URTEIL DES GERICHTSHOFES (Erste Kammer)

24. Februar 2005 *

In der Rechtssache C-300/02

betreffend eine Nichtigkeitsklage gemäß Artikel 230 EG, eingereicht am 21. August 2002,

Hellenische Republik, vertreten durch I. Chalkias und G. Kanellopoulos als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch M. Condou-Durande als Bevollmächtigte, Beistand: N. Korogiannakis, dikigoros, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Griechisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten P. Jann, des Richters K. Lenaerts, der Richterin N. Colneric (Berichterstatterin) sowie der Richter E. Juhász und M. Ilešič,

Generalanwalt: P. Léger,
Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 16. September 2004,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

1 Die Hellenische Republik beantragt in ihrer Klageschrift die Nichtigerklärung der Entscheidung 2002/524/EG der Kommission vom 26. Juni 2002 zum Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zulasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, getätigter Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung (bekannt gegeben unter dem Aktenzeichen K[2002] 2281) (ABl. L 170, S. 77; im Folgenden: angefochtene Entscheidung).

2 Mit dieser Entscheidung hat die Kommission im Sektor Ackerkulturen eine „Pauschale Berichtigung [wegen] unzulängliche[r] Schlüsselkontrollen" vorgenommen und einen Betrag in Höhe von 103 513 610 Euro für die Haushaltsjahre 1996 bis 1999 von der gemeinschaftlichen Finanzierung ausgeschlossen.

3 Die spezifischen Gründe für diese finanziellen Berichtigungen sind im Zusammenfassenden Bericht AGRI 60720/2002-DE-Final über die Ergebnisse der Kontrollen im Rahmen des Rechnungsabschlusses für den EAGFL, Abteilung Garantie, gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 und Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 in Bezug auf Obst und Gemüse, Milcherzeugnisse, die Tierprämien, die landwirtschaftlichen Kulturpflanzen, die Entwicklung des ländlichen Raums und die Zahlungsfristen (im Folgenden: Zusammenfassender Bericht) zusammengefasst worden.

4 Die vorliegende Klage betrifft drei Arten von Berichtigungen:

— eine Berichtigung in Höhe von 49 385 195 Euro wegen der Diskrepanzen zwischen den erklärten Ausgaben und den mitgeteilten beihilfefähigen Flächen für die Wirtschaftsjahre 1994, 1995, 1996 und 1998;

— eine pauschale Berichtigung in Höhe von 5 % wegen der die Einrichtung des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems betreffenden Mängel für die Wirtschaftjahre 1998 und 1999, d. h. 44 591 189 Euro;

— eine pauschale Berichtigung in Höhe von 2 % wegen der von den landwirtschaftlichen Genossenschaftsverbänden vorgenommenen Einbehaltungen für die Wirtschaftsjahre 1998 und 1999, d. h. 18 200 485 Euro.

Rechtlicher Rahmen

Allgemeine Regelung

5 Artikel 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) bestimmt:

„Nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b werden die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte finanziert, die nach Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte vorgenommen werden."

6 Artikel 5 der Verordnung Nr. 729/70 regelt den Abschluss der Jahresrechnungen, die von den nationalen Stellen vorgelegt werden, die dazu befugt sind, in diesem Zusammenhang Ausgaben zu tätigen.

7 Artikel 5 Absätze 1 und 2 bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission in regelmäßigen Zeitabständen die folgenden Auskünfte, die die in Artikel 4 genannten zugelassenen

Zahlstellen sowie die Koordinierungsstellen betreffen und sich auf die von der Abteilung Garantie des EAGFL finanzierten Maßnahmen beziehen:

a) Ausgabenerklärungen und Voranschläge für den Finanzbedarf;

b) Jahresrechnungen mit den für ihren Abschluss notwendigen Auskünften sowie eine Bescheinigung über die Vollständigkeit, Genauigkeit und Richtigkeit der übermittelten Rechnungen.

(2) Die Kommission, nach Anhörung des Fondsausschusses,

...

b) schließt vor dem 30. April des auf das betreffende Haushaltsjahr folgenden Jahres die Rechnungen der zugelassenen Zahlstellen auf der Grundlage der Auskünfte gemäß Absatz 1 Buchstabe b ab.

Die Rechnungsabschlussentscheidung bezieht sich auf die Vollständigkeit, Genauigkeit und Richtigkeit der übermittelten Rechnungen.

Sie greift späteren Entscheidungen gemäß Buchstabe c nicht vor;

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.

Die Ablehnung der Finanzierung kann sich nicht auf Ausgaben beziehen, die über vierundzwanzig Monate vor dem Zeitpunkt getätigt wurden, zu dem die Kommission dem betroffenen Mitgliedstaat die Ergebnisse ihrer Überprüfungen schriftlich mitgeteilt hat. Diese Bestimmung gilt jedoch nicht für die finanziellen Auswirkungen

— der Fälle von Unregelmäßigkeiten im Sinne von Artikel 8 Absatz 2,

— der einzelstaatlichen Beihilfen oder Verstöße, deretwegen das Verfahren nach Artikel 93 oder das Verfahren nach Artikel 169 des Vertrages eingeleitet wurde."

8 Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 bestimmt:

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

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

— Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen,

— die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wiedereinzuziehen."

9 Artikel 8 Absatz 2 dieser Verordnung sieht vor:

„Erfolgt keine vollständige Wiedereinziehung, so trägt die Gemeinschaft die finanziellen Folgen der Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse; dies gilt nicht für Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse, die den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten sind.

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

10 Artikel 9 Absatz 1 dieser Verordnung lautet:

„Die Mitgliedstaaten stellen der Kommission alle für das Funktionieren des Fonds erforderlichen Auskünfte zur Verfügung und treffen alle Maßnahmen, die geeignet sind, etwaige Kontrollen — einschließlich Prüfungen an Ort und Stelle — zu erleichtern, deren Durchführung die Kommission im Rahmen der Abwicklung der gemeinschaftlichen Finanzierung als zweckmäßig erachtet.

Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission die Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit, die sie zur Durchführung der gemeinschaftlichen Rechtsakte erlassen haben, welche sich auf die Gemeinsame Agrarpolitik beziehen, sofern diese Rechtsakte finanzielle Auswirkungen für den Fonds haben."

11 Das in Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 angesprochene Schlichtungsverfahren wird durch die 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) geregelt. Gemäß Artikel 1 Absatz 1 dieser Entscheidung wird eine Schlichtungsstelle geschaffen. Nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a greift der „Standpunkt der Schlichtungsstelle ... der endgültigen Entscheidung der Kommission über den Rechnungsabschluss" nicht vor.

12 Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1663/95 der Kommission vom 7. Juli 1995 mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung Nr. 729/70 des Rates bezüglich des Rechnungsabschlussverfahrens des EAGFL, Abteilung Garantie (ABl. L 158, S. 6), bestimmt:

„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, die künftig die Beachtung der vorgenannten Vorschriften sicherstellen sollen, sowie eine Schätzung der Beträge an, die möglicherweise gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 ausgeschlossen werden. Diese Mitteilung muss auf die vorliegende Verordnung Bezug nehmen. Der Mitgliedstaat antwortet innerhalb von zwei Monaten, und die Kommission kann ihren Standpunkt dementsprechend ändern. In begründeten Fällen kann sie einer Verlängerung der Frist zur Beantwortung zustimmen.

Nach Ablauf dieser Frist führt die Kommission bilaterale Gespräche; beide Parteien versuchen einvernehmlich die zu ergreifenden Maßnahmen festzulegen. Anschließend teilt die Kommission dem Mitgliedstaat förmlich ihre Schlussfolgerungen unter Bezugnahme auf die Entscheidung 94/442/EG der Kommission mit."

