SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ANTONIO TIZZANO

vom 23. Januar 2003 [1]

I — Einleitung

1. Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland hat mit Klageschrift vom 20. September 2000 nach Artikel 230 EG die Teilnichtigerklärung der Entscheidung 2000/449/EG der Kommission [2] (nachstehend: angefochtene Entscheidung) beantragt, soweit sie einen Betrag von 5 039 175,46 Euro (entspricht 2 919 698,26 UKL), d. h. 2 % der Ausgaben, die das Vereinigte Königreich im Bereich der Kulturpflanzen für die Erntejahre 1995 und 1996 (Haushaltsjahre 1996 und 1997) für die Region Wessex gemeldet hat, wegen Unzulänglichkeit des Systems zur Überwachung der dort durchgeführten Kontrollen von der gemeinschaftlichen Finanzierung zu Lasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, ausschließt.

1 — Originalsprache: Italienisch.

2 — 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, bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2000) 1847 (ABl. L 180, S. 49).

II — Rechtlicher Rahmen

2. Die Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik [3] in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 1287/95 des Rates vom 22. Mai 1995 [4] sieht in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b vor, dass der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, insbesondere die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte finanziert.

3. Artikel 3 Absatz 1 dieser Verordnung 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."

3 — ABl. L 94, S. 13.

4 — ABl. L 125, S. 1.

4. Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung sieht vor:

„(2) Die Kommission, nach Anhörung des Fondsausschusses,

...

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

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

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

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

...“

5. Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung bestimmt:

„(1) 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.

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

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

Die wiedereingezogenen Beträge fließen den Dienststellen oder Einrichtungen zu, die ausgezahlt hatten; diese ziehen die Beträge von den Ausgaben ab, die durch den Fonds finanziert werden."

6. In Bezug auf Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 in der geänderten Fassung ist ferner auf Artikel 8 Absätze 1 und 2 der Verordnung (EG) Nr. 1663/95 der Kommission vom 7. Juli 1995 mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates bezüglich des Rechnungsabschlussverfahrens des EAGFL, Abteilung Garantie,[5] hinzuweisen. Dort heißt es:

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

(2) Die Entscheidungen gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c) der Verordnung

5 — ABl. L 158, S. 6.

(EWG) Nr. 729/70 sind nach Prüfung der von der Schlichtungsstelle gemäß der Entscheidung 94/442/EG erstellten Berichte zu treffen."

7. Artikel 1 Absatz 1 der Entscheidung 94/442/EG der Kommission vom 1. Juli 1994 zur Schaffung eines Schlichtungsverfahrens im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EAGFL — Abteilung Garantie [6] lautet:

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

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

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

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

8. Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a der Entscheidung 94/442 lautet:

„Der Standpunkt der Schlichtungsstelle greift... der endgültigen Entscheidung der Kommission über den Rechnungsabschluss [nicht] voraus ..."

9. In Bezug auf die finanziellen Folgen von Untersuchungen, die Mängel beim Kontrollverfahren eines Mitgliedstaats zutage gefördert haben, hat die Kommission ein Papier erstellt, in dem die in einschlägigen Fällen zu beachtenden Leitlinien festgelegt wurden (Nr. VI/216/93 vom 1. Juni 1993), später berichtigt und ersetzt durch das Papier Nr. VI/5330/97 vom 23. Dezember 1997 (nachstehend: Leitlinien). Nach die-

6 — ABl. L 182, S. 45.

sen Leitlinien, die seit dem Rechnungsabschluss für das Haushaltsjahr 1990 befolgt werden, wendet die Kommission pauschale finanzielle Berichtigungen von 2 %, 5 % oder 10 % der gemeldeten Ausgaben nach Maßgabe des Umfangs des Schadensrisikos an, wenn die tatsächliche Höhe der regelwidrigen Zahlungen nicht ermittelt werden kann und somit der finanzielle Schaden der Gemeinschaft nicht bezifferbar ist.

10. Was insbesondere finanzielle Berichtigungen im Zusammenhang mit der Unzulänglichkeit der von den Behörden der Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen angeht, unterscheiden die Leitlinien zwei Kategorien von Kontrollen: Schlüsselkontrollen und Zusatzkontrollen:

„— 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."

11. Auf der Grundlage der Leitlinien wendet die Kommission die verschiedenen Sätze der pauschalen Berichtigungen wie folgt 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."

12. In außergewöhnlichen Fällen können größere Berichtigungen von bis zu 100 % beschlossen werden.

III — Sachverhalt

13. In der Zeit vom 30. Juni bis zum 4. Juli 1997 führte die Kommission in England und Wales eine Überprüfung betreffend Beihilfen im Sektor Kulturpflanzen durch. Diese Überprüfung erstreckte sich u. a. auf das für die Region Wessex zuständige Regional Service Centre Bristol (nachstehend: RSC Bristol) des Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (nachstehend: Ministerium). Dabei wählten die Beamten der Kommission für eine gründliche Prüfung drei beim RSC Bristol bearbeitete Beihilfeanträge aus, die bereits vor Ort vom selben Prüfer kontrolliert worden waren.

14. Über die Gründe für die Auswahl dieser drei Anträge besteht zwischen den Parteien keine Einigkeit. Nach Darlegung der Kommission lag beim RSC Bristol im Zeitpunkt der Überprüfung kein anderer Prüfbericht vor, so dass eine gründliche Prüfung nur in den drei fraglichen Fällen möglich gewesen sei. Das Vereinigte Königreich trägt dagegen vor, zu diesem Zeitpunkt seien bereits siebzehn weitere Vor-Ort-Kontrollen durch sieben andere Prüfer abgeschlossen gewesen; die Kommission hätte daher auch andere Beihilfeanträge einer gründlichen Prüfung unterziehen können. Die Parteien stimmen jedoch darin überein, dass aufgrund der Überprüfung in allen drei ausgewählten Fällen erhebliche Unregelmäßigkeiten festgestellt werden konnten.

15. In der Folgezeit wurde der Prüfer, der in den drei Fällen die Vor-Ort-Kontrollen vorgenommen hatte, auf Veranlassung des Ministeriums mit anderen Aufgaben betraut. Außerdem ordnete das Ministerium die Wiederholung der anderen von diesem Prüfer im Jahr 1997 vorgenommenen Vor-Ort-Kontrollen und einiger der von anderen Prüfern in diesem Jahr vorgenommenen Kontrollen an, um das tatsächliche Ausmaß des Problems herauszufinden. Dabei stellte sich heraus, dass vier der letzten fünf von dem genannten Prüfer im Jahr 1997 vorgenommenen Kontrollen Unregelmäßigkeiten aufwiesen; da diese Unregelmäßigkeiten rechtzeitig berichtigt wurden, entstand dem EAGFL für 1997 kein finanzieller Schaden. Die Wiederholung der von den anderen Prüfern vorgenommenen Kontrollen ergab dagegen keine Unregelmäßigkeit.

