nichteinhaltung der am 15. Oktober 1996 ablaufenden Zahlungsfrist sowie Abweichungen in den Rechnungen für das Haushaltsjahr 1996.

Die von der Kommission vorgeschlagenen Berichtigungen bei den Ausgleichszahlungen für Erzeuger von landwirtschaftlichen Kulturpflanzen, den Einkommensbeihilfen für Landwirte sowie den Beihilfen für den Vorruhestand in der Landwirtschaft und der Bericht der Schlichtungsstelle

47 Mit Schreiben vom 23. September 1999 unterrichteten die Dienststellen der Kommission die griechischen Behörden von ihrer Absicht, eine finanzielle Berichtigung vorzunehmen

1. in Höhe von 26 482 863 795 GRD im Sektor landwirtschaftliche Kulturpflanzen wegen der festgestellten Verzögerung bei den Fortschritten bei der Einrichtung des IVKS, d. h.

   — eine Berichtigung in Höhe von 5 % für die die Ernte 1995 bis 1997 betreffenden Anträge, die Gegenstand einer klassischen Kontrolle vor Ort waren,

   und

   — eine Berichtigung in Höhe von 2 % für die Anträge, die Gegenstand einer Kontrolle durch Fernerkundung waren und für die die Erfordernisse in Bezug auf Kontrollen vor Ort im Allgemeinen beachtet, aber Verzögerungen bei den schnellen Besuchen an Ort und Stelle festgestellt wurden;

2. in Höhe von 134 771 782 GRD, d. h. eine Berichtigung um 2 % bei den Beihilfen für den Vorruhestand mit der Begründung, dass die Nachverfolgung der Bewirtschaftung dieser Beihilfen sowie deren Überwachung und Kontrolle durch die Zentralbehörden nicht auf dem durch die Gemeinschaftsverordnungen vorgeschriebenen Niveau gewesen seien.

48 Mit Schreiben vom 2. November 1999 riefen die griechischen Behörden die Schlichtungsstelle an.

49 In ihrem Abschlussbericht vom 16. März 2000 vertritt die Schlichtungsstelle, was die landwirtschaftlichen Kulturpflanzen angeht, die Auffassung, es sei nicht möglich, die Standpunkte der beiden Parteien anzunähern, und fordert die Dienststellen der Kommission auf, das in Griechenland angewandte alternative Kontrollsystem erneut zu prüfen und daraus angemessene Folgerungen für die Höhe der vorzuschlagenden Berichtigungen zu ziehen. Was die Beihilfen für den Vorruhestand angeht, hat die Schlichtungsstelle die Sache nicht geprüft, weil der Betrag der vorgeschlagenen Berichtigung unter dem für die Anrufung der Schlichtungsstelle festgelegten Mindestbetrag liegt.

Die von der Kommission vorgeschlagenen Berichtigungen bei den Prämien für die Rindfleischerzeuger und Bericht der Schlichtungsstelle

50 Mit Schreiben vom 18. Juni 1999 setzten die Dienststellen der Kommission die griechischen Behörden von ihrer Absicht in Kenntnis, eine finanzielle Berichtigung in Höhe von 10 % der Ausgaben für die Prämienregelungen für Rinder im Rahmen der Haushaltsjahre 1996, 1997 und 1998 vorzunehmen, d. h. in Höhe eines Betrages von 2 727 000 000 GRD, weil die griechischen Behörden das Identifizierungs- und Erfassungssystem für Rinder nicht eingerichtet hätten, so dass das IVKS bei Ablauf der für seine Einrichtung gesetzten Frist am 1. Januar 1997 nicht funktioniert habe und die Zahlungen verspätet und nicht fristgerecht vorgenommen worden seien. Die vorgeschlagene Berichtigung wurde mit Schreiben vom 31. August 1999 durch eine zusätzliche Berichtigung in Höhe von 350 000 000 GRD ergänzt.

51 Mit Schreiben vom 14. Juli 1999 riefen die griechischen Behörden die Schlichtungsstelle an.

52 In ihrem Abschlussbericht vom 21. Januar 2000 vertritt die Schlichtungsstelle die Auffassung, es sei nicht möglich, die Standpunkte der beiden Parteien anzunähern, ist der Meinung, dass es zweckmäßig sein könne, dass die Dienststellen der Kommission die Frage der auf den Zahlungsverzug zurückzuführenden Berichtigung überdächten, und fordert sie auf, die in Griechenland angewandten alternativen Kontrollen zu überprüfen, um zu entscheiden, ob sie den Kriterien der allgemeinen Wirksamkeit entsprächen.

Die angefochtene Entscheidung

53 Mit der angefochtenen Entscheidung hat die Kommission einen Betrag in Höhe von 29 689 019 781 GRD der im Rahmen der Ernten 1995 bis 1997 in den Sektoren landwirtschaftliche Kulturpflanzen und Rindfleisch sowie im Bereich Beihilfen für den Vorruhestand getätigten Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung ausgeschlossen.