13 Nach Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1663/95 sind die Entscheidungen gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 nach Prüfung der von der Schlichtungsstelle gemäß der Entscheidung 94/442 erstellten Berichte zu treffen.

14 Die Richtlinien für die Anwendung der pauschalen Berichtigungen sind im Dokument Nr. VI/5330/97 der Kommission vom 23. Dezember 1997 mit dem

Titel „Richtlinien zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen im Rahmen der Vorbereitung der Entscheidung über den Rechnungsabschluss des EAGFL-Garantie" (im Folgenden: Dokument Nr. VI/5330/97) festgelegt worden. Lassen sich anhand der durch die Untersuchung beigebrachten Informationen die der Gemeinschaft entstandenen Verluste durch eine Extrapolation dieser Verluste, mit statistischen Mitteln oder durch Bezugnahme auf andere überprüfbare Daten nicht bewerten, so kommt eine pauschale Berichtigung in Frage. Der angewendete Berichtigungssatz hängt von der Bedeutung der bei der Durchführung der Kontrollen festgestellten Mängel ab.

15 In Anhang 2 dieses Dokuments mit dem Titel „Finanzielle Auswirkungen von Mängeln der mitgliedstaatlichen Kontrollen im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EAGFL-Garantie" unterscheidet die Kommission zwei Kategorien 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."

16 Nach Anhang 2 des Dokuments Nr. VI/5330/97 wendet die Kommission bei pauschalen Berichtigungen folgende Sätze an:

„Werden 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 Verlustes 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 Verlustes 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."

Die Regelung im Bereich der landwirtschaftlichen Kulturpflanzen (Ackerkulturen)

17 Durch die Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates vom 27. November 1992 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (im Folgenden: IVKS) für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (ABl. L 355, S. 1) wurde ein neues integriertes System geschaffen, das u. a. für die finanzielle Stützungsregelung im Sektor der landwirtschaftlichen Kulturpflanzen gilt.

18 Artikel 2 dieser Verordnung lautet:

„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."

19 Nach Artikel 7 dieser Verordnung gilt das integrierte Kontrollsystem für alle Beihilfeanträge, insbesondere hinsichtlich der Verwaltungskontrollen, der Kontrollen vor Ort und gegebenenfalls der Überprüfung per Fernerkundung mit Luftaufnahmen oder über Satellit.

20 Artikel 8 der Verordnung lautet:

„(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."

21 Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3508/92 in der durch die Verordnung (EG) Nr. 2466/96 des Rates vom 17. Dezember 1996 (ABl. L 335, S. 1) geänderten Fassung bestimmt:

„(1) Das integrierte System ist anwendbar

a) ab 1. Februar 1993 hinsichtlich der Beihilfeanträge und eines alphanumerischen Systems zur Identifizierung und Registrierung von Rindern sowie des integrierten Kontrollsystems nach Artikel 7;

b) hinsichtlich der anderen in Artikel 2 genannten Komponenten spätestens ab

— 1. Januar 1998 für Österreich, Finnland und Schweden,

— 1. Januar 1997 für die übrigen Mitgliedstaaten."

22 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) sieht in Artikel 15 Absatz 3 vor:

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

23 Nach Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 3 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) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1648/95 der Kommission vom 6. Juli 1995 (ABl. L 156, S. 27) geänderten Fassung wird, wenn es sich um falsche Angaben handelt, die absichtlich oder aufgrund grober Fahrlässigkeit gemacht wurden, der betreffende Betriebsinhaber von der Gewährung der betreffenden Beihilfe für das betreffende Kalenderjahr ausgeschlossen.

Begründetheit

Zu der für die Wirtschaftsjahre 1994, 1995, 1996 und 1998 wegen der Unterschiede zwischen den jährlichen Zahlungserklärungen und den beihilfefähigen Flächen vorgenommenen Berichtigung

Zur angeblichen Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben

24 Aus dem Zusammenfassenden Bericht geht unter B.7.3.1.1 hervor, dass die Dienststellen der Kommission für die Wirtschaftsjahre 1994, 1995, 1996 und 1998 nach einem Vergleich der von der Hellenischen Republik im Rahmen ihrer jährlichen Erklärungen gemeldeten Ausgaben mit den Flächen, die nach der von den griechischen Behörden vorgelegten abschließenden Mitteilung über die Grundflächen beihilfefähig waren, enorme Abweichungen (Mehrausgaben von insgesamt 49 385 195 Euro) festgestellt haben.

— Vorbringen der Parteien

25 Die griechische Regierung vertritt die Auffassung, aufgrund einer fehlerhaften Auslegung und Anwendung des Artikels 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 in Verbindung mit Anhang 2 des Dokuments Nr. VI/5330/97 habe die Kommission angenommen, dass die zwischen den jährlichen Ausgabeerklärungen und den beihilfefähigen Ausgaben bestehenden Diskrepanzen reale Diskrepanzen und Verluste für den EAGFL darstellten. Die Kommission habe von der gemeinschaftlichen Finanzierung den entsprechenden Betrag abgezogen und diesen der Hellenischen Republik als finanzielle Berichtigung angelastet. Dieses Vorgehen begründe sie damit, dass diese Diskrepanzen rein rechnerische Folgen des Fehlens eines gemeinsamen EDV-Netzes seien und keine Beträge darstellten, die genauen von dem Mitgliedstaat unter Verstoß gegen bestimmte gemeinschaftsrechtliche Vorschriften zum Nachteil der Mittel der Gemeinschaft getätigten Ausgaben entsprächen. Es handele sich aber nicht um reale, sondern um fiktive Diskrepanzen, die die auf dem Fehlen eines einheitlichen gemeinsamen EDV-Systems beruhenden Schwächen des Verwaltungssystems widerspiegelten.

26 Die griechische Regierung macht in diesem Zusammenhang geltend,

— entweder seien Angaben nicht verlässlich und die Unterschiede zwischen ihnen daher fiktiv

— oder aber sie seien verlässlich und die Unterschiede zwischen ihnen seien real.

27 Diese beiden Hypothesen könnten in dem Sinne nicht nebeneinander Bestand haben, dass Angaben, die nicht verlässlich seien, nicht zu Unterschieden führen könnten, die real seien, wie die Kommission behaupte.

28 Außerdem bedeute das Vorliegen von Unterschieden bei den Angaben nicht notwendigerweise, dass die Zahlungen, die über die normalen ordnungsgemäßen Zahlungen hinausgingen, real seien. Dies gelte erst recht, wenn diese Angaben deshalb nicht verlässlich seien, weil ein gemeinsames kompatibles EDV-System fehle. Daraus folge, dass die Partei, die behaupte, dass die Unterschiede real seien, auch den Beweis für ihre Behauptung erbringen müsse. Die Stellungnahme der Kommission, die darin bestehe, sich lediglich auf das Vorliegen dieser Unterschiede zu berufen, entspreche diesem Erfordernis nicht.

29 Dass die geltend gemachten Diskrepanzen nicht real seien, werde im Übrigen durch die die Ernte 1997 betreffenden Untersuchungen belegt, die von den griechischen Behörden nach der bilateralen Besprechung mit den Dienststellen der Kommission am 27. März 2001 durchgeführt worden seien und deren Ergebnisse von diesen Dienststellen mit der Folge als richtig angesehen worden seien, dass ein Betrag von 24 160 441 768 GRD nicht von der gemeinschaftlichen Finanzierung im Haushaltsjahr 1997 ausgeschlossen worden sei.