16. Mit Schreiben vom 12. Dezember 1997 teilte die Kommission dem Vereinigten Königreich gemäß Artikel 8 der Verordnung Nr. 1663/95 die bei der Überprüfung im RSC Bristol festgestellten Unregelmäßigkeiten mit und wies darauf hin, dass aufgrund der Schwere der festgestellten Unregelmäßigkeiten ein Teil der in den Jahren 1995 und 1996 gemeldeten Ausgaben von der Gemeinschaftsfinanzierung nach Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 ausgeschlossen sein könne. Zu diesem Zweck verlangte die Kommission Informationen über die Modalitäten der Überwachung der Tätigkeit des für die festgestellten Unregelmäßigkeiten verantwortlichen Prüfers sowie über die in der Region des RSC Bristol 1995 und 1996 ergriffenen Maßnahmen, um etwaige Unregelmäßigkeiten bei anderen Prüfern festzustellen und ihnen abzuhelfen.

17. Das Vereinigte Königreich antwortete mit Schreiben vom 17. März 1998, nach Wiederholung sämtlicher von dem genannten Prüfer vorgenommenen Kontrollen beliefen sich die für 1997 festgestellten Unregelmäßigkeiten auf 9,45 % des Gesamtbetrags der von ihm kontrollierten Beihilfeanträge; durch Anwendung dieser Quote auf den Gesamtbetrag der von diesem Prüfer 1995 und 1996 kontrollierten Finanzierungsanträge habe der potenzielle Betrag der nicht geschuldeten Zahlungen errechnet werden können. Ferner unterrichtete das Vereinigte Königreich die Kommission in diesem Schreiben von seiner Absicht, sämtliche Anträge, mit denen dieser Prüfer in den beiden vorangegangenen Jahren, 1995 und 1996, zur Kontrolle befasst worden sei, erneut zu prüfen, um etwaige weitere Unregelmäßigkeiten festzustellen.

18. Mit Schreiben vom 16. Juni 1998 hielt die Kommission an ihrer Auffassung zu den in der Region des RSC Bristol festgestellten Unregelmäßigkeiten fest und setzte für den 16. September 1998 in den Räumlichkeiten der Kommission einen Termin für bilaterale Gespräche nach Artikel 8 der Verordnung Nr. 1663/95 fest.

19. Auf Aufforderung der Kommission übermittelte das Vereinigte Königreich für die Besprechung am 16. September mit Schreiben vom 21. August 1998 ergänzende Informationen über das in der Region des RSC Bristol angewandte Kontroll- und Überwachungssystem für die Gemeinschaftsbeihilfen.

20. Nach der Besprechung am 16. September 1998 teilte die Generaldirektion Landwirtschaft der Kommission dem Vereinigten Königreich durch Telefax vom 4. November 1998 mit, sie beabsichtige, eine Berichtigung in Höhe von 9,45 % des Gesamtbetrags der von dem genannten Prüfer kontrollierten Beihilfeanträge für 1995 und 1996 vorzuschlagen, d. h. für diese beiden Jahre, wie im Schreiben des Vereinigten Königreich vom 17. März 1998 erwähnt, dieselbe Unregelmäßigkeitsquote zugrunde zu legen, die bei den von dem genannten Prüfer

kontrollierten Beihilfeanträgen für 1997 festgestellt worden sei. In diesem Telefax wurde das Vereinigte Königreich aufgefordert, binnen sechs Wochen zu den darin vorgeschlagenen Maßnahmen Stellung zu nehmen.

21. Aus den Akten geht nicht hervor, ob das Vereinigte Königreich auf dieses Telefax vom 4. November 1998 schriftlich antwortete. Mit Schreiben vom 2. August 1999 teilte jedoch die Generaldirektion Landwirtschaft dem Vereinigten Königreich gemäß Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 1663/95 förmlich mit, dass nach Prüfung und Konsultation der anderen zuständigen Dienststellen der Kommission abweichend von dem Vorschlag im Telefax vom 4. November 1998 eine Berichtigung in Höhe von 2 % des Gesamtbetrags der vom RSC Bristol 1995 und 1996 kontrollierten Ausgaben vorgeschlagen werde.

22. Am 6. Oktober 1999 beantragte das Vereinigte Königreich die Eröffnung des Schlichtungsverfahrens gemäß der Entscheidung 94/442. Vor der Schlichtungsstelle machte das Vereinigte Königreich geltend, da nur die Tätigkeit eines einzigen Prüfers im Jahr 1997 betroffen sei, handele es sich bei den von der Kommission festgestellten Unregelmäßigkeiten um isolierte Fälle, die nicht den Schluss erlaubten, dass das in der Region des RSC Bristol angewandte Kontrollsystem unzulänglich sei. Einige Nachprüfungen, die das Vereinigte Königreich nach den Überprüfungen durch die Kommission vorgenommen habe, hätten nämlich ergeben, dass dem Prüfer in den beiden Vorjahren abgesehen von drei geringfügigen Fehlern im Jahr 1996 keine Unregelmäßigkeiten unterlaufen seien, und dass im Jahr 1997 keinem anderen Prüfer Unregelmäßigkeiten unterlaufen seien. Außerdem habe bereits in den Jahren 1995 und 1996 ein wirksames System zur Überwachung der Tätigkeit der Prüfer bestanden; zwar hätten damit die Unregelmäßigkeiten, die dem genannten Prüfer unterlaufen seien, im Zeitpunkt der Überprüfung durch die Kommission noch nicht festgestellt werden können, doch hätte dieses System mit Sicherheit deren spätere Feststellung noch so rechtzeitig ermöglicht, dass Abhilfe hätte geschaffen werden können. Schließlich wies das Vereinigte Königreich darauf hin, dass es ab 1997 ein System zur stärkeren Überwachung von Vor-Ort-Kontrollen eingeführt habe.

23. Dagegen erwiderte die Kommission, die von ihr festgestellten Unregelmäßigkeiten seien, auch wenn nur die Tätigkeit eines einzigen Prüfers betroffen sei, ein ausreichendes Indiz für die Unzulänglichkeit des gesamten Überwachungssystems in der fraglichen Region, so dass zu befürchten sei, dass das Risiko zu hoher Ausgaben zu Lasten des EAGFL in den Jahren 1995 und 1996 nicht auf die Tätigkeit des genannten Prüfers beschränkt sei. Dafür spreche außerdem die Tatsache, dass nach der Einführung des Systems zur stärkeren Überwachung im Jahr 1997 die Quote der bei den Vor-Ort-Kontrollen festgestellten Unregelmäßigkeiten von 5,86 % im Jahr 1996 auf 15 % im Jahr 1997 gestiegen sei. Dem hielt das Vereinigte Königreich entgegen, dieser Anstieg beruhe auf dem Umstand, dass die Landwirte 1997 finanziell viel

stärker auf die Beihilfen für Kulturpflanzen angewiesen gewesen seien; sie seien daher bestrebt gewesen, ihre Flächenangaben möglichst dem tatsächlichen Wert anzunähern, und hätten das Risiko der Folgen etwaiger Ungenauigkeiten in Kauf genommen.

