Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Siebte Kammer)

16. Februar 2017*

„EGFL und ELER — Flächenbezogene Maßnahmen — Von der Finanzierung ausgeschlossene Ausgaben — Pauschale finanzielle Berichtigungen — Art. 52 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 — Begründungspflicht — Verhältnismäßigkeit“

In der Rechtssache T-145/15

Rumänien, zunächst vertreten durch R.-H. Radu, V. Angelescu, R. Mangu, D. Bulancea, N. Horumbă, E. Mierlea und T. Crainic, dann durch R. Radu, V. Angelescu, R. Mangu, N. Horumbă, E. Mierlea und T. Crainic als Bevollmächtigte,

Kläger,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch A. Biolan und G. von Rintelen als Bevollmächtigte,

Beklagte,

wegen eines Antrags nach Art. 263 AEUV auf teilweise Nichtigerklärung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2015/103 der Kommission vom 16. Januar 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 16, S. 33)

erlässt

DAS GERICHT (Siebte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten M. van der Woude (Berichterstatter) sowie der Richterin M. Kancheva und des Richters I. Ulloa Rubio,

Kanzler: I. Drăgan, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 14. Juli 2016

folgendes

* Verfahrenssprache: Rumänisch.

Urteil

Kontext und Vorgeschichte des Rechtsstreits

1 Art. 14 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 (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 (ABl. 2009, L 30, S. 16) verpflichtet die Mitgliedstaaten, ein integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem einzurichten (im Folgenden: InVeKoS). Das InVeKoS ist das zentrale Instrument zur Verwaltung und Kontrolle der flächenbezogenen Beihilferegelungen. Gemäß Art. 15 der Verordnung Nr. 73/2009 umfasst das InVeKoS insbesondere eine elektronische Datenbank der landwirtschaftlichen Betriebe und der Beihilfeanträge sowie ein System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen unter Einsatz computergestützter geografischer Informationssystemtechniken (im Folgenden: LPIS-GIS [Land Parcel Identification System – Geographical Information System]) gemäß Art. 17 der Verordnung.

2 Im Rahmen der geteilten Verwaltung sieht die Regelung der Europäischen Union ein umfassendes Verwaltungs- und Kontrollsystem für Agrarausgaben vor, um die Effizienz des Fehlerrisikomanagements in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Beihilfen hinreichend zu gewährleisten. Dieses System umfasst im Wesentlichen vier Ebenen:

— Die erste Ebene besteht aus einer obligatorischen Verwaltungsstruktur auf der Ebene der Mitgliedstaaten, die auf der Einrichtung von Zahlstellen und einer für deren Zulassung zuständigen Behörde beruht;

— die zweite Ebene besteht aus detaillierten Kontrollsystemen und abschreckenden Sanktionen, die von den Zahlstellen anzuwenden sind;

— die dritte Ebene besteht aus nachträglichen Prüfungen, die von unabhängigen bescheinigenden Stellen vorgenommen werden, die von den Mitgliedstaaten gemäß Art. 7 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. 2005, L 209, S. 1) und Art. 5 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), die zum Zeitpunkt der von der rumänischen Schlichtungsstelle für die Antragsjahre 2009 und 2010 durchzuführenden Prüfungen zeitlich anwendbar waren, bezeichnet werden;

— die vierte Ebene besteht aus dem von der Europäischen Kommission vorgenommenen Rechnungsabschluss, der einen jährlichen Rechnungsabschluss und eine mehrjährige Konformitätsprüfung umfasst.

3 Mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2015/103 vom 16. Januar 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 16, S. 33, im Folgenden: angefochtener Beschluss) schloss die Kommission neben anderen von der Finanzierung durch die Union ausgeschlossenen Ausgaben auch bestimmte von Rumänien für die Antragsjahre 2009 und 2010 getätigte Ausgaben aus.

4 Mit diesem Beschluss wurde so ein Betrag von insgesamt 128 368 775 Euro, der sich aus einem Betrag von 92 471 526 Euro für den Haushaltsposten 6701 und von 35 897 249 Euro für den Haushaltsposten 6711 zusammensetzte, wegen „Mängeln beim verwaltungstechnischen Abgleich und bei den Vor-Ort-Kontrollen“ von der Finanzierung durch die Union ausgeschlossen, wobei ein pauschaler Berichtigungssatz von 10 % für die Ausgaben des Antragsjahrs 2009 und von 5 % für die Ausgaben des Antragsjahrs 2010 angewandt wurde.

5 Der angefochtene Beschluss beendete damit ein Konformitätsabschlussverfahren auf der Grundlage von Art. 52 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 549), die zum Zeitpunkt des Erlasses dieses Beschlusses am 16. Januar 2015 zeitlich anwendbar war.

6 Im Rahmen der zwischen den Mitgliedstaaten und der Union geteilten Verwaltung des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) waren die flächenbezogenen Beihilfen, die mit dem angefochtenen Beschluss von der Finanzierung durch die Union ausgeschlossen wurden, den Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe von der Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA, Agentur für Zahlungen und Intervention in der Landwirtschaft, Rumänien) ausgezahlt worden, d. h. von der für die Verwaltung und Kontrolle der flächenbezogenen Beihilferegelungen zuständigen rumänischen Zahlstelle. Alle festgestellten Kontrollmängel betrafen die Bestimmung der beihilfefähigen Flächen, mit Ausnahme des Mangels J (siehe unten, Rn. 20), der die Vorauszahlungen und die Berechnung der Sanktionen betraf.

7 Der angefochtene Beschluss gründet sich auf Mängel bei der von der APIA durchgeführten Kontrolle der Voraussetzungen für die Beihilfefähigkeit. Die Kommission stellte diese Mängel im Rahmen zweier die flächenbezogenen Beihilfen betreffender Untersuchungen fest, die sie in Rumänien vom 2. bis 6. November 2009 für das Antragsjahr 2009 (Untersuchung AA/2009/20) und vom 27. September bis 1. Oktober 2010 für das Antragsjahr 2010 (Untersuchung AA/2010/16) aufgrund von Art. 37 der Verordnung Nr. 1290/2005 durchführte. Diese Untersuchungen dienten dazu, festzustellen, ob die Verwaltung und Kontrolle der flächenbezogenen Beihilferegelungen den für das Antragsjahr geltenden Unionsvorschriften entsprachen, wobei „das Ziel der Untersuchung insbesondere [darin bestand], die Umsetzung der Maßnahmen zu überwachen, die die Schwächen des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (gemäß dem Aktionsplan) beseitigen sollten“. Nach den von Rumänien mitgeteilten Informationen, die von der Kommission nicht in Frage gestellt werden, wurde dieser Drei-Jahres-Aktionsplan, der in erster Linie auf eine Aktualisierung des rumänischen LPIS-GIS mit Orthofotos von 2008, 2009 und 2010 gerichtet war, im Einvernehmen mit der Kommission ab Juni 2009 umgesetzt und zum Ende des Jahres 2011 beendet.

8 Mit Schreiben vom 7. April 2010 und vom 18. März 2011 teilte die Kommission Rumänien gemäß Art. 11 Abs. 1 der Verordnung Nr. 885/2006 ihre aus den vorgenannten Untersuchungen folgenden Feststellungen mit und bat um zusätzliche Informationen. Die rumänischen Behörden antworteten mit Schreiben vom 7. Juni 2010 und vom 19. Mai 2011.

9 Die Kommission beraumte eine bilaterale Besprechung an, die am 1. Juni 2012 stattfand. Das Protokoll dieser Besprechung wurde den rumänischen Behörden mit Schreiben vom 17. Januar 2013 übermittelt. In Punkt 3 dieses Protokolls („Schlussfolgerungen und finanzielle Auswirkungen“) gab die Kommission an, sie halte „an ihrem Standpunkt fest, dass das in Rumänien eingeführte System eine Reihe beträchtlicher Schwächen insbesondere beim LPIS-GIS und bei der Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen und der Verwaltungskontrollen aufweist“. Sie erklärte, „[g]emäß dem Dokument Nr. VI/5330/97 [‚Leitlinien zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen im Rahmen der Vorbereitung der Entscheidung über den Rechnungsabschluss des EAGFL-Garantie‘] geht es dabei um

Schwachstellen bei den Schlüsselkontrollen (d. h. beim verwaltungstechnischen Abgleich und den Vor-Ort-Kontrollen) und bei den Zusatzkontrollen (d. h. bei den Zahlungen und der Berechnung der Sanktionen), welche die Gefahr großer Verluste zum Schaden des Fonds bei den im Rahmen der ersten und der zweiten Säule [der Gemeinsamen Agrarpolitik] getätigten Ausgaben begründen“, und fügte hinzu: „Was die finanziellen Auswirkungen dieser Feststellungen angeht, werden die rumänischen Behörden jedoch darauf hingewiesen, dass sie eindeutige Beweise dafür vorlegen können, dass das Risiko für die Fonds geringer ist als die pauschale Berichtigung, die üblicherweise gemäß dem vorgenannten Arbeitsdokument vorgenommen wird“.

10 Die rumänischen Behörden antworteten mit Schreiben 18. März 2013.

11 Mit Schreiben vom 21. August 2013 teilte die Kommission Rumänien gemäß Art. 11 Abs. 2 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 885/2006 ihren Vorschlag mit, für das Antragsjahr 2009 einen Betrag in Höhe von 90 174 906 Euro und für das Antragsjahr 2010 einen Betrag in Höhe von 50 362 738 Euro von der Finanzierung durch die Union auszuschließen. Die Gründe für diesen Ausschluss und die Maßnahmen, bei denen die Kommission somit eine Berichtigung von 10 % für das Antragsjahr 2009 und von 5 % für das Antragsjahr 2010 ins Auge fasste, wurden in Anhang 1 und 2 dieses Schreibens genannt.

12 Mit Schreiben vom 4. Oktober 2013 wandte sich Rumänien wegen dieses Vorschlags einer finanziellen Berichtigung gemäß Art. 16 Abs. 1 der Verordnung Nr. 885/2006 an die Schlichtungsstelle. Der am 21. März 2014 erstellte Bericht der Schlichtungsstelle wurde den rumänischen Behörden am 26. März 2014 übersandt.

13 In ihrem Bericht stellte die Schlichtungsstelle fest, dass zwischen den Parteien eine teilweise Einigung habe erzielt werden können, und führte hierzu Folgendes an:

„6.1. Die Schlichtungsstelle stellt fest, dass sich die Parteien darüber einig sind, dass die Grundlage für die Berichtigung, was die mögliche Übertragung bestimmter Beträge vom Haushaltsjahr 2009 auf das Haushaltsjahr 2010 und die enormen Rückforderungen anbelangt, zu korrigieren ist, sofern die Behörden entsprechende Nachweise vorlegen.

6.2. Was die Höhe der Berichtigung anbelangt, ist der für das Jahr 2009 vorgeschlagene pauschale Satz von 10 % höher als der für das Jahr 2008 angewandte (7,4 %) und der für das Jahr 2010 vorgeschlagene. Die Schlichtungsstelle fragt sich, ob die Höhe der Berichtigung für das Jahr 2009 nicht durch ein Verfahren genauer festgelegt werden kann, das dem für das Jahr 2008 akzeptierten Verfahren ähnlich ist. Dies würde jedoch voraussetzen, dass diese Berechnungen sämtliche Schwächen erfassen und das für die Fonds bestehende Risiko berücksichtigen. Die Schlichtungsstelle kann nicht beurteilen, ob dies möglich ist.