30 Die Kommission trägt vor, die griechische Regierung erkenne an, dass es Abweichungen zwischen den gemäß den jährlichen Erklärungen getätigten Ausgaben und den Flächen gebe, für die nach der von den griechischen Behörden vorgelegten abschließenden Mitteilung über die Grundflächen ein Anspruch auf Zahlungen bestehe, und sie bestreite die Höhe dieser Abweichungen nicht. Die griechische Regierung lege keine anderen Angaben vor, die den Betrag der Ausgaben und die Flächen belegten und die ihres Erachtens genau und verlässlich seien.

31 Die Kommission stellt in diesem Zusammenhang fest, das auf „fiktive Abweichungen" gestützte Argument der griechischen Regierung laufe auf die Behauptung hinaus, dass entweder der Betrag, den diese nach ihrer eigenen Erklärung an die Erzeuger gezahlt habe, nicht richtig sei oder dass die Flächen, die sie als beihilfefähig gemeldet habe, nicht richtig seien oder dass beide Angaben falsch seien. Was auch immer das damit vorgebrachte Argument sein möge, es sei Sache der Hellenischen Republik, den Dienststellen der Kommission die „richtigen" Zahlen vorzulegen.

— Würdigung durch den Gerichtshof

32 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass der EAGFL nur die nach Gemeinschaftsvorschriften vorgenommenen Interventionen im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte finanziert (vgl. u. a. Urteile vom 6. März 2001 in der Rechtssache C-278/98, Niederlande/Kommission, Slg. 2001, I-1501, Randnr. 38, und vom 8. Mai 2003 in der Rechtssache C-349/97, Spanien/Kommission, Slg. 2003, I-3851, Randnr. 45).

33 Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass es Sache der Kommission ist, das Vorliegen einer Verletzung der Regeln der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte nachzuweisen (vgl. u. a. Urteil vom 19. Februar 1991 in der Rechtssache C-281/89, Italien/Kommission, Slg. 1991, I-347, Randnr. 19). Folglich muss die Kommission ihre Entscheidung rechtfertigen, mit der sie feststellt, dass der betroffene Mitgliedstaat keine oder mangelhafte Kontrollen durchgeführt hat (vgl. Urteil Spanien/Kommission, Randnr. 46).

34 Die Kommission ist jedoch nicht verpflichtet, die Unzulänglichkeit der von den nationalen Verwaltungen durchgeführten Kontrollen umfassend darzulegen, sondern braucht nur glaubhaft zu machen, dass an diesen Kontrollen oder diesen Zahlen berechtigte Zweifel bestehen (vgl. Urteil vom 21. Januar 1999 in der Rechtssache C-54/95, Deutschland/Kommission, Slg. 1999, I-35, Randnr. 35).

35 Der betroffene Mitgliedstaat kann die Feststellungen der Kommission nur dadurch erschüttern, dass er seine Behauptungen auf Umstände stützt, mit denen das Vorhandensein eines zuverlässigen und funktionierenden Kontrollsystems nachgewiesen wird. Gelingt dem Mitgliedstaat der Nachweis, dass die Feststellungen der Kommission unzutreffend sind, nicht, so können diese Feststellungen ernsthafte Zweifel begründen, ob ein angemessenes und wirksames System von Maßnahmen zur Überwachung und Kontrolle eingeführt worden ist (vgl. Urteil vom 28. Oktober 1999 in der Rechtssache C-253/97, Italien/Kommission, Slg. 1999, I-7529, Randnr. 7).

36 Diese Erleichterung der Beweislast der Kommission beruht darauf, dass der Mitgliedstaat am besten in der Lage ist, die für den Rechnungsabschluss des EAGFL erforderlichen Angaben beizubringen und nachzuprüfen, so dass es ihm obliegt, die Richtigkeit seiner Kontrollen oder seiner Zahlen eingehend und vollständig nachzuweisen und so gegebenenfalls die Fehlerhaftigkeit der Feststellungen der Kommission darzutun (Urteile Deutschland/Kommission, Randnr. 35, und Niederlande/Kommission, Randnr. 41).

37 Anhand dieser Erwägungen sind die Beweismittel zu prüfen, die die griechische Regierung gegenüber den Feststellungen vorgelegt hat, auf die die Kommission die angefochtene Entscheidung gestützt hat.

38 Unstreitig besteht eine Abweichung zwischen den gemäß den jährlichen Erklärungen getätigten Ausgaben und den Flächen, für die nach der als Grundlage für die Zahlungen dienenden abschließenden Mitteilung über die Fläche, die der Kommission von den griechischen Behörden vorgelegt worden ist, Zahlungen geleistet werden können.

39 Die Kommission hat dadurch, dass sie auf der Grundlage der von der griechischen Regierung vorgelegten widersprüchlichen Zahlen die Ordnungsmäßigkeit der getätigten Beihilfezahlungen in Frage stellt, glaubhaft gemacht, dass berechtigte Zweifel bestehen.

40 Demzufolge war es Sache der griechischen Behörden, eingehend und vollständig nachzuweisen, dass diese Zahlungen nicht unter Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht vorgenommen worden sind.

41 Entgegen der Auffassung der griechischen Regierung ist es folglich nicht Sache der Kommission, den Beweis dafür zu erbringen, dass die festgestellten Unterschiede real sind, indem sie verlässliche Angaben über die beihilfefähige Fläche vorlegt.

42 Die griechische Regierung hat nicht dargetan, dass die Zahlungen nicht über diejenigen hinausgegangen sind, die den Flächen entsprechen, für die die streitigen Beihilfen gewährt werden können. Sie hat sich auf die Behauptung beschränkt, dass das Vorliegen widersprüchlicher Angaben nicht notwendigerweise bedeute, dass die vorgenommenen Zahlungen tatsächlich über die normalen ordnungsgemäßen Zahlungen hinausgegangen seien.

43 Nach alledem ist es der griechischen Regierung nicht gelungen, die Feststellungen der Kommission in Bezug auf die Unterschiede zwischen den jährlichen Erklärungen über Zahlungen und den beihilfefähigen Flächen zu entkräften.

Zur angeblichen Vornahme einer zweiten finanziellen Berichtigung aus denselben Gründen

— Vorbringen der Parteien

44 Die griechische Regierung macht geltend, pauschale Berichtigungen seien aus denselben Gründen bereits für die Ernten der Jahre 1994, 1995 und 1996

vorgenommen worden. Pauschale finanzielle Berichtigungen seien gegenüber der Hellenischen Republik bereits wegen der Mängel des IVKS während des Zeitraums, der den Ernten der Jahre 1994, 1995, 1996 und 1998 entspreche, im Sektor Ackerkulturen mit 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) vorgenommen worden. Diese pauschalen finanziellen Berichtigungen zu Lasten dieses Mitgliedstaats hätten sich zum einen auf 2 % für die 1994 und zum anderen, was die Ernten der Jahre 1995, 1996 und 1997 angehe, auf 5 % der erklärten Ausgaben für die Anträge belaufen, die Gegenstand einer Kontrolle vor Ort gewesen seien, und auf 2 % für diejenigen, die Gegenstand einer Kontrolle per Fernerkundung gewesen seien. Diese Berichtigungen seien wegen Unzulänglichkeiten und Verspätungen bei der Errichtung des IVKS vorgenommen worden. Zu diesen Unzulänglichkeiten des IVKS gehöre das Fehlen eines gemeinsamen Systems für die EDV-Erfassung. Demzufolge sei davon auszugehen, dass die für die oben genannten Ernten vorgenommenen pauschalen finanziellen Berichtigungen auch das Fehlen eines gemeinsamen Systems für die EDV-Erfassung abdeckten, was die Vornahme einer zweiten finanziellen Berichtigung aus demselben Grund nicht zulasse.