24. In ihrem abschließenden Bericht vom 8. März 2000 forderte die Schlichtungsstelle die Kommission auf, ihre Bewertung des in der Region des RSC Bristol angewandten Systems zur Überwachung der Vor-Ort-Kontrollen zu überprüfen. Sie sah die drei von der Kommission überprüften Vor-Ort-Kontrollen nicht als repräsentativ für die Qualität der in der fraglichen Region vorgenommenen Kontrollen an. Überdies lasse der Umstand, dass das Vereinigte Königreich, wie es vorgetragen habe, zur Durchführung der Überwachung keine Zeit gehabt habe, da die Kommission bei Beginn der Vor-Ort-Kontrollen eingeschritten sei, es nicht zu, allgemein zu folgern, dass die Überwachung in der Region unzulänglich sei.

25. Der Bericht der Schlichtungsstelle veranlasste die Kommission jedoch nicht zu einer Änderung ihrer Auffassung. Sie schlug daher, wie in dem Schreiben vom 2. August 1999 angekündigt, eine pauschale Berichtigung um 2 % der Ausgaben vor, die das Vereinigte Königreich im Bereich der Kulturpflanzen für die Erntejahre 1995 und 1996 (Haushaltsjahre 1996 und 1997) für die Region Wessex gemeldet hatte; diese pauschale Berichtigung wurde schließlich vom Kollegium in der angefochtenen Entscheidung beschlossen.

IV — Rechtliche Würdigung

26. Das Vereinigte Königreich stützt seine Klage gegen die angefochtene Entscheidung auf vier Gründe:

— die angefochtene Entscheidung sei rechtswidrig, da die Kommission zu Unrecht angenommen habe, die Überwachung der Kontrollen in der Region Wessex sei unzulänglich, und daraus gefolgert habe, die Ausgaben, um die es bei der streitigen Berichtigung gehe, seien nicht im Sinne vom Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt worden;

— hilfsweise trägt das Vereinigte Königreich als zweiten und dritten Klagegrund vor, die Kommission habe bei der Festsetzung des von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossenen Betrags gegen Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c Unterabsatz 4 der Verordnung Nr. 729/70 verstoßen und/oder einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen und überdies gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen;

— schließlich macht das Vereinigte Königreich als vierten Klagegrund geltend,

in dem Verfahren, das zum Erlass der angefochtenen Entscheidung geführt habe, seien wesentliche Formvorschriften verletzt worden.

A — *Die Annahme der Kommission, das in der fraglichen Region angewandte Überwachungssystem sei unzulänglich*

Vorbringen der Parteien

27. Das Vereinigte Königreich trägt vor, die Kommission habe zu Unrecht angenommen, dass die Überwachung der in der Region Wessex, für die das RSC Bristol zuständig sei, vorgenommenen Vor-Ort-Kontrollen unzulänglich gewesen sei. Keiner der beiden Gründe, auf die sich die Kommission stütze, d. h. die bei der Überprüfung im Jahr 1997 festgestellten Unregelmäßigkeiten der Vor-Ort-Kontrollen eines Prüfers und der in den Beihilfeanträgen im Jahr 1997 gegenüber dem Jahr 1996 in der fraglichen Region verzeichnete Anstieg der Quote der Unregelmäßigkeiten, erlaube nämlich diesen Schluss.

28. Des Näheren behauptet das Vereinigte Königreich wie bereits vor der Schlichtungsstelle, die von den Beamten der Kommission festgestellten Unzulänglichkeiten bei den Vor-Ort-Kontrollen hätten anhand des bestehenden Überwachungssystems ohne weiteres festgestellt werden können. Dazu sei es im Zeitpunkt der Überprüfung durch die Kommission nur deswegen noch nicht gekommen, weil diese Überprüfung Ende Juni und Anfang Juli 1997 stattgefunden habe, also am Ende des ersten der vier Monate, in denen die Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt worden seien. Es habe daher an der Zeit gefehlt, die Überwachung bereits in dieser Phase vorzunehmen. Jedenfalls hätten die nationalen Stellen, da die Beihilfen erst ab dem 16. Oktober ausgezahlt worden seien, noch über genügend Zeit verfügt, um eine ausreichende Überwachung sicherzustellen.

29. Um dieses Vorbringen zu erhärten, erläutert das Vereinigte Königreich die beiden Komponenten, aus denen das Überwachungssystem zur Zeit der Überprüfung durch die Kommission bestanden habe, nämlich die Nachprüfung der Unterlagen und die gemeinsamen Kontrollen. Bei der ersteren prüfe der „Field Team Manager", der für die Qualität der von den Prüfern des RSC Bristol vorgenommenen Vor-Ort-Kontrollen verantwortlich sei, eine Auswahl der von den Prüfern erstellten Prüfberichte. Dagegen bestünden die gemeinsamen Kontrollen darin, dass an der Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen eines Prüfers unangekündigt der Field Team Manager oder (angekündigt oder unangekündigt) ein anderer dienstälterer Prüfer mitwirke. Dieses Überwachungssystem, das bis zur Überprüfung durch die Kommission und also auch in den beiden vorangegangenen Jahren angewandt worden sei, sei umfassend und wirksam gewesen und habe den Anforderungen der Ge-

meinschaftsvorschriften genügt. Um das Funktionieren dieses Systems nachzuweisen, trägt das Vereinigte Königreich vor, 1996 seien von 239 Prüfberichten 100 vom Field Team Manager nachgeprüft worden, und etwa 46 Vor-Ort-Kontrollen seien in Anwesenheit des Field Team Managers und weitere 88 in Anwesenheit eines dienstälteren Prüfers vorgenommen worden.

30. Die ungewöhnlich kurze Dauer der Vor-Ort-Kontrollen des für die drei von der Kommission überprüften Fälle verantwortlichen Prüfers wäre bei der Nachprüfung der Unterlagen ohne weiteres aufgefallen, die eben die von den Prüfern erstellten Berichte erfasse, in denen die Dauer der vorgenommenen Kontrollen besonders angegeben werde. Da im Übrigen der fragliche Prüfer einer der jüngsten gewesen sei, seien seine Kontrollen stärker überwacht worden, was eine gewisse Anzahl gemeinsamer Kontrollen, bei denen der Prüfer von einem dienstälteren Beamten begleitet werde, einschließe.

31. Außerdem verlangten die Gemeinschaftsvorschriften nicht den Erlass einer detaillierten strengen Regelung, sondern ein kohärentes und wirksames System zur Überwachung des mit den Vor-Ort-Kontrollen betrauten Personals, wie es beim RSC Bristol im Zeitpunkt der Überprüfung durch die Kommission bestanden habe.