6.3. Die Schlichtungsstelle nimmt den von den Behörden angegebenen hohen Prozentsatz an Rückforderungen [und ihren] Antrag zur Kenntnis, den Dienststellen [der Kommission] eine detaillierte Aufstellung der den Fonds gutgeschriebenen Beträge sowie einen Nachweis darüber vorzulegen, dass die Rückforderungen auf den [von der Kommission genannten Mängeln beim rumänischen integrierten Kontroll- und Verwaltungssystem, bei den Verwaltungskontrollen und den Vor-Ort-Kontrollen sowie bei der Berechnung der Zahlungen und Sanktionen] beruhen.

Wenn die von den Behörden berechneten und vorgeschlagenen Berichtigungen korrekt sind, ist die Berechnungsgrundlage für die Berichtigung(en) logischerweise zu verkleinern, wenn mehr als die Hälfte der zu Unrecht gezahlten Beihilfen zurückgezahlt wurde.“

14 Im Hinblick auf diesen Bericht übersandte Rumänien der Kommission mit Schreiben vom 11. April 2014 zusätzliche Informationen.

15 Mit Schreiben vom 19. Juni 2014 teilte die Kommission Rumänien ihren endgültigen Standpunkt mit.

16 Mit Schreiben vom 19. Januar 2015 übersandte die Kommission Rumänien den angefochtenen Beschluss, dem der Zusammenfassende Bericht beigefügt war. Als Erstes zählte die Kommission in diesem Bericht die verschiedenen festgestellten Mängel auf und verwarf die von den rumänischen Behörden vorgenommene Einzelbewertung der finanziellen Auswirkungen der verschiedenen – von ihr mit den Großbuchstaben „A“, „E“, „F“, „G“ und „I“ bezeichneten – Mängel auf den Unionshaushalt. Als Zweites stellte die Kommission in diesem Bericht zum einen fest, ohne zusätzliche Informationen der rumänischen Behörden könne das Risiko eines finanziellen Schadens für die Union nicht beurteilt werden, was die Anwendung eines pauschalen Satzes rechtfertige. Sie stützte sich dabei auf den Inhalt der Berichte der bescheinigenden Stelle für die Antragsjahre 2009 und 2010. Diese Stelle habe hinsichtlich der vom InVeKoS erfassten Grundgesamtheit ein Urteil ohne irgendeinen Vorbehalt abgegeben, habe jedoch auf die Möglichkeit eines wesentlichen Fehlers bei den Statistiken zu dieser Grundgesamtheit mit einer Fehlerobergrenze von 2,7 % für das Antragsjahr 2009 und von 4,24 % für das Antragsjahr 2010 hingewiesen. Zum letztgenannten Jahr erklärte die Kommission außerdem, die von der rumänischen bescheinigenden Stelle errechnete Fehlerquote sei nicht zuverlässig. Dabei stützte sie sich auf den Prüfbericht des Rechnungshofs der Europäischen Union über die von dieser bescheinigenden Stelle vorgenommene Validierung der Kontrollstatistiken für die unter das InVeKoS fallenden Ausgaben des EGFL (Verfahren für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr) für das Haushaltsjahr 2011, das dem Antragsjahr 2010 entspreche. Zum anderen war die Kommission bei der Bestimmung des anwendbaren pauschalen Berichtigungssatzes der Ansicht, die Funktionsmängel des LPIS-GIS und die Mängel beim verwaltungstechnischen Abgleich rechtfertigten einen Berichtigungssatz von 10 % für das Antragsjahr 2009. Hinsichtlich des Antragsjahrs 2010 war die Kommission der Auffassung, diese Mängel rechtfertigten insbesondere wegen der Aktualisierung der Fotos des LPIS-GIS und der Verbesserung des verwaltungstechnischen Abgleichs einen Satz von 5 %.

17 Was zunächst das Antragsjahr 2009 anbelangt, gab die Kommission in dem Zusammenfassenden Bericht insbesondere an, drei Gruppen von Mängeln hätten die Gefahr eines finanziellen Schadens herbeigeführt. Diese verschiedenen Mängel, welche die Kommission aufgrund der Untersuchungen festgestellt (siehe oben, Rn. 7) und mit den Großbuchstaben A bis J bezeichnet hatte, wurden daher in drei Kategorien unterteilt.

18 Die erste Gruppe von Mängeln bilden die Funktionsmängel des LPIS-GIS (Mängel A und B, siehe unten, Rn. 23) und Mängel beim verwaltungstechnischen Abgleich (Mängel C, D und E). Die Defizite bei diesen Schlüsselkontrollen rechtfertigten nach Ansicht der Kommission eine finanzielle Berichtigung von 10 % gemäß ihren Leitlinien für die finanziellen Berichtigungen, die in dem Dokument „Leitlinien zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen im Rahmen der Vorbereitung der Entscheidung über den Rechnungsabschluss des EAGFL-Garantie“ (im Folgenden: Dokument Nr. VI/5330/97) festgelegt sind, das die Anwendung eines solchen Satzes vorsieht, wenn eine oder mehrere Schlüsselkontrollen nicht oder nur unzulänglich vorgenommen wurden.

19 Die zweite Gruppe von festgestellten Mängeln betrifft die Vor-Ort-Kontrollen und die Besichtigungen vor Ort (Mängel F und G) sowie die Vor-Ort-Kontrollen, die sich an die Kontrollen per Fernerkundung anschließen (Mängel H und I). Das Zusammentreffen dieser Mängel bei der Durchführung von Schlüsselkontrollen rechtfertigt nach Ansicht der Kommission einen Berichtigungssatz von 5 % gemäß dem Dokument Nr. VI/5330/97, das die Anwendung dieses Satzes vorsieht, wenn zwar alle Schlüsselkontrollen vorgenommen wurden, jedoch nicht in der nach der anwendbaren Vorschrift vorgeschriebenen Zahl, Häufigkeit oder Intensität.

20 Die dritte Gruppe von Mängeln bezieht sich auf die Berechnung der Zahlungen und der Sanktionen (Mangel J). Diese Mängel, welche die Zusatzkontrollen betreffen, rechtfertigen nach Ansicht der Kommission die Anwendung des im Dokument Nr. VI/5330/97 vorgesehenen Berichtigungssatzes von 2 %. Während die ersten beiden Gruppen von Mängeln, die vorstehend in den Rn. 18 und 19 genannt werden, sowohl den EGFL als auch den ELER betreffen, betrifft die dritte Gruppe nur den ELER.

21 Die Berichtigungssätze von 5 % und 2 %, die nach Ansicht der Kommission bei der zweiten bzw. bei der dritten Gruppe von Mängeln gerechtfertigt sind (siehe oben, Rn. 19 und 20), gehen gemäß dem Dokument Nr. VI/5330/97 in dem Satz von 10 % auf, der bei der ersten Gruppe von Mängeln angewandt wurde (siehe oben, Rn. 18). Diesem Dokument zufolge werden nämlich die Sätze, wenn sich in einem System mehrere Mängel finden, nicht kumuliert, sondern der gravierendste Mangel wird als Indikator für das durch das unzulängliche Kontrollsystem insgesamt gegebene Risiko herangezogen.

22 Was das Antragsjahr 2010 anbelangt, geht aus dem Zusammenfassenden Bericht hervor, dass nach Ansicht der Kommission zwei Gruppen von Mängeln das Risiko eines finanziellen Schadens für die Fonds herbeigeführt haben.

23 Die erste Gruppe, so die Kommission, bildeten die Funktionsmängel des LPIS-GIS, die bereits für das Antragsjahr 2009 festgestellt worden seien (siehe oben, Rn. 18), nämlich:

— der Mangel A, betreffend Ungenauigkeiten im rumänischen LPIS-GIS, da eine Reihe nicht beihilfefähiger Flächen immer noch nicht von der beihilfefähigen Höchstfläche der Referenzparzellen ausgenommen worden seien;

— der Mangel B, betreffend Unrichtigkeiten bei den Informationen, welche die rumänischen Behörden in den Jahren 2009 und 2010 den Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe mitgeteilt hätten, auch wenn es im Rahmen der Verpflichtung Rumäniens, vorgedruckte Formulare zur Verfügung zu stellen, Verbesserungen gegeben habe. Dieser Mangel habe zu einer Vielzahl von Fehlern geführt, wie die große Zahl von Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe zeige, deren Flächenangaben überhöht gewesen seien.

24 In dem Zusammenfassenden Bericht führte die Kommission weiter aus, die Mängel A und B, die Schlüsselkontrollen beträfen, rechtfertigten angesichts der Verbesserungen im Jahr 2010 beim rumänischen LPIS-GIS aufgrund der Aktualisierung der Orthofotos eine finanzielle Berichtigung von 5 %.

25 Die zweite von der Kommission im Zusammenfassenden Bericht für das Antragsjahr 2010 genannte Gruppe von Mängeln ist mit der dritten für das Antragsjahr 2009 angeführten Gruppe identisch (siehe oben, Rn. 20) und entspricht daher dem Mangel J. Der Kommission zufolge rechtfertigte sie einen Satz von 2 %, der gemäß dem Dokument Nr. VI/5330/97 in dem Satz von 5 % aufgehe, der bei der ersten Gruppe angewandt worden sei (siehe oben, Rn. 21 und 24).

Verfahren und Anträge der Parteien

26 Mit Klageschrift, die am 29. März 2015 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat Rumänien die vorliegende Klage erhoben. Das schriftliche Verfahren ist nach dem Eingang der Gegenerwiderung am 16. Oktober 2015 geschlossen worden.

27 Mit Schriftsatz, der am 13. November 2015 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat Rumänien einen Antrag auf mündliche Verhandlung gestellt und die Gründe angegeben, aus denen es gehört werden wollte. Auf Bericht des Berichterstatters hat das Gericht (Siebte Kammer) diesem Antrag stattgegeben.

28 Da ein Richter an der weiteren Mitwirkung am Verfahren verhindert gewesen ist, hat der Präsident der Siebten Kammer gemäß Art. 17 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichts einen anderen Richter bestimmt, durch den die Kammer ergänzt worden ist.

29 Im Rahmen der prozessleitenden Maßnahmen hat das Gericht den Parteien verschiedene schriftliche Fragen gestellt, die diese fristgerecht beantwortet haben.

30 Die Parteien haben in der Sitzung vom 14. Juli 2016 mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.

31 Rumänien beantragt,

— den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären, soweit er Rumänien betrifft;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

32 Die Kommission beantragt,

— die Klage abzuweisen;

— Rumänien die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

33 Zur Stützung der Klage macht Rumänien drei Klagegründe geltend. Mit dem ersten Klagegrund rügt es einen Verstoß gegen Art. 52 der Verordnung Nr. 1306/2013 sowie gegen das Dokument Nr. VI/5330/97. Mit den beiden anderen Klagegründen macht es einen Verstoß gegen die Begründungspflicht bzw. gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geltend.