45 Die griechische Regierung vertritt außerdem die Auffassung, die in Bezug auf die Ernte von 1997 festgestellten Diskrepanzen seien von der vorliegenden finanziellen Berichtigung ausgeschlossen worden, ohne dass klar festgestellt worden sei, warum die für das Wirtschaftsjahr 1997 festgestellten Unterschiede in Höhe von 77 Millionen Euro nicht von der gemeinschaftlichen Finanzierung ausgeschlossen worden seien. Die Kommission gebe deutlich zu verstehen, dass die in den anderen Erntejahren festgestellten Diskrepanzen mit Ausnahme des Jahres 1997 auf andere Gründe zurückzuführen seien als das Fehlen eines gemeinsamen EDV-Netzes. Um der Kommission zu folgen, müsse man tatsächlich von dem am wenigsten überzeugenden Szenario ausgehen, wonach, während die für die Wirtschaftsjahre 1994, 1995 und 1996 festgestellten Unterschiede real seien, tatsächlich Zahlungen über die gemeinschaftlichen Zahlungen hinaus vorgenommen worden seien, wohingegen für das Wirtschaftsjahr 1997 die gleichen Unterschiede auf das Fehlen eines gemeinsamen kompatiblen EDV-Systems zurückzuführen seien. Die letztgenannten Unterschiede seien demzufolge nicht real, und die entsprechenden Beträge würden folglich nicht von der gemeinschaftlichen Finanzierung ausgeschlossen. Danach, im Wirtschaftsjahr 1998, seien die festgestellten Unterschiede aber erneut real, und es seien Zahlungen über die ordnungsgemäßen Zahlungen hinaus vorgenommen worden.

46 Die griechische Regierung folgert daraus, dass die angefochtene Entscheidung gemäß Artikel 253 EG wegen fehlender Begründung oder zumindest wegen unzulänglicher Begründung aufgrund eines Tatsachenirrtums, fehlerhafter Beurteilung des Sachverhalts und Nichtberücksichtigung von ausschlaggebenden Gesichtspunkten für nichtig zu erklären sei und, hilfsweise, dass diese Entscheidung in der Weise abgeändert werden müsse, dass die den oben angesprochenen Diskrepanzen entsprechenden Beträge nicht von der gemeinschaftlichen Finanzierung ausgeschlossen würden.

47 Die Kommission widerspricht der Auffassung der griechischen Regierung, dass eine doppelte finanzielle Berichtigung für dieselben Ernten und aus denselben Gründen vorliege. Die vorhergehenden Berichtigungen seien auf die Risiken von Verlusten für den EAGFL gestützt, die sich aus einer Gesamtheit von Unzulänglichkeiten ergäben, die in Griechenland im Zahlungs- und Kontrollsystem auf der Grundlage des Dokuments VI/5330/97 festgestellt worden seien. In der Folge hätten die Dienststellen der Kommission von der Hellenischen Republik nach 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) und dem Anhang VIII dieser Verordnung Angaben über die Ernten der Jahre 1994 und 1996 erhalten, die es ihnen ermöglicht hätten, Vergleiche zwischen den beihilfefähigen Flächen und den erfolgten Zahlungen vorzunehmen und festzustellen, dass es erhebliche Unterschiede und reale Verluste für den EAGFL gegeben habe. Die neuerliche Berichtigung stütze sich also auf die Feststellung bestimmter Abweichungen, die zu nicht ordnungsgemäßen Ausgaben geführt hätten.

48 Was die Ernte von 1997 angeht, unterstreicht die Kommission, dass die griechische Regierung Angaben und Erklärungen vorgelegt habe, die es ihr ermöglicht hätten, die finanziellen Auswirkungen und die konkret festgestellten Probleme getrennt zu beurteilen. Derartige Angaben hätten auch für die folgenden Jahre vorgelegt werden müssen. Es sei aber in diesem Zusammenhang keine Erklärung oder Information vorgelegt worden. Dass im Jahr 1997 keine Abweichung festgestellt worden sei, lasse ohne weitere Informationen nicht den Schluss zu, dass es, was die Jahre 1994, 1995, 1996 und 1998 angehe, keine Abweichungen gegeben habe.

— Würdigung durch den Gerichtshof

49 Vorab ist festzustellen, dass die Rüge, die auf einen Begründungsmangel der angefochtenen Entscheidung in Bezug auf die angebliche doppelte finanzielle Berichtigung gestützt ist, von der griechischen Regierung nicht als ein unabhängiger Klagegrund geltend gemacht wird, sondern vielmehr gegen die Gesamtheit der Beurteilung der Kommission gerichtet ist. Diese Rüge ist daher nicht getrennt zu prüfen.

50 Wie in Randnummer 32 des vorliegenden Urteils ausgeführt, finanziert der EAGFL nur die nach Gemeinschaftsvorschriften vorgenommenen Interventionen im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte. Die Kommission ist nicht verpflichtet, das Bestehen eines Schadens nachzuweisen, sondern kann sich darauf beschränken, ernsthafte Indizien hierfür anzugeben (Urteil Spanien/Kommission, Randnr. 146).

51 Im vorliegenden Fall ist, was die Zahlungen angeht, die nicht auf beihilfefähige Flächen gestützt sind, unstreitig, dass derartige Indizien von der Kommission vorgelegt worden sind und dass die griechische Regierung die Ordnungsmäßigkeit dieser Zahlungen nicht hat nachweisen können.

52 Was die Ernte 1997 angeht, vertritt die Kommission zu Recht die Auffassung, dass der Umstand, dass für dieses Jahr keine Abweichung festgestellt worden ist, als solcher ohne weitere Informationen nicht den Schluss zulässt, dass es in den anderen Jahren keine Abweichungen gegeben hat.

53 Die bereits für die Ernten 1994, 1995 und 1996 vorgenommenen Berichtigungen sind wegen einer Unzulänglichkeit des IVKS erfolgt und haben pauschalen Charakter, während die hier streitigen Berichtigungen nicht pauschal, sondern ausgehend von einer genauen Ermittlung der Verluste vorgenommen worden sind.

54 Gewiss kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass die im Jahr 1994 und in den folgenden Jahren festgestellten Risiken, die die Kommission dazu veranlasst haben, eine pauschale Berichtigung zu verfügen, bereits das Risiko eingeschlossen haben, das mit den Abweichungen zwischen den beihilfefähigen Flächen und den vorgenommenen Beihilfezahlungen verbunden ist.

55 Die Kommission hat jedoch eingehend dargetan, dass die im Rahmen der vorangehenden Jahre vorgenommenen Berichtigungen nicht durch ein derartiges Risiko, sondern durch andere spezifische Gründe motiviert waren.

56 Für das Jahr 1994 geht aus dem Zusammenfassenden Bericht unter B.7.3.1.5 hervor, dass die für dieses Jahr vorgenommene Berichtigung sich nur auf Nebenaspekte des Kontrollsystems bezog und das Fehlen eines kompatiblen gemeinsamen EDV-Systems, das die Rechtfertigung der vorliegenden finanziellen Berichtigung darstellt, nicht erfasste.

57 Die für die Wirtschaftsjahre 1995 und 1996 vorgenommenen Berichtigungen hingen mit den in Bezug auf die Kontrollen vor Ort festgestellten Mängeln zusammen und waren nicht durch das Fehlen des kompatiblen gemeinsamen EDV-Systems motiviert. Wie die Kommission in ihrer Klagebeantwortung vorträgt, ohne dass die griechische Regierung ihr widersprochen hat, betrafen die für die Wirtschaftsjahre 1995 und 1996 vorgenommenen Berichtigungen nämlich u. a. Unzulänglichkeiten, die mit Verzögerungen bei der Durchführung der Kontrollen per Fernerkundung und der Kontrollen vor Ort sowie mit dem Fehlen eines Flurbuchs und von Gegenkontrollen zusammenhingen.

