Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Neunte Kammer)

13. Februar 2020*

„Rechtsmittel – Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung ‚Garantie', Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) – Von der Finanzierung durch die Europäische Union ausgeschlossene Ausgaben – Von der Hellenischen Republik getätigte Ausgaben – Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 – Verordnung (EG) Nr. 796/2004 – Flächenbezogene Beihilferegelung – Begriff ‚Dauergrünland' – Pauschale finanzielle Berichtigungen"

In der Rechtssache C-252/18 P

betreffend ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, eingelegt am 6. April 2018,

Hellenische Republik, vertreten durch G. Kanellopoulos, E. Leftheriotou, A. Vasilopoulou und E. Chroni als Bevollmächtigte,

Rechtsmittelführerin,

andere Parteien des Verfahrens:

Europäische Kommission, vertreten durch D. Triantafyllou und A. Sauka als Bevollmächtigte,

Beklagte im ersten Rechtszug,

Königreich Spanien, vertreten durch S. Jiménez García als Bevollmächtigten,

Streithelfer im ersten Rechtszug,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Neunte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten S. Rodin, des Richters D. Šváby (Berichterstatter) und der Richterin K. Jürimäe,

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

* Verfahrenssprache: Griechisch.

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

folgendes

Urteil

1 Mit ihrem Rechtsmittel begehrt die Hellenische Republik die Aufhebung des Urteils des Gerichts der Europäischen Union vom 1. Februar 2018, Griechenland/Kommission (T-506/15, nicht veröffentlicht, im Folgenden: angefochtenes Urteil, EU:T:2018:53), mit dem ihre Klage gegen den Durchführungsbeschluss 2015/1119/EU der Kommission vom 22. Juni 2015 über den Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zulasten des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) getätigter Ausgaben von der Finanzierung durch die Europäische Union (ABl. 2015, L 182, S. 39, im Folgenden: streitiger Beschluss) abgewiesen wurde.

Rechtlicher Rahmen

Verordnung (EG) Nr. 1782/2003

2 In den Erwägungsgründen 3, 4, 21 und 24 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001 (ABl. 2003, L 270, S. 1) hieß es:

„(3) Damit es nicht zur Aufgabe landwirtschaftlicher Flächen kommt und um sicherzustellen, dass die Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten werden, sollten Standards erlassen werden, die sich auf Rechtsnormen der Mitgliedstaaten stützen können oder nicht. Daher ist ein Gemeinschaftsrahmen festzulegen, der es den Mitgliedstaaten erlaubt, Standards unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale der betreffenden Flächen einschließlich Boden- und Klimaverhältnisse, bestehende Bewirtschaftungssysteme (Flächennutzung, Fruchtwechsel, Wirtschaftsweisen) und Betriebsstrukturen zu erlassen.

(4) Wegen der positiven Umweltauswirkungen von Dauergrünland ist dessen Erhaltung zu fördern, um einer massiven Umstellung auf Ackerland entgegen zu wirken.

…

(21) Die Stützungsregelungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik sehen direkte Einkommensbeihilfen vor allem vor, um der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten. Dieses Ziel ist eng verknüpft mit der Erhaltung ländlicher Gebiete. Um eine Fehlleitung von Gemeinschaftsmitteln zu verhindern, sollten Betriebsinhaber keine Stützungszahlungen erhalten, die die Voraussetzungen für den Bezug dieser Zahlungen künstlich geschaffen haben.

…

(24) Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft in der Gemeinschaft und die Förderung von Nahrungsmittelqualität und Umweltstandards erfordern notwendigerweise eine Reduzierung der gemeinsamen Preise für Agrarerzeugnisse und bedeuten eine Erhöhung der

Produktionskosten für die Landwirtschaftsbetriebe in der Gemeinschaft. Um die genannten Ziele zu erreichen und eine stärker am Markt orientierte und nachhaltigere Landwirtschaft zu fördern, muss die Stützung für die Landwirte durch betriebsbezogene Einkommensbeihilfen vollständig von der Produktion abgekoppelt werden. Während die Entkoppelung die Zahlungen an die Betriebsinhaber unverändert lässt, wird die Effizienz der Einkommensbeihilfe deutlich erhöht. Daher ist es angebracht, die einheitliche Betriebsprämie an die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen im Bereich des Umweltschutzes, der Lebensmittelsicherheit, der Tiergesundheit und des Tierschutzes sowie an die Erhaltung des Betriebs in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand zu knüpfen."

3 Diese Verordnung enthielt einen Titel III („Regelung der einheitlichen Betriebsprämie [‚Betriebsprämienregelung']") mit einem Kapitel 3 („Zahlungsansprüche"). Art. 43 („Bestimmung der Zahlungsansprüche") in Abschnitt 1 („Flächenbezogene Zahlungsansprüche") dieses Kapitels der Verordnung sah vor:

„(1) Unbeschadet des Art. 48 erhält ein Betriebsinhaber einen Zahlungsanspruch je Hektar Fläche, der sich in der Weise berechnet, dass der Referenzbetrag durch den Dreijahresdurchschnitt der Hektarzahl aller Flächen geteilt wird, für die im Bezugszeitraum ein Anspruch auf Direktzahlungen nach Anhang VI bestand.

Die Gesamtzahl der Zahlungsansprüche ist gleich der genannten durchschnittlichen Hektarzahl.

…

(2) Die Hektarzahl nach Absatz 1 umfasst ferner

…

b) alle Futterflächen im Bezugszeitraum.

(3) Für die Zwecke des Absatzes 2 Buchstabe b) des vorliegenden Artikels bedeutet ‚Futterfläche' die gemäß Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 2419/2001 [der Kommission vom 11. Dezember 2001 mit Durchführungsbestimmungen zum mit der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates eingeführten integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (ABl. 2001, L 327, S. 11)] während des gesamten Kalenderjahres für die Tierhaltung zur Verfügung stehende Betriebsfläche einschließlich gemeinsam genutzter Flächen und Mischkulturflächen. Zur Futterfläche gehören nicht

– Gebäude, Wälder, Teiche und Wege;

…"

4 Art. 44 („Nutzung der Zahlungsansprüche") der Verordnung Nr. 1782/2003 sah in Abs. 2 vor:

„Eine ‚beihilfefähige Fläche' ist jede landwirtschaftliche Fläche des Betriebs, die als Ackerland oder Dauergrünland genutzt wird, ausgenommen die für Dauerkulturen, Wälder oder nicht landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzten Flächen."

Verordnung (EG) Nr. 796/2004

5 Art. 2 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem gemäß den Verordnungen Nr. 1782/2003

und (EG) Nr. 73/2009 des Rates sowie mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 479/2008 des Rates (ABl. 2004, L 141, S. 18) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 380/2009 der Kommission vom 8. Mai 2009 (ABl. 2009, L 116, S. 9) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 796/2004) sah vor:

„Im Rahmen dieser Verordnung gelten folgende Begriffsbestimmungen:

…

(1a) ‚landwirtschaftliche Parzelle': zusammenhängende Fläche, auf der von einem bestimmten Betriebsinhaber eine bestimmte Kulturgruppe angebaut wird; im Falle, dass im Rahmen dieser Verordnung die Nutzung einer Fläche innerhalb einer Kulturgruppe getrennt angegeben werden muss, wird die landwirtschaftliche Parzelle durch diese besondere Nutzung weiter eingegrenzt;

…

(2) ‚Dauergrünland': Flächen, die durch Einsaat oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat) zum Anbau von Gras oder anderen Grünfutterpflanzen genutzt werden und mindestens fünf Jahre lang nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebs waren, ausgenommen Flächen im Rahmen von Stilllegungsregelungen gemäß Artikel 107 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 sowie gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates [vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren (ABl. 1992, L 215, S. 85)], gemäß den Artikeln 22, 23 und 24 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates [vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen (ABl. 1999, L 160, S. 80)] und gemäß Artikel 39 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates [vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (ABl. 2005, L 277, S. 1)] stillgelegte Flächen;

(2a) ‚Gras oder andere Grünfutterpflanzen': alle Grünpflanzen, die herkömmlicherweise in natürlichem Grünland anzutreffen oder normalerweise Teil von Saatgutmischungen für Grünland oder Wiesen in dem Mitgliedstaat sind (unabhängig davon, ob die Flächen als Viehweiden genutzt werden). Die Mitgliedstaaten können Kulturpflanzen einschließen, die in Anhang IX der Verordnung [Nr. 1782/2003] aufgeführt sind;

…"

6 Hierzu hieß es im ersten Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 239/2005 der Kommission vom 11. Februar 2005 (ABl. 2005, L 42, S. 3), mit der die Verordnung Nr. 796/2004 zum ersten Mal geändert wurde:

„Mehrere Definitionen in Artikel 2 der Verordnung [Nr. 796/2004] sollten genauer gefasst werden. Insbesondere sollte die Definition von ‚Dauergrünland' in Nummer 2 dieses Artikels klargestellt und sollte eine Definition für den Begriff ‚Gras oder andere Grünfutterpflanzen' eingeführt werden. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Mitgliedsstaaten eine gewisse Flexibilität benötigen, um den agronomischen Bedingungen vor Ort Rechnung zu tragen."