32. Die Kommission könne die gegenteilige Behauptung auch nicht darauf stützen, dass nach Einführung eines Systems zur stärkeren Überwachung im Jahr 1997 die Unregelmäßigkeitsquote gestiegen sei. Das Vereinigte Königreich wiederholt sein einschlägiges Vorbringen vor der Schlichtungsstelle, dieser Anstieg beruhe auf dem Umstand, dass die Landwirte in diesem Jahr finanziell viel stärker auf die Beihilfen für Kulturpflanzen angewiesen gewesen seien und daher danach getrachtet hätten, möglichst hohe Beihilfeansprüche zu erzielen. Anders als in günstigeren Zeiten, in denen die Landwirte bei der Angabe der beihilfefähigen Flächen zur Vermeidung von Sanktionen eher dazu neigten, zu niedrige Flächengrößen zu melden, hätten sie 1997 ihre Angaben möglichst an die tatsächlichen Flächengrößen angenähert und das mit etwaigen Ungenauigkeiten verbundene Risiko in Kauf genommen.

33. Die Kommission erwidert, obwohl für das Jahr 1997 nur bei den Kontrollen eines Prüfers schwerwiegende Mängel festgestellt worden seien, könne nicht ausgeschlossen werden, dass auch in den Vorjahren Unregelmäßigkeiten vorgekommen seien, sei es bei demselben oder bei anderen Prüfern des RSC Bristol. Die Nachprüfungen des Vereinigten Königreichs nach der Überprüfung durch die Kommission hätten nämlich gezeigt, dass diesem Prüfer auch während der Kontrollen im Jahr 1996 Fehler unterlaufen seien, auch wenn diese nicht so schwerwiegend wie die von 1997 seien. Überdies sei es nicht entscheidend, dass die 1997 durchgeführte Überprüfung für die beiden Vorjahre keine schwerwiegenden Unregel-

mäßigkeiten ergeben habe, da, wie das Vereinigte Königreich selbst eingeräumt habe, etwaige Fehler, die in der Vergangenheit vorgekommen seien, sich später nicht leicht feststellen ließen.

34. Zudem sei die von dem fraglichen Prüfer geleistete Arbeit im Jahr 1997 so wenig zufrieden stellend gewesen, dass kaum angenommen werden könne, sie sei in den beiden Vorjahren viel besser gewesen. Dass in den Jahren 1995 und 1996 zu Lasten dieses Prüfers keine erheblichen Unzulänglichkeiten festgestellt worden seien, führe zu der Annahme, dass auch die Überwachung unzulänglich gewesen sei.

35. Schließlich führe der deutliche Anstieg der Zahl der 1997 in der Region des RSC Bristol festgestellten Unregelmäßigkeiten nach der Einführung eines Systems zur stärkeren Überwachung, das in der Wiederholung der Vor-Ort-Kontrollen durch dienstältere Beamte bestehe, zu der Annahme, dass in den Vorjahren Fehler übersehen worden seien. Der Anstieg der festgestellten Unregelmäßigkeiten könne auch nicht auf die „Maximierung" der gemeldeten Flächen zurückgeführt werden, wie dies das Vereinigte Königreich behaupte. Gerade der Umstand, dass 1997 die Konjunktur für die Landwirte schwierig gewesen sei, hätte diese zu noch größerer Zurückhaltung bei der Meldung von beihilfefähigen Flächen veranlassen müssen, um die Sanktion der Kürzung oder der Streichung der Beihilfe zu vermeiden. Daher könne nicht angenommen werden, das Vereinigte Königreich habe nachgewiesen, dass das vor der Überprüfung durch die Kommission angewandte Überwachungssystem umfassend und wirksam gewesen sei.

Beurteilung

36. Zunächst möchte ich darauf hinweisen, dass es nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes Sache der Kommission ist, das Vorliegen eines Verstoßes gegen die Regeln der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte nachzuweisen [7] und die Entscheidung zu rechtfertigen, mit der das Unterbleiben oder die Unangemessenheit der von dem betreffenden Mitgliedstaat eingerichteten Kontrollen beanstandet wird [8]; allerdings ist die Kommission damit nicht verpflichtet, „umfassend darzulegen, dass die von den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen unzureichend sind, sondern sie braucht nur glaubhaft zu machen, dass an den von den nationalen Stellen durchgeführten Kontrollen ernsthafte und berechtigte Zweifel bestehen" [9]. Dagegen obliegt es nach dieser Rechtsprechung dem Mitgliedstaat, die Richtigkeit seiner eigenen Kontrollen und Zahlen sowie gegebenenfalls die Fehlerhaftigkeit der Berechnungen der Kommission eingehend und vollständig nachzuweisen [10]; will er daher die Feststellungen der Kommission

7 — Urteile vom 19. Februar 1991 in der Rechtssache C-281/89 (Italien/Kommission, Slg. 1991, I-347, Randnr. 19) und vom 28. Oktober 1999 in der Rechtssache C-253/97 (Italien/Kommission, Slg. 1999, I-7529, Randnr. 6).

8 — Vgl. zum Beispiel Urteil vom 12. Juni 1990 in der Rechtssache C-8/88 (Deutschland/Kommission, Slg. 1990, I-2321, Randnr. 23).

9 — Urteile vom 21. Januar 1999 in der Rechtssache C-54/95 (Deutschland/Kommission, Slg. 1999, I-35, Randnr. 35) und vom 22. April 1999 in der Rechtssache C-28/94 (Niederlande/Kommission, Slg. 1999, I-1973, Randnr. 40).

10 — Vgl. in diesem Sinne die Urteile vom 21. Januar 1999 Deutschland/Kommission (Randnr. 35), vom 22. April 1999, Niederlande/Kommission (Randnr. 41), und vom 6. März 2001 in der Rechtssache C-278/98 (Niederlande/Kommission, Slg. 2001, I-1501, Randnr. 93).

widerlegen, muss er seine Behauptungen auf Umstände stützen, mit denen das Vorhandensein eines zuverlässigen und funktionierenden Kontrollsystems nachgewiesen wird [11].

37. Der vorliegende Fall ist anhand dieser Rechtsprechung zu beurteilen. Hierzu ist meines Erachtens zunächst zu prüfen, ob die Kommission über Anhaltspunkte verfügt, die ernsthafte und berechtigte Zweifel daran begründen, dass das in der Region des RSC Bristol angewandte Kontroll- und Überwachungssystem unzulänglich ist. Dann ist zu prüfen, ob das Vereinigte Königreich ausreichende Belege beibringt, um diese Zweifel auszuräumen oder zumindest erheblich zu entkräften.

38. Was den ersten Punkt angeht, hat die Kommission meines Erachtens keinen Beurteilungsfehler begangen, als sie angenommen hat, dass nach den bei der Überprüfung im RSC Bristol festgestellten schwerwiegenden Unregelmäßigkeiten das dortige Überwachungssystem nicht in der Lage gewesen sei, etwaige Unzulänglichkeiten und Unregelmäßigkeiten bei den von ihren Prüfern vorgenommenen Vor-Ort-Kontrollen festzustellen und ihnen abzuhelfen.