58 Diese Feststellungen sind von der griechischen Regierung, die im Einzelnen vorträgt, dass zu den beanstandeten Unzulänglichkeiten auch das Fehlen eines gemeinsamen EDV-Erfassungssystems gehört habe, nicht entkräftet worden.

59 Nach der Entscheidung 2000/449 war die für die Haushaltsjahre 1996-1998 vorgenommene Berichtigung durch das Risiko von Verlusten für den EAGFL infolge der „Mängel bei der Umsetzung des IVKS" begründet.

60 Zwar ist nach Artikel 2 der Verordnung Nr. 3508/92 ein gemeinsames System der EDV-Erfassung ein Bestandteil des IVKS, doch hat dieses noch mehrere andere Bestandteile. Das IVKS umfasst nämlich auch Verwaltungskontrollen, Kontrollen vor Ort und, gegebenenfalls, Überprüfungen per Fernerkundung mit Luftaufnahmen oder über Satellit.

61 Die durch die Entscheidung 2000/449 verfügten Berichtigungen sind folglich auf eine Gesamtheit von Unzulänglichkeiten gestützt. Die festgestellte Abweichung zwischen den vorgenommenen Zahlungen und den beihilfefähigen Flächen war als solche bei den früheren Berichtigungen nicht berücksichtigt worden.

62 Die Rüge, dass eine doppelte finanzielle Berichtigung für dieselben Zeiträume und aus denselben Gründen vorgenommen worden sei, ist daher zurückzuweisen.

Zur angeblichen Unzuständigkeit der Kommission ratione temporis

— Vorbringen der Parteien

63 Die griechische Regierung trägt hilfsweise vor, nach Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 könne eine Ablehnung der Finanzierung sich nicht auf

Ausgaben beziehen, die mehr als 24 Monate vor dem Zeitpunkt getätigt worden seien, zu dem die Kommission dem betroffenen Mitgliedstaat die Ergebnisse ihrer Überprüfungen schriftlich mitgeteilt habe.

64 Gemäß Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1663/95 setze das Recht der Kommission, während der Dauer des Zeitraums, der 24 Monate vor der schriftlichen Mitteilung der Ergebnisse der Kontrolle an den betroffenen Mitgliedstaat beginne, finanzielle Berichtigungen vorzunehmen, voraus, dass diese schriftliche Mitteilung der während der Kontrolle durchgeführten Überprüfungen auch eine Schätzung der Ausgaben enthalte, die nach Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 ausgeschlossen werden könnten. Eine Mitteilung der Ergebnisse der Kontrolle, die eine solche Schätzung der Ausgaben, die ausgeschlossen werden könnten, nicht enthalte, erfülle folglich die vorgeschriebenen rechtlichen Voraussetzungen nicht.

65 Die vorliegende finanzielle Berichtigung könne sich daher nicht auf die Ernten der Jahre 1994 bis 1996 und 1998 erstrecken, da sie sich gemäß diesem Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c nicht auf Ausgaben beziehen könne, die mehr als 24 Monate vor der offiziellen Mitteilung der Schlussfolgerungen der Kommission in Bezug auf die Ergebnisse der Kontrollen getätigt worden seien, die von den Dienststellen der Kommission im Rahmen der unter den Nummern 214/99, 219/99 und 1/2000 registrierten Untersuchungen durchgeführt worden seien.

66 Die Kommission entgegnet, die Hellenische Republik könne keinen Nutzen daraus ziehen, da sie selbst der Kommission die richtigen Angaben über diese Jahre nicht rechtzeitig vorgelegt habe. Die Dienststellen der Kommission hätten in einem ständigen Dialog über die streitigen Abweichungen mit den griechischen Behörden gestanden. Die Kommission nennt in diesem Zusammenhang u. a. ihr Schreiben vom 23. Juni 1998 (Nr. VI/25149, griechische Fassung: EL 32539 vom 24. August 1998), in dem sie die griechischen Behörden von ihrer Absicht unterrichtet habe, bestimmte Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung auszuschließen. In ihrem Schreiben vom 5. Februar 2001 (Nr. VI/003644) habe die Kommission angegeben, dass sie die Absicht habe, den Ausschluss der Ausgaben vorzuschlagen, die den Anbauflächen für die Jahre 1994 bis 1998 nicht entsprochen hätten.

— Würdigung durch den Gerichtshof

67 Nach Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c Unterabsatz 5 der Verordnung Nr. 729/70 kann eine „Ablehnung der Finanzierung ... sich nicht auf Ausgaben beziehen, die über vierundzwanzig Monate vor dem Zeitpunkt getätigt wurden, zu dem die Kommission dem betroffenen Mitgliedstaat die Ergebnisse ihrer Überprüfungen schriftlich mitgeteilt hat".

68 Die Verordnung Nr. 1663/95, die die Durchführungsverordnung zur Verordnung Nr. 729/70 ist, präzisiert in Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 1 den Inhalt dieser schriftlichen Mitteilung, mit der die Kommission das Ergebnis ihrer Überprüfungen den Mitgliedstaaten mitteilt (vgl. Urteil vom 24. Januar 2002 in der Rechtssache C-170/00, Finnland/Kommission, Slg. 2002, I-1007, Randnr. 26).

69 Danach muss die Mitteilung die zu treffenden Korrekturmaßnahmen, die künftig die Beachtung der betreffenden Vorschriften sicherstellen sollen, sowie eine Schätzung der Beträge, die möglicherweise ausgeschlossen werden, angeben und auf die Verordnung Nr. 1663/95 Bezug nehmen.

70 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes muss die Kommission im Rahmen ihrer Beziehungen zu den Mitgliedstaaten die Bedingungen erfüllen, die sie für sich selbst mit Durchführungsverordnungen aufgestellt hat (Urteil Finnland/Kommission, Randnr. 34). Denn die Nichterfüllung dieser Bedingungen kann, je nachdem, wie erheblich sie ist, der Verfahrensgarantie, die Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 mit der zeitlichen Begrenzung der Ausgaben, deren Finanzierung vom EAGFL abgelehnt werden kann, den Mitgliedstaaten gewährt, ihren Inhalt nehmen (vgl. u. a. Urteil vom 13. Juni 2002 in der Rechtssache C-158/00, Luxemburg/Kommission, Slg. 2002, I-5373, Randnr. 24).

71 Es ist daher zu prüfen, inwieweit das Schreiben vom 23. Juni 1998 den in Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1663/95 aufgestellten Voraussetzungen entspricht.

72 In diesem Schreiben setzte die Kommission die griechischen Behörden unter Bezugnahme auf Artikel 8 der Verordnung Nr. 1663/95 von ihrer Absicht in Kenntnis, einen Teil der in einem Zeitraum von höchstens 24 Monaten vor dem förmlichen Eingang dieses Schreibens gemäß Artikel 7 Absatz 1 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) gemeldeten Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung auszuschließen.

73 Was die Schätzung der Ausgaben angeht, teilte die Kommission den griechischen Behörden mit, dass dieser Teil der Ausgaben auf der Grundlage der auf diesem Gebiet anwendbaren Vorschriften zu bestimmen sei.