34 Zunächst ist festzustellen, dass Rumänien bis auf den Mangel H, der Verzögerungen bei den Besichtigungen vor Ort betrifft (siehe oben, Rn. 19), die ihm vorgeworfenen Kontrollmängel nicht bestreitet.

35 Rumänien wendet sich jedoch gegen die finanziellen Konsequenzen, die in dem angefochtenen Beschluss aus den festgestellten Mängeln gezogen werden. Es stellt zwar nicht in Abrede, dass das rumänische InVeKoS diverse Mängel aufweist, doch verweist es insbesondere auf die Bemühungen, die es zur Verbesserung der Qualität des LPIS-GIS unternommen habe (siehe oben, Rn. 1 und 7). Die Aktualisierung dieses Systems sei mit Orthofotos der Jahre 2008, 2009 und 2010 erreicht und am 1. Februar 2010 abgeschlossen worden. Die Kommission habe im Übrigen diese Verbesserungen anerkannt.

36 In diesem Zusammenhang weist Rumänien darauf hin, dass das InVeKoS in Rumänien erstmals im Jahr 2007 angewandt worden sei. Die APIA, die für die Durchführung und Verwaltung der Beihilferegelungen zur Stützung der Landwirtschaft zuständig sei (siehe oben, Rn. 6), sei in den Jahren 2007 und 2008 wegen der besonderen Agrarstrukturen in Rumänien, die sich durch Millionen kleiner Familienbetriebe auszeichneten, auf Schwierigkeiten gestoßen. Folglich habe die Kommission, nachdem sie Funktionsmängel beim LPIS-GIS und bei den auf den verwaltungstechnischen Abgleich folgenden Vor-Ort-Kontrollen festgestellt habe, für das Antragsjahr 2007 eine finanzielle Berichtigung von 10 % und für das Antragsjahr 2008 eine Berichtigung von 7,4 % angewandt, die nach der von den rumänischen Behörden vorgeschlagenen Extrapolationsmethode auf der Grundlage der aus den bescheinigten Kontrollstatistiken resultierenden Fehlerquote berechnet worden sei.

37 Im vorliegenden Fall wirft Rumänien der Kommission vor, sie habe trotz der erzielten Verbesserungen (siehe oben, Rn. 35) eine finanzielle Berichtigung von 10 % für das Antragsjahr 2009 und von 5 % für das Antragsjahr 2010 angewandt, anstatt – wie für das Antragsjahr 2008 (siehe oben, Rn. 36) – das tatsächliche Risiko eines finanziellen Verlustes für die Union zu berechnen. Nach der Berechnungsmethode der Extrapolation dürfe der Berichtigungssatz für das Antragsjahr 2009 nicht höher als 5,5 % und für das Antragsjahr 2010 nicht höher als 3,989 % sein.

38 Im Rahmen des vorliegenden Rechtsstreits ist es angebracht, zunächst den zweiten Klagegrund zu prüfen, mit dem ein Verstoß gegen die Begründungspflicht geltend gemacht wird.

39 Rumänien rügt, die Kommission habe zu keinem Zeitpunkt begründet, weshalb sie die Argumente und Beweise nicht in Betracht gezogen habe, welche die rumänischen Behörden in Bezug auf die Möglichkeit der Berechnung des Risikos eines finanziellen Schadens für die Fonds der Union angeführt hätten. Hierzu hat Rumänien sowohl in seinen Schriftsätzen als auch in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht, es habe im Verwaltungsverfahren zwei alternative Berechnungsmethoden vorgeschlagen. Was die erste dieser Methoden anbelange, die auf einer Einzelbewertung der finanziellen Auswirkungen jedes festgestellten Mangels beruhe, so habe die Kommission nicht dargelegt, weshalb sie die von den rumänischen Behörden vorgenommenen Einzelbewertungen, die gezeigt hätten, dass das von den meisten Mängeln verursachte Risiko gering oder gar nicht vorhanden sei, zurückgewiesen habe. Die Kommission habe auch nicht begründet, weshalb sie es im vorliegenden Fall abgelehnt habe, die zweite vorgeschlagene Methode anzuwenden, die auf einer Extrapolation der Ergebnisse der Kontrollstatistiken beruhe.

40 Rumänien macht hilfsweise geltend, selbst wenn die Anwendung eines pauschalen Satzes rechtlich hinreichend begründet und gemäß Art. 52 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1306/2013 durch den Umstand gerechtfertigt wäre, dass sich das Risiko eines finanziellen Schadens nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand genauer ermitteln ließe – was Rumänien bestreitet –, genüge der angefochtene Beschluss auch nicht den Anforderungen an die Pflicht zur Begründung der Wahl eines Satzes von 10 % für das Antragsjahr 2009 (siehe oben, Rn. 18) und eines Satzes von 5 % für das Antragsjahr 2010 (siehe oben, Rn. 24 und 25).

41 Daher sind nacheinander die vorstehend genannten Rügen zu prüfen, wonach die Kommission erstens ihre Weigerung, das Risiko eines Verlustes, das jeder der festgestellten Mängel für die Fonds der Union mit sich bringt, einzeln zu bewerten, zweitens ihre Weigerung, im vorliegenden Fall die Berechnungsmethode der Extrapolation anzuwenden, und drittens die Anwendung eines Satzes von 10 % für die erste Gruppe von Mängeln für das Antragsjahr 2009 und eines Satzes von 5 % für die erste Gruppe der für das Antragsjahr 2010 festgestellten Mängel unzureichend begründet habe. Zunächst bedarf es einiger Ausführungen, die für die Beurteilung der drei Rügen relevant sind.

Vorbemerkungen

42 Als Erstes ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei der in Art. 296 AEUV vorgesehenen Begründungspflicht um ein wesentliches Formerfordernis handelt, das von der Stichhaltigkeit der Begründung zu unterscheiden ist, die zur materiellen Rechtmäßigkeit des streitigen Rechtsakts gehört. Unter diesem Blickwinkel muss die Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Organs, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und unmissverständlich zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann (Urteil vom 29. September 2011, Elf Aquitaine/Kommission, C-521/09 P, EU:C:2011:620, Rn. 146 und 147).

43 Insbesondere dient die Pflicht zur Begründung eines beschwerenden Rechtsakts, die aus dem Grundsatz der Beachtung der Verteidigungsrechte folgt, dem Zweck, zum einen den Betroffenen so ausreichend zu unterrichten, dass er erkennen kann, ob der Rechtsakt sachlich richtig oder eventuell

mit einem Mangel behaftet ist, der seine Anfechtung vor dem Unionsrichter zulässt, und zum anderen dem Unionsrichter die Prüfung der Rechtmäßigkeit dieses Rechtsakts zu ermöglichen (Urteil vom 19. Juni 2014, FLS Plast/Kommission, C-243/12 P, EU:C:2014:2006, Rn. 49). Die Begründungspflicht beschränkt sich daher nicht auf die Beachtung der Verteidigungsrechte, sondern sie ist Teil der Verwirklichung eines allgemeineren Ziels, nämlich dem, sicherzustellen, dass der Unionsrichter die Rechtmäßigkeit des vor ihm angefochtenen Rechtsakts überprüfen kann (vgl. in diesem Sinne Schlussanträge des Generalanwalts Mengozzi in der Rechtssache Bensada Benallal, C-161/15, EU:C:2016:3, Nr. 99).

44 In der Begründung brauchen jedoch nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden. Die Frage, ob die Begründung einer Entscheidung den oben in Rn. 42 genannten Erfordernissen genügt, ist nämlich nicht nur im Hinblick auf ihren Wortlaut zu beurteilen, sondern auch anhand ihres Kontextes sowie sämtlicher Rechtsvorschriften, die das betreffende Gebiet regeln (vgl. Urteil vom 3. Dezember 2015, Polen/Kommission, T-367/13, nicht veröffentlicht, mit Rechtsmittel angefochten, EU:T:2015:933, Rn. 111 und die dort angeführte Rechtsprechung).

45 Vor diesem Hintergrund ist erstens festzustellen, dass die Entscheidungen der Kommission in Konformitätsabschlussverfahren auf der Grundlage eines Zusammenfassenden Berichts und eines Schriftwechsels zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat erlassen werden. In diesem besonderen Kontext der Ausarbeitung der Konformitätsbeschlüsse ist die Begründung einer Entscheidung dann als ausreichend anzusehen, wenn der Staat, der Adressat der Entscheidung ist, an dem Verfahren ihrer Ausarbeitung eng beteiligt war und die Gründe kannte, aus denen die Kommission der Ansicht war, die streitigen Beträge nicht zulasten der Fonds übernehmen zu müssen (Urteil vom 3. Dezember 2015, Polen/Kommission, T-367/13, nicht veröffentlicht, mit Rechtsmittel angefochten, EU:T:2015:933, Rn. 112).

46 Die Verpflichtung der Kommission, ihre Ablehnung der von dem betreffenden Mitgliedstaat vorgeschlagenen Bewertung der finanziellen Auswirkungen der festgestellten Mängel zu begründen, ist daher anhand der Darlegung und Weiterentwicklung der Argumentation der Parteien im Rahmen des kontradiktorischen Verfahrens zu beurteilen, das der abschließenden Entscheidung der Kommission vorausgeht und dazu dient, gemäß Art. 52 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1306/2013 auf der Grundlage der von dem betreffenden Staat mitgeteilten Informationen eine Einigung über die finanzielle Berichtigung zu erzielen oder, falls dies nicht gelingt, die jeweiligen Standpunkte der Parteien miteinander in Einklang zu bringen.

47 Darüber hinaus muss die Kommission nur die Zurückweisung der hinreichend präzisen Bewertungselemente begründen, welche die zuständigen nationalen Behörden im Verwaltungsverfahren angeführt haben. Zwar ist es Sache der Kommission, einen Verstoß gegen die Vorschriften über die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte nachzuweisen, ist dieser Nachweis aber erbracht, muss der Mitgliedstaat gegebenenfalls nämlich nachweisen, dass der Kommission hinsichtlich der hieraus zu ziehenden finanziellen Konsequenzen ein Irrtum unterlaufen ist. Es ist dann Sache des Mitgliedstaats, die Richtigkeit seiner Zahlen möglichst eingehend und vollständig nachzuweisen und gegebenenfalls die Fehlerhaftigkeit der Berechnungen der Kommission darzutun (Urteil vom 7. Oktober 2004, Spanien/Kommission, C-153/01, EU:C:2004:589, Rn. 67).

48 Diese Verteilung der Beweislast hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen der festgestellten Mängel ist darauf zurückzuführen, dass die Verwaltung der Finanzierung des EGFL und des ELER in erster Linie Sache der nationalen Behörden ist, die für die strikte Einhaltung der Unionsvorschriften zu sorgen haben, und auf dem Vertrauen zwischen den nationalen und den Unionsbehörden beruht. Nur der Mitgliedstaat kann genau wissen und feststellen, welche Angaben für die Aufstellung der EGFL- und ELER-Rechnungen notwendig sind, da die Kommission nicht über die erforderliche Nähe zu den Wirtschaftsteilnehmern verfügt, um von ihnen die benötigten Auskünfte zu erlangen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. September 2009, Österreich/Kommission, T-368/05, nicht veröffentlicht, EU:T:2009:305, Rn. 182 und die dort angeführte Rechtsprechung).