7 Art. 8 („Allgemeine Grundsätze in Bezug auf die landwirtschaftlichen Parzellen“) der Verordnung Nr. 796/2004 sah in Abs. 1 vor:

„Unbeschadet der Bestimmungen des Artikels 34 Absatz 2 der Verordnung [Nr. 73/2009] gilt eine mit Bäumen bestandene Parzelle als landwirtschaftliche Parzelle im Rahmen der flächenbezogenen Beihilferegelungen, sofern die landwirtschaftlichen Tätigkeiten bzw. die beabsichtigten Kulturen unter vergleichbaren Bedingungen wie bei nicht baumbestandenen Parzellen in demselben Gebiet möglich sind.“

8 Art. 27 („Auswahl der Kontrollstichprobe“) in Titel III („Kontrollen“) der Verordnung Nr. 796/2004 bestimmte in Abs. 1:

„(1) Die zuständige Behörde wählt anhand einer Risikoanalyse und je nach Repräsentativität der eingereichten Beihilfeanträge die Stichproben für die nach dieser Verordnung durchzuführenden Vor-Ort-Kontrollen aus. Die Wirksamkeit der Risikoanalyse ist jährlich zu überprüfen und zu aktualisieren:

(a) durch Feststellung der Relevanz jedes einzelnen Risikofaktors;

(b) durch Vergleich der Ergebnisse der risikobasierten Stichprobe und der in Unterabsatz 2 genannten, nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Stichprobe;

(c) durch Berücksichtigung der besonderen Situation im Mitgliedstaat.

Zur Sicherstellung der Repräsentativität wählen die Mitgliedstaaten 20 % bis 25 % der Mindestanzahl der gemäß Artikel 26 Absätze 1 und 2 einer Vor-Ort-Kontrolle zu unterziehenden Betriebsinhaber nach dem Zufallsprinzip aus.

…“

9 Art. 30 („Bestimmung der Flächen“) in dem genannten Titel III der Verordnung sah in Abs. 2 vor:

„Die Gesamtfläche einer landwirtschaftlichen Parzelle kann berücksichtigt werden, sofern sie nach den gebräuchlichen Normen des Mitgliedstaats oder der betreffenden Region ganz genutzt wird. Andernfalls wird die tatsächlich genutzte Fläche berücksichtigt.

Für Regionen, in denen bestimmte Landschaftsmerkmale, insbesondere Hecken, Gräben oder Mauern, traditionell Bestandteil guter landwirtschaftlicher Anbau- oder Nutzungspraktiken sind, können die Mitgliedstaaten festlegen, dass die entsprechende Fläche als Teil der vollständig genutzten Fläche gilt, sofern sie eine von den Mitgliedstaaten zu bestimmende Gesamtbreite nicht übersteigt. Diese Breite muss der in der betreffenden Region traditionell üblichen Breite entsprechen und darf zwei Meter nicht überschreiten.

…“

Verordnung (EG) Nr. 1290/2005

10 Titel IV („Rechnungsabschluss und Überwachung durch die Kommission“) der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. 2005, L 209, S. 1) umfasste Art. 31 („Konformitätsabschluss“), in dessen Abs. 2 bis 4 es hieß:

„(2) Die Kommission bemisst die auszuschließenden Beträge insbesondere unter Berücksichtigung des Umfangs der festgestellten Nichtübereinstimmung. Sie trägt dabei der Art und Schwere des Verstoßes sowie dem der Gemeinschaft entstandenen finanziellen Schaden Rechnung.

(3) 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 um eine Einigung über das weitere Vorgehen.

Gelingt dies nicht, so kann der Mitgliedstaat die Einleitung eines Verfahrens beantragen, in dem versucht wird, innerhalb von vier Monaten eine Einigung herbeizuführen; die Ergebnisse dieses Verfahrens werden in einem Bericht erfasst, der an die Kommission übermittelt und von dieser geprüft wird, bevor sie entscheidet, ob sie die Finanzierung ablehnt.

(4) Die Ablehnung der Finanzierung kann folgende Ausgaben nicht betreffen:

a) Ausgaben nach Artikel 3 Absatz 1, die über 24 Monate vor dem Zeitpunkt getätigt wurden, zu dem die Kommission dem betroffenen Mitgliedstaat die Ergebnisse ihrer Überprüfungen schriftlich mitgeteilt hat;

…“

Verordnung (EG) Nr. 885/2006

11 Art. 11 („Konformitätsabschluss“) der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Zulassung der Zahlstellen und anderen Einrichtungen sowie des Rechnungsabschlusses für den EGFL und den ELER (ABl. 2006, L 171, S. 90) sah in den Abs. 1 bis 3 vor:

„(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 nennt die Abhilfemaßnahmen, die künftig die Beachtung dieser Vorschriften sicherstellen sollen.

Diese Mitteilung muss auf den vorliegenden Artikel Bezug nehmen. Der Mitgliedstaat antwortet innerhalb von zwei Monaten nach Erhalt der Mitteilung, die Kommission kann ihre Position daraufhin ändern. In begründeten Fällen kann die Kommission einer Verlängerung der Antwortfrist zustimmen.

Nach Ablauf der Antwortfrist beraumt die Kommission eine bilaterale Besprechung an, bei der die beiden Parteien versuchen, Einvernehmen über die zu ergreifenden Maßnahmen sowie über die Bewertung der Schwere des Verstoßes und des für den Gesamthaushalt entstandenen finanziellen Schadens zu erzielen.

(2) Der Mitgliedstaat übermittelt innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Protokolls der bilateralen Besprechung gemäß Absatz 1 Unterabsatz 3 alle in der Besprechung angeforderten Informationen sowie alle sonstigen Informationen, die er für die betreffende Untersuchung für nützlich hält.

In begründeten Fällen kann die Kommission auf begründeten Antrag des Mitgliedstaats einer Verlängerung der in Unterabsatz 1 genannten Frist zustimmen. Der betreffende Antrag ist vor Ablauf dieser Frist an die Kommission zu richten.

Nach Ablauf der Frist gemäß Unterabsatz 1 teilt die Kommission dem Mitgliedstaat ihre Schlussfolgerungen auf der Grundlage der ihr im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens zugegangenen Informationen förmlich mit. In der Mitteilung werden die Ausgaben bewertet, die die Kommission gemäß Artikel 31 der Verordnung [Nr. 1290/2005] von der Gemeinschaftsfinanzierung auszuschließen beabsichtigt, wobei auf Artikel 16 Absatz 1 der vorliegenden Verordnung Bezug genommen wird.

(3) Der Mitgliedstaat teilt der Kommission die Abhilfemaßnahmen mit, die er zur Einhaltung der Gemeinschaftsvorschriften getroffen hat, und nennt den Termin, ab dem diese Maßnahmen tatsächlich angewendet werden.

Die Kommission erlässt nach der Prüfung eines etwaigen Berichts der Schlichtungsstelle gemäß Kapitel 3 der vorliegenden Verordnung gegebenenfalls eine oder mehrere Entscheidungen gemäß Artikel 31 der Verordnung [Nr. 1290/2005], um Ausgaben, die nicht in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt wurden, so lange von der Gemeinschaftsfinanzierung auszuschließen, bis der Mitgliedstaat die Abhilfemaßnahmen tatsächlich umgesetzt hat.

Für die Beurteilung der Ausgaben, die von der Gemeinschaftsfinanzierung auszuschließen sind, kann die Kommission auch Informationen berücksichtigen, die der Mitgliedstaat nach Ablauf der Frist gemäß Absatz 2 übermittelt hat, wenn dies für eine bessere Abschätzung des dem Gemeinschaftshaushalt entstandenen finanziellen Schadens notwendig und die verspätete Übermittlung der betreffenden Informationen durch außergewöhnliche Umstände gerechtfertigt ist.

…“

Verordnung (EG) Nr. 73/2009

12 In den Erwägungsgründen 7 und 23 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung Nr. 1782/2003 (ABl. 2009, L 30, S. 16) hieß es:

„(7) Die positiven Umweltauswirkungen von Dauergrünland wurden in der Verordnung [Nr. 1782/2003] anerkannt. Die Maßnahmen der genannten Verordnung zur Erhaltung des bestehenden Dauergrünlands, um einer massiven Umstellung auf Ackerland entgegenzuwirken, sollten beibehalten werden.