74 Aus der Rechtsprechung geht hervor, dass der Begriff „Schätzung" der Ausgaben in Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1663/95, wie seine Entsprechungen in den verschiedenen Sprachfassungen, so auszulegen ist, dass eine Bezifferung des Betrages der entsprechenden Ausgaben nicht notwendig ist und dass es genügt, die Einzelheiten anzugeben, die die Berechnung dieses Betrages zumindest annähernd ermöglichen (vgl. u. a. Urteil vom 13. September 2001 in der Rechtssache C-375/99, Spanien/Kommission, Slg. 2001, I-5983, Randnr. 16).

75 Diese Wortlautauslegung wird dadurch bestätigt, dass der Mitgliedstaat am besten in der Lage ist, die für den Rechnungsabschluss des EAGFL erforderlichen Angaben beizubringen und nachzuprüfen, worauf in Randnummer 36 des vorliegenden Urteils hingewiesen worden ist.

76 Im vorliegenden Fall wird in dem diesem Schreiben vom 23. Juni 1998 als Anlage beigefügten Kontrollbericht mit der Überschrift „Kontrollbericht über den Rechnungsabschluss des EAGFL — Abteilung Garantie — Ackerkulturen — Ernten 1996 und 1997" in den Nummern 1.3.2, 3.7 und 3.8 ausdrücklich darauf Bezug genommen, dass die erhaltenen Angaben gezeigt hätten, dass es unmöglich sei, die aus den EDV-Daten hervorgegangenen Gesamtbeträge mit den dem EAGFL während des gleichen Zeitraums gemeldeten Ausgaben zu vereinbaren, und dass wesentliche Daten fehlten. Es wurden erhebliche Unterschiede festgestellt.

77 Diese Informationen genügen aber nicht, um eine „Schätzung" im Sinne von Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1663/95 darzustellen. In dem Bericht werden zahlreiche Kritikpunkte in Bezug auf die bei der Errichtung des IVKS festgestellten Mängel und die im Rahmen der Ernten von 1996 und 1997 aufgedeckten Funktionsstörungen genannt. In dem Schreiben wird nicht angegeben, dass die Kommission eine nicht pauschale Berichtigung beabsichtigte. Was diese beiden Ernten angeht, waren die griechischen Behörden daher nicht in der Lage, die Höhe der eventuellen Berichtigungen auch nur annähernd zu berechnen. Außerdem wurden die Ernten von 1994 und 1995 weder in diesem Schreiben noch in dem als Anlage beigefügten Bericht angesprochen.

78 Das Schreiben vom 23. Juni 1998 stellt daher keine Mitteilung im Sinne von Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1663/95 dar.

79 Auch im Schreiben vom 13. Juni 2000 wird die Art der beabsichtigten Berichtigung nicht genannt.

80 Die erste Mitteilung der Kommission, die im vorliegenden Fall den Anforderungen dieser Vorschrift entspricht, ist das Schreiben vom 20. August 2001.

81 Die Kommission muss sich die in Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c Unterabsatz 5 der Verordnung Nr. 729/70 vorgesehene Frist entgegenhalten lassen und kann sich nicht darauf berufen, dass die griechischen Behörden bei der Aufklärung der festgestellten Abweichungen nicht ausreichend mitgewirkt hätten. Nichts hindert die Kommission nämlich daran, in der in dieser Vorschrift vorgesehenen Mitteilung eine Schätzung der Verluste im Wege der Extrapolation ausgehend von diesen Abweichungen vorzunehmen.

82 Die angefochtene Entscheidung ist folglich insoweit für nichtig zu erklären, als sie von der gemeinschaftlichen Finanzierung Ausgaben ausschließt, die von der Hellenischen Republik im Sektor Ackerkulturen vor dem 20. August 1999 getätigt worden sind, soweit diese Ausgaben von der Berichtigung wegen der Diskrepanzen zwischen den gemeldeten Ausgaben und den mitgeteilten beihilfefähigen Flächen erfasst sind.

Zu der für die Wirtschaftsjahre 1998 und 1999 wegen der Mängel bei der Einrichtung des IVKS vorgenommenen pauschalen Berichtigung in Höhe von 5 %

83 Die Kommission legt im Zusammenfassenden Bericht unter B.7.3.1.1 im Einzelnen dar, dass die Hellenische Republik das IVKS noch nicht eingerichtet habe.

Vorbringen der Parteien

84 Die Hellenische Republik trägt zunächst vor, der Prozentsatz der vor Ort vorgenommenen Kontrollen sei doppelt so hoch gewesen wie der in der Verordnung Nr. 3887/92 vorgesehene Satz von 5 %. Im Jahr 1998 habe er sich auf 13,55 % der Beihilfeanträge belaufen. Diese Tatsache habe in Verbindung mit der Zersplitterung

der Flächen und der großen Zahl der eingereichten Beihilfeanträge die Forderung der Kommission nach einer Erhöhung des Kontrollsatzes zum einen überflüssig und zum anderen in Anbetracht der erheblichen administrativen und finanziellen Aufwendungen, die eine derartige Erhöhung mit sich gebracht habe, missbräuchlich gemacht. Die Verspätungen bei der Durchführung dieser Kontrollen, vor allem nach der Ernte, hätten eine wirksame Identifizierung der Anbauflächen, sei es auch nach der Ernte, dank der noch in gutem Zustand vorhandenen Anbaureste, wegen der erhöhten Temperatur und der Trockenheit nicht verhindert. Sowohl der Prozentsatz als auch die Qualität der Kontrollen seien folglich zufrieden stellend gewesen.

85 Die festgestellten Abweichungen zwischen den den Dienststellen der Kommission gemeldeten und den mit Methoden der Fernerkundung durchgeführten Kontrollen seien nicht real und auf Fehler zurückzuführen, zu denen es bei der Computererfassung der Daten gekommen sei.

86 Außerdem sei zur Qualität der Kontrollen per Fernerkundung anzumerken, dass in den Jahren 1998 und 1999 die Toleranz von +/– 6,2 m gemäß dem von der Gemeinsamen Forschungsstelle (Ispra) ausgearbeiteten Lastenheft angewendet worden sei und dass diese Vorgehensweise in Griechenland wegen der Zersplitterung der Flächen nicht zufrieden stellend funktioniert habe. Eine Pilotmaßnahme zur Festlegung der optimalen Toleranz habe später gezeigt, dass die optimale Toleranz für Griechenland +/– 3 m betrage, und diese Toleranz werde seit dem Jahr 2000 angewendet. Es sei davon auszugehen, dass eventuell festgestellte Mängel nicht so schwerwiegend seien, dass sie den EAGFL Risiken finanzieller Verluste ausgesetzt hätten.

87 Was die noch nicht abgeschlossene Anlegung des Flurbuchs und die damit zusammenhängende Schwierigkeit der Identifizierung der landwirtschaftlichen Parzellen angehe, sei anzumerken, dass die griechischen Behörden im Rahmen der Schaffung einer kartografischen Grundlage für das IVKS in Zusammenarbeit mit

den zuständigen Dienststellen der Europäischen Union und der Gemeinsamen Forschungsstelle (Ispra) schon 1994 mit der Arbeit daran begonnen hätten, damit die Erklärungen des IVKS zu etwa 90 % erfasst würden. Diese Arbeit habe die Erstellung von Orthofotografien und Diapositiven von Einheiten eingeschlossen und sei im Jahr 1997 abgeschlossen worden, während sie im Jahr 1998 in einigen Bezirken des Landes erprobt worden sei. Sie sei in vollem Umfang 1999 angewendet worden und habe etwa 75 % der landwirtschaftlichen Parzellen des IVKS erfasst.