49 Zweitens folgt aus der Rechtsprechung, dass eine Entscheidung, die eine ständige Entscheidungspraxis fortsetzt, summarisch, insbesondere unter Bezugnahme auf diese Praxis begründet werden kann. Dagegen muss die Unionsbehörde ihre Erwägungen ausdrücklich darlegen, wenn die Entscheidung erheblich weiter geht als die früheren Entscheidungen (vgl. Urteil vom 14. Januar 2016, Frankreich/Kommission, T-549/13, EU:T:2016:6, Rn. 24 und 25 und die dort angeführte Rechtsprechung).

50 Anzumerken ist auch, dass die Unionsbehörde, im vorliegenden Fall die Kommission, auf die genauen und detaillierten Angaben ausdrücklich eingehen muss, die ein Mitgliedstaat gemacht hat, der im Verwaltungsverfahren der ihm obliegenden Beweislast bezüglich der finanziellen Auswirkungen der festgestellten Mängel nachzukommen versucht und hierzu in einen Dialog mit der Kommission eintritt, um eine Lösung zu finden, die den Anforderungen der anwendbaren Regelung am ehesten entspricht.

51 Als Zweites ist darauf hinzuweisen, dass der Konformitätsbeschluss, der am Ende eines Konformitätsabschlussverfahrens gemäß Art. 52 der Verordnung Nr. 1306/2013 ergeht und der bestimmte Ausgaben von der Finanzierung durch die Union ausschließt, die Höhe der finanziellen Berichtigungen auf der Grundlage einer Reihe genauer und expliziter Regeln festlegt, die sich aus den anwendbaren Vorschriften und den Leitlinien der Kommission zur Umsetzung dieser Vorschriften ergeben. Diese Leitlinien betreffen nicht nur die Informationen, welche die Mitgliedstaaten für die Ermittlung der auszuschließenden Beträge vorlegen müssen, sondern auch die Beurteilung der Zuverlässigkeit dieser Informationen und die Kriterien für die etwaige Festlegung eines pauschalen Berichtigungssatzes, wenn die Kommission der Ansicht ist, dass die vorgelegten Informationen für eine genauere Ermittlung der auszuschließenden Beträge nicht zuverlässig genug sind.

52 Da den nationalen Behörden grundsätzlich alle Regeln und Kriterien, die sich aus den einschlägigen Vorschriften und den von der Kommission in Übereinstimmung mit diesen Vorschriften festgelegten Leitlinien ergeben, genau bekannt sind, kann sich die Kommission bei der Begründung einer Entscheidung, mit der einem Mitgliedstaat eine finanzielle Berichtigung auferlegt wird, nach der oben in Rn. 49 genannten Rechtsprechung in aller Regel auf eine Bezugnahme auf die übliche Entscheidungspraxis und auf eine Nennung der tatsächlichen Umstände, auf die sie sich in diesem Beschluss stützt, beschränken. Dies gilt jedoch nicht, wenn die Kommission von ihrer üblichen Praxis abweicht und neue Leitlinien erlässt, insbesondere wenn es dabei um die Anforderungen an die Zertifizierung der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Informationen zum Nachweis der Zuverlässigkeit dieser Informationen geht.

53 Bei dem Orientierungsvermerk, auf den sich die Kommission nach eigenem Vortrag im angefochtenen Beschluss gestützt hat, handelt es sich um einen Orientierungsvermerk vom 19. Januar 2010, der eine den bescheinigenden Stellen obliegende verbesserte Gewährleistung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge auf der Ebene der Endbegünstigten zum Gegenstand hat (im Folgenden: Vermerk vom 19. Januar 2010). Mit diesem Vermerk (Punkt 2) wird nämlich ein verbessertes System für die Zertifizierung der Kontrollstatistiken eingeführt, auf denen die Methode zur Berechnung der Höhe der finanziellen Berichtigung im Wege der Extrapolation beruht, deren Anwendung die Kommission in dem angefochtenen Beschluss abgelehnt hat, um „eine solidere Grundlage für die Feststellung der Zuverlässigkeit [dieser] Statistiken zu schaffen“. Die Mitgliedstaaten, die sich für die Anwendung dieses Systems für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr entschieden haben, verpflichten die bescheinigenden Stellen, für jede Grundgesamtheit der Ausgaben auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe der Vorgänge, die Gegenstand einer Vor-Ort-Kontrolle durch die Zahlstelle waren, eine umfassende erneute Kontrolle vorzunehmen. Diese Stichprobe umfasst 110 bis 180 Vorgänge je Grundgesamtheit. Die Validierungskontrolle beschränkt sich nicht auf die Prüfung der Qualität der Vor-Ort-Kontrollen, sondern bezieht sich auf die gesamte Fallbearbeitung, vom Eingang des Förderantrags bis zur Berechnung und Ausführung der endgültigen Auszahlung, einschließlich der Anwendung etwaiger Sanktionen.

54 Einerseits muss die Kommission, wenn dieses System für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr, das für die Validierung der Fehlerquote der Kontrollstatistiken durch die bescheinigende Stelle beträchtliche neue Anforderungen aufstellt, in den einzelnen Mitgliedstaaten zum ersten Mal angewandt wird, klar und deutlich die genauen Gründe darlegen, weshalb sie die von den nationalen Behörden vorgeschlagene Berechnung des Verlustrisikos gegebenenfalls aufgrund der Tatsache ablehnt, dass diese Berechnung sich auf Kontrollstatistiken stützt, die nicht nach den neuen Leitlinien zertifiziert sind.

55 Andererseits können die in dem Vermerk vom 19. Januar 2010 festgelegten Leitlinien den Mitgliedstaaten nicht die Möglichkeit nehmen, eine Einzelbewertung der finanziellen Auswirkungen jedes festgestellten Mangels vorzuschlagen (siehe unten, Rn. 61). Die Entscheidung für die Berechnungsmethode der Extrapolation auf der Grundlage von Daten, deren verbesserte Zuverlässigkeit gemäß den in dem Vermerk vom 19. Januar 2010 festgelegten Leitlinien gewährleistet wird, steht den Mitgliedstaaten nämlich frei, wie im Übrigen aus diesem Vermerk eindeutig hervorgeht.

56 Sofern dies keinen unverhältnismäßig hohen Aufwand erfordert, muss die Kommission folglich gemäß Art. 52 der Verordnung Nr. 1306/2013 die gegebenenfalls von einem Mitgliedstaat vorgeschlagene Einzelbewertung der finanziellen Auswirkungen der verschiedenen festgestellten Mängel grundsätzlich prüfen und die etwaige Ablehnung dieser Methode zur Berechnung der Höhe der finanziellen Berichtigung rechtlich hinreichend begründen. Gemäß der oben in den Rn. 42 bis 45 und 47 bis 49 genannten Rechtsprechung wird selbst mit einer summarischen Begründung dieser Ablehnung der Begründungspflicht Genüge getan.

57 Als Drittes und unabhängig von der vorgeschlagenen Berechnungsmethode besteht die Notwendigkeit einer hinreichend ausführlichen Begründung ganz besonders gegenüber den Mitgliedstaaten, die ihr Handeln mit der Kommission abstimmen müssen, damit sie sicher sein können, dass zum einen die im Rahmen der Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe getätigten Ausgaben mit den Unionsvorschriften in Einklang stehen und zum anderen bei Unregelmäßigkeiten das Ausmaß des Risikos für die Fonds der Union so genau wie möglich festgestellt werden kann. Eine solche Begründungspflicht entspricht außerdem den in dem Dokument Nr. VI/5330/97 festgelegten Leitlinien, die im Wesentlichen besagen, dass die Kommission die von den Mitgliedstaaten erbrachten Verbesserungen ihres Kontrollsystems berücksichtigt, und in diesem Zusammenhang betonen, dass „das Ziel des Rechnungsabschlussverfahrens in der Prävention und der Korrektur anstatt in der Verhängung von Sanktionen liegen sollte und durch angemessene Verfahrensgarantien abgesichert wird, wenn sich Berichtigungen als unvermeidlich erweisen“.

58 Im Licht dieser Grundsätze sind die drei oben in Rn. 41 genannten Rügen Rumäniens zu beurteilen, wonach die Kommission erstens ihre Ablehnung der von den nationalen Behörden vorgenommenen Einzelbewertung der finanziellen Auswirkungen jedes der Mängel, zweitens ihre Weigerung, die Berechnungsmethode der Extrapolation anzuwenden, und drittens ihre Entscheidung für einen pauschalen Berichtigungssatz von 10 % für das Antragsjahr 2009 und für einen Satz von 5 % für das Antragsjahr 2010 unzureichend begründet habe.

Zur Begründung der Weigerung, die finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Mängel einzeln zu bewerten

59 In seinen Schriftsätzen hat Rumänien vorgetragen, die Kommission habe ihre Ablehnung der von Rumänien vorgenommenen Einzelbewertung der verschiedenen Mängel nicht begründet. Auf eine Frage des Gerichts hat Rumänien in der mündlichen Verhandlung bestätigt, dass es im Verwaltungsverfahren zunächst vorgeschlagen habe, die aus jedem der verschiedenen festgestellten Mängel erwachsenden Risiken eines Verlustes für den Unionshaushalt einzeln zu bewerten. Die rumänischen Behörden hätten nur deshalb, weil die Kommission ihre Berechnungen für die

Beurteilung der finanziellen Auswirkungen der Mehrzahl der Mängel nicht berücksichtigt habe, im Schlichtungsverfahren vorgeschlagen, die Berechnungsmethode der Extrapolation auf der Grundlage der Kontrollstatistiken anzuwenden. Der Umstand, dass die rumänischen Behörden auf das von der Kommission in ihrem Schreiben vom 17. Januar 2013 – das die Ergebnisse der bilateralen Besprechung vom 1. Juni 2012 enthalten habe – gestellte Ersuchen um zusätzliche Informationen zu bestimmten Punkten, insbesondere zum Mangel G wegen der Behandlung der Flächendifferenzen von bis zu 3 % (siehe oben, Rn. 19), nicht reagiert hätten, bedeute entgegen dem Vorbringen der Kommission in der mündlichen Verhandlung nicht, dass Rumänien von der vorgeschlagenen Einzelbewertung Abstand genommen habe.

60 In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission eingeräumt, dass es theoretisch möglich sei, die finanziellen Auswirkungen der verschiedenen festgestellten Mängel einzeln zu bewerten, hat aber, von Rumänien insoweit unwidersprochen, klargestellt, dass sie in der bilateralen Besprechung die von den rumänischen Behörden vorgeschlagene Einzelbewertung der finanziellen Auswirkungen jedes der Mängel abgelehnt habe. Da die rumänischen Behörden eine Reihe von Fragen der Kommission nicht beantwortet und ihre Argumentation zu der auf eine Einzelbewertung gestützten Berechnungsmethode vor allem im Schlichtungsverfahren nicht weiterverfolgt hätten, sei die Kommission davon ausgegangen, dass sie von der Anwendung dieser Methode abgesehen hätten. Die von Rumänien vor dem Gericht zu einer solchen Einzelbewertung vorgetragenen Argumente seien daher unerheblich.