…

(23) Die Erfahrung bei der Anwendung der Betriebsprämienregelung hat gezeigt, dass eine entkoppelte Einkommensstützung in mehreren Fällen Begünstigten gewährt wurde, deren landwirtschaftliche Tätigkeiten nur einen unwesentlichen Teil ihrer gesamten wirtschaftlichen Tätigkeiten ausmachten oder deren Geschäftszweck nicht oder nur marginal darin bestand, eine landwirtschaftliche Tätigkeit auszuüben. Um zu vermeiden, dass solche Empfänger eine landwirtschaftliche Einkommensstützung erhalten, und um zu gewährleisten, dass die Gemeinschaftsstützung ausschließlich dazu verwendet wird, der landwirtschaftlichen

Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu sichern, sollten die Mitgliedstaaten, in denen solche Beihilfen gezahlt werden, ermächtigt werden, solchen natürlichen und juristischen Personen keine Direktzahlungen im Rahmen dieser Verordnung zu gewähren."

13 Art. 19 („Beihilfeanträge") in Kapitel 4 („Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem") von Titel II („Allgemeine Bestimmungen über die Direktzahlungen") der Verordnung Nr. 73/2009 bestimmte in Abs. 1:

„Jeder Betriebsinhaber muss für die Direktzahlungen jedes Jahr einen Antrag einreichen, der gegebenenfalls folgende Angaben enthält:

a) alle landwirtschaftlichen Parzellen des Betriebs und im Fall der Anwendung von Artikel 15 Absatz 3 die Anzahl und den Standort der Ölbäume auf der Parzelle,

b) die für die Aktivierung gemeldeten Zahlungsansprüche;

c) alle sonstigen Angaben, die in dieser Verordnung oder von dem betreffenden Mitgliedstaat vorgesehen sind.

…"

14 Art. 34 („Aktivierung von Zahlungsansprüchen je beihilfefähige Hektarfläche") in Titel III („Regelung der einheitlichen Betriebsprämie [‚Betriebsprämienregelung']") sah in Abs. 2 vor:

„Im Sinne dieses Titels bezeichnet der Ausdruck ‚beihilfefähige Hektarfläche'

a) jede landwirtschaftliche Fläche des Betriebs und jede Fläche mit Niederwald mit Kurzumtrieb …, die für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt wird, … und

b) jede Fläche, für die im Jahr 2008 Anspruch auf Zahlungen im Rahmen der Betriebsprämienregelung oder der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung bestand und die

…

ii) während der Laufzeit der einschlägigen Verpflichtung des einzelnen Betriebsinhabers gemäß Artikel 31 der Verordnung [Nr. 1257/1999] oder Artikel 43 der [Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den ELER (ABl. 2005, L 277, S. 1)] oder gemäß einer nationalen Regelung, deren Bedingungen mit Artikel 43 Absätzen 1, 2 und 3 der genannten Verordnung in Einklang stehen, aufgeforstet wird …

…"

15 Art. 137 („Bestätigung von Zahlungsansprüchen") in Kapitel 1 („Durchführungsbestimmungen") von Titel VII der Verordnung Nr. 73/2009 lautete:

„(1) Zahlungsansprüche, die den Betriebsinhabern vor dem 1. Januar 2009 zugewiesen wurden, gelten ab dem 1. Januar 2010 als rechtmäßig und ordnungsgemäß.

(2) Absatz 1 findet keine Anwendung auf Zahlungsansprüche, die Betriebsinhabern auf der Grundlage von sachlich fehlerhaften Anträgen zugewiesen wurden; hiervon ausgenommen sind Fälle, in denen der Fehler für den Betriebsinhaber nach vernünftiger Einschätzung nicht erkennbar war.

(3) Absatz 1 des vorliegenden Artikels greift nicht der Befugnis der Kommission vor, Entscheidungen gemäß Artikel 31 der Verordnung [Nr. 1290/2005] hinsichtlich von Ausgaben zu treffen, die für Zahlungen getätigt wurden, die für Kalenderjahre bis einschließlich 2009 gewährt worden sind."

Verordnung (EG) Nr. 1120/2009

16 In Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1120/2009 der Kommission vom 29. Oktober 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Betriebsprämienregelung gemäß Titel III der Verordnung Nr. 73/2009 (ABl. 2009, L 316, S. 1) hieß es:

„Für Titel III der Verordnung [Nr. 73/2009] und die vorliegende Verordnung gelten folgende Begriffsbestimmungen:

…

c) ‚Dauergrünland': Flächen, die durch Einsaat oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat) zum Anbau von Gras oder anderen Grünfutterpflanzen genutzt werden und mindestens fünf Jahre lang nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebs waren, ausgenommen Flächen im Rahmen von Stilllegungsregelungen gemäß der Verordnung [Nr. 2078/92], gemäß den Artikeln 22, 23 und 24 der Verordnung [Nr. 1257/1999] und gemäß Artikel 39 der Verordnung [Nr. 1698/2005]; zu diesem Zweck sind ‚Gras oder andere Grünfutterpflanzen' alle Grünpflanzen, die herkömmlicherweise in natürlichem Grünland anzutreffen oder normalerweise Teil von Saatgutmischungen für Grünland oder Wiesen in dem Mitgliedstaat sind (unabhängig davon, ob die Flächen als Viehweiden genutzt werden). Die Mitgliedstaaten können Kulturpflanzen einschließen, die in Anhang I aufgeführt sind;

…"

Verordnung (EG) Nr. 1122/2009

17 Art. 11 („Termin für die Einreichung des Sammelantrags") in Kapitel I („Sammelantrag") von Titel II („Beihilfeanträge") der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 der Kommission vom 30. November 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 73/2009 hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, der Modulation und des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems im Rahmen der Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe gemäß der genannten Verordnung und mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen im Rahmen der Stützungsregelung für den Weinsektor (ABl. 2009, L 316, S. 65) sah in Abs. 2 vor:

„Der Sammelantrag ist bis zu einem von den Mitgliedstaaten auf spätestens 15. Mai festzusetzenden Termin einzureichen. Estland, Lettland, Litauen, Finnland und Schweden können den Termin jedoch auf spätestens 15. Juni festsetzen.

…"

18 Art. 31 („Auswahl der Kontrollstichprobe") dieser Verordnung bestimmte in den Abs. 1 und 2:

„(1) Die zuständige Behörde wählt anhand einer Risikoanalyse und je nach Repräsentativität der eingereichten Beihilfeanträge die Stichproben für die nach dieser Verordnung durchzuführenden Vor-Ort-Kontrollen aus.

Zur Sicherstellung der Repräsentativität wählen die Mitgliedstaaten 20 % bis 25 % der Mindestanzahl der gemäß Artikel 30 Absätze 1 und 2 einer Vor-Ort-Kontrolle zu unterziehenden Betriebsinhaber nach dem Zufallsprinzip aus.

Übersteigt die Anzahl der einer Vor-Ort-Kontrolle zu unterziehenden Betriebsinhaber jedoch die Mindestanzahl Betriebsinhaber, die einer Vor-Ort-Kontrolle gemäß Artikel 30 Absätze 1 und 2 zu unterziehen sind, so sollte der Prozentsatz der nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Betriebsinhaber in der zusätzlichen Stichprobe 25 % nicht übersteigen.

(2) Die Wirksamkeit der Risikoanalyse ist jährlich zu überprüfen und zu aktualisieren:

a) durch Feststellung der Relevanz jedes einzelnen Risikofaktors;

b) durch Vergleich der Ergebnisse der risikobasierten Stichprobe und der in Absatz 1 Unterabsatz 2 genannten, nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Stichprobe;

c) durch Berücksichtigung der besonderen Situation im Mitgliedstaat."

19 Art. 34 („Bestimmung der Flächen") dieser Verordnung sah in den Abs. 2 und 4 vor:

„(2) Die Gesamtfläche einer landwirtschaftlichen Parzelle kann berücksichtigt werden, sofern sie nach den gebräuchlichen Normen des Mitgliedstaats oder der betreffenden Region ganz genutzt wird. Andernfalls wird die tatsächlich genutzte Fläche berücksichtigt.

Für Regionen, in denen bestimmte Landschaftsmerkmale, insbesondere Hecken, Gräben oder Mauern, traditionell Bestandteil guter landwirtschaftlicher Anbau- oder Nutzungspraktiken sind, können die Mitgliedstaaten festlegen, dass die entsprechende Fläche als Teil der vollständig genutzten Fläche gilt, sofern sie eine von den Mitgliedstaaten zu bestimmende Gesamtbreite nicht übersteigt. Diese Breite muss der in der betreffenden Region traditionell üblichen Breite entsprechen und darf zwei Meter nicht überschreiten.

…

(4) Unbeschadet der Bestimmungen des Artikels 34 Absatz 2 der Verordnung [Nr. 73/2009] gilt eine mit Bäumen bestandene Parzelle als landwirtschaftliche Parzelle im Rahmen der flächenbezogenen Beihilferegelungen, sofern die landwirtschaftlichen Tätigkeiten bzw. die beabsichtigten Kulturen unter vergleichbaren Bedingungen wie bei nicht baumbestandenen Parzellen in demselben Gebiet möglich sind."