88 Nach alledem und vor allem in Anbetracht des Grades der Fertigstellung der Anlegung der Weinbaukartei und der Ölkartei, nämlich 75 %, und der Aussicht, dass der Abschluss der Anlegung dieser Karteien unmittelbar bevorstehe, machen die griechischen Behörden geltend, der Umstand, dass diese noch nicht vollständig angelegt seien, stelle keinen schwerwiegenden Mangel dar, aus dem sich für die Gemeinschaftsmittel ein reales Verlustrisiko ergebe.

89 Was schließlich das Fehlen von Sanktionen und das Nichtbestehen eines geeigneten Kontrollsystems angehe, seien zum einen die in Artikel 9 der Verordnung Nr. 3887/92 vorgesehenen Sanktionen in den Fällen, in denen Flächen als bewässert gemeldet worden seien, obwohl die Erzeuger dafür keinen Beweis erbracht hätten, mit der Begründung nicht angewandt worden, dass es die Kulturen gegeben habe, dass es sich nicht um eine absichtlich falsche Erklärung gehandelt habe und dass derartige Sanktionen auf jeden Fall erst vom Jahr 2000 an, als eine erhebliche gesonderte Fläche zum Anbau von Mais geschaffen worden sei, angewendet würden.

90 Aus diesen Gründen vertritt die griechische Regierung die Auffassung, dass die Strukturen und das nationale Kontrollsystem sich im Verhältnis zum vorherigen Zustand verbessert hätten und dass die vorgenommene pauschale finanzielle Berichtigung in Höhe von 5 % unverhältnismäßig sei. Der gleiche Berichtigungssatz sei für die vorangehenden Ernten angewendet worden.

91 Die Kommission macht geltend, im Jahr 1998 sei in einer erheblichen Zahl von Regionen ein hoher Prozentsatz von erheblichen Unregelmäßigkeiten festgestellt worden. Die griechischen Behörden hätten während dieses Jahres jedoch keine zusätzlichen Kontrollen durchgeführt, und der Prozentsatz der überprüften Anträge

im Jahr 1999 sei entgegen Artikel 9 der Verordnung Nr. 3887/92 nicht gestiegen. Für die Jahre 1999 und 2000 seien die griechischen Behörden nicht in der Lage gewesen, die statistischen Angaben über die Kontrollen vorzulegen, da die Computersoftware, die die zentralisierten statistischen Daten enthalte, noch nicht in Betrieb gewesen sei.

92 Darüber hinaus führt die Kommission Mängel in Bezug auf die Prozentsätze und die Qualität der Kontrollen per Fernerkundung, die Qualität der klassischen vor Ort durchgeführten Kontrollen, das System der Identifizierung der landwirtschaftlichen Parzellen, die Kontrollen der bewässerten Anbauflächen und die Gesamtüberwachung der Verfahren an.

93 Die griechische Regierung erkenne alle Schlussfolgerungen aus den Kontrollen sowie die festgestellten Abweichungen und die Unzulänglichkeiten des Systems und der Kontrollen an und räume sie ein. Sie erkenne insbesondere an, dass die Zahl der Kontrollen 1999 nicht zugenommen habe, dass die gemeldete Zahl der Kontrollen per Fernerkundung unrichtig gewesen sei und dass die Kontrollen vor Ort verspätet, ja sogar nach der Ernte durchgeführt worden seien, dass die zugelassene Toleranz von 6,2 m für die Luftbildfotografie der Situation der in Griechenland angetroffenen kleinen Anbauflächen nicht angepasst sei, dass die Anlegung des Flurbuchs während des betroffenen Zeitraums keineswegs abgeschlossen gewesen sei und dass die in Artikel 9 der Verordnung Nr. 3887/92 vorgesehenen Sanktionen wegen willkürlicher Auslegungen dieser Vorschrift nicht verhängt worden seien.

94 In Anbetracht des Ausmaßes der Lücken des Kontrollsystems während des streitigen Zeitraums und des darauf beruhenden hohen Verlustrisikos für den EAGFL sei die Berichtigung in Höhe von 5 % als gerechtfertigt anzusehen.

Würdigung durch den Gerichtshof

95 Nach der in den Randnummern 33 bis 35 des vorliegenden Urteils zitierten Rechtsprechung war es Sache der griechischen Regierung, nachzuweisen, dass die

Hellenische Republik für die Wirtschaftsjahre 1998 und 1999 ein verlässliches und wirksames Kontrollsystem angewandt hatte und dass die von der Kommission nach den von deren Dienststellen durchgeführten materiellen Überprüfungen erhobenen Rügen nicht begründet waren.

96 Was die Errichtung des IVKS angeht, bestreitet die griechische Regierung nicht, dass die in den Artikeln 2 und 3 der Verordnung Nr. 3508/92 vorgesehene informatisierte Datenbank innerhalb der gesetzten Frist nicht geschaffen worden ist und während der hier betroffenen Wirtschaftsjahre nicht in Betrieb war. Sie macht lediglich geltend, dass die Strukturen und das nationale Kontrollsystem gegenüber dem vorherigen Zustand verbessert worden seien und dass die Tatsachen, auf die sich die Kommission berufe, keinen schwerwiegenden Mangel darstellten, aus dem sich ein reales Verlustrisiko für die Mittel der Gemeinschaft ergebe.

97 In diesem Zusammenhang ist auf die Bedeutung der Errichtung des IVKS hinzuweisen, ohne dass die Frage der Qualität der Kontrollen per Fernerkundung oder des Prozentsatzes der vor Ort durchgeführten Kontrollen im Einzelnen geprüft zu werden brauchte. Die Identifizierung der landwirtschaftlichen Parzellen — die in Griechenland noch nicht vollständig abgeschlossen ist — stellt nämlich schon für sich allein einen entscheidenden Bestandteil der ordnungsgemäßen Anwendung einer flächengebundenen Regelung dar. Das Fehlen eines verlässlichen Systems der Identifizierung der Parzellen bringt als solches ein hohes Risiko eines Schadens für den Gemeinschaftshaushalt mit sich.

98 Zu in der Verordnung Nr. 3887/92 vorgesehenen Sanktionen genügt die Feststellung, dass Erzeuger ihre Flächen als bewässert gemeldet haben, ohne den Beweis dafür erbringen zu können. Die hierfür in Artikel 9 Absatz 2 dieser Verordnung vorgesehene Sanktion besteht darin, die betroffenen Parzellen von der gemeinschaftlichen Finanzierung auszuschließen. Entgegen dem Vorbringen der griechischen Regierung war diese Sanktion auf die hier betroffenen Haushaltsjahre bereits anwendbar.

99 Wenn auch Verbesserungen festzustellen sind, kann die griechische Regierung nicht geltend machen, aufgrund dieser Feststellung und in Anbetracht dessen, dass früher bereits ein Berichtigungssatz von 5 % angewendet worden sei, müsse der Satz der

vorzunehmenden Berichtigungen verringert werden. Trotz dieser Verbesserungen, so anerkennenswert sie auch sein mögen, war das Risiko eines Schadens für den EAGFL nämlich sehr hoch, und zwar seit dem Ablauf der für die Einrichtung des IVKS gesetzten Frist, d. h. seit dem 1. Januar 1997, so dass die für die Jahre davor festgesetzte Berichtigung von 5 % als milde angesehen werden könnte.

100 Die für die Jahre 1998 und 1999 vorgenommenen pauschalen Berichtigungen in Höhe von 5 % entsprechen folglich den von der Kommission im Dokument VI/5330/97 aufgestellten Richtlinien.