61 Hierzu ist als Erstes darauf hinzuweisen, dass sich die Kommission gemäß Art. 52 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1306/2013 bei einem Ausschluss von der Finanzierung durch die Union auf die Ermittlung der zu Unrecht gezahlten Beträge stützt und, wenn die Beträge nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand ermittelt werden können, eine Extrapolation oder pauschale Korrekturen vornehmen kann. Daraus folgt, dass eine Berechnung der Berichtigung auf der Grundlage einer Einzelbewertung der finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Mängel anhand der von dem betreffenden Mitgliedstaat vorgelegten Informationen grundsätzlich zulässig ist, wenn diese Einzelbewertung nicht einen unverhältnismäßig hohen Aufwand erfordert.

62 Als Zweites ist zu prüfen, ob die rumänischen Behörden, wie von der Kommission behauptet, von der Einzelbewertung Abstand genommen haben.

63 Hierzu ist erstens festzustellen, dass der Umstand, dass die rumänischen Behörden auf eine Reihe von Anfragen der Kommission wegen zusätzlicher Informationen nicht reagiert haben, als solcher nicht dahin ausgelegt werden kann, dass die Behörden an ihrem Vorschlag, den Berichtigungssatz auf der Grundlage einer Einzelbewertung der finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Mängel zu ermitteln, nicht mehr festhalten wollten.

64 Zweitens geht aus den Akten nicht hervor, dass Rumänien von der Anwendung einer Berechnungsmethode für jeden einzelnen Mangel ausdrücklich Abstand genommen hätte.

65 Was drittens die Frage anbelangt, ob die rumänischen Behörden stillschweigend von einer Einzelbewertung der finanziellen Auswirkungen der einzelnen Mängel abgesehen haben, so ist einerseits anzumerken, dass diese Behörden, nachdem die Kommission in der bilateralen Besprechung die von ihnen vorgenommene Einzelbewertung der finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Mängel zurückgewiesen hatte, in ihrer Stellungnahme vom 18. März 2013 zu den Ergebnissen der bilateralen Besprechung in Beantwortung der Anfragen der Kommission vom 17. Januar 2013 wegen zusätzlicher Informationen oder im weiteren Verfahren keine genauere Einzelbewertung der finanziellen Auswirkungen dieser Mängel vorgelegt haben.

66 Auch in ihrem Antrag auf Schlichtung vom 4. Oktober 2013 (siehe oben, Rn. 12) haben die rumänischen Behörden unter der Überschrift „Finanzielle Auswirkungen“ nicht auf eine Methode zur Berechnung jedes einzelnen Mangels verwiesen. Die in diesem Abschnitt des Schreibens vom

4. Oktober 2013 vorgeschlagene Methode zur Berechnung des Risikos eines Verlusts für die Fonds betrifft eine Berechnung für alle Mängel zusammen und stützt sich auf eine Methode der Extrapolation der aus den Kontrollstatistiken resultierenden Fehlerquote. Die rumänischen Behörden haben ausgeführt, die sich aus bestimmten Mängeln ergebenden Risiken lägen unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle und seien Gegenstand der erfolgten Rückforderungen gewesen. Aufgrund dessen haben die rumänischen Behörden im Ergebnis ausdrücklich vorgeschlagen, die bereits für das Antragsjahr 2008 angewandte Berechnungsmethode der Extrapolation anzuwenden, die zu einem Berichtigungssatz von höchstens 5,5 % für das Antragsjahr 2009 und von 3,99 % für das Antragsjahr 2010 führe.

67 Unter diesen Umständen war das Schlichtungsverfahren auf die Berechnungsmethode der Extrapolation gerichtet. So ergibt sich aus dem Bericht der Schlichtungsstelle vom 21. März 2014 (siehe oben, Rn. 12 und 13), dass deren Empfehlungen allein darauf abzielten, die unterschiedlichen Standpunkte einander anzunähern, welche die Parteien bei ihrer Anhörung hinsichtlich der Möglichkeit vertraten, die vorgenannte Berechnungsmethode der Extrapolation auf die Antragsjahre 2009 und 2010 anzuwenden.

68 Andererseits ist jedoch zu beachten, dass die rumänischen Behörden im ersten Teil ihres Antrags auf Schlichtung vom 4. Oktober 2013 (siehe oben, Rn. 12), der die Einzelbewertung der verschiedenen festgestellten Mängel zum Gegenstand hatte, ihre Schlussfolgerung wiederholt haben, dass die finanziellen Auswirkungen jedes der Mängel gering seien. Was insbesondere die Berechnung der finanziellen Auswirkungen des Mangels A anging, der Mängel des LPIS-GIS betraf (siehe oben, Rn. 18 und 23), haben die Behörden eine Berechnungsmethode angeführt, die gegenüber den Ausführungen in ihrer Antwort vom 18. Mai 2012 auf die Einladung zu der bilateralen Besprechung und in ihrer Antwort vom 18. März 2013 auf die Ergebnisse dieser Besprechung neu war, da sie auf einem Vergleich mit den Daten des LPIS-GIS des Folgejahrs beruhte.

69 Viertens hat die Kommission in dem Zusammenfassenden Bericht für jeden der Mängel A, E, F, G und I die von den rumänischen Behörden vorgenommene Einzelbewertung des Risikos eines Verlusts für die Fonds angeführt (siehe oben, Rn. 17 bis 19), was zeigt, dass sie beim Erlass des angefochtenen Beschlusses selbst nicht davon ausging, dass die Behörden von der Anwendung einer solchen Berechnungsmethode abgesehen haben.

70 Angesichts dessen kann nicht davon ausgegangen werden, dass Rumänien von einer individuellen Berechnung der Risiken für die Fonds bei jedem einzelnen Mangel Abstand genommen hat.

71 Unter diesen Umständen musste die Kommission in dem angefochtenen Beschluss oder in dem ihm beigefügten Zusammenfassenden Bericht zu allen von den rumänischen Behörden im Verwaltungsverfahren angeführten Punkten der Einzelbewertungen Stellung nehmen und deren Zurückweisung begründen.

72 Hierzu genügte es, dass die Kommission summarisch die wichtigsten Gründe dafür angab, weshalb sie sich weigerte, die Methode der Einzelbewertung der sich aus den jeweiligen Mängeln ergebenden Verlustrisiken anzuwenden, die von den rumänischen Behörden als Alternative zur Berechnungsmethode der Extrapolation vorgeschlagen wurde, bevor diese Behörden ihre Argumentation im Schlichtungsverfahren auf die letztgenannte Methode konzentrierten.

73 Im vorliegenden Fall ist jedoch festzustellen, dass der Zusammenfassende Bericht für die beiden geprüften Antragsjahre 2009 und 2010 keine solche Begründung, auch keine summarische, enthält. Bei einer Reihe von Mängeln hat sich die Kommission nämlich darauf beschränkt, die von den rumänischen Behörden vorgenommenen Berechnungen wiederzugeben, ohne ihre Zurückweisung zu begründen.

74 Zunächst hat die Kommission hinsichtlich des Mangels A, der eine Schlüsselkontrolle betrifft, nicht begründet, weshalb sie die Methode eines Vergleichs der Daten des Jahres N mit denen des Jahres N + 1 zurückgewiesen hat (siehe oben, Rn. 68). Den rumänischen Behörden zufolge zeigt jedoch der Vergleich der Daten des LPIS-GIS des Antragsjahrs 2009 mit denen von 2010, dass die Reduzierung der Agrarflächen nach der Aktualisierung des LPIS-GIS nur bei 2,3 % gelegen habe. Der Vergleich der Daten des Antragsjahrs 2010 mit denen von 2011 ergebe, dass die Reduzierung der Flächen nach der Aktualisierung des LPIS-GIS bei 1,88 % gelegen habe, was unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liege.

75 Aus der in dem Zusammenfassenden Bericht enthaltenen Tabelle zu den Verbesserungen der Orthofotos des LPIS-GIS geht zwar hervor, dass – was die Daten des Antragsjahrs 2010 betrifft, mit denen die rumänischen Behörden die Daten des Antragsjahrs 2009 verglichen haben – noch viele Fotos mangelhaft waren und die Verbesserungen nur ca. 33 % der Fotos betrafen. Die Kommission hat jedoch in dem Zusammenfassenden Bericht oder in ihrem Schriftwechsel mit den rumänischen Behörden im Verwaltungsverfahren nicht klar dargelegt, weshalb sie trotz der leichten Verbesserungen des LPIS-GIS und des verwaltungstechnischen Abgleichs der Ansicht war, dass die finanziellen Auswirkungen des Mangels A für das Antragsjahr 2009 nicht aufgrund der vorgeschlagenen Vergleichsmethode einzeln bewertet werden könnten. Was im Übrigen das Antragsjahr 2010 angeht, hat sich die Kommission nicht zur Qualität der Orthofotos des LPIS-GIS für das Antragsjahr 2011 geäußert, mit denen die rumänischen Behörden die Daten des Jahres 2010 verglichen haben.

76 Außerdem ist der angefochtene Beschluss in Bezug auf das Antragsjahr 2009 nicht ausreichend begründet, insbesondere soweit darin abgelehnt wird, für die Berechnung der von der Finanzierung durch die Union auszuschließenden Beträge die von den rumänischen Behörden vorgeschlagene Einzelbewertung der nur für dieses Antragsjahr festgestellten Mängel E, F und G zu berücksichtigen (siehe oben, Rn. 18, 19 und 69).

77 Hinsichtlich des Mangels E, der eine fehlerhafte Verarbeitung der Ergebnisse der Fernerkundung betrifft, und des Mangels G, der die Behandlung von Flächendifferenzen von bis zu 3 % betrifft, gibt die Kommission in dem Zusammenfassenden Bericht nämlich lediglich die Ergebnisse der von den rumänischen Behörden vorgenommenen Berechnung der finanziellen Auswirkungen der beiden Mängel wieder, ohne klar darzulegen, weshalb sie Zweifel an der Zuverlässigkeit der Berechnungen hat. Die rumänischen Behörden hatten die finanziellen Auswirkungen des Mangels E mit 856 159,59 Euro und die des Mangels G mit 5 478,03 Euro beziffert.

78 Was den Mangel F anbelangt, der die Einbeziehung von nicht beihilfefähigen Flächen betrifft, erkennt die Kommission ausdrücklich an, dass dieser Mangel nur begrenzte finanzielle Auswirkungen habe, wie aus der Bewertung der rumänischen Behörden hervorgehe. Letztere hielten diese Auswirkungen für unbedeutend, da die Gesamtfläche der einbezogenen nicht beihilfefähigen Flächen, die anerkannt worden seien, 646,41 Hektar betragen habe. Die Kommission zieht hieraus jedoch keine Schlüsse für die Berechnung des Betrags der finanziellen Berichtigung, sondern bekräftigt im Wesentlichen nur, dass sie ihre Auffassung hinsichtlich des Vorliegens des Mangels F, der im Jahr 2009 zu einer rechtswidrigen Anerkennung überhöhter Flächenangaben geführt habe, aufrechterhalte.