20 Art. 53 („Elemente der Vor-Ort-Kontrollen") der Verordnung Nr. 1122/2009 bestimmte in Abs. 6:

„Die Vor-Ort-Kontrollen im Zusammenhang mit der Stichprobe gemäß Artikel 50 Absatz 1 werden im selben Kalenderjahr durchgeführt, in dem die Beihilfeanträge eingereicht wurden."

Verordnung (EU) Nr. 1307/2013

21 Art. 4 Abs. 1 Buchst. h der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung Nr. 73/2009 (ABl. 2013, L 347, S. 608) enthielt in seiner ursprünglichen Fassung folgende Begriffsbestimmung:

„Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Begriff

…

h) ‚Dauergrünland und Dauerweideland' (zusammen ‚Dauergrünland') Flächen, die durch Einsaat oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat) zum Anbau von Gras oder anderen Grünfutterpflanzen genutzt werden und seit mindestens fünf Jahren nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebs sind; es können dort auch andere Pflanzenarten wachsen wie Sträucher und/oder Bäume, die abgeweidet werden können, sofern Gras und andere Grünfutterpflanzen weiterhin vorherrschen; sowie ferner – wenn die Mitgliedstaaten dies beschließen – Flächen, die abgeweidet werden können und einen Teil der etablierten lokalen Praktiken darstellen, wo Gras und andere Grünfutterpflanzen traditionell nicht in Weidegebieten vorherrschen".

22 In der durch die Verordnung (EU) 2017/2393 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2017 (ABl. 2017, L 350, S. 15) geänderten Fassung lautet diese Bestimmung wie folgt:

„Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Begriff

…

h) ‚Dauergrünland und Dauerweideland' (zusammen ‚Dauergrünland') Flächen, die durch Einsaat oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat) zum Anbau von Gras oder anderen Grünfutterpflanzen genutzt werden und seit mindestens fünf Jahren nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebs sind sowie ferner – wenn die Mitgliedstaaten dies beschließen – mindestens fünf Jahre lang nicht umgepflügt wurden; es können dort auch andere Pflanzenarten wachsen wie Sträucher und/oder Bäume, die abgeweidet werden können, und – wenn die Mitgliedstaaten dies beschließen – andere Pflanzenarten wie Sträucher und/oder Bäume zur Erzeugung von Futtermitteln, sofern Gras und andere Grünfutterpflanzen weiterhin vorherrschen. Die Mitgliedstaaten können auch beschließen, Folgendes als Dauergrünland zu betrachten:
   i) Flächen, die abgeweidet werden können und einen Teil der etablierten lokalen Praktiken darstellen, wo Gras und andere Grünfutterpflanzen traditionell nicht in Weidegebieten vorherrschen, und/oder
   ii) Flächen, die abgeweidet werden können, wo Gras und andere Grünfutterpflanzen nicht in Weidegebieten vorherrschen oder dort nicht vorkommen".

Vorgeschichte des Rechtsstreits

23 In der Zeit von Juni 2010 bis Juni 2012 führte die Kommission zwei Untersuchungsreihen in Bezug auf Ausgaben durch, die die Hellenische Republik zum einen für flächenbezogene Beihilfen für die Antragsjahre 2009 bis 2011 und zum anderen gemäß der Cross-Compliance-Regelung für diese Antragsjahre getätigt hatte.

24 Nach Abschluss dieser Untersuchungen übermittelte die Kommission der Hellenischen Republik mit Schreiben vom 24. November 2011 gemäß Art. 11 Abs. 1 der Verordnung Nr. 885/2006 (im Folgenden: erste Mitteilung vom 24. November 2011) ihre Bemerkungen. Dieser Mitgliedstaat antwortete darauf am 24. Januar 2012.

25 Bezüglich der flächenbezogenen Beihilfen fand nach der ersten Mitteilung vom 24. November 2011 und den Antworten der Hellenischen Republik darauf am 23. Mai 2013 eine bilaterale Besprechung statt. Am 14. Juni 2013 teilte die Kommission der Hellenischen Republik ihre Schlussfolgerungen mit, auf die diese am 19. September 2013 antwortete.

26 Mit Schreiben vom 18. Februar 2014 teilte die Kommission der Hellenischen Republik ihren Vorschlag mit, einen Betrag von 302 577 561,08 Euro von der Finanzierung durch die Europäische Union auszuschließen, weil die Anwendung des Systems der flächenbezogenen Beihilfen nicht mit den Unionsvorschriften für die Antragsjahre 2009 bis 2011 in Einklang stehe.

27 Mit Schreiben vom 8. April 2014 rief die Hellenische Republik in dieser Sache die Schlichtungsstelle an, die am 22. Oktober 2014 ihre Stellungnahme abgab.

28 Am 27. Januar 2015 legte die Kommission ihren endgültigen Standpunkt fest, mit dem sie vorschlug, einen Bruttoendbetrag in Höhe von 313 483 531,71 Euro von der Finanzierung auszuschließen.

29 Was die Cross-Compliance-Regelung anbelangt, war diese nach der ersten Mitteilung vom 24. November 2011 und den Antworten der Hellenischen Republik darauf ebenfalls Gegenstand der in Rn. 25 des vorliegenden Urteils angeführten bilateralen Besprechung vom 23. Mai 2013. Am 14. Juni 2013 teilte die Kommission der Hellenischen Republik ihre Schlussfolgerungen mit, auf die diese am 13. November 2013 antwortete.

30 Mit Schreiben vom 1. April 2014 rief die Hellenische Republik auch in dieser Sache die Schlichtungsstelle an, die am 24. September 2014 ihre Stellungnahme abgab.

31 Am 4. Februar 2015 legte die Kommission ihren endgültigen Standpunkt fest, mit dem sie vorschlug, einen Bruttoendbetrag in Höhe von 16 060 573,95 Euro von der Finanzierung auszuschließen.

32 Mit dem am 22. Juni 2015 erlassenen streitigen Beschluss wandte die Kommission pauschale Berichtigungen bezüglich der Antragsjahre 2009 bis 2011 in Höhe von 302 577 561,08 Euro netto an, was flächenbezogene Direktbeihilfen betrifft, und in Höhe von 15 383 972,53 Euro netto, was die Cross-Compliance-Regelung betrifft.

33 Die Kommission rechtfertigte die Auferlegung der pauschalen Berichtigungen mit den Gründen, die in dem zusammenfassenden Bericht, der dem streitigen Beschluss beigefügt ist, dargelegt und in den Rn. 16 bis 34 des angefochtenen Urteils angeführt sind.

Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

34 Mit Klageschrift, die am 29. August 2015 bei der Kanzlei des Gerichts einging, erhob die Hellenische Republik beim Gericht Klage auf Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses und trug im Wesentlichen sechs Klagegründe vor.

35 Mit den ersten beiden Klagegründen, die sich auf die auferlegte Berichtigung von 25 % wegen Mängeln bei der Definition und der Kontrolle von Dauergrünland bezogen, wurden eine fehlerhafte Auslegung und Anwendung von Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 der Verordnung Nr. 796/2004 und von Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1120/2009 (erster Klagegrund) sowie eine fehlerhafte Auslegung und Anwendung des Dokuments VI/5330/97 der Kommission vom 23. Dezember 1997 „Leitlinien zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen im Rahmen der Vorbereitung der Entscheidung über den Rechnungsabschluss des EAGFL-Garantie“ (im Folgenden: Dokument VI/5330/97), was das Vorliegen der Voraussetzungen für die Auferlegung einer finanziellen Berichtigung von 25 % anbelangt, ein Begründungsmangel, eine Überschreitung der Grenzen des Ermessens der Kommission und ein gleichzeitiger Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (zweiter Klagegrund) gerügt.

36 Mit dem dritten Klagegrund wurden eine fehlerhafte Auslegung und Anwendung des Dokuments VI/5330/97 bezüglich der Auferlegung einer finanziellen Berichtigung von 5 %, eine Überschreitung der Grenzen des Ermessens der Kommission und ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gerügt.

37 Mit dem vierten Klagegrund wurden eine fehlerhafte Auslegung und Anwendung von Art. 31 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1122/2009 und von Art. 27 der Verordnung Nr. 796/2004 sowie ein Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes gerügt.

38 Mit dem fünften und dem sechsten Klagegrund, die sich auf die Cross-Compliance-Regelung bezogen, wurden eine fehlerhafte Auslegung und Anwendung von Art. 11 der Verordnung Nr. 885/2006 und Art. 31 der Verordnung Nr. 1290/2005, eine unzureichende Begründung und ein Beurteilungsfehler in Bezug auf die pauschale Berichtigung von 2 % für das Antragsjahr 2011 (fünfter Klagegrund) sowie ein Verstoß gegen die Art. 266 und 280 AEUV bezüglich der Verpflichtung der Kommission, die Maßnahmen zu treffen, die die Durchführung des Urteils vom 6. November 2014, Griechenland/Kommission (T-632/11, nicht veröffentlicht, EU:T:2014:934), umfasst, und ein Begründungsmangel hinsichtlich der Nichterstattung des Betrags von 10 460 620,42 Euro an die Hellenische Republik im Anschluss an dieses Urteil (sechster Klagegrund) gerügt.