54 Die Hellenische Republik ficht die Ablehnung der Finanzierung der folgenden Beträge durch den EAGFL an:

— 26 482 863 795 GRD bei den Ausgleichsbeihilfen im Sektor der landwirtschaftlichen Kulturpflanzen wegen Mängeln des IVKS und regelwidriger Verwendung eines Teils der Beihilfen (erster, sechster und siebter Klagrund);

— 134 771 782 GRD bei den Beihilfen für die Vorruhestandsregelung in der Landwirtschaft wegen der schlechten Qualität der Kontrollen und der Beaufsichtigung (zweiter und sechster Klagegrund);

— 1 782 487 651 GRD bei den Prämien im Sektor Rindfleisch wegen nicht vollständiger Einrichtung oder Anwendung des IVKS (dritter und sechster Klagegrund);

— 237 098 402 GRD und 350 000 000 GRD bei den Zusatzzahlungen im Sektor Rindfleisch aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 1357/96 wegen verspäteter Vornahme dieser Zahlungen (vierter und fünfter Klagegrund);

— 560 130 762 GRD bei den Prämien im Sektor Rindfleisch wegen regelwidriger Verwendung eines Teils dieser Prämien (siebter Klagegrund);

— 5 326 625 GRD — enthalten in einer Gesamtberichtigung in Höhe von 141 667 389 GRD — bei den Zahlungen im Sektor der landwirtschaftlichen Kulturpflanzen wegen Verspätung bei der Vornahme der entsprechenden Zahlungen (achter Klagegrund).

55 Zur Begründung ihrer Klage macht die griechische Regierung im Wesentlichen geltend, die Verordnungsbestimmungen seien in der angefochtenen Entscheidung, die auf Tatsachenirrtümer oder auf eine unzureichende Begründung gestützt sei, fehlerhaft ausgelegt und angewandt worden; die Kommission habe dadurch, dass sie die streitigen Berichtigungen vorgeschrieben habe, die Grenzen ihres Ermessens überschritten und gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen.

Zum ersten Klagegrund

56 Der erste Klagegrund bezieht sich auf die Mängel bei der Anwendung des IVKS im Sektor der landwirtschaftlichen Kulturpflanzen.

Vorbringen der Parteien

57 Die griechische Regierung ist der Auffassung, die Kommission habe den Sachverhalt fehlerhaft gewürdigt, gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen und Artikel 4 der Verordnung Nr. 3508/92 falsch ausgelegt.

58 Was das alphanumerische System angehe, sei die Identifizierung der Parzellen mit Hilfe der Orthofotografie für die Anträge von 1998 in zehn Departements teilweise angewandt worden, wobei ihre umfassende Anwendung für den 1. Januar 1999 vorgesehen gewesen sei. Für die früheren Wirtschaftsjahre seien die Identifizierung und die Kodierung der Parzellen mit Hilfe anderer, aber ebenso beweiskräftiger Mittel sichergestellt worden, wie z. B. Luftaufnahmen, Karten, Diagrammen und Umlegungsplänen des topografischen Dienstes des Landwirtschaftsministeriums sowie mit Hilfe von Orthofotografien, wenn diese zur Verfügung gestanden hätten. Die Kodierung der landwirtschaftlichen Parzellen durch die griechischen Behörden habe daher für das Wirtschaftsjahr 1997/1998 den Erfordernissen des Artikels 4 der Verordnung Nr. 3508/92 entsprochen, und die von der Kommission angesprochenen Schwachpunkte stellten in Anbetracht der Komplexität des IVKS, das den Einsatz einer großen Zahl verschiedener technischer Mittel erfordere, kein schwerwiegendes Problem dar.

59 Zur Einrichtung einer informatisierten Datenbank trägt die griechische Regierung vor, die Installation einer neuen EDV-Ausstattung bei den Regionaldirektionen sei bereits abgeschlossen und die Ausschreibung für die Schaffung einer neuen Software habe wieder eröffnet werden müssen. Der Umstand, dass die Direktverbindung mit den Regionaldirektionen nicht abgeschlossen sei, erkläre die festgestellten Abweichungen bei den statistischen Daten. Die festgestellten Verzögerungen bei den Kontrollen vor Ort oder durch Fernerkundung seien darauf zurückzuführen, dass die Arbeit Privatpersonen übertragen werde und Ausschreibungen Zeit erforderten, wie dies im Übrigen in allen Mitgliedstaaten der Fall sei.

60 Zu den Kontrollen führt die griechische Regierung aus, Kontrollabgleiche in Bezug auf die Doppelerfassung von Parzellen und Anträgen würden auf örtlicher Ebene durchgeführt und die Ergebnisse dieser Abgleiche würden von den Direktionen der Präfekturen geprüft, wobei gegebenenfalls die in den Gemeinschaftsverordnungen vorgesehenen Sanktionen verhängt würden. In allen Stadien der Kontrollen arbeiteten die örtlichen Direktionen des Landwirtschaftsministeriums mit den LGV zusammen; seit dem Wirtschaftsjahr 1998/1999 werde die Durchführung der Kontrollen durch diese Direktionen auf „Checklisten" vermerkt, und es werde keine Zahlungsanweisung erteilt, bevor die Informatikdirektion dieses Ministeriums die in der Datenbank enthaltenen Informationen gemäß den Anforderungen der Verordnung Nr. 1663/95 mit den in den Zahlungsaufstellungen angegebenen Informationen abgeglichen habe. Seit dem Wirtschaftsjahr 1998/1999 werde der Datenabgleich auf nationaler Ebene vor den Zahlungen vorgenommen, während für die früheren Wirtschaftsjahre, wenn nach den Zahlungen Unregelmäßigkeiten festgestellt worden seien, die Wiedereinziehung der ohne Rechtsgrund gezahlten Beträge habe betrieben werden müssen. Unabhängig davon seien die Kontrollen in allen Fällen von den örtlichen Dienststellen des Landwirtschaftsministeriums überprüft worden.