79 Die Zurückweisung der Beurteilung des finanziellen Risikos, das aus dem Mangel I erwächst, der die Anerkennung nicht beihilfefähiger Flächen betrifft, ist dagegen rechtlich hinreichend begründet. In dem Zusammenfassenden Bericht gibt die Kommission an, die rumänischen Behörden hätten in der von ihnen vorgelegten Berechnung das aus diesem Mangel erwachsende finanzielle Risiko mit 88 465,14 Euro beziffert. Die Kommission führt hierzu jedoch aus, das finanzielle Risiko, das sich aus der von ihren Prüfern bei der Untersuchung kontrollierten Stichprobe ergebe, habe nicht direkt auf die ganze Grundgesamtheit extrapoliert werden können, wie es die rumänischen Behörden getan hätten.

80 Aus all diesen Gründen ist festzustellen, dass unter den Umständen des vorliegenden Falles die Rüge einer unzureichenden Begründung der Zurückweisung der Methode der Einzelbewertung der verschiedenen Mängel zum einen hinsichtlich des Mangels A für die Antragsjahre 2009 und 2010 und zum anderen hinsichtlich der Mängel E, F und G für das Antragsjahr 2009 begründet ist.

Zur Begründung der Weigerung, die Berechnungsmethode der Extrapolation auf der Grundlage der Fehlerquote der Kontrollstatistiken anzuwenden

81 Rumänien weist darauf hin, die Kommission habe auf seinen Vorschlag im Schlichtungsverfahren, die bereits für das Antragsjahr 2008 angewandte Berechnungsmethode der Extrapolation anzuwenden, erklärt – wie der Bericht der Schlichtungsstelle bestätige (Punkt 4 und 5 des Berichts) –, dass diese Methode grundsätzlich zulässig sei, aber nicht für die Antragsjahre 2009 und 2010 angewandt werden könne.

82 Rumänien wirft der Kommission daher vor, sie habe weder im Verwaltungsverfahren noch im angefochtenen Beschluss begründet, weshalb sie sich weigere, die oben genannte Berechnungsmethode in Übereinstimmung mit ihrer bisherigen Praxis sowohl für das Antragsjahr 2009 als auch für das Antragsjahr 2010 anzuwenden.

Zum Antragsjahr 2009

83 Hinsichtlich des Antragsjahrs 2009 folgt aus dem Bericht der Schlichtungsstelle, dass die Kommission die Berechnung der Risiken eines Verlustes für die Fonds auf der Grundlage der von den rumänischen Behörden vorgeschlagenen Extrapolationsmethode insbesondere mit der Begründung zurückgewiesen hat, dass diese Berechnung nicht alle Mängel abdecke und die nicht verhängten Sanktionen nicht berücksichtige. Die Kommission hat sich außerdem darauf gestützt, dass die bescheinigende Stelle für das Jahr 2009 eine Fehlerobergrenze von 2,7 % festgestellt habe.

84 In der förmlichen Mitteilung vom 21. August 2013, die dem Antrag auf Schlichtung unmittelbar vorausgegangen war (siehe oben, Rn. 11), hatte die Kommission bereits ausgeführt, die bescheinigende Stelle habe „in ihrem Bericht hinsichtlich der vom InVeKoS erfassten Grundgesamtheit des EGFL ein Urteil ohne irgendeinen Vorbehalt abgegeben“, [habe] „jedoch angesichts der festgestellten Abweichungen, [nämlich] einer Fehlerquote von sehr wahrscheinlich 0,9 % (unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle von 2 %), aber einer Fehlerobergrenze von 2,7 %“, auf die Möglichkeit eines sachlichen Fehlers bei den Statistiken zu der vom InVeKoS erfassten Grundgesamtheit des EGFL hingewiesen. In dem Zusammenfassenden Bericht (Punkt 12.12.2) hat die Kommission dieses Argument im Wesentlichen mit derselben Formulierung übernommen, wie sie auch in dem oben genannten Auszug aus der Mitteilung vom 21. August 2013 enthalten war.

85 Vor dem Gericht hat Rumänien in seiner Klageschrift geltend gemacht, die Kommission sei aufgrund ihrer Begründungspflicht zum einen gehalten gewesen, näher auszuführen, welche Mängel von der vorgeschlagenen Berechnung im Wege der Extrapolation nicht abgedeckt seien. Zum anderen hätte die Kommission darlegen müssen, weshalb sie nicht eine von ihr akzeptierte alternative Berechnung auf der Grundlage der Berechnungsmethode der Extrapolation unter Berücksichtigung der Mängel vorgenommen habe, die nicht von der Berechnung der rumänischen Behörden abgedeckt gewesen seien. Im Übrigen hat Rumänien in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht, die von der Kommission angeführte Zertifizierungspflicht habe erst ab dem Antragsjahr 2010 gegolten.

86 Die Kommission habe daher gegen ihre Begründungspflicht verstoßen, da sie nicht dargetan habe, weshalb sie die von den rumänischen Behörden vorgebrachten Argumente hinsichtlich der Berechnung der Höhe der finanziellen Berichtigung im Wege der Extrapolation nicht berücksichtigt habe. Dieses Fehlen einer Begründung sowohl im Verwaltungsverfahren als auch im angefochtenen

Beschluss habe dem rumänischen Staat außerdem die den betroffenen Mitgliedstaaten zustehende Möglichkeit einer sachdienlichen Äußerung genommen (Urteil vom 7. Juni 2013, Portugal/Kommission, T-2/11, EU:T:2013:307, Rn. 54).

87 Zwischen den Parteien ist unstreitig, dass die Kommission für das Antragsjahr 2008 die Anwendung der Berechnungsmethode der Extrapolation, die Rumänien auch für die vorliegend in Rede stehenden Antragsjahre 2009 und 2010 vorgeschlagen hat, zugelassen hat.

88 Die Ansichten der Parteien gehen jedoch hinsichtlich der Frage auseinander, ob die Kommission im vorliegenden Fall, insbesondere für das Antragsjahr 2009, ihre Anforderungen in Bezug auf das System zur Zertifizierung der von den nationalen Behörden vorgelegten Informationen im Vergleich zum Antragsjahr 2008 geändert hat. Weder der angefochtene Beschluss noch die Schriftsätze der Parteien oder die von ihnen vorgelegten Unterlagen enthalten irgendeinen Hinweis, welches Zertifizierungssystem der Kommission zufolge für das Antragsjahr 2009 anwendbar war, und insbesondere, ob dieses System dasselbe war, das für das Antragsjahr 2008 angewandt wurde.

89 In ihren Schriftsätzen hat die Kommission ohne eine Erklärung lediglich behauptet, für das Antragsjahr 2009 sei „die Fehlerquote von der bescheinigenden Stelle nicht bescheinigt worden“. Erst in ihren schriftlichen und dann mündlichen Antworten auf die Fragen des Gerichts hat die Kommission vorgetragen, das System für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr sei seit dem Antragsjahr 2008 anwendbar gewesen.

90 In ihren schriftlichen Antworten auf die Fragen des Gerichts und in der mündlichen Verhandlung hat die Kommission geltend gemacht, das in dem Vermerk vom 19. Januar 2010 vorgesehene Zertifizierungssystem sei zwischen den Antragsjahren 2008 und 2010 nicht verändert worden. Für das Antragsjahr 2008 sei „die Fehlerquote entsprechend ihren Vorgaben bescheinigt [worden]“. Die rumänischen Behörden hätten erst 2010 die Schlichtung beantragt, und das Risiko für den Unionshaushalt sei im Rahmen dieses Schlichtungsverfahrens berechnet worden. Rumänien habe daher den Inhalt des Vermerks vom 19. Januar 2010, der mit den Mitgliedstaaten bereits 2009 erörtert worden sei, gekannt und hätte das System für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr somit seit dem Antragsjahr 2008 anwenden können.

91 Daher war die Kommission hinsichtlich des Antragsjahrs 2009 der Ansicht, das in dem Vermerk vom 19. Januar 2010 vorgesehene System für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr hätte angewandt werden können, um die Zuverlässigkeit der Kontrollstatistiken für die Berechnung der finanziellen Berichtigung im Wege der Extrapolation sicherzustellen, wie dies für das Antragsjahr 2008 geschehen sei. Außerdem hätten die Zahlen für das Antragsjahr 2009 gemäß Art. 76 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 (EG) 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) nicht vor dem 15. Juli 2010 zur Verfügung gestanden. Infolgedessen hätte das System für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr auf die Zahlen für das Antragsjahr 2009 angewandt werden können.

92 Darüber hinaus hat die Kommission darauf hingewiesen, dass es sich bei dem System für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr um eine Option gehandelt habe (siehe oben, Rn. 53 und 60). Die Kommission sei jedoch der Meinung, dass ein Mitgliedstaat, der sich nicht für die Anwendung dieses Systems entscheide, sich nicht auf die von der Zahlstelle erstellten Kontrollstatistiken stützen könne, auf denen die Berechnungsmethode der Extrapolation beruhe.

93 In der mündlichen Verhandlung hat Rumänien bestritten, dass das in dem Vermerk vom 19. Januar 2010 vorgesehene System für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr für das Antragsjahr 2008 angewandt worden sei. Rumänien hat betont, es habe weder für das Antragsjahr 2008 noch für das Antragsjahr 2009 für die Anwendung dieses Systems optiert.

94 Rumänien hat außerdem geltend gemacht, dass mangels klarer und vorhersehbarer Regeln der bloße Umstand, dass der Vermerk vom 19. Januar 2010 bereits 2009 zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission erörtert worden sei und die von der APIA erstellten Kontrollstatistiken für das Jahr 2009 nicht vor dem 15. Juli 2010 zur Verfügung gestanden hätten, nicht bedeute, dass das System für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr bereits 2010 zum Zeitpunkt der Zertifizierung dieser Kontrollstatistiken anwendbar gewesen sei.

95 Entgegen dem Vorbringen der Kommission in der mündlichen Verhandlung ist festzustellen, dass der Zusammenfassende Bericht zu den finanziellen Berichtigungen für das Antragsjahr 2008, den die Kommission als Anlage zu ihren schriftlichen Antworten auf die Fragen des Gerichts vorgelegt hat, keine Angaben dazu enthält, welche Art der Zertifizierung in Rumänien für dieses Antragsjahr angewandt und von der Kommission akzeptiert wurde. Im Gegensatz zu den Zusammenfassenden Berichten für die Antragsjahre 2009 und 2010 (siehe oben, Rn. 84 und unten, Rn. 107) gibt die Kommission in diesem Bericht (Punkt 12.4.5) nicht an, welche maximale Fehlerquote der Kontrollstatistiken von der bescheinigenden Stelle festgestellt wurde. Sie führt lediglich aus, diese Stelle, an die sich Rumänien nach der Schlichtung wegen einer Prüfung der Zuverlässigkeit der Kontrollstatistiken gewandt habe, um nachzuweisen, dass das Risiko eines Verlustes für die Fonds unter der von der Kommission vorgeschlagenen Berichtigung von 10 % gelegen habe, habe bestätigt, dass „die einzelnen Fehlerquoten, die sich aus diesen Kontrollstatistiken für die verschiedenen flächenbezogenen Beihilferegelungen ergeben, nicht signifikant fehlerhaft waren“. Hieraus lässt sich nur folgern, dass der Unterschied zwischen der von der Zahlstelle festgestellten Fehlerquote und der von der bescheinigenden Stelle festgestellten Fehlerquote die von der Kommission zugestandene Toleranzgrenze nicht überschritt.