39 Mit dem angefochtenen Urteil wies das Gericht die Klage ab.

Anträge der Parteien im Rechtsmittelverfahren

40 Die Hellenische Republik beantragt,

– das angefochtene Urteil aufzuheben;

– den streitigen Beschluss für nichtig zu erklären;

– der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

41 Die Kommission beantragt, das Rechtsmittel als unbegründet zurückzuweisen. Sie beantragt ferner, der Hellenischen Republik die Kosten aufzuerlegen.

42 Das Königreich Spanien beantragt, das angefochtene Urteil aufzuheben und der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Zum Rechtsmittel

43 Die Hellenische Republik stützt ihr Rechtsmittel auf fünf Gründe. Die ersten beiden Rechtsmittelgründe beziehen sich auf die finanzielle Berichtigung von 25 %, die auf die flächenbezogenen Beihilfen für Grünland angewandt worden ist. Der dritte Rechtsmittelgrund betrifft eine wegen Lücken im System zur Identifizierung der Parzellen für das Antragsjahr 2009 angewandte finanzielle Berichtigung von 5 %. Der vierte Rechtsmittelgrund bezieht sich auf eine finanzielle Berichtigung von 2 % wegen Ineffektivität der Risikoanalyse für das Antragsjahr 2010. Der fünfte Rechtsmittelgrund betrifft die finanzielle Berichtigung von 2 % für das Antragsjahr 2011 bezüglich der Cross-Compliance-Verpflichtungen.

Zum ersten Rechtsmittelgrund

Vorbringen der Parteien

44 Mit dem ersten Rechtsmittelgrund rügt die Hellenische Republik im Wesentlichen, dass das Gericht in den Rn. 49 bis 84 des angefochtenen Urteils Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 der Verordnung Nr. 796/2004 und Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1120/2009, die die Definition von „Dauergrünland“ enthalten, falsch ausgelegt und angewandt habe, und dass es gegen seine Begründungspflicht nach Art. 296 AEUV verstoßen habe.

45 Die Hellenische Republik wirft dem Gericht vor, in den Rn. 55, 56, 68 und 74 des angefochtenen Urteils ein falsches Kriterium betreffend die Art der Vegetation auf den von der Kommission berücksichtigten Flächen herangezogen zu haben, um zu bestimmen, ob es sich bei diesen Flächen tatsächlich um „Dauergrünland“ im Sinne des Unionsrechts gehandelt habe. Das Gericht habe die Einstufung als „Dauergrünland“ nämlich allein auf die mit Gras oder anderen Grünfutterpflanzen bewachsenen Flächen beschränkt, unter Ausschluss der mit Buschvegetation und Gehölzpflanzen bewachsenen Flächen, die sogenanntes „mediterranes“ Grünland kennzeichneten. Nach Ansicht der Rechtsmittelführerin hätte das Gericht aber ein anderes Kriterium heranziehen müssen, wonach Flächen, die etablierte lokale Praktiken darstellten, die traditionell als Grünland genutzt würden und auf denen Gras und Grünfutterpflanzen nicht überwögen, „Dauergrünland“ darstellten. Daher könne das Vorherrschen eines Holzpflanzenbewuchses auf den fraglichen Flächen nicht als Indikator für die Einstellung landwirtschaftlicher Tätigkeiten dienen.

46 Nach Ansicht der Hellenischen Republik lassen der Wortlaut von Art. 2 der Verordnung Nr. 796/2004 sowie der Kontext und die mit dieser Verordnung verfolgten Ziele eine solche Auslegung zu. Dieses weite Verständnis des Begriffs „Dauergrünland“ ergebe sich sowohl aus Art. 4 Abs. 1 Buchst. h der Verordnung Nr. 1307/2013 als auch aus dem am 2. April 2008 von der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC) der Kommission veröffentlichten Leitfaden, der den Mitgliedstaaten Orientierungshilfen zur besten Vorgehensweise zur Einhaltung der geltenden Rechtsvorschriften betreffend die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) geben solle, und dem im Oktober 2012 von den griechischen Behörden in Zusammenarbeit mit der Kommission aufgestellten Aktionsplan, der die Beurteilung der Zulässigkeit von Grünland durch Fotoauswertung von Satellitenaufnahmen auf der Ebene der Referenzparzelle (Einheit) und Anwendung eines Systems zur proportionalen (anteiligen) Berechnung in den Fällen, in denen diffuser Strauchbewuchs vorhanden sei, umfasse (im Folgenden: Aktionsplan von 2012).

47 Zur Stützung dieses Vorbringens macht das Königreich Spanien im Wesentlichen geltend, das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, indem es entschieden habe, dass die Art der auf der fraglichen Fläche vorhandenen Vegetation das maßgebliche Kriterium sei, und anschließend seine Prüfung anhand dieses Kriteriums vorgenommen habe. Das maßgebliche Kriterium beruhe nicht auf der Art der auf dieser Fläche vorhandenen Vegetation, sondern auf der tatsächlichen landwirtschaftlichen Nutzung dieser Fläche.

48 Die Kommission schlägt vor, diesen Rechtsmittelgrund als unbegründet zurückzuweisen. Sie ist der Ansicht, das Gericht habe den Begriff „Dauergrünland“ in Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 der Verordnung Nr. 796/2004 und Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1120/2009 richtig ausgelegt und angewandt. Aus dieser Definition ergebe sich, dass die Art der Vegetation, mit der die betreffende landwirtschaftliche Fläche bewachsen sei, ausschlaggebend sei. Zudem seien weder die in Rn. 46 des vorliegenden Urteils erwähnten Orientierungshilfen noch der genannte Aktionsplan von 2012 oder die Verordnung Nr. 1307/2013, die ab dem 1. Januar 2015 anwendbar sei und eine erweiterte Definition des Begriffs „Dauergrünland“ enthalte, für die Auslegung des zur maßgebenden Zeit anwendbaren Rechts und die Beurteilung der von der Kommission beschlossenen finanziellen Berichtigung relevant.

Würdigung durch den Gerichtshof

49 Mit ihrem ersten Rechtsmittelgrund wirft die Hellenische Republik dem Gericht im Wesentlichen vor, bei der Auslegung des Begriffs „Dauergrünland“ im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 der Verordnung Nr. 796/2004 und von Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1120/2009 einen Rechtsfehler begangen zu haben, indem es in Rn. 56 des angefochtenen Urteils festgestellt habe, dass unter diesen Begriff nur Flächen mit Gras und Grünfutterpflanzen fielen, nicht aber Flächen mit Gehölzpflanzen oder Bäumen, die für sogenanntes „mediterranes“ Grünland kennzeichnend seien. Das Kriterium der Art der Vegetation, mit der die betreffende landwirtschaftliche Fläche bedeckt sei, sei nämlich für die Einstufung von „Dauergrünland“ nicht ausschlaggebend.

50 Hierzu ist zum einen darauf festzustellen, dass Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1120/2009 eine Definition des Begriffs „Dauergrünland“ enthält, die in ihrem Wortlaut weitgehend derjenigen in Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 der Verordnung Nr. 796/2004 entspricht. Zum anderen geht aus dem Urteil vom 15. Mai 2019, Griechenland/Kommission (C-341/17 P, EU:C:2019:409), mit dem der Gerichtshof den Begriff „Dauergrünland“ in Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 der Verordnung Nr. 796/2004 ausgelegt hat, hervor, dass das maßgebliche Kriterium für die Definition von „Dauergrünland“ nicht die Art der Vegetation ist, mit der die landwirtschaftliche Fläche bedeckt ist, sondern die tatsächliche Nutzung dieser Fläche für eine landwirtschaftliche Tätigkeit, die für „Dauergrünland“ typisch ist. Demnach kann das Vorkommen von Gehölzpflanzen oder Bäumen als solches der Einstufung einer Fläche als „Dauergrünland“ nicht entgegenstehen, sofern dadurch nicht die tatsächliche Nutzung dieser Fläche für eine landwirtschaftliche Tätigkeit beeinträchtigt wird (Urteil vom 15. Mai 2019, Griechenland/Kommission, C-341/17 P, EU:C:2019:409, Rn. 54).

51 Daher hat das Gericht, indem es in Rn. 56 des angefochtenen Urteils entschieden hat, dass das maßgebliche Kriterium der auf den fraglichen Flächen vorhandene Vegetationstyp sei, und anschließend seine Prüfung anhand dieses Kriteriums vorgenommen hat, den Begriff „Dauergrünland“ im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 der Verordnung Nr. 796/2004 und von Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1120/2009 rechtsfehlerhaft ausgelegt und angewandt. Infolgedessen ist seine Erwägung in Rn. 65 des angefochtenen Urteils, wonach die Hellenische Republik nicht nachgewiesen habe, dass die Beurteilungen der Kommission unrichtig seien, unzutreffend.