61 Zur Ankündigungsfrist für die Kontrollen vor Ort trägt die griechische Regierung vor, eine Ankündigungsfrist von 48 Stunden werde von allen örtlichen Dienststellen angewandt, und der Fall, auf den sich die Kommission beruft, sei zufallsbedingt und nicht repräsentativ für das gesamte Land.

62 Die Vornahme einer Berichtigung um 2 % bei den Anträgen, die Gegenstand von Kontrollen durch Fernerkundung gewesen seien, sei daher in Anbetracht der Fortschritte, die bei der Vollendung und der Verwirklichung des IVKS gemacht worden seien, fehlerhaft. Die Berichtigung um 5 % bei den Anträgen, die klassischen Kontrollen vor Ort unterzogen worden seien, verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und müsse aufgehoben oder zumindest auf 2 % herabgesetzt werden.

63 Die Kommission trägt vor, aus der Antwort der griechischen Behörden gehe hervor, dass die Hauptmaßnahmen des IVKS in den Wirtschaftsjahren 1995 bis 1997 nicht durchgeführt worden seien. Das Schadensrisiko für den EAGFL sei extrem hoch gewesen, und die bei den Kontrollen festgestellten Lücken hätten gezeigt, dass es generelle Schwächen des IVKS gegeben habe, so dass die Berichtigung um 5 % als sehr milde angesehen werden könne.

64 Zu den Anträgen, die Kontrollen durch Fernerkundung unterzogen wurden, führt die Kommission aus, die schnellen Besuche vor Ort seien verspätet durchgeführt worden und es sei bestimmten Sachverhalten, die mit Hilfe der Fotografien festgestellt worden seien und die Anomalien in Bezug auf die Flächen und die Anbaukulturen gezeigt hätten, nicht nachgegangen worden. Die griechischen Behörden hätten es unterlassen, vor Ort zu einem angemessenen Zeitpunkt zu prüfen, ob die auf den Flächen angebauten Erzeugnisse den Erzeugnissen entsprochen hätten, für die die Beihilfe beantragt worden sei. Da die Besuche vor Ort einen wichtigen Teil der Techniken der Fernerkundung darstellten, sei die durchgeführte Berichtigung in Höhe von 2 % verglichen mit der Art und Weise, in der derartige Lücken in anderen Mitgliedstaaten behandelt würden, verhältnismäßig.

Würdigung durch den Gerichtshof

65 Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 schreibt den Mitgliedstaaten vor, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sich zu vergewissern, dass die

durch den EAGFL finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind, Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen sowie die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wieder einzuziehen, und dies unabhängig davon, ob das für den betreffenden Agrarsektor geltende Gemeinschaftsrecht die Vornahme besonderer Kontrollmaßnahmen vorschreibt oder nicht (Urteil vom 6. Dezember 2001 in der Rechtssache C-373/99, Griechenland/Kommission, Slg. 2001, I-9619, Randnr. 9).

66 Außerdem ist die Kommission zwar verpflichtet, ihre Entscheidung, es abzulehnen, von einem Mitgliedstaat getätigte Ausgaben zu Lasten des EAGFL, Abteilung Garantie, zu übernehmen, in der Weise zu rechtfertigen, dass sie glaubhaft macht, dass berechtigte Zweifel daran bestehen, dass die Kontrollen in diesem Mitgliedstaat tatsächlich durchgeführt wurden oder dass sie angemessen waren, sie ist jedoch nicht gehalten, die Unzulänglichkeit der Kontrollen oder die Unrichtigkeit der von dem Mitgliedstaat übermittelten Angaben eingehend darzulegen. Der Mitgliedstaat ist nämlich am besten in der Lage, die erforderlichen Angaben beizubringen und nachzuprüfen und Beweise für die tatsächliche Durchführung der Kontrollen und die Unrichtigkeit der Behauptung der Kommission vorzulegen (siehe in diesem Sinne Urteile vom 21. Januar 1999 in der Rechtssache C-54/95, Deutschland/Kommission, Slg. 1999, I-35, Randnr. 35, vom 11. Januar 2001 in der Rechtssache C-247/98, Griechenland/Kommission, Slg. 2001, I-1, Randnr. 7, und vom 19. September 2002 in der Rechtssache C-377/99, Deutschland/Kommission, Slg. 2002, I-7421, Randnr. 95).

67 Nach dieser Rechtsprechung war es Sache der griechischen Regierung, darzutun, dass die Hellenische Republik in den den Ernten 1995 bis 1997 entsprechenden Haushaltsjahren 1996 bis 1998 ein verlässliches und wirkungsvolles Kontrollsystem angewandt hatte und dass die von der Kommission im Anschluss an die Kontrollbesuche ihrer Dienststellen ausgesprochenen Vorwürfe nicht begründet waren.

68 Was die Einrichtung des IVKS angeht, räumt die griechische Regierung aber ein, dass die in den Artikeln 2 und 3 der Verordnung Nr. 3508/92 vorgesehene informatisierte Datenbank zum vorgesehenen Termin nicht eingerichtet und während der betroffenen Haushaltsjahre nicht in Funktion war.