Zu der pauschalen Berichtigung in Höhe von 2 %, die für die Wirtschaftsjahre 1998 und 1999 wegen des von den landwirtschaftlichen Genossenschaftsverbänden praktizierten Einbehalts vorgenommen worden ist

101 Aus dem Zusammenfassenden Bericht geht unter B.7.3.1.5 hervor, dass die landwirtschaftlichen Genossenschaftsverbände in den Jahren 1998 und 1999 etwa 2 % des Betrages der den Landwirten gezahlten Beihilfe automatisch einbehalten haben, um ihre Verwaltungskosten zu decken.

Vorbringen der Parteien

102 Die griechische Regierung macht geltend, der nationale rechtliche Rahmen lasse den Einbehalt seit den streitigen Ernten nicht mehr zu. Das Urteil vom 11. Januar 2001 in der Rechtssache C-247/98 (Griechenland/Kommission, Slg. 2001, I-1), nach dem ein derartiger Einbehalt verboten sei, beziehe sich ausdrücklich auf Einbehaltungen vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes Nr. 2538/97, d. h. dem

1. Dezember 1997. Durch Artikel 37 dieses Gesetzes sei dem Artikel 2 des Gesetzes Nr. 1409/83 ein Absatz 2 hinzugefügt worden; dieser sehe vor: „Der Einbehalt des im vorstehenden Absatz vorgesehenen Betrages betrifft nicht die Beträge, die zu Lasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) gehen, soweit in gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften nichts anderes bestimmt ist." Der nationale rechtliche Rahmen stehe also jedem Einbehalt von Beihilfen des EAGFL unmittelbar entgegen.

103 Die griechische Regierung räumt ein, dass die Verpflichtung des Mitgliedstaats, die Zahlung des Gesamtbetrags der Beihilfen sicherzustellen, sich nicht auf die Schaffung eines diesbezüglichen nationalen rechtlichen Rahmens beschränke, sondern sich auch auf die strikte Beachtung dieses Rahmens und auf dessen Anwendung in der Weise erstrecke, dass gegebenenfalls festgestellte Einbehalte von Beihilfen mit der Begründung wiedererlangt werden könnten, dass sie ohne Rechtsgrund oder rechtswidrig vorgenommen worden seien. Dieser letzte Punkt setze aber eine Klage seitens des Empfängers der Beihilfe und allgemeiner das Fehlen einer entgegenstehenden Vereinbarung zwischen den Landwirtschaftsverbänden und den Beihilfeempfängern voraus. Im vorliegenden Fall liege kein Verstoß gegen eine nationale oder gemeinschaftliche Vorschrift vor, da der Empfänger der gezahlten Beihilfe ausdrücklich dem Einbehalt eines Teils dieser Beihilfe zugestimmt habe.

104 In der mündlichen Verhandlung in der vorliegenden Rechtssache hat die griechische Regierung hinzugefügt, nach der Verabschiedung des Gesetzes Nr. 2538/97 habe die Verwaltung alle auf diesem Gebiet zuständigen Dienststellen durch verschiedene Rundschreiben unterrichtet, damit dieses Gesetz genau beachtet und gegen Zuwiderhandelnde gerichtlich vorgegangen werde.

105 In Anbetracht der getroffenen Maßnahmen und der in diesem Bereich festgestellten Verbesserungen sei es nicht begründet, zumindest aber äußerst ungerecht und unverhältnismäßig, von der gemeinschaftlichen Finanzierung einen Teil der den Empfängern gezahlten Beihilfen in Höhe von 2 % dieser Beihilfen auszuschließen.

106 Die Kommission macht geltend, die griechische Regierung erkenne an, dass der von den landwirtschaftlichen Genossenschaftsverbänden vorgenommene Einbehalt von

2 % gegen das Gemeinschaftsrecht verstoße, und sie bestreite nicht das Ergebnis der Kontrollen der Kommission, die belegten, dass diese Verbände einen Betrag in Höhe von 2 % der den Empfängern gezahlten Beihilfen einbehielten.

107 Auch wenn die griechischen Behörden das Gesetz aufgehoben hätten, das die landwirtschaftlichen Genossenschaftsverbände dazu ermächtigt habe, die mit der Verwaltung der Zahlung der Beihilfen verbundenen Kosten dadurch auszugleichen, dass sie einen Betrag in Höhe von 2 % dieser Beihilfen einbehielten, so hätten sie doch keine angemessenen Maßnahmen getroffen, um zu verhindern, dass diese Verbände diesen Einbehalt weiter vornähmen. Die Mitgliedstaaten müssten verhindern, dass die Verpflichtung, die Beihilfe den Erzeugern ungeschmälert auszuzahlen, mit nicht transparenten Praktiken unmittelbar oder mittelbar umgangen werde.

108 Die Kommission fügt hinzu, dass sie eine Reihe von Beschwerden von Erzeugern über diesen Einbehalt erhalten habe.

Würdigung durch den Gerichtshof

109 Nach Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1765/92 sind die Zahlungen gemäß dieser Verordnung den Begünstigten ungeschmälert auszuzahlen.

110 Trotz des Erlasses des Gesetzes Nr. 2538/97, das einem somit verbotenen Einbehalt entgegensteht, ist unstreitig, dass die landwirtschaftlichen Genossenschaftsverbände in den Jahren 1998 und 1999 zur Deckung ihrer Verwaltungskosten automatisch einen etwa 2 % der den Landwirten gezahlten Beihilfe entsprechenden Betrag einbehalten haben.

111 Die Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen sieht aber keine Ausnahme vor, die einen solchen Einbehalt zulassen würde. Daher hat der Gerichtshof entschieden, dass Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1765/92 es den nationalen Behörden verbietet, die Zahlungen zu kürzen oder für die Bearbeitung der Anträge Verwaltungsgebühren zu erheben, die eine Verringerung des Beihilfebetrags bewirken (Urteil vom 22. Oktober 1998 in den Rechtssachen C-36/97 und C-37/97, Kellinghusen, Slg. 1998, I-6337, Randnr. 21). Das Gleiche gilt für die landwirtschaftlichen Genossenschaftsverbände, die bei der Zahlung der hier betroffenen Beihilfen tätig werden.

112 Die sich aus Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1765/92 ergebende Verpflichtung ist eine solche zur Erreichung eines bestimmten Ergebnisses, so dass es unerheblich ist, ob Beschwerden eingegangen sind oder ob Vereinbarungen zwischen den Empfängern und den Genossenschaften über den Einbehalt eines Teils der Beihilfe geschlossen worden sind.

113 Die von der Kommission festgesetzte Berichtigung in Höhe von 2 % entspricht dem von den landwirtschaftlichen Genossenschaftsverbänden einbehaltenen Prozentsatz. Der auf die Unverhältnismäßigkeit dieser Berichtigung gestützte Klagegrund kann daher keinen Erfolg haben.

114 Demzufolge hat die Kommission die streitige Berichtigung zu Recht vorgenommen.

115 In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen ist die Klage im Übrigen abzuweisen.

Kosten

116 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach Artikel 69 § 3 der Verfahrensordnung kann der Gerichtshof jedoch die Kosten teilen oder beschließen, dass jede Partei ihre eigenen Kosten trägt, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt. Da im vorliegenden Fall beide Parteien teilweise unterlegen sind, sind ihnen jeweils ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Erste Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Entscheidung 2002/524/EG der Kommission vom 26. Juni 2002 zum Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zulasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, getätigter Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung wird insoweit für nichtig erklärt, als sie von der gemeinschaftlichen Finanzierung Ausgaben ausschließt, die von der Hellenischen Republik im Sektor Ackerkulturen vor dem 20. August 1999 getätigt worden sind, soweit diese Ausgaben von der Berichtigung wegen der Diskrepanzen zwischen den gemeldeten Ausgaben und den mitgeteilten beihilfefähigen Flächen erfasst sind.**

2. **Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.**

3. **Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.**

Unterschriften.