52 Dem ersten Rechtsmittelgrund der Hellenischen Republik ist daher stattzugeben. Daraus folgt, dass Nr. 1 des Tenors des angefochtenen Urteils aufzuheben ist, soweit das Gericht die Klage der Hellenischen Republik gegen die mit dem streitigen Beschluss wegen Mängeln bei der Definition und der Kontrolle von Dauergrünland auferlegte pauschale Berichtigung in Höhe von 25 % für die Antragsjahre 2009 bis 2011 abgewiesen hat.

Zum zweiten Rechtsmittelgrund

53 Mit ihrem zweiten Rechtsmittelgrund macht die Hellenische Republik im Wesentlichen geltend, das Gericht habe das Dokument VI/5330/97 falsch ausgelegt und angewandt, was die Erfüllung der vier für die Anwendung eines Berichtigungssatzes von 25 % notwendigen Voraussetzungen betreffe.

54 Da dieser Rechtsmittelgrund die Berichtigung von 25 % betrifft, die wegen Mängeln bei der Definition und der Kontrolle von Dauergrünland auferlegt wurde, und, wie sich aus Rn. 52 des vorliegenden Urteils ergibt, Nr. 1 des Tenors des angefochtenen Urteils aufzuheben ist, ist dieser Rechtsmittelgrund, der nicht zu einer weiter gehenden Aufhebung des angefochtenen Urteils führen kann, nicht zu prüfen.

Zum dritten Rechtsmittelgrund

Vorbringen der Parteien

55 Der dritte Rechtsmittelgrund ist zwar nur wenig strukturiert, kann aber als aus zwei Teilen bestehend aufgefasst werden.

56 Mit dem ersten Teil macht die Hellenische Republik im Wesentlichen geltend, das Gericht habe in den Rn. 141 bis 162 des angefochtenen Urteils gegen die Grundsätze der Rechtmäßigkeit, der ordnungsgemäßen Verwaltung und der Wahrung der Verteidigungsrechte sowie gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen, indem es ihr Vorbringen außer Acht gelassen habe, wonach die Änderung des Status der nicht beihilfefähigen Flächen in beihilfefähige Flächen für das Antragsjahr 2009 Gegenstand von Überprüfungen gewesen sei, so dass diese Statusänderung keinerlei Gefahr für den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) begründet habe.

57 Mit dem zweiten Teil macht die Hellenische Republik im Wesentlichen geltend, das Gericht habe, was den von ihr zur Stützung ihrer Klage vor dem Gericht vorgebrachten Klagegrund betreffe, mit dem sie geltend gemacht habe, dass die Kommission ihr zu Unrecht offensichtliche Fehler bei den Änderungen der Anträge von 2009 vorgeworfen habe, gegen seine Begründungspflicht sowie gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen. In den Rn. 158 und 162 des angefochtenen Urteils habe das Gericht nämlich zu Unrecht die Beurteilung der Kommission bestätigt, die von Einzelfällen auf das Vorliegen einer Gefahr von Verlusten für den EGFL geschlossen habe.

58 Die Kommission schlägt vor, diesen Rechtsmittelgrund als teils unzulässig und teils unbegründet zurückzuweisen.

Würdigung durch den Gerichtshof

59 Bezüglich des ersten Teils des dritten Rechtsmittelgrundes ist darauf hinzuweisen, dass das Rechtsmittel nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs gemäß Art. 256 Abs. 1 AEUV und Art. 58 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union auf Rechtsfragen beschränkt ist. Für die Feststellung und Beurteilung der relevanten Tatsachen sowie für die Beweiswürdigung ist daher allein das Gericht zuständig. Die Würdigung der Tatsachen und Beweise ist somit vorbehaltlich ihrer Verfälschung keine Rechtsfrage, die als solche der Kontrolle durch den Gerichtshof im Rechtsmittelverfahren unterliegt (Urteil vom 28. November 2019, LS Cable & System/Kommission, C-596/18 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2019:1025, Rn. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung).

60 Im vorliegenden Fall beschränkt sich die Hellenische Republik aber unter dem Vorwand angeblicher Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtmäßigkeit, der ordnungsgemäßen Verwaltung und der Wahrung der Verteidigungsrechte in Wirklichkeit darauf, die vom Gericht u. a. in Rn. 149 des angefochtenen Urteils vorgenommene Tatsachenwürdigung bezüglich der Unregelmäßigkeiten bei der Überprüfung von Änderungen des Status der nicht beihilfefähigen Flächen in beihilfefähige Flächen für das Antragsjahr 2009 zu beanstanden.

61 Im Übrigen ist, soweit die Hellenische Republik dem Gericht vorwirft, es habe gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen, da es von ihr beigebrachte Zahlenangaben nicht berücksichtigt habe, festzustellen, dass eine solche Rüge die Beurteilung der Richtigkeit der Angaben durch das Gericht betrifft und sich damit auf eine Tatsachenwürdigung bezieht.

62 Der erste Teil des dritten Rechtsmittelgrundes ist daher als unzulässig zurückzuweisen.

63 Zum zweiten Teil dieses Rechtsmittelgrundes ist zunächst festzustellen, dass sich die Hellenische Republik zwar auf die Rn. 158 bis 162 des angefochtenen Urteils bezieht, ihre Rügen, mit denen sie einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und eine unzureichende Begründung geltend macht, aber im Wesentlichen auf Rn. 159 dieses Urteils beschränkt.

64 Hierzu ist zunächst zu bemerken, dass das Gericht in den Rn. 149 bis 151 des angefochtenen Urteils festgestellt hat, dass die von der Kommission hinsichtlich des Status der Flächen im System zur Identifizierung der landwirtschaftlichen Parzellen festgestellten Unregelmäßigkeiten und die Behandlung der damit verbundenen Fehler als Mängel bei Schlüsselkontrollen gemäß Anhang 2 des Dokuments VI/5330/97 einzustufen seien.

65 Sodann hat das Gericht in den Rn. 152, 153 und 156 des angefochtenen Urteils gemäß dem Dokument VI/5330/97 festgestellt, dass die Anwendung eines pauschalen Berichtigungssatzes von 5 % im Hinblick auf die festgestellten Unregelmäßigkeiten und die ihm zur Prüfung vorgelegten Beweise gerechtfertigt sei.

66 In Rn. 159 des angefochtenen Urteils hat sich das Gericht auf die Feststellung beschränkt, dass die von der Kommission festgestellten und in den Rn. 146 bis 149 des angefochtenen Urteils angeführten Mängel einen Verdacht auf umfassendere Unregelmäßigkeiten hätten begründen können und die Kommission berechtigt hätten, die Qualität der Schlüsselkontrollen zu bezweifeln. Des Weiteren hat das Gericht in der genannten Rn. 159 auch betont, dass die Hellenische Republik keine Beweise beigebracht habe, die die genannten Feststellungen der Kommission widerlegen könnten. Damit hat das Gericht in dieser Rn. 159 lediglich die beständigen Regeln der Beweislast in dem betreffenden Bereich angewandt, auf die es im Übrigen in den Rn. 143 bis 145 des angefochtenen Urteils hingewiesen hat und wonach sich diese Beweislast in Bezug auf die Kommission darauf beschränkt, für ernsthafte und berechtigte Zweifel, die sie hinsichtlich der Unzulänglichkeit der Kontrollen der nationalen Verwaltungen oder der Unrichtigkeit der von diesen vorgelegten Zahlen hegt, Beweise beizubringen, während es dem betroffenen Mitgliedstaat obliegt, anhand eines zuverlässigen und wirksamen Kontrollsystems darzutun, dass die von der Kommission vorgenommenen Beurteilungen nicht zutreffen oder dass keine Gefahr von Verlusten oder Unregelmäßigkeiten für den EGFL besteht.

67 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass das Gericht entgegen der Behauptung der Hellenischen Republik nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen hat und dass das angefochtene Urteil ordnungsgemäß und hinreichend begründet ist.