69 Zwar behauptet die griechische Regierung, sie habe die alphanumerische Identifizierung der landwirtschaftlichen Parzellen mit kartografischen Mitteln vorgenommen, sie hat damit aber noch nicht dargetan, dass dies auf der Grundlage von Luftaufnahmen oder Satellitenaufnahmen geschehen ist, und sie hat auf jeden Fall nicht nachgewiesen, dass alle landwirtschaftlichen Parzellen bei Ablauf der für die Einrichtung des IVKS gesetzten Frist am 1. Januar 1997 identifiziert worden waren.

70 Ebenso wenig bestreitet die griechische Regierung die Verzögerungen und Mängel, die ihr in Bezug auf die statistischen Daten, die der Kommission nach Artikel 8 der Verordnung Nr. 658/96 zu übermitteln sind, angelastet werden.

71 Auch die Verspätungen bei der Durchführung der Kontrollen durch Fernerkundung und bei der Durchführung der Kontrollen vor Ort, durch die andere Mängel wie z. B. die Schwierigkeiten bei der Identifizierung der Anbaukulturen auf bestimmten Parzellen ausgelöst worden sind, werden von der griechischen Regierung nicht bestritten.

72 Was die von den LGV ausgeübte Aufsicht angeht, hat die griechische Regierung nicht dargetan, dass die Datenbanken der LGV durch Informatikvernetzung unmittelbar zugänglich sind.

73 In Anbetracht der Bedeutung, die die Einrichtung des IVKS besitzt, sowie des Umfangs der Mängel bei der Durchführung der Kontrollen stehen die pauschalen Berichtigungen in Höhe von 5 % bzw. 2 % im Einklang mit den von der Kommission in ihren Arbeitsdokumenten Nrn. VI/216/93 und VI/5330/97 festgelegten Leitlinien.

74 Nach alledem ist der erste Klagegrund als nicht stichhaltig zurückzuweisen.

Zum zweiten Klagegrund

75 Der zweite Klagegrund betrifft die schlechte Qualität der Kontrolle und der Aufsicht im Bereich der Beihilfen für den Vorruhestand in der Landwirtschaft.

Vorbringen der Parteien

76 Die griechische Regierung vertritt die Auffassung, das gesamte Verfahren und die Anwendung des Vorruhestandsprogramms der Landwirtschaft hätten den Anforderungen der Verordnung Nr. 2079/92 und des Anhangs der Verordnung Nr. 1663/95 entsprochen. Die ersten Zahlungen hätten im Juli 1995 begonnen, wobei die Zahl der Teilnehmer sich in diesem Jahr nur auf 3 559 Begünstigte belaufen habe, so dass einige der für 1996 geplanten Stichproben 1997 durchgeführt worden seien; 305 Begünstigte, d. h. 8,5 % der Gesamtzahl, seien 1996 kontrolliert worden. Während des Jahres 1997 seien 543 Stichproben durchgeführt worden, d. h. bei 6,6 % der insgesamt 8 263 Begünstigten für das Jahr 1996. Die Protokolle dieser Kontrollen, die Daten sowie die Unterschriften der zuständigen Beamten würden in den Zweigstellen der ATE aufbewahrt und stünden allen Kontrollorganen zur Verfügung.

77 Die Mängel, die anlässlich der bei der Zweigstelle der ATE in Edessa (Griechenland) durchgeführten Gemeinschaftskontrolle festgestellt worden seien, seien in erster Linie administrativer Art gewesen und beträfen keine wesentliche Lücke in den Unterlagen, aus denen die Akten der zu dieser Zweigstelle gehörenden Begünstigten bestünden; bei diesen Akten hätten die Dienststellen der Kommission verschiedene Verstöße gegen eine ordnungsgemäße Aktenführung festgestellt.

78 Die Kommission trägt vor, die griechischen Behörden hätten weder Nachweise noch die Daten der Kontrollen beigebracht. Zwar habe der Agronom sich in die Gemeinde begeben, er habe aber dem in den Vorruhestand tretenden Landwirt oder dessen Nachfolger keinen Besuch abgestattet.

Würdigung durch den Gerichtshof

79 Die griechische Regierung bestreitet die von den Dienststellen der Kommission getroffenen Feststellungen nicht, sondern verweist auf die nationale gesetzliche Regelung über die Durchführung des Vorruhestands, ohne allerdings Beweise dafür vorzulegen, dass diese Regelung umgesetzt worden ist.

80 Daraus folgt, dass ein Zweifel in Bezug auf die Zahl und die Häufigkeit der Kontrollen weiter besteht, erst recht, weil die Dokumente, die die vom EAGFL finanzierten Ausgaben betreffen, in den Akten fehlen oder nur schwer einzusehen sind und Fehler in Bezug auf die Identität der Begünstigten oder die Fläche der veräußerten Betriebe festgestellt worden sind.

81 Unter diesen Voraussetzungen ist der zweite Klagegrund als nicht stichhaltig zurückzuweisen.

Zum dritten Klagegrund

82 Der dritte Klagegrund bezieht sich auf das Fehlen oder die unvollständige Einrichtung des IVKS, die Verzögerung bei der Zahlung oder die nicht fristgerechte Zahlung im Sektor Rindfleisch.