96 Darüber hinaus kann dem Vorbringen der Kommission in der mündlichen Verhandlung, dass aus dem Vermerk vom 19. Januar 2010 (siehe oben, Rn. 53) ausdrücklich hervorgehe, dass das darin vorgesehene System für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr seit dem Antragsjahr 2008 angewandt werde, nicht gefolgt werden. In diesem Vermerk weist die Kommission nämlich zunächst darauf hin, dass die bescheinigenden Stellen seit dem Haushaltsjahr 2008, das dem Antragsjahr 2007 entspreche, gehalten seien, die Kontrollstatistiken der unter das InVeKoS fallenden Ausgaben des EGFL und der Ausgaben des ELER zu prüfen und zu bescheinigen, um der Kommission eine Gewähr für die Zuverlässigkeit dieser Statistiken zu bieten. Dies bedeutete in der Praxis, dass die bescheinigenden Stellen bei den der Kommission mitgeteilten Ergebnissen der Kontrollen die den Zahlstellen vorliegenden detaillierten Informationen berücksichtigen und sich, indem sie für jede Ausgabenkategorie mindestens zehn dieser Kontrollen erneut vornehmen, zur Qualität der Vor-Ort-Kontrollen äußern. Sodann betont die Kommission in diesem Vermerk, dieser enthalte, als Antwort auf die Kritik des Rechnungshofs, dass die den bescheinigenden Stellen übertragenen Kontrollen unzureichend seien, einen Vorschlag für eine Verbesserung des Zertifizierungssystems.

97 Wegen der Ungenauigkeit des Zusammenfassenden Berichts zum Antragsjahr 2008 (siehe oben, Rn. 95) kann das Gericht nicht überprüfen, ob Rumänien für dieses Antragsjahr für das System für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr optiert hat.

98 Zum vorliegend in Rede stehenden Antragsjahr 2009 ist anzumerken, dass der Zusammenfassende Bericht in Bezug auf die beiden Antragsjahre 2009 und 2010 nur für das Antragsjahr 2010, nicht jedoch für das Antragsjahr 2009 anführt, dass die rumänischen Behörden eine bessere Zuverlässigkeit gewährleistet hätten. Unabhängig von der Frage, ob die in dem Vermerk vom 19. Januar 2010

festgelegten Leitlinien bereits anwendbar waren, ist daher festzustellen, dass Rumänien jedenfalls nicht für das Antragsjahr 2009 für das in diesem Vermerk vorgesehene System für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr optiert hat.

99 Vor diesem Hintergrund kann für das Antragsjahr 2009 allein aufgrund des Umstands, dass die Kommission im Verwaltungsverfahren und in dem Zusammenfassenden Bericht (siehe oben, Rn. 84) eine Fehlerquote von sehr wahrscheinlich 0,9 % (unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle von 2 %) mit einer Fehlerobergrenze von 2,7 % genannt hat, angesichts der gerade in Gang gesetzten Änderung ihrer Praxis durch die in dem Vermerk vom 19. Januar 2010 festgelegten Leitlinien (siehe oben, Rn. 53) nicht festgestellt werden, auf welche Anforderungen an die Zertifizierung und welche etwaigen Leitlinien zur Präzisierung dieser Anforderungen sich die Kommission in dem angefochtenen Beschluss gestützt hat, um die Zuverlässigkeit der von den rumänischen Behörden vorgelegten Daten in Zweifel zu ziehen. Außerdem geht aus dem angefochtenen Beschluss nicht klar hervor, wie sich die maximale Fehlerquote von 2,7 % auf die Zuverlässigkeit der Kontrollstatistiken auswirkt, da die bescheinigende Stelle in ihrem Bericht im Übrigen ein „Urteil ohne irgendeinen Vorbehalt zu der vom InVeKoS erfassten Grundgesamtheit des EGFL“ abgegeben hatte und von einer Fehlerquote von „sehr wahrscheinlich“ 0,9 % ausgegangen war.

100 In ihrem Bericht hatte die Schlichtungsstelle bereits erklärt, es sei nicht nachvollziehbar, weshalb die Höhe der Berichtigung für das Antragsjahr 2009 nicht durch die Anwendung einer ähnlichen Berechnungsmethode, wie sie die Kommission für das Antragsjahr 2008 akzeptiert habe (siehe oben, Rn. 13), genauer bestimmt werden könne.

101 Daher ist festzustellen, dass die Begründung des angefochtenen Beschlusses nicht erkennen lässt, welches Zertifizierungssystem die betroffenen Mitgliedstaaten der Kommission zufolge den bescheinigenden Stellen für das Antragsjahr 2009 vorschreiben sollten, damit die von ihren Zahlstellen festgestellten Fehlerquoten der Kontrollstatistiken als hinreichend zuverlässig angesehen werden und als tragfähige Grundlage für die Berechnung der finanziellen Berichtigungen dienen konnten.

102 Außerdem sind die Kriterien, welche die Kommission bezüglich des Zertifizierungssystems zur Gewährleistung der Zuverlässigkeit der Kontrollstatistiken für das Antragsjahr 2009 angewandt hat, umso unbegreiflicher, als das in dem Vermerk vom 19. Januar 2010 vorgesehene neue Zertifizierungssystem eine, wie die Kommission in diesem Vermerk selbst betont, erhebliche Ausweitung der Rolle und Aufgaben der bescheinigenden Stellen mit sich bringt. Angesichts der durch die Einführung dieses neuen Systems erforderlichen weitreichenden Anpassungen wäre nämlich eine klare und ausdrückliche Begründung, weshalb die Kommission die von den rumänischen Behörden vorgeschlagene Berechnungsmethode der Extrapolation für das Antragsjahr 2009 ablehnte, umso notwendiger gewesen (siehe oben, Rn. 48).

103 Unter diesen Umständen kann der Begründung des angefochtenen Beschlusses, wie sie sich aus dem Zusammenfassenden Bericht und dem aus den Akten hervorgehenden Schriftwechsel zwischen der Kommission und den rumänischen Behörden im Verwaltungsverfahren ergibt, nicht entnommen werden, ob die Kommission ab dem Antragsjahr 2009 ihre Anforderungen an die Zertifizierung im Vergleich zu ihrer früheren Praxis verschärft hat und ob sie insbesondere von der Praxis abgewichen ist, der sie für das Antragsjahr 2008 gefolgt war.

104 Eine solche Begründung erlaubt daher entsprechend der oben in den Rn. 42 und 43 angeführten Rechtsprechung weder Rumänien, die Gründe in Erfahrung zu bringen, weshalb sich die Kommission geweigert hat, die vorgeschlagene Berechnungsmethode der Extrapolation anzuwenden, und zu beurteilen, ob diese Weigerung eventuell mit einem Mangel behaftet ist, der ihre Anfechtung vor dem Unionsrichter zulässt, noch dem Gericht, seine Kontrollaufgabe wahrzunehmen.

105 Folglich ist der Rüge einer unzureichenden Begründung stattzugeben, soweit die Kommission in dem angefochtenen Beschluss die Anwendung der für das Antragsjahr 2009 vorgeschlagenen Berechnungsmethode der Extrapolation abgelehnt hat.

Zum Antragsjahr 2010

106 Hinsichtlich des Antragsjahrs 2010 wird in der förmlichen Mitteilung vom 21. August 2013 und in dem Zusammenfassenden Bericht ausdrücklich angegeben, dass sich die Kommission auf das System für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr gestützt hat. In diesen Schriftstücken heißt es nämlich, die rumänischen Behörden hätten die von der bescheinigenden Stelle abgegebene Versicherung der verbesserten Zuverlässigkeit vorgelegt.

107 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass die Kommission ihre Weigerung, das von den rumänischen Behörden vorgeschlagene Berechnungssystem der Extrapolation anzuwenden, rechtlich hinreichend begründet hat, indem sie in dem Zusammenfassenden Bericht die folgenden zwei Gründe genannt hat. Zum einen habe die bescheinigende Stelle die Möglichkeit einer Fehlerquote von 1,9975 %, allerdings mit einer Obergrenze von 4,24 % festgestellt. Zum anderen sei der Rechnungshof in seinem Prüfbericht über die von der rumänischen bescheinigenden Stelle vorgenommene Validierung der Kontrollstatistiken für die unter das InVeKoS fallenden Ausgaben des EGFL (Verfahren für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr) für das Haushaltsjahr 2011, das dem Antragsjahr 2010 entspreche, zu dem Ergebnis gekommen, dass die von dieser Stelle durchgeführte Kontrolle nicht zuverlässig sei, da sie nicht den Leitlinien der Kommission entsprochen habe und manche Unregelmäßigkeiten unerkannt geblieben seien.

108 Folglich ist die Rüge einer unzureichenden Begründung des angefochtenen Beschlusses, soweit darin die Anwendung der Berechnungsmethode der Extrapolation für das Antragsjahr 2010 abgelehnt wird, zurückzuweisen.

Zur Begründung der Festlegung eines pauschalen Satzes von 10 % für das Antragsjahr 2009 und eines pauschalen Satzes von 5 % für das Antragsjahr 2010

109 Unabhängig von der Frage, ob die Anwendung eines pauschalen Berichtigungssatzes für die beiden in Rede stehenden Antragsjahre als solche gerechtfertigt ist, ist zu prüfen, ob die Wahl eines pauschalen Satzes von 10 % für das Antragsjahr 2009 und eines pauschalen Satzes von 5 % für das Antragsjahr 2010 hinreichend begründet ist.

Zur Begründung der Wahl eines pauschalen Satzes von 10 % für das Antragsjahr 2009

110 Erstens gehen die Gründe, weshalb für das Antragsjahr 2009 ein pauschaler Berichtigungssatz von 10 % gewählt wurde, nicht klar aus dem Zusammenfassenden Bericht hervor. Dort wird im Wesentlichen nur ausgeführt, dass wegen der Funktionsmängel des LPIS-GIS und der Mängel beim verwaltungstechnischen Abgleich, die auf die Nichtvornahme einer Schlüsselkontrolle hinausliefen und die Unzulänglichkeit des Kontrollsystems zeigten – was das Risiko eines Verlustes für die Fonds erhöhe –, die Festsetzung eines Berichtigungssatzes von 10 % in Bezug auf den EGFL und den ELER gerechtfertigt sei.

111 Das Dokument Nr. VI/5330/97 sieht die Anwendung eines Satzes von 10 % u. a. vor, wenn eine oder mehrere Schlüsselkontrollen nur so unzulänglich bzw. so selten vorgenommen werden, dass es absolut unmöglich ist, die Förderfähigkeit eines Beihilfeantrags zu beurteilen. Dagegen sieht dieses Dokument die Anwendung eines Satzes von nur 5 % vor, wenn zwar alle Schlüsselkontrollen vorgenommen wurden, jedoch nicht in der nach der Regelung vorgeschriebenen Zahl, Häufigkeit oder Intensität.