39. Zwar betrafen die festgestellten Unregelmäßigkeiten nur die Tätigkeit eines Prüfers im Jahr 1997. Es ist jedoch bezeichnend, dass nahezu alle Vor-Ort-Kontrollen, die dieser Prüfer 1997 bis zu seiner Betrauung mit anderen Aufgaben vorgenommen hatte, Unregelmäßigkeiten aufwiesen, wovon einige so offensichtlich waren, dass sie, wie das Vereinigte Königreich selbst einräumt, bereits bei einer Nachprüfung der Unterlagen dieses Prüfers sofort zu Tage getreten wären. Unter diesen Umständen kann meines Erachtens bis zum Beweis des Gegenteils angenommen werden, dass das beim RSC Bristol bestehende Überwachungssystem nicht zur Feststellung dieser Unregelmäßigkeiten geeignet und daher unzureichend war.

40. Im Übrigen scheint der im Jahr 1997 nach der Einführung des Systems zur stärkeren Überwachung verzeichnete Anstieg der Quote der Unregelmäßigkeiten bei den Vor-Ort-Kontrollen der Prüfer des RSC Bristol die Wirksamkeit des neuen Überwachungssystems gegenüber den Mängeln des bei der Überprüfung durch die Kommission bestehenden Systems zu bestätigen.

41. Ich bin daher der Auffassung, dass die Kommission der ihr nach der erwähnten Rechtsprechung obliegenden Beweislast genügt hat, da die von ihr festgestellten Unregelmäßigkeiten, auch wenn sie nur einen einzigen Prüfer betrafen, ihrer Art nach ausreichten, um die ernsthafte und berechtigte Annahme zu begründen, dass das gesamte in der Region des RSC Bristol angewandte Kontroll- und Überwachungssystem unzulänglich ist.

11 — Vgl. Urteile vom 28. Oktober 1999, Italien/Kommission (Randnr. 7, m. w. N.), und vom 11. Januar 2001 in der Rechtssache C-247/98 (Griechenland/Kommission, Slg. 2001, I-35, Randnr. 70).

42. Demgegenüber scheinen mir die Behauptungen des Vereinigten Königreichs zur Wirksamkeit des in der Region des RSC Bristol vor der Überprüfung durch die Kommission bestehenden Überwachungssystems nicht auf eine ausreichend konkrete tatsächliche Grundlage gestützt zu sein, um die von der Kommission bekundeten „berechtigten Zweifel" zu entkräften.

43. Das Vereinigte Königreich trägt lediglich vor, von den 239 Prüfberichten, die 1996 abgefasst worden seien, seien 100 vom Field Team Manager nachgeprüft worden, und 1996 seien etwa 46 Vor-Ort-Kontrollen in Anwesenheit des Field Team Managers und weitere 88 in Anwesenheit eines dienstälteren Prüfers vorgenommen worden. Es ist aber unklar, welche und wie viele Prüfberichte des Prüfers, bei dem Unregelmäßigkeiten festgestellt worden waren, 1995 und 1996 vom Field Team Manager nachgeprüft wurden, und welche und wie viele der von diesem Prüfer in dieser Zeit vorgenommene Kontrollen in Anwesenheit des Field Team Managers oder eines dienstälteren Prüfers vorgenommen wurden. Außerdem legt die Regierung des Vereinigten Königreichs nicht dar, wieso bei den Kontrollen, die dieser Prüfer vor 1997 vorgenommen hatte, vom Überwachungssystem keine Unregelmäßigkeiten festgestellt wurden, während eine bloße Wiederholung dieser Kontrollen trotz aller Beschränkungen, die mit einer nachträglichen Kontrolle verbunden sind, ausreichte, um einige Fehler, die diesem Prüfer 1996 unterlaufen waren, festzustellen.

44. Aus diesen Gründen bin ich der Auffassung, dass der erste Klagegrund nicht durchgreift und daher zurückzuweisen ist.

B — *Zur Höhe der angewandten finanziellen Berichtigung*

45. Mit dem zweiten und dem dritten Klagegrund wird die Höhe der von der Kommission in der angefochtenen Entscheidung angewandten finanziellen Berichtigung beanstandet. Insbesondere wirft das Vereinigte Königreich der Kommission vor, eine pauschale Berichtigung angewandt zu haben, anstatt die Berichtigung anhand von spezifischeren und auf die konkreten Unregelmäßigkeiten abstellenden Kriterien zu berechnen; jedenfalls habe sie gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen. Wegen des engen Zusammenhangs sind die beiden Klagegründe gemeinsam zu behandeln.

Vorbringen der Parteien

46. Das Vereinigte Königreich weist zunächst darauf hin, dass dem EAGFL, was auch von der Kommission anerkannt wird, aus der angeblichen Unzulänglichkeit 1997 dank der Korrekturmaßnahmen der nationalen Stellen kein Schaden entstanden sei. Was hingegen die beiden Vorjahre angehe, so könne für die möglichen finanziellen Folgen, die die Kommission aus den für 1997 bei einem Prüfer festgestellten Unregelmäßigkeiten abgeleitet habe, allenfalls dessen Tätigkeit zugrunde gelegt werden, da nicht nachgewiesen sei, dass den anderen zwölf beim RSC Bristol beschäftigten Prüfern Unregelmäßigkeiten unterlaufen seien. Zudem hätten die britischen Stellen, als sie alle von diesem Prüfer

1995 und 1996 vorgenommenen Kontrollen zwecks Feststellung weiterer Unregelmäßigkeiten wiederholten, lediglich drei Fehler aufgedeckt, die überdies geringfügig gewesen seien; sie seien dem fraglichen Prüfer 1996 unterlaufen (dies habe zu einer Rückzahlung von 919,66 UKL an den EAGFL geführt), während für 1995 keine Unregelmäßigkeiten festgestellt worden seien. Eine finanzielle Berichtigung für diese beiden Jahre sei daher nicht gerechtfertigt.

47. Das Vereinigte Königreich räumt jedoch ein, dass die durch Wiederholung der Kontrollen erzielten Ergebnisse von beschränktem Wert seien, da die Ernten, für die die Beihilfen 1995 und 1996 beantragt worden seien, nicht mehr besichtigt werden könnten. Falls daher aus diesem Grund für diese beiden Jahre eine Berichtigung als gerechtfertigt anzusehen sei, so dürfe für deren Berechnung nur der Betrag zugrunde gelegt werden, der dem Gesamtbetrag der von dem fraglichen Prüfer kontrollierten Beihilfeanträge entspreche. Nur bei diesem Prüfer hätten nämlich die späteren von den nationalen Stellen angeordneten Nachprüfungen ein Risiko von Unregelmäßigkeiten ergeben. Auf den so ermittelten Betrag sei eine Berichtigung von 9,45 % anzuwenden, entsprechend der bei den Vor-Ort-Kontrollen, die dieser Prüfer 1997 vorgenommen habe, festgestellten Unregelmäßigkeitsquote. Eine solche Berichtigung entspreche auch dem ursprünglichen Vorschlag der Generaldirektion Landwirtschaft vom November 1998.