Vorbringen der Parteien

83 Die griechische Regierung trägt vor, zwar schrieben die Gemeinschaftsverordnungen die Einrichtung des IVKS und des Systems für die Identifizierung und Erfassung von Rindern bis zum 1. Januar 1997 vor, die tatsächliche Anwendung, die volle Entwicklung und das Funktionieren dieser Systeme, unmittelbar und auf nationaler Ebene, würden jedoch durch die Besonderheiten Griechenlands, nämlich das Vorherrschen gebirgiger Zonen und die Entfernung zwischen den Viehhaltern und den städtischen Zentren, erschwert; diese Besonderheiten machten längere Zeiten für die Ausbildung und die Anleitung der Viehhalter im Hinblick auf die Anwendung der im IVKS vorgesehenen Verfahren erforderlich.

84 Die pauschale Berichtigung in Höhe von 10 % der Vorschüsse in Bezug auf die für das Wirtschaftsjahr 1997 angemeldeten Ausgaben für Rinderprämien wegen Nichteinsatzes der informatisierten Datenbank und des Systems zur Identifizierung und Erfassung der Rinder sei nicht gerechtfertigt, da zum einen die Identifizierung der Rinder mit Hilfe neuer Ohrmarken beinahe abgeschlossen gewesen sei und zum anderen der Grad der Unvollständigkeit des zentralen Online-Systems am 1. Januar 1997 die teilweise Anwendung der Informatiksysteme nicht gehindert habe, mit denen Kontrollabgleiche mit dem gleichen Ergebnis hätten durchgeführt werden können. Die griechischen Behörden führten Kontrollen vor Ort für 100 % der Beihilfeanträge durch, was die Gefahr ausschließe, dass Prämien für Tiere gezahlt würden, die die Voraussetzungen nicht erfüllten.

85 Die Kommission ist der Auffassung, die angewendete Berichtigung sei in Anbetracht der Nichtanwendung des Systems zur Identifizierung und Erfassung der Rinder, der Nichtanwendung des IVKS und aller Schwächen des bestehenden nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystems gerechtfertigt. Selbst unter der Annahme, dass die — durch keinen Beweis bestätigte — Behauptung der griechischen Behörden zutreffe, dass 100 % der Antragsteller kontrolliert worden

seien, genüge dies nicht, um diese Kontrollen als verlässlich und den einschlägigen Gemeinschaftsverordnungen entsprechend anzusehen. Es sei nicht möglich, Kontrollabgleiche vorzunehmen, wenn die Rinder entgegen den Anforderungen der Richtlinie 92/102 nicht identifiziert seien.

Würdigung durch den Gerichtshof

86 Die griechische Regierung bestreitet weder, dass die informatisierte Datenbank gemäß Artikel 3 der Verordnung Nr. 3508/92 nicht eingerichtet worden ist, noch dass das System zur Identifizierung und Erfassung der Rinder nicht vollständig geschaffen worden ist.

87 In diesem Zusammenhang genügt die Feststellung, dass das Fehlen eines verlässlichen Systems für die Identifizierung und die Erfassung der Rinder eine erhöhte Gefahr eines Schadens für den Gemeinschaftshaushalt mit sich bringt.

88 Ebenso bringt das Fehlen einer informatisierten Datenbank, mit der alle Informationen geprüft werden können, ebenfalls eine erhöhte Gefahr eines Schadens für den Gemeinschaftshaushalt mit sich.

89 Der dritte Klagegrund ist daher als nicht stichhaltig zurückzuweisen.

Zum vierten und zum fünften Klagegrund

90 Der vierte und der fünfte Klagegrund beziehen sich auf die Berichtigungen, die wegen der Verspätung bei der Durchführung der in der Verordnung Nr. 1357/96 vorgesehenen Ergänzungszahlungen vorgenommen wurden; diese Verordnung wurde erlassen, um den schweren Störungen des Marktes infolge des Auftretens der bovinen spongiformen Enzephalopathie zu begegnen. Diese Berichtigungen werden damit begründet, dass die Hellenische Republik Zusatzbeträge nach dem 15. Oktober 1996 ausgezahlt habe, d. h. zum einen Zahlungen an die LGV nach diesem Datum zur späteren Auszahlung an die Berechtigten in Höhe von 311 006 387 GRD (dieser Betrag wurde schließlich aufgrund des Berichts der Schlichtungsstelle auf 237 098 402 GRD reduziert) und zum anderen Zusatzbeträge, die an die LGV vor dem 15. Oktober 1996 überwiesen, dem Berechtigten aber erst nach diesem Zeitpunkt ausgezahlt worden seien, in Höhe von 350 000 000 GRD.

Vorbringen der Parteien

91 Die griechische Regierung macht geltend, die vorgenommene finanzielle Berichtigung sei nicht gerechtfertigt, weil sie auf eine unrichtige rechtliche Prämisse gestützt sei und eine unverhältnismäßige Sanktion darstelle, die dem Ziel zuwiderlaufe, die finanziellen Verluste auszugleichen, die die Erzeuger aufgrund der schweren Störung des Marktes infolge des Auftretens der bovinen spongiformen Enzephalopathie erlitten hätten. Es sei nicht möglich gewesen, am 15. Oktober 1996 über alle für die Festlegung des Prämienanspruchs für das Kalenderjahr 1996 erforderlichen Daten zu verfügen. Tatsächlich hätten die griechischen Behörden nach der Zusammenstellung aller Daten für das Jahr 1996 das Verfahren zur Erstattung rechtsgrundloser Zahlungen eingeleitet. Nach der abschließenden Feststellung der Daten habe es sich als notwendig erwiesen, einige Beträge nach dem 15. Oktober 1996 auszuzahlen, nämlich die Prämien, die den Erzeugern gezahlt worden seien, die 1996 mehr einen Anspruch begründende Tiere als 1996 gemeldet und daher Anspruch auf neue Zusatzzahlung gehabt hätten. Es handele sich nicht um verspätete Zahlungen, sondern um eine rechnerische Bereinigung von Aktiv- oder Passivsalden.