112 Die Kommission hat jedoch weder in dem Zusammenfassenden Bericht noch in ihrem Schriftwechsel mit den rumänischen Behörden dargelegt, weshalb die Funktionsmängel des LPIS-GIS (Mängel A und B) und die Mängel beim verwaltungstechnischen Abgleich (Mängel C, D und E) nach ihrer Ansicht der Unzulänglichkeit einer oder mehrerer Schlüsselkontrollen gleichgestellt werden können. Eine ausdrückliche Begründung hierfür wäre umso notwendiger gewesen, als nach der Einführung des rumänischen LPIS-GIS nach dem Beitritt Rumäniens bereits mit der Umsetzung eines Aktionsplan begonnen worden war (siehe oben, Rn. 7).

113 Zweitens ist die Argumentation der Kommission zu den Gründen für die Anwendung eines Satzes von 10 % inkohärent. In ihrer Klagebeantwortung macht die Kommission nämlich geltend, jeder der Mängel A bis E könne für sich allein einen solchen Satz rechtfertigen, da es sich um die Nichtvornahme einer Schlüsselkontrolle handle.

114 In ihrer Gegenerwiderung begründet die Kommission die Anwendung eines Satzes von 10 % jedoch mit dem „Zusammentreffen von Funktionsmängeln des LPIS-GIS und von Mängeln beim verwaltungstechnischen Abgleich“, d. h. mit dem Zusammentreffen der Mängel A bis E. Obwohl die Kommission die Wichtigkeit des LPIS-GIS betont, stellt sie nämlich klar, dass die Funktionsmängel des LPIS-GIS nicht der einzige Faktor gewesen seien, der zur Anwendung eines Satzes von 10 % geführt habe. Sie weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass nach der Rechtsprechung die „Identifizierung der landwirtschaftlichen Parzellen einen entscheidenden Bestandteil der ordnungsgemäßen Anwendung einer flächengebundenen Regelung darstellt“, „das Fehlen eines zuverlässigen Systems der Identifizierung der Parzellen als solches ein hohes Risiko eines Schadens für den Unionshaushalt mit sich bringt“ und „daher schon allein die Tatsache, dass das LPIS-GIS nicht vollständig umgesetzt worden ist, eine pauschale Berichtigung von 5 % rechtfertigt“ (Urteil vom 16. Juni 2015, Portugal/Kommission, T-3/11, nicht veröffentlicht, EU:T:2015:388, Rn. 43). Somit könne der Mangel A allein nicht die Anwendung eines pauschalen Satzes von 10 % rechtfertigen. Für die Festlegung eines Satzes von 10 % habe sie sich deshalb auf das Zusammentreffen der Mängel A bis E gestützt, die zu einer Unzulänglichkeit des Kontrollsystems führe, die nach dem Dokument Nr. VI/5330/97 die Festlegung eines solchen Satzes rechtfertige (siehe oben, Rn. 111).

115 Diese Erklärung, welche die Kommission in der Gegenerwiderung gegeben und in der mündlichen Verhandlung auf eine Frage des Gerichts bestätigt hat, geht jedoch aus dem Zusammenfassenden Bericht nicht klar hervor und steht in Widerspruch zu der von der Kommission in der Klageerwiderung vorgebrachten Erklärung (siehe oben, Rn. 113).

116 Aus all diesen Gründen ist festzustellen, dass der angefochtene Beschluss unzureichend begründet ist, soweit darin für das Antragsjahr 2009 ein Berichtigungssatz von 10 % festgelegt wird.

Zur Begründung der Wahl eines pauschalen Satzes von 5 % für das Antragsjahr 2010

117 In dem Zusammenfassenden Bericht begründet die Kommission die Anwendung eines pauschalen Satzes von 5 % für das Antragsjahr 2010 mit „Funktionsmängeln des LPIS-GIS und Mängeln beim verwaltungstechnischen Abgleich, die auf die Nichtvornahme einer Schlüsselkontrolle hinauslaufen und die Unzulänglichkeit des Kontrollsystems zeigen, was das Risiko eines Verlustes für die Fonds erhöht“. Die Kommission führt weiter aus: „Angesichts der von den rumänischen Behörden im Jahr 2010 erzielten Verbesserungen, [die] insbesondere [die] Aktualisierung der Fotos und [die] Verbesserung des verwaltungstechnischen Abgleichs (neue Software zur Vermeidung von doppelten oder nicht ordnungsgemäßen Zahlungen) [betreffen], ist eine Berichtigung von 5 % gerechtfertigt.“

118 Bei der Prüfung der verschiedenen festgestellten Mängel werden in dem Zusammenfassenden Bericht für das Antragsjahr 2010 jedoch nur die Mängel A und B genannt, die sich auf die Schwächen des LPIS-GIS beziehen, und nicht die Mängel C, D und E, die den verwaltungstechnischen Abgleich betreffen. Dasselbe gilt für die Klagebeantwortung.

119 In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission auf eine Frage des Gerichts erklärt, für die Festlegung des Satzes von 5 % habe sie sich auf die Mängel A und B gestützt, die aus der Ungenauigkeit des LPIS-GIS bzw. der Unrichtigkeit der den Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe mitgeteilten Informationen resultierten. Allerdings rechtfertige der Mangel A für sich allein die Anwendung eines Satzes von 5 %.

120 Die Inkohärenz des Zusammenfassenden Berichts – der hinsichtlich der für das Antragsjahr 2010 festgestellten Mängel nur auf die Schwächen des LPIS-GIS (Mängel A und B) verweist (siehe oben, Rn. 118), aber für die Rechtfertigung der Anwendung eines Satzes von 5 % auch die Mängel des verwaltungstechnischen Abgleichs (Mängel C, D und E) anführt (siehe oben, Rn. 117) – musste ernsthafte Zweifel wecken, ob die Wahl dieses Satzes durch das Zusammentreffen der beiden genannten Arten von Mängeln begründet oder nur auf die Schwächen des LPIS-GIS gestützt war.

121 Aufgrund seiner Ungenauigkeit und Mehrdeutigkeit lässt der Zusammenfassende Bericht außerdem nicht erkennen, dass der Mangel A, der die Ungenauigkeit des LPIS-GIS betraf, nach Ansicht der Kommission für sich allein genügte, um die Wahl eines Satzes von 5 % zu rechtfertigen, wie sie in der mündlichen Verhandlung dargelegt hat (siehe oben, Rn. 119).

122 Daher ist festzustellen, dass der angefochtene Beschluss unzureichend begründet ist, soweit darin für das Antragsjahr 2010 ein Berichtigungssatz von 5 % festgelegt wird.

Schlussfolgerungen aus der Prüfung des zweiten Klagegrundes

123 Aus all den vorstehenden Erwägungen folgt, dass der zweite Klagegrund für die Antragsjahre 2009 und 2010 durchgreift, soweit in dem angefochtenen Beschluss die von den rumänischen Behörden vorgeschlagene Einzelbewertung der finanziellen Auswirkungen der Mängel zurückgewiesen wird (siehe oben, Rn. 80).

124 Dieser Klagegrund greift jedenfalls auch für das gesamte Antragsjahr 2009 durch, soweit die Kommission die Anwendung der Berechnungsmethode der Extrapolation abgelehnt hat (siehe oben, Rn. 105).

125 Ebenso ist dem zweiten Klagegrund stattzugeben, soweit es um die Wahl eines pauschalen Satzes von 10 % für das Antragsjahr 2009 (siehe oben, Rn. 116) und eines Satzes von 5 % für das Antragsjahr 2010 (siehe oben, Rn. 122) geht.

126 Hinsichtlich des Antragsjahrs 2009 ist infolgedessen der angefochtene Beschluss, soweit er Rumänien betrifft, wegen unzureichender Begründung insgesamt für nichtig zu erklären, ohne dass der erste und der dritte Klagegrund in Bezug auf dieses Antragsjahr geprüft zu werden brauchen.

127 Was das Antragsjahr 2010 anbelangt, ist der angefochtene Beschluss ebenfalls wegen unzureichender Begründung für nichtig zu erklären, da er einen pauschalen Berichtigungssatz festlegt, ohne dass die Zurückweisung der von den rumänischen Behörden vorgeschlagenen Berechnungsmethode auf der Grundlage einer Einzelbewertung der finanziellen Auswirkungen der festgestellten Mängel rechtlich hinreichend begründet worden ist (siehe oben, Rn. 123).

128 Aus Art. 52 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1306/2013, der im Wesentlichen die im Dokument Nr. VI/5330/97 festgelegten Leitlinien bestätigt, geht nämlich hervor, dass die Kommission pauschale Berichtigungen nur vornehmen darf, „wenn sich der finanzielle Schaden, der der Union entstanden ist, aufgrund der Natur des Falls oder weil der Mitgliedstaat der Kommission nicht die erforderlichen Informationen übermittelt hat, nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand genauer ermitteln lässt“.

129 Da Rumänien im vorliegenden Fall weiterhin die Möglichkeit hatte, eine Einzelbewertung der finanziellen Auswirkungen der festgestellten Mängel vorzuschlagen, durfte die Kommission keine pauschale Berichtigung vornehmen, ohne die Zurückweisung der vorgeschlagenen Bewertung hinreichend zu begründen und zu rechtfertigen, wenn dies keinen unverhältnismäßig hohen Aufwand bedeutete, was die Kommission nicht behauptet hat (siehe oben, Rn. 55 und 56).

130 Infolgedessen ist der angefochtene Beschluss, soweit er Rumänien betrifft, wegen einer unzureichenden Begründung für die Anwendung pauschaler Berichtigungssätze für die Antragsjahre 2009 und 2010 insgesamt für nichtig zu erklären, ohne dass die anderen Klagegründe geprüft zu werden brauchen.

Kosten

131 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

132 Da die Kommission mit ihren Klageanträgen in vollem Umfang unterlegen ist, sind ihr entsprechend dem Antrag Rumäniens sämtliche Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Siebte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Der Durchführungsbeschluss (EU) 2015/103 der Kommission vom 16. Januar 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 wird für nichtig erklärt, soweit er Rumänien betrifft.**

2. **Die Europäische Kommission trägt neben ihren eigenen Kosten die Kosten Rumäniens.**

Van der Woude Kancheva Ulloa Rubio

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 16. Februar 2017.

Unterschriften

Inhaltsverzeichnis

Kontext und Vorgeschichte des Rechtsstreits 1

Verfahren und Anträge der Parteien 6

Rechtliche Würdigung 7

Vorbemerkungen 8

Zur Begründung der Weigerung, die finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Mängel einzeln zu bewerten 11

Zur Begründung der Weigerung, die Berechnungsmethode der Extrapolation auf der Grundlage der Fehlerquote der Kontrollstatistiken anzuwenden 15

Zum Antragsjahr 2009 15

Zum Antragsjahr 2010 19

Zur Begründung der Festlegung eines pauschalen Satzes von 10 % für das Antragsjahr 2009 und eines pauschalen Satzes von 5 % für das Antragsjahr 2010 19

Zur Begründung der Wahl eines pauschalen Satzes von 10 % für das Antragsjahr 2009 19

Zur Begründung der Wahl eines pauschalen Satzes von 5 % für das Antragsjahr 2010 20

Schlussfolgerungen aus der Prüfung des zweiten Klagegrundes 21

Kosten 22