48. Dies führe zu dem Ergebnis, dass die Anwendung einer pauschalen Berichtigung in Höhe von 2 % des Gesamtbetrags der vom RSC Bristol kontrollierten Beihilfeanträge nicht gerechtfertigt sei. Jedenfalls verstoße sie gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da dadurch die Berichtigung gegenüber der ursprünglich von der Generaldirektion Landwirtschaft vorgeschlagenen um mehr als das 23fache erhöht werde (von 125 866 UKL auf 2 921 518 UKL).

49. Die Kommission verteidigt demgegenüber ihre Entscheidung mit den bereits gegen die Unzulänglichkeit des Überwachungssystems erhobenen Beanstandungen. Gerade die Unmöglichkeit, die Auswirkungen der qualitativen Mängel bei den Vor-Ort-Kontrollen auf die betroffenen Ausgaben später genau festzustellen, zwinge nämlich zu einer pauschalen Berichtigung.

50. Zu deren Höhe geht die Kommission davon aus, dass die schwerwiegenden Mängel, die sich bei den Schlüsselkontrollen gezeigt hätten, sogar einen Satz von 5 % gerechtfertigt hätten. Dennoch habe sie die Anwendung eines Satzes von 2 % im Hinblick darauf für angemessen gehalten, dass der dem Vereinigten Königreich vorgeworfene Hauptverstoß, nämlich die Unzulänglichkeit des Überwachungssystems, eine Zusatzkontrolle betreffe und dass die nationalen Stellen, als die fraglichen Unzulänglichkeiten festgestellt worden seien, sogleich zügige und wirksame Korrekturmaßnahmen ergriffen hätten.

51. Zum angeblichen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit weist die Kommission darauf hin, die von ihr angewandte finanzielle Berichtigung entspreche den Auswirkungen der festgestellten Unzulänglichkeiten auf die Ausgaben des EAGFL. Die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit sei im Übrigen dadurch sichergestellt, dass bei der angefochtenen Berichtigung der Satz von 2 % angewandt worden sei; dies sei der niedrigste der hierfür in den Leitlinien von der Kommission vorgesehenen Sätze (siehe oben, Nrn. 10 bis 11).

Beurteilung

52. Um diese beiden Klagegründe zu beurteilen, ist zunächst festzustellen, ob die Kommission dadurch einen Fehler begangen hat, dass sie annahm, die finanziellen Folgen der festgestellten Mängel ließen sich nicht genau ermitteln, und deshalb eine pauschale statt einer spezifischen Berichtigung anwandte, und dann, ob sie durch Festsetzung dieser Berichtigung auf 2 % die Grenzen ihres Ermessens überschritten und gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen hat.

53. Was den ersten Punkt anbelangt, wird die Antwort Nein lauten müssen, wenn man einmal das Ergebnis akzeptiert hat, dass das in Bristol bestehende Überwachungssystem tatsächlich insgesamt unzulänglich war. Mit anderen Worten, wenn es zutrifft, wie ich zu zeigen versuchte (s. oben, Nrn. 39 bis 44), dass die festgestellten Mängel ein ausreichendes Indiz für die Unzulänglichkeit des gesamten Überwachungs- und Kontrollsystems darstellen, kann man nicht umhin, zu folgern, die Kommission habe zu Recht eine pauschale Berichtigung beschlossen.

54. Auch die zweite Frage ist zu verneinen. Wie die Kommission hervorgehoben hat, ist nämlich der pauschale Berichtigungssatz von 2 % der niedrigste, den die Leitlinien der Kommission vorsehen: eine niedrigere Berichtigung ist daher nur möglich, wenn dem betreffenden Mitgliedstaat der Nachweis gelingt, dass der höchste wahrscheinliche Verlust für den EAGFL unter diesem Mindestsatz liegt. Meines Erachtens hat jedoch das Vereinigte Königreich insoweit keine überzeugenden Anhaltspunkte geliefert. Es hat nämlich nicht nur eingeräumt, dass die Wiederholung der 1995 und 1996 von dem für die festgestellten Unregelmäßigkeiten verantwortlichen Prüfer vorgenommenen Vor-Ort-Kontrollen es nicht ermögliche, alle diesem etwa unterlaufenen Unregelmäßigkeiten festzustellen, sondern nicht einmal die Wiederholung der von den anderen Prüfern 1995 und 1996 vorgenommenen Vor-Ort-Kontrollen angeordnet; es hat vielmehr nur etwa zehn der 1997 vorgenommenen Vor-Ort-Kontrollen wiederholen lassen und behauptet, ohne dafür einen Nachweis zu erbringen, es habe sich um vor der Überprüfung durch die Kommission vorgenommene Kontrollen gehandelt.

55. Aus diesen Gründen greifen meines Erachtens auch der zweite und der dritte Klagegrund nicht durch.

C — *Verletzung wesentlicher Formvorschriften*

Vorbringen der Parteien

56. Mit dem vierten Klagegrund schließlich beanstandet das Vereinigte Königreich, die Kommission habe die in Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1663/95 vorgesehenen verfahrensrechtlichen Voraussetzungen hinsichtlich der „bilateralen Gespräche" zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat nicht beachtet (siehe oben, Nr. 6). Im vorliegenden Fall habe die Kommission diese Gespräche nämlich geführt, ohne zu versuchen, zu einem Einvernehmen über den Vorschlag der finanziellen Berichtigung zu gelangen, den sie dem Mitgliedstaat förmlich mitgeteilt habe.

57. So habe sie an den bilateralen Gesprächen nicht die Vertreter aller betroffenen Dienststellen beteiligt, sondern nur die der Generaldirektion Landwirtschaft. Diese habe überdies zuerst eine eher beschränkte und dann, offensichtlich nach Konsultation eben der Dienststellen, die nicht an dem Gespräch teilgenommen hätten, eine viel höhere finanzielle Berichtigung vorgeschlagen. Durch eine solche Vorgehensweise verliere der Versuch, in den bilateralen Gesprächen zu einem Einvernehmen zu gelangen, seinen Sinn, was umso schlimmer sei, als durch das in Artikel 8 Absatz 1 vorgesehene Verfahren die Interessen der Mitgliedstaaten auf einem Gebiet geschützt werden sollten, auf dem es um erhebliche finanzielle Folgen gehen könne.

58. Die Kommission erwidert, sie habe die in Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1663/95 vorgesehenen Formerfordernisse in vollem Umfang beachtet. Insbesondere habe sie die in ihrer Überprüfung festgestellten Unregelmäßigkeiten dem Vereinigten Königreich mit Schreiben vom 12. Dezember 1997 ordnungsgemäß mitgeteilt und dabei außerdem die Möglichkeit einer finanziellen Berichtigung im Sinne von Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 erwähnt. Das Vereinigte Königreich sei voll darüber im Bilde gewesen, dass eine Berichtigung um 2 % oder ein höherer Satz hätte angewandt werden können.