68 Der zweite Teil des dritten Rechtsmittelgrundes ist daher als unbegründet zurückzuweisen.

69 Folglich ist der dritte Rechtsmittelgrund als teils unzulässig und teils unbegründet zurückzuweisen.

Zum vierten Rechtsmittelgrund

Vorbringen der Parteien

70 Mit ihrem vierten Rechtsmittelgrund wirft die Hellenische Republik dem Gericht vor, es habe in den Rn. 163 bis 183 des angefochtenen Urteils ihren die Ineffektivität der Risikoanalyse für das Antragsjahr 2010 betreffenden Klagegrund zurückgewiesen. Konkret wirft sie dem Gericht vor, es habe aufgrund seines übermäßigen Formalismus ihr Recht auf Zugang zu einem Gericht verletzt. In Rn. 181 des angefochtenen Urteils habe das Gericht nämlich festgestellt, dass die Hellenische Republik ihre Rüge eines Verstoßes gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht hinreichend substantiiert habe. Das Gericht habe dies damit begründet, dass sich dieser Mitgliedstaat auf die Behauptung beschränkt habe, dass die Art und Weise seiner zufälligen Auswahl von Kontrollstichproben den technischen Spezifikationen entsprochen habe, die in einem von der Kommission stammenden

Dokument festgelegt worden seien, das im Jahr 2010 veröffentlicht worden sei, ohne jedoch zu konkretisieren, welchem Teil der genannten Spezifikationen er nachgekommen sei, und ohne dass sein Vorbringen in einer Weise untermauert gewesen wäre, die es dem Gericht ermöglicht hätte, seine Kontrollaufgabe wahrzunehmen. Die Hellenische Republik macht geltend, das Gericht habe dadurch, dass es eine Berücksichtigung dieser technischen Spezifikationen abgelehnt habe, in unverhältnismäßiger Weise in ihr Recht auf Zugang zu einem Gericht eingegriffen.

71 Die Kommission schlägt vor, diesen Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.

Würdigung durch den Gerichtshof

72 Das Gericht hat in Rn. 181 des angefochtenen Urteils im Wesentlichen festgestellt, dass die Hellenische Republik zur Stützung ihres Vorbringens lediglich ein von einer nationalen Stelle stammendes Dokument vorgelegt habe, in dem auf technische Spezifikationen Bezug genommen worden sei, die nicht für das Jahr 2010, sondern für das Jahr 2012 festgelegt worden seien. Das Gericht hat daraus gefolgert, dass dieses Vorbringen aufgrund dessen, dass die Hellenische Republik das Gericht nicht in die Lage versetzt habe, zu prüfen, ob die von der Kommission für 2010 festgelegten technischen Spezifikationen mit denen für das Jahr 2012 identisch gewesen seien, und nicht konkretisiert habe, welchem Teil der genannten Spezifikationen sie nachgekommen sei, nicht in einer Weise untermauert gewesen sei, die es dem Gericht ermöglicht hätte, seine Kontrollaufgabe wahrzunehmen, und hat dieses Vorbringen daher zurückgewiesen.

73 Einer solchen Würdigung des Gerichts, die darauf gestützt ist, dass die Partei, die ihm, obwohl sie sich auf den Inhalt eines Dokuments beruft, dieses nicht vorlegt und das Gericht somit daran hindert, diesen Inhalt zu überprüfen, liegt daher kein „übermäßiger Formalismus“ dieses Gerichts zugrunde, sondern eine ordnungsgemäße Rechtspflege, so dass nicht mit Erfolg geltend gemacht werden kann, dass das Gericht mit diesem Vorgehen den Wesensgehalt des Rechts auf gerichtlichen Rechtsschutz der Partei angetastet habe, deren Klagegrund es aus diesem Grund zurückgewiesen hat.

74 Folglich ist dieser Rechtsmittelgrund als unbegründet zurückzuweisen.

Zum fünften Rechtsmittelgrund

Vorbringen der Parteien

75 Mit diesem Rechtsmittelgrund wirft die Hellenische Republik dem Gericht vor, dass es in den Rn. 184 bis 198 des angefochtenen Urteils entschieden habe, dass die in Rn. 24 des vorliegenden Urteils genannte erste Mitteilung vom 24. November 2011 den Anforderungen nach Art. 11 der Verordnung Nr. 885/2006 genüge und dass diese Mitteilung daher gemäß Art. 31 der Verordnung Nr. 1290/2005 ihren Warnzweck erfülle.

76 Konkret macht die Hellenische Republik im Wesentlichen geltend, die Untersuchung betreffend die Cross-Compliance-Regelung habe nur die Antragsjahre 2009 und 2010 betroffen, so dass die erste Mitteilung vom 24. November 2011 nicht auch für das Antragsjahr 2011 gelten könne. Am Tag dieser Mitteilung sei es der Hellenischen Republik nämlich unmöglich gewesen, den von der Kommission festgestellten Unregelmäßigkeiten abzuhelfen und die Auferlegung einer zusätzlichen Berichtigung für das Antragsjahr 2011 zu vermeiden. Indem das Gericht nicht die Konsequenzen daraus gezogen habe, dass es der Hellenischen Republik nicht möglich gewesen sei, Abhilfemaßnahmen für das Antragsjahr 2011 zu ergreifen, habe es gegen Art. 11 der Verordnung Nr. 885/2006 und Art. 31 der Verordnung Nr. 1290/2005 sowie gegen Art. 11 Abs. 2 und Art. 53 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1122/2009 verstoßen. Jedenfalls sei das angefochtene Urteil nicht rechtlich hinreichend begründet.

77 Die Kommission schlägt vor, diesen Rechtsmittelgrund als unbegründet zurückzuweisen.

Würdigung durch den Gerichtshof

78 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) in einer zwischen den Mitgliedstaaten und der Union geteilten Mittelverwaltung die gemäß dem Unionsrecht getätigten Ausgaben finanziert. Im Rahmen dieser geteilten Mittelverwaltung ist die Kommission mit der Durchführung des Konformitätsabschlusses gemäß Art. 31 der Verordnung Nr. 1290/2005 betraut. Art. 31 Abs. 4 Buchst. a dieser Verordnung sieht insoweit vor, dass die Ablehnung der Finanzierung nicht die Ausgaben betreffen kann, die über 24 Monate vor dem Zeitpunkt getätigt wurden, zu dem die Kommission dem betroffenen Mitgliedstaat die Ergebnisse der Überprüfungen schriftlich mitgeteilt hat.

79 Sodann ist festzustellen, dass die abschließende, endgültige Entscheidung über den Rechnungsabschluss nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs nach einem besonderen kontradiktorischen Verfahren ergehen muss, in dem der betroffene Mitgliedstaat alle für die Darstellung seines Standpunkts erforderlichen Garantien besitzen muss (Urteil vom 29. Januar 1998, Griechenland/Kommission, C-61/95, EU:C:1998:27, Rn. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung).

80 In diesem Rahmen konkretisiert Art. 11 der Verordnung Nr. 885/2006 das Konformitätsabschlussverfahren, indem er die verschiedenen Etappen dieses Verfahrens festlegt und die Verfahrensgarantien aufstellt, die es dem betreffenden Mitgliedstaat ermöglichen, seinen Standpunkt darzulegen. So muss zum einen die Kommission nach Art. 11 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 885/2006, wenn sie aufgrund von Nachforschungen zu dem Schluss gelangt, dass bestimmte Ausgaben nicht in Übereinstimmung mit den Unionsvorschriften getätigt wurden, dem betreffenden Mitgliedstaat ihre Schlussfolgerungen mitteilen und die Abhilfemaßnahmen nennen, die künftig die Beachtung dieser Vorschriften sicherstellen sollen.

81 Insoweit ist die Kommission nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs im Fall des Fortbestehens der Unregelmäßigkeiten, die die Anwendung einer finanziellen Berichtigung rechtfertigen, nach dem Zeitpunkt der schriftlichen Mitteilung der Ergebnisse der Überprüfungen befugt, ja sogar verpflichtet, dies bei der Festlegung des Zeitraums, auf den sich die betreffende finanzielle Berichtigung bezieht, zu berücksichtigen (Urteil vom 9. Januar 2003, Griechenland/Kommission, C-157/00, EU:C:2003:5, Rn. 45).

82 Im Übrigen muss die schriftliche Mitteilung nach Art. 11 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 885/2006 nach ebenfalls ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs dem betroffenen Mitgliedstaat eine umfassende Kenntnis von den Vorbehalten der Kommission vermitteln, so dass sie den ihr nach dieser Bestimmung zukommenden Warnzweck erfüllen kann. Demnach erfordert diese Bestimmung, dass die dem betroffenen Mitgliedstaat zur Last gelegte Unregelmäßigkeit in dieser schriftlichen Mitteilung hinreichend genau angegeben ist, so dass der Mitgliedstaat eine umfassende Kenntnis davon besitzt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 3. Mai 2012, Spanien/Kommission, C-24/11 P, EU:C:2012:266, Rn. 27 und 28 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

83 Zum anderen verpflichtet Art. 11 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 885/2006 die Kommission, nach etwaiger Durchführung eines Schlichtungsverfahrens Ausgaben, die mit dem Unionsrecht nicht in Einklang stehen, gemäß Art. 31 der Verordnung Nr. 1290/2005 von der Finanzierung durch die Union auszuschließen, „bis der Mitgliedstaat die Abhilfemaßnahmen tatsächlich umgesetzt hat“.