92 Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1357/96 sei dahin auszulegen, dass die zusätzlichen Zahlungen durch die Mitgliedstaaten als bis zum 15. Oktober 1996 „erfolgt" anzusehen seien, wenn die zuständigen Stellen bis zu diesem Zeitpunkt den Einrichtungen, die mit der Zahlung an die Begünstigten betraut seien, Zahlungsanweisungen erteilt hätten und wenn die Begünstigten demzufolge einen Zahlungsanspruch erworben hätten, und zwar unabhängig davon, ob sie die betreffenden Beträge tatsächlich erhalten hätten. Die von der Kommission vertretene entgegengesetzte Auslegung laufe dem Ziel der Verordnung Nr. 1357/96 in den Fällen zuwider, in denen der Umstand, dass es unmöglich sei, die Beträge zu erhalten, auf mit der Person der Begünstigten zusammenhängende subjektive Faktoren zurückzuführen sei. Der dem Haushaltsjahr 1996 entsprechende streitige Betrag von 350 000 000 GRD bestehe aus kleinen Beträgen, die den Erzeugern in kleinen Zuchtbetrieben nach dem 15. Oktober 1996 gezahlt worden seien, weil es den mit der Zahlung betrauten LGV wegen der Gebirgigkeit und der Unzugänglichkeit der Zuchtbetriebe unmöglich gewesen sei, mit diesen Erzeugern in Verbindung zu treten, und dies obwohl die Zahlungsanweisungen von den Behörden vor dem 15. Oktober 1996 erteilt worden seien.

93 Die Kommission ist der Auffassung, dass die Frist des Artikels 7 der Verordnung Nr. 1357/96 die Ausgaben betreffe, die von der Gemeinschaft finanziert werden könnten, und zwar bis zum 15. Oktober 1996, so dass Ausgaben, die nach diesem Zeitpunkt getätigt worden seien, nicht finanziert würden. Diese Fristen stünden im Zusammenhang mit dem Zeitpunkt, in dem die Empfänger der Zahlung die Zuschüsse erhalten haben müssten, und nicht mit dem Zeitpunkt, in dem diese Beträge an die Genossenschaftsverbände überwiesen würden. Erhebliche Beträge im Rahmen der Beihilfe seien, obwohl sie vor dem 15. Oktober 1996 an diese Verbände überwiesen worden seien, mehrere Monate später immer noch nicht bei ihren Empfängern eingegangen.

94 Die Kommission fügt hinzu, nach der Verordnung Nr. 1357/96 sei Berechtigter der Viehhalter und nicht die Genossenschaft, so dass die Zahlung des Betrages an die LGV nicht als ein den Anforderungen dieser Richtlinie entsprechendes Verfahren angesehen werden könne.

Würdigung durch den Gerichtshof

95 Artikel 7 der Verordnung Nr. 1357/96 sieht ausdrücklich vor, dass die von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Artikel 1 und 4 Buchstabe a dieser Verordnung getätigten Ausgaben, d. h. die außerordentlichen Beihilfen in Form von Zusatzprämienzahlungen je Stück Vieh für das Jahr 1995, von der Gemeinschaft nur finanziert werden, wenn diese Zahlungen „bis zum 15. Oktober 1996" erfolgen. Wie der Generalanwalt in Nummer 107 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, setzt diese Vorschrift daher voraus, dass die für die Zahlung der Beihilfen erforderlichen Daten bereits eine geraume Zeit vor diesem Datum verfügbar sein mussten.

96 In diesem Zusammenhang wird die Ausführung der Zahlungen in den Ziffern 2 ii und 6 v des Anhangs zur Verordnung Nr. 1663/95 als Erteilung einer Anweisung an eine Bank oder eine staatliche Kassenstelle definiert, den geschuldeten Betrag an den Begünstigten zu zahlen, was eine unmittelbare Zahlung an diesen erfordert.

97 Im Übrigen hat die griechische Regierung keine Dokumente vorgelegt, die beweisen könnten, dass der Betrag von 311 006 387 GRD bis zum 15. Oktober 1996 gezahlt worden wäre und dass der Betrag von 350 000 000 GRD den Begünstigten bis zu diesem Zeitpunkt gezahlt worden wäre. In Bezug auf den erstgenannten Betrag hat die griechische Regierung sich darauf beschränkt, die Zusatzbeträge zu berechnen, die sie den Viehhaltern berechtigterweise zahlen konnte, ohne aber die für das Jahr 1995 getätigten Zahlungen in Höhe von 299 240 392 GRD zu berücksichtigen, die die Grenze der Zusatzbeträge darstellten, die nach Artikel 3 der Verordnung Nr. 1357/96 für das Jahr 1996 gezahlt werden konnten. Was den zweiten Betrag angeht, kann die von der griechischen Regierung befürwortete Auslegung, wonach die Überweisung der Zusatzbeträge an die LGV vor dem 16. Oktober 1996 zur Auszahlung dieser Beträge an die Begünstigten nach diesem Datum den Anforderungen der Verordnung Nr. 1357/96 entsprochen habe, nicht anerkannt werden. Artikel 7 dieser Verordnung schreibt nämlich eindeutig vor, dass die Zahlungen an die Begünstigten vor diesem Datum erfolgen müssen.