59. Die bilateralen Gespräche seien ebenfalls ordnungsgemäß und in vollem Einklang mit Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1663/95 abgelaufen. Die Kommission räumt ein, dass die Generaldirektion Landwirtschaft am Ende der Gespräche die Meinung geäußert habe, die anzuwendende finanzielle Berichtigung werde auf die von dem Prüfer, dessen Tätigkeit als unzulänglich anerkannt worden sei, kontrollierten Ausgaben zu beschränken sein. Sie besteht aber darauf, dass es sich eben nur um die Meinung ge-

handelt habe, die die Generaldirektion Landwirtschaft der Kommission habe unterbreiten wollen; diese Meinung sei keine endgültige Entscheidung der Kommission gewesen und habe dies auch nicht sein können.

60. Dass die Kommission dann anders entschieden habe, nämlich in dem Sinne, die festgestellten Unregelmäßigkeiten rechtfertigten eine weiter gehende finanzielle Berichtigung, bedeute keineswegs, dass das Verfahren nicht ordnungsgemäß abgelaufen sei, ebenso wenig, wie dadurch die vorherigen bilateralen Gespräche ihren Sinn verlieren würden. Im Gegenteil hätten diese Gespräche einen eingehenderen Gedankenaustausch zwischen den Beteiligten ermöglicht, der zur Klärung der Fragen und des Sachverhalts nützlich gewesen sei. Im Übrigen stehe fest, dass die bilateralen Gespräche gemäß Artikel 8 keinen förmlichen Mechanismus zur Streitbeilegung darstellten, die dem Gerichtshof vorbehalten bleibe.

Beurteilung

61. Zunächst ist der Hinweis angebracht, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes einerseits „die Kommission im Rahmen ihrer Beziehungen zu den Mitgliedstaaten die Bedingungen erfüllen [muss], die sie für sich selbst mit Durchführungsverordnungen aufgestellt hat“ [12], und andererseits „die Mitgliedstaaten... im Rahmen ihrer Beziehungen zur Kommission keine rein formalistischen Standpunkte einnehmen [dürfen], wenn sich aus den Umständen ergibt, dass ihre Rechte in vollem Umfang geschützt worden sind“ [13]. Jedenfalls zieht nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes „ein Verfahrensverstoß die vollständige oder teilweise Aufhebung einer Entscheidung nur dann nach sich, wenn nachgewiesen ist, dass die angefochtene Entscheidung ohne diesen Verstoß einen anderen Inhalt hätte haben können“ [14].

62. Aus diesen Grundsätzen folgt, dass zur Beurteilung der Begründetheit des vierten Klagegrundes nicht nur zu prüfen ist, ob die Kommission gegen die verfahrensrechtlichen Erfordernisse des Artikels 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1663/95 verstoßen hat, sondern auch, falls ein solcher Verstoß feststehen sollte, ob dadurch der Inhalt der angefochtenen Entscheidung wesentlich beeinflusst werden konnte.

12 — Vgl. Urteile vom 24. Januar 2002 in der Rechtssache C-170/00 (Finnland/Kommission, Slg. 2002, I-1007, Randnr. 34) und vom 13. Juni 2002 in der Rechtssache C-158/00 (Luxemburg/Kommission Slg. 2002, I-5373, Randnr. 24).

13 — Vgl. Urteil vom 24. Januar 2002, Finnland/Kommission (Randnr. 34).

14 — Vgl. in diesem Sinne z. B. Urteil vom 23. April 1986 in der Rechtssache 150/84 (Bernardi/Parlament, Slg. 1986, 1375, Randnr. 28) und Schlussanträge des Generalanwalts Ruiz-Jarabo Colomer in der Rechtssache C-263/95 (Urteil vom 10. Februar 1998, Deutschland/Kommission, Slg. 1998, I-441, Nr. 12); im gleichen Sinne vgl. außerdem Urteile vom 15. Juni 1970 in der Rechtssache 41/69 (Chemiefarma/Kommission, Slg. 1970, 661, Randnr. 52), vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache C-301/87 (Frankreich/Kommission, Slg. 1990, I-307, Randnr. 31), vom 21. März 1990 in der Rechtssache C-142/87 (Belgien/Kommission, Slg. 1990, I-959, Randnr. 48) und vom 5. Oktober 2000 in der Rechtssache C-288/96 (Deutschland/Kommission, Slg. 2000, I-8237, Randnr. 101, m. w. N.).

63. Was den ersten Punkt angeht, hat das Vereinigte Königreich meines Erachtens zu Recht vorgetragen, dass die Kommission vorliegend die Formerfordernisse des Artikels 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1663/95 nicht eingehalten hat. Dessen Unterabsatz 2 sieht nämlich vor, dass die Kommission nach Ablauf der Frist zur Beantwortung der Mitteilung gemäß Unterabsatz 1 „bilaterale Gespräche [führt]; 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“ [15].

64. Für mich ist offensichtlich, dass der Ausdruck „zu ergreifende Maßnahmen“ sich nicht nur auf die Maßnahmen bezieht, die zu ergreifen sind, um die künftige Einhaltung der verletzten Vorschriften sicherzustellen, sondern auch auf die vorzunehmenden finanziellen Berichtigungen, da gewöhnlich gerade diese eines der Hauptthemen der Gespräche im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 8 bilden.

15 — Hervorhebung nur hier.

65. Außerdem meine ich, dass die Kommission sich zur Erfüllung der Verpflichtung, zu versuchen, die „zu ergreifenden Maßnahmen“ einvernehmlich festzulegen, nicht damit begnügen kann, bilaterale Gespräche zu führen und die Argumente des Mitgliedstaats anzuhören, ohne diesem Gelegenheit zu geben, sich zu den besonderen Maßnahmen, die diese Dienststellen vorzuschlagen beabsichtigen, in der Sache zu äußern; andernfalls verlöre die Vorschrift jede Bedeutung.

66. Meines Erachtens hält die Kommission das Verfahren des Artikels 8 Absatz 1 nur ein, wenn sie dem Mitgliedstaat zumindest informell alle erforderlichen Angaben liefert, damit dieser zur Höhe der beabsichtigten finanziellen Berichtigungen Stellung nehmen kann, so dass sie möglichst einvernehmlich festgelegt werden können, bevor die Schlussfolgerungen förmlich mitgeteilt werden. Es erscheint mir nämlich folgerichtig, dass ohne *informelle* Mitteilung, welche Maßnahmen die Dienststellen vorzuschlagen beabsichtigen, keine Möglichkeit besteht, sie einvernehmlich festzulegen, und dass, wenn diese Maßnahmen im Sinne des Artikels 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1663/95 einmal *förmlich* mitgeteilt sind, dem Mitgliedstaat nichts anderes übrig bleibt, als die Einleitung des Schlichtungsverfahrens zu betreiben.