84 Aus der Zusammenschau der vorstehenden Bestimmungen ergibt sich, dass zum einen das Konformitätsabschlussverfahren einen Dialog zwischen der Kommission und dem betroffenen Mitgliedstaat schafft und im Wesentlichen bezweckt, erstens diesen zu ermöglichen, Informationen auszutauschen, zweitens dem Mitgliedstaat Gelegenheit zu geben, seine Verteidigungsrechte

wahrzunehmen, drittens dem Mitgliedstaat zu ermöglichen, darzutun, dass die Feststellungen der Kommission unzutreffend sind, und viertens schließlich dem Mitgliedstaat die Möglichkeit zu geben, der Kommission die Abhilfemaßnahmen mitzuteilen, die er zur Einhaltung der Unionsvorschriften ergriffen hat.

85 Zum anderen ist der Umstand, dass der betroffene Mitgliedstaat nicht in der Lage ist, den von der Kommission in ihrer schriftlichen Mitteilung gemäß Art. 11 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 885/2006 festgestellten Unregelmäßigkeiten abzuhelfen, unerheblich, wenn diese Unregelmäßigkeiten in den der Überprüfung durch die Kommission unterliegenden Zeitraum fielen. Die gegenteilige Auffassung würde Art. 31 der Verordnung Nr. 1290/2005 und Art. 11 der Verordnung Nr. 885/2006 nämlich ihres Inhalts entleeren, indem sie es einem Mitgliedstaat gestatten würde, sich auf eine angebliche materielle Unmöglichkeit, vor dem Erlass des Beschlusses über eine finanzielle Berichtigung Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, zu berufen, um der Auferlegung dieser pauschalen Berichtigung entgehen zu können.

86 Im vorliegenden Fall hat das Gericht in Rn. 193 des angefochtenen Urteils zunächst festgestellt, dass die Kommission in der ersten Mitteilung vom 24. November 2011 darauf hingewiesen habe, dass sich die Untersuchung auf das Antragsjahr 2009 und die folgenden Antragsjahre beziehe. Infolgedessen hat es im Rahmen der Ausübung seiner Befugnis zur Tatsachen- und Beweiswürdigung festgestellt, dass das Antragsjahr 2011 von dem der Prüfung der Kommission unterliegenden Zeitraum umfasst gewesen sei.

87 Sodann hat das Gericht in den Rn. 194 und 195 des angefochtenen Urteils entgegen dem Vorbringen der Hellenischen Republik nach einer umfassenden Würdigung des Inhalts der ersten Mitteilung vom 24. November 2011 und deren Anhangs festgestellt, dass die Kommission für die Antragsjahre 2009 bis 2011 Cross-Compliance-Mängel festgestellt habe, so dass es zu Recht annehmen konnte, dass die Kommission die betroffenen Antragsjahre hinreichend genau bezeichnet habe und dass die Hellenische Republik die Möglichkeit gehabt habe, ihr Verteidigungsvorbringen als Reaktion auf die für das Antragsjahr 2011 festgestellten Unregelmäßigkeiten geltend zu machen.

88 Folglich hat das Gericht, indem es in Rn. 199 des angefochtenen Urteils entschieden hat, dass die erste Mitteilung vom 24. November 2011 den Anforderungen nach Art. 11 der Verordnung Nr. 885/2006 genügt habe und ihren Warnzweck im Licht von Art. 31 der Verordnung Nr. 1290/2005 erfüllt habe, weder einen Rechtsfehler begangen noch gegen seine Begründungspflicht verstoßen.

89 Mithin ist der fünfte Rechtsmittelgrund als unbegründet zurückzuweisen.

90 Nach alledem ist, da dem ersten Rechtsmittelgrund stattgegeben worden ist, Nr. 1 des Tenors des angefochtenen Urteils aufzuheben, soweit das Gericht die Klage der Hellenischen Republik gegen die mit dem streitigen Beschluss wegen Mängeln bei der Definition und der Kontrolle von Dauergrünland auferlegte pauschale Berichtigung in Höhe von 25 % abgewiesen hat, und das Rechtsmittel im Übrigen zurückzuweisen.

Zur Klage vor dem Gericht

91 Nach Art. 61 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union kann der Gerichtshof im Fall der Aufhebung der Entscheidung des Gerichts die Sache zur Entscheidung an das Gericht zurückverweisen oder den Rechtsstreit selbst endgültig entscheiden, wenn dieser zur Entscheidung reif ist.

92 Im vorliegenden Fall ist der Rechtsstreit, der zur Entscheidung reif ist, vom Gerichtshof endgültig zu entscheiden.

93 Somit ist, wie sich aus Rn. 50 des vorliegenden Urteils ergibt, für die Feststellung, ob die betreffende Fläche als „Dauergrünland“ im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 der Verordnung Nr. 796/2004 und Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1120/2009 einzustufen ist, nicht die Art der Vegetation entscheidend, die diese Fläche bedeckt, sondern deren tatsächliche Nutzung für eine landwirtschaftliche Tätigkeit, die für „Dauergrünland“ typisch ist.

94 Hinsichtlich der flächenbezogenen Beihilfen für die Antragsjahre 2009 bis 2011 ist hingegen festzustellen, dass die Kommission in ihrem zusammenfassenden Bericht, der dem streitigen Beschluss beigefügt war, die Anwendung eines pauschalen Berichtigungssatzes von 25 % im Hinblick auf eine Gesamtheit von Unregelmäßigkeiten betreffend die Definition und die Kontrolle von Dauergrünland begründet hat, die ihr zusammengenommen den Schluss erlaubten, dass die Anwendung des Kontrollsystems, das die Korrektheit der Ausgaben gewährleisten sollte, äußerst mangelhaft gewesen sei, und wahrscheinlich zu sehr hohen Verlusten für den EGFL geführt habe.

95 Da zum einen die pauschale Berichtigung von 25 % auf eine Gesamtheit von Unregelmäßigkeiten gestützt war, von denen eine jedoch auf einer fehlerhaften Auslegung von Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 der Verordnung Nr. 796/2004 und Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1120/2009 beruht, und zum anderen diese fehlerhafte Auslegung sich auf die von der Kommission vorgenommene Beurteilung der anderen von ihr festgestellten Mängel auswirken konnte, ist in diesem Zusammenhang eine neue Gesamtbeurteilung vorzunehmen, um zu prüfen, ob dieser Berichtigungssatz weiterhin gerechtfertigt ist.

96 Demzufolge ist dem ersten Klagegrund der von der Hellenischen Republik beim Gericht erhobenen Klage stattzugeben und folglich der streitige Beschluss für nichtig zu erklären, soweit ihr damit eine pauschale finanzielle Berichtigung von 25 % für die flächenbezogenen Beihilfen für die Antragsjahre 2009 bis 2011 wegen Mängeln bei der Definition und der Kontrolle von Dauergrünland auferlegt wird.

Kosten

97 Der Gerichtshof entscheidet gemäß Art. 184 Abs. 2 seiner Verfahrensordnung über die Kosten, wenn das Rechtsmittel begründet ist und er den Rechtsstreit selbst endgültig entscheidet.

98 Nach Art. 138 Abs. 3 der Verfahrensordnung, der nach deren Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren Anwendung findet, trägt jede Partei ihre eigenen Kosten, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt.

99 Da die Hellenische Republik und die Kommission jeweils teils obsiegt haben, teils unterlegen sind, tragen sie ihre eigenen Kosten im Verfahren des ersten Rechtszugs und im Rechtsmittelverfahren.

100 Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung, der nach deren Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren Anwendung findet, tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.

101 Das Königreich Spanien trägt als Streithelfer seine eigenen Kosten.

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

1. **Die Nrn. 1 und 2 des Tenors des Urteils des Gerichts der Europäischen Union vom 1. Februar 2018, Griechenland/Kommission (T-506/15, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:53), werden aufgehoben, soweit das Gericht zum einen die Klage der Hellenischen Republik gegen die mit dem Durchführungsbeschluss 2015/1119/EU der Kommission vom 22. Juni 2015 über den Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zulasten des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für**

die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) getätigter Ausgaben von der Finanzierung durch die Europäische Union wegen Mängeln bei der Definition und der Kontrolle von Dauergrünland auferlegte pauschale Berichtigung von 25 % für die Antragsjahre 2009 und 2011 abgewiesen und zum anderen über die Kosten entschieden hat.

2. **Im Übrigen wird das Rechtsmittel zurückgewiesen.**

3. **Der Durchführungsbeschluss 2015/1119 wird für nichtig erklärt, soweit damit der Hellenischen Republik eine wegen Mängeln bei der Definition und der Kontrolle von Dauergrünland auf die flächenbezogenen Beihilfen für die Antragsjahre 2009 bis 2011 angewandte pauschale finanzielle Berichtigung von 25 % auferlegt wird.**

4. **Die Hellenische Republik und die Europäische Kommission tragen ihre eigenen Kosten im Verfahren des ersten Rechtszugs und im Rechtsmittelverfahren.**

5. **Das Königreich Spanien trägt seine eigenen Kosten im Verfahren des ersten Rechtszugs und im Rechtsmittelverfahren.**

Unterschriften