98 Da die von der Kommission vorgenommenen Berichtigungen dem Betrag der Ausgaben entsprechen, deren Nichtübereinstimmung mit der Verordnung Nr. 1357/96 festgestellt worden ist, kann dem vierten und dem fünften Klagegrund nicht stattgegeben werden.

Zum sechsten Klagegrund

99 Der sechste Klagegrund bezieht sich auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und die Höhe der von der Kommission in den Sektoren landwirtschaftliche Kulturpflanzen und Rindfleisch sowie im Bereich der Beihilfen für den Vorruhestand in der Landwirtschaft vorgeschriebenen pauschalen Berichtigungen.

Vorbringen der Parteien

100 Die griechische Regierung vertritt die Auffassung, die Dienststellen der Kommission hätten keine Mängel festgestellt, die so schwerwiegend seien, dass sie einen Verstoß gegen die ausdrücklichen Gemeinschaftsvorschriften bei der Anwendung und der Verwaltung des IVKS in den Sektoren landwirtschaftliche Kulturpflanzen und Rindfleisch oder bei der Qualität der Kontrollen im Bereich der Beihilfen für den Vorruhestand in der Landwirtschaft darstellten und die Vornahme der streitigen finanziellen Berichtigungen rechtfertigten. Die Kommission habe folglich gegen Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 sowie gegen die Kriterien für eine pauschale Berichtigung verstoßen, sie habe die Grenzen ihres Ermessens überschritten und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt, so dass die vorgeschlagenen Berichtigungen aufgehoben oder auf 2 % herabgesetzt werden müssten.

101 Die Kommission ist der Meinung, die griechische Regierung bestreite die wegen der Nichtbeachtung der gemeinschaftlichen Regelung festgestellten Mängel und Schwächen nicht in begründeter Form.

Würdigung durch den Gerichtshof

102 Erstens ist zu berücksichtigen, dass es der griechischen Regierung nicht gelungen ist, nachzuweisen, dass die Beurteilungen der Kommission unzutreffend sind und dass ein geeignetes und wirksames System von Maßnahmen zur Überwachung und Kontrolle besteht.

103 Zweitens hat die griechische Regierung nicht dargetan, dass die festgestellten Unregelmäßigkeiten keine oder nur geringe Auswirkungen auf den Gemeinschaftshaushalt haben.

104 Es ist daher festzustellen, dass die griechische Regierung nicht nachgewiesen hat, dass die von der Kommission vorgenommenen Berichtigungen willkürlich waren oder gegen Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 verstießen.

105 Dieser Klagegrund ist daher als nicht stichhaltig zurückzuweisen.

Zum siebten Klagegrund

106 Der siebte Klagegrund bezieht sich auf die Einbehaltung in Höhe von 2 %, die für Verwaltungskosten und -ausgaben von den LGV bei den den Begünstigten gezahlten Beihilfen vorgenommen worden ist. Diese Praxis hat finanzielle Berichtigungen in Höhe von 2 % der Ausgaben ausgelöst, die von der Hellenischen Republik im Sektor landwirtschaftliche Kulturpflanzen für die Haushaltsjahre 1996 bis 1998 und im Sektor Rindfleisch für die Haushaltsjahre 1996 und 1997 gemeldet worden sind.

Vorbringen der Parteien

107 Die griechische Regierung macht geltend, die Einbehaltung, deren Satz zwischen 0,5 % und 2 % geschwankt habe, sei freiwillig gewesen, die Betroffenen hätten ihr schriftlich zugestimmt und sie sei von den LGV als Gegenleistung für die Dienstleistungen beschlossen worden, die diese gegenüber ihren Mitgliedern erbracht hätten, z. B. dadurch, dass diesen ein Agronom, ein Rechtsberater oder ein Wirtschaftsberater zur Verfügung gestellt worden sei, ihnen die Möglichkeit eröffnet worden sei, auf tiermedizinische Dienstleistungen zurückzugreifen, eine Beratung zu erhalten usw. Darüber hinaus könnten die griechischen Behörden in Bekundungen der Vertragsfreiheit zwischen den landwirtschaftlichen Genossenschaften und deren Mitgliedern nicht eingreifen.

108 Die griechische Regierung beruft sich auf den Runderlass Nr. 144903 vom 5. März 1997, nach dem die Zuschüsse den Begünstigten ungeschmälert ausgezahlt werden müssten und jede Einbehaltung oder Kürzung gegen das Gemeinschaftsrecht verstoße. Die Einbehaltung, die die LGV aufgrund von Artikel 2 des Gesetzes Nr. 1409/83 vorgenommen hätten, sei durch Artikel 37 des am 1. Dezember 1997 in Kraft getretenen Gesetzes Nr. 2538/97 aufgehoben worden, so dass die finanzielle Berichtigung aufgrund einer fehlerhaften Auslegung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgenommen worden sei und daher aufgehoben werden müsse. Hilfsweise müsse die Berichtigung — da die Einbehaltungen zwischen 0,5 % und 2 % geschwankt hätten — auf den Durchschnitt dieser Zahlen, d. h. auf 1,25 %, festgesetzt werden.