67. Vorliegend ergibt sich aus den Akten, dass die Kommission dem Vereinigten Königreich die Höhe der finanziellen Berichtigung, die sie vorzuschlagen beabsichtigte, mit Telefax vom 4. November 1998 mitteilte. Darin forderte sie das Vereinigte Königreich außerdem auf, binnen sechs Wochen Stellung zu nehmen, und gab ihm damit die Gelegenheit, seinen Standpunkt darzulegen. Im Unterbleiben einer Antwort des Vereinigten Königreichs ist daher eine stillschweigende Zustimmung zu dem Vorschlag der Kommission zu sehen, zumal die Höhe der in dem Telefax vorgeschlagenen finanziellen Berichtigung genau dem Vorschlag entsprach, den das Vereinigte Königreich der Kommission mit Schreiben vom 17. März 1998 gesandt hatte. Dies bedeutet keineswegs, dass die Kommission an diesen Vorschlag gebunden war und ihren Standpunkt später nicht mehr ändern konnte; sie hätte dies aber unter Beachtung des gleichen Verfahrens tun müssen, das bis dahin abgelaufen war, d. h. im Wege einer neuen informellen Mitteilung an das Vereinigte Königreich, durch die dieses Gelegenheit erhalten hätte, Stellung zu nehmen und gegebenenfalls versuchen müssen, vor der förmlichen Mitteilung des Ergebnisses eine neue einvernehmliche Festlegung zu erreichen.

68. Ich bin daher der Auffassung, dass die Kommission dadurch gegen das Verfahren des Artikels 8 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 1663/95 verstoßen hat, dass sie dem Vereinigten Königreich den genauen Betrag der finanziellen Berichtigung, den sie vorzuschlagen beabsichtigte, nicht vor dessen förmlicher Mitteilung mit Schreiben vom 2. August 1999 bekannt gab.

69. Dieser Verstoß erscheint mir besonders schwer zu wiegen, weil das Vereinigte Königreich auch mit dem Schreiben vom 12. Dezember 1997, das gemäß Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 1663/95 gesandt worden war, noch nicht in die Lage versetzt worden war, zu dem Betrag der finanziellen Berichtigung, dessen Anwendung die Kommission vorzuschlagen beabsichtigte, Stellung zu nehmen.

70. Wie ich oben jedoch ausgeführt habe, bleibt noch zu prüfen, ob darin eine derartige Verletzung wesentlicher Formvorschriften liegt, dass sie die Nichtigerklärung des angefochtenen Teils der Entscheidung rechtfertigen kann.

71. Hierzu hat das Vereinigte Königreich in der Sitzung vorgetragen, ihm sei infolge dieses Verfahrensverstoßes die Möglichkeit genommen worden, seinen Standpunkt darzulegen und allen am Erlass der Entscheidung beteiligten Dienststellen der Kommission die ihm vorliegenden Belege zu liefern. Hätte es diese Möglichkeit gehabt, so hätte es nach Auffassung des Vereinigten Königreichs versuchen können, nicht nur die Generaldirektion Landwirtschaft, sondern die gesamte Kommission zu überzeugen, ein Einvernehmen herzustellen.

72. Es ist jedoch festzustellen, dass das Vereinigte Königreich in Wirklichkeit gerade im Schlichtungsverfahren die Möglichkeit hatte, seinen Standpunkt gegenüber der gesamten Kommission darzulegen. Dieses Verfahren, dessen Eröffnung der Mitgliedstaat erst dann beantragen kann, wenn die Kommission ihre Schlussfolgerungen im Sinne des Artikels 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1663/95 mitgeteilt hat, dient zwei Zielen. Erstens sollen die Beteiligten durch die Vermittlung der Schlichtungsstelle zu dem Einvernehmen gelangen, das sie bereits im Wege des oben beschriebenen Verfahrens (siehe Nrn. 64 bis 67) versuchen sollten zu erreichen. Zweitens soll das Verfahren für den Fall, dass es nicht zu dem Einvernehmen kommt, der Kommission als Kollegium etwaige Bemerkungen der Schlichtungsstelle sowie die vom Mitgliedstaat während des Schlichtungsversuchs abgegebenen Stellungnahmen durch den Bericht der Schlichtungsstelle zur Kenntnis bringen. Gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1663/95 trifft nämlich die Kommission ihre Entscheidung nach Prüfung des von der Schlichtungsstelle erstellten Berichts.

73. Im vorliegenden Fall hatte das Vereinigte Königreich aber während des Schlichtungsverfahrens die Möglichkeit, zu dem in der angefochtenen Entscheidung vorgesehenen Betrag der finanziellen Berichtigung Stellung zu nehmen. Dieser Betrag war ihm nämlich vor Eröffnung dieses Verfahrens in der förmlichen Mitteilung der Schlussfolgerungen der Kommission vom 2. August 1999 definitiv mitgeteilt worden. Wie sich weiter aus den Akten ergibt, enthält der Bericht der Schlichtungsstelle eine Zusammenfassung der Standpunkte der Beteiligten, einschließlich der Stellungnahme des Vereinigten Königreichs zu der vorgeschlagenen finanziellen Berichtigung. Schließlich wurde dieser Bericht, wie sich aus der dritten Begründungserwägung der angefochtenen Entscheidung ergibt, von der gesamten Kommission geprüft und nicht, wie das Vereinigte Königreich vorträgt, nur von der Generaldirektion Landwirtschaft.

74. Wenn also trotz allem das Vorbringen des Vereinigten Königreichs nicht ausreichte, um die Kommission davon abzuhalten, in der angefochtenen Entscheidung die von ihren eigenen Dienststellen vorgeschlagene finanzielle Berichtigung zu beschließen, so kann dies nicht dem von diesen Dienststellen im Zusammenhang mit den bilateralen Gespräche begangenen Verfahrensverstoß zugeschrieben werden, da dieser Verstoß, wie wir gesehen haben, die Verfahrensrechte des Vereinigten Königreichs letztlich nicht wesentlich beeinträchtigte. Jedenfalls hat das Vereinigte Königreich nicht nachgewiesen, wie es die oben angeführte Rechtsprechung verlangt, dass die angefochtene Entscheidung ohne diesen Verfahrensverstoß einen anderen Inhalt hätte haben können.

75. Nach alledem greift daher meines Erachtens auch der vierte Klagegrund nicht durch und ist daher zurückzuweisen, womit die Klage insgesamt abzuweisen ist.

V — Kosten

76. Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Dem dahin gehenden Antrag der Kommission ist in Anbetracht meines Entscheidungsvorschlags stattzugeben.

IV — Ergebnis

77. Im Licht der vorangehenden Erwägungen schlage ich daher dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland trägt die Kosten des Verfahrens.