109 Die Kommission trägt vor, die LGV seien obligatorisch in die Verwaltung und die Zahlung der Ausgleichsbeihilfen an die Begünstigten im Sektor landwirtschaftliche Kulturpflanzen eingeschaltet und seien in der Praxis mit der Weiterverfolgung der Daten, der Kontrolle der Verlässlichkeit, der Erstellung eines informatisierten Verzeichnisses der Zahlungen sowie der Zahlung der Beihilfen an die Landwirte betraut, und zwar unabhängig davon, ob diese Mitglieder einer Genossenschaft seien, so dass die Dienstleistungen, die die LGV erbrächten, nicht als unabhängig angesehen werden könnten.

110 Die Kommission verweist auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes, nach der die Mitgliedstaaten nicht nur verpflichtet seien, sich der Einführung oder der Aufrechterhaltung von Maßnahmen, die Einbehaltungen ermöglichten, zu enthalten, sondern auch dazu, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um alle Einbehaltungspraktiken zu verbieten. Im vorliegenden Fall hätten sich die griechischen Behörden aber damit zufrieden gegeben, eine neue Rechtsvorschrift hinzuzufügen, nach der die Einbehaltung die zu Lasten des EAGFL gezahlten Beträge nicht betreffe, wodurch sie eine rechtliche Unsicherheit geschaffen hätten, und hätten keine angemessenen Maßnahmen ergriffen, um der Einbehaltungspraxis ein Ende zu machen, was um so schwerwiegender sei, als die LGV obligatorisch in die Zahlung und die Verwaltung der Gemeinschaftsbeihilfen für landwirtschaftliche Kulturpflanzen eingeschaltet seien.

Würdigung durch den Gerichtshof

111 In den oben genannten Urteilen vom 11. Januar 2001, Griechenland/Kommission (Randnrn. 18, 19 und 32), und vom 6. Dezember 2001, Griechenland/Kommission (Randnrn. 36 bis 39), die die Haushaltsjahre 1994 bzw. 1995 betreffen, hat der Gerichtshof die von der Hellenischen Republik zur Rechtfertigung der Einbehaltungspraxis vorgebrachten Argumente bereits zurückgewiesen.

112 Die griechische Regierung hat keine neuen erheblichen Gesichtspunkte vorgetragen, um diese Schlussfolgerung zu entkräften, und zwar auch wenn man die Änderung des Artikels 2 des Gesetzes Nr. 1409/83 durch Artikel 37 des Gesetzes Nr. 2538/97 und den Runderlass Nr. 144903 vom 5. März 1997 berücksichtigt. Diese rechtlichen Regelungen beweisen nämlich nicht, dass die Einbehaltungspraxis wirklich aufgehört hat oder dass die vor März 1997 einbehaltenen Beträge erstattet worden sind. In diesem Zusammenhang sind die Vorwürfe der Dienststellen der Kommission gegenüber den griechischen Behörden, dass die LGV die Einbehaltung trotz der Gesetzesänderung weiter vornehmen, durch kein von diesen Behörden beigebrachtes Beweismittel widerlegt worden.

113 Da die griechischen Behörden die sich aus den Verordnungen Nrn. 1765/92, 1357/96 und 805/68 ergebenden Verpflichtungen zur ungeschmälerten Auszahlung der Beihilfen an die Begünstigten nicht beachtet haben und da es an Angaben fehlt, aus denen sich der Umfang dieser Einbehaltungen genau ergeben hätte, ist festzustellen, dass die Berichtigung in Höhe von 2 % gerechtfertigt ist, so dass der siebte Klagegrund zurückzuweisen ist.

Zum achten Klagegrund

114 Der achte Klagegrund bezieht sich auf die finanziellen Berichtigungen in Höhe von 5 326 625 GRD, die auf der Nichtbeachtung der in Artikel 4 der Verordnung Nr. 296/96 vorgesehenen Zahlungsfristen im Sektor landwirtschaftliche Kulturpflanzen im Haushaltsjahr 1998 beruhen.

Vorbringen der Parteien

115 Ohne allerdings zu leugnen, dass die in Frage stehenden Ausgaben nach Ablauf der vorgeschriebenen Fristen getätigt worden sind, führt die griechische Regierung aus, es handele sich um Zahlungen, die in vier Einzelfällen im Rahmen eines Gerichtsverfahrens oder der Durchführung besonderer Verwaltungskontrollen oder -prüfungen zur Verhinderung von Unregelmäßigkeiten bei Maßnahmen des EAGFL erfolgt seien.

116 Die Kommission trägt vor, nur außergewöhnliche Schwierigkeiten in einer großen Zahl von Fällen stellten gültige Rechtfertigungen dafür dar, die Vornahme von Kürzungen der Vorschüsse gemäß Artikel 4 der Verordnung Nr. 296/96 auszuschließen.

Würdigung durch den Gerichtshof

117 Es ist festzustellen, dass die griechische Regierung, die auf zwei Schreiben verwiesen hat, in denen die Gründe für die Verspätung bei der Zahlung wiedergegeben sind, keinen Beweis vorgelegt hat, der die Richtigkeit dieser Gründe bestätigen oder belegen könnte, dass die Verspätungen vernünftige Grenzen nicht überschritten hätten.

118 Der achte Klagegrund ist daher ebenfalls zurückzuweisen; die Klage der Hellenischen Republik ist demzufolge abzuweisen.

Kosten

119 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung der Hellenischen Republik beantragt hat und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**

2. **Die Hellenische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.**

Edward La Pergola Jann

von Bahr Rosas

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 18. September 2003.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Fünften Kammer

M. Wathelet