SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS L. A. GEELHOED vom 14. Oktober 2004 [1]

I — Einleitung

1. In dieser Rechtssache begehrt die Hellenische Republik die Nichtigerklärung der Entscheidung 2002/881/EG der Kommission vom 5. November 2002 zum Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zulasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, getätigter Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung [2]. Die vorliegende Klage betrifft die Weigerung der Kommission, der Hellenischen Republik einen Betrag von insgesamt 36 761 035,91 Euro zu erstatten.

II — Rechtlicher Rahmen

2. Der rechtliche Rahmen in Bezug auf die Finanzierung der gemeinschaftlichen Agrarpolitik und den Rechnungsabschluss des EAGFL ist bereits mehrmals ausführlich in verschiedenen Schlussanträgen und Urteilen dargestellt worden. Für eine umfangreiche Darlegung dieses rechtlichen Rahmens verweise ich u. a. auf die Schlussanträge des Generalanwalts Jacobs vom 22. Januar 2004 und das Urteil Deutschland/Kommission [3].

III — Sachverhalt

3. Mit der Entscheidung 2002/881 schloss die Kommission bestimmte Ausgaben der Mitgliedstaaten von der Finanzierung durch den Fonds aus. Wie aus Artikel 1 der Entscheidung 2002/881 und dem Anhang zu dieser Entscheidung hervorgeht, sind in Bezug auf die Hellenische Republik folgende Ausgaben von der Finanzierung ausgeschlossen:

— 2 438 896,91 Euro in Bezug auf den Sektor Obst und Gemüse für die Haushaltsjahre 1997-2001,

1 — Originalsprache: Niederländisch.

2 — ABl. L 306, S. 26.

3 — Schlussanträge des Generalanwalts Jacobs vom 22. Januar 2004 zum Urteil vom 9. September 2004 in der Rechtssache C-332/01 (Griechenland/Kommission, Slg. 2004, I-7699, Nrn. 4-9 und 18-22) und Urteil vom 4. März 2004 in der Rechtssache C-344/01 (Deutschland/Kommission, Slg. 2004, I-2081, Randnrn. 2-14).

— 11 352 868 Euro für Tierprämien für die Haushaltsjahre 1999-2001,

— 22 969 271 Euro für Tierprämien für die Haushaltsjahre 1998-1999.

4. Mit Klageschrift, die am 3. Januar 2003 bei der Kanzlei eingegangen ist, hat die Hellenische Republik gemäß Artikel 230 Absatz 1 EG Klage erhoben auf Nichtigerklärung oder Änderung der angefochtenen Entscheidung, soweit es um die Berichtigungen in Bezug auf die Beihilfen für den Sektor Obst und Gemüse und die pauschalen Berichtigungen in Bezug auf die Tierprämien geht.

IV — Beihilfen auf dem Sektor Obst und Gemüse

A — *Sachverhalt und Vorverfahren*

5. Bei einem Kontrollbesuch in Griechenland vom 23. bis 26. Februar 1999 und einem Kontrollbesuch vom 22. bis 24. März 1999 stellte die Kommission Nachlässigkeiten und schwere Lücken bei der Verwaltung und der Überwachung der Beihilfen auf dem Zitrusfrüchtesektor insbesondere in Bezug auf folgende Gesichtspunkte fest:

— Abzug von 3 % von gewährten Beihilfen durch Erzeugerorganisationen;

— Beihilfen wurden den Berechtigten per Scheck ausgezahlt;

— die Erzeugerorganisation „Dalamanares" zahlte Beihilfen im Wirtschaftsjahr 1997/98 nicht an alle Mitglieder aus;

— unzureichende Kontrolle bei der Lieferung bestimmter Zitrusfrüchte;

— Unterlagen in Bezug auf die Menge gelieferter Erzeugnisse — die so genannten „Wiegescheine" — wurden nicht aufbewahrt.

6. Mit Schreiben vom 24. Oktober 2001 unterrichteten die Dienststellen der Kommission die griechischen Behörden offiziell davon, dass sie beabsichtigten, eine finanzielle Berichtigung anzuwenden

a) in Höhe von 3 % der Beihilfen für die Verarbeitung von Apfelsinen für die Jahre 1997 bis 2000 wegen des Abzugs von 3 % der an die Berechtigten auszuzahlenden Beihilfen;

b) in Höhe von 2 % der von der Hellenischen Republik für die Jahre 1997 bis 1999 beantragten Mittel wegen unzureichender Überwachung durch die Hellenische Republik.

7. Mit Schreiben vom 18. Dezember 2001 legten die griechischen Behörden die Sache der Schlichtungsstelle vor.

8. Die Schlichtungsstelle ist in ihrem Abschlussbericht vom 17. April 2002 der Ansicht, dass die Standpunkte der beiden Parteien innerhalb der dafür vorgegebenen Zeit nicht aneinander angenähert werden könnten.

Abzug von 3 %

9. Die griechische Regierung begehrt die Nichtigerklärung der Entscheidung 2002/881, soweit damit ein Betrag von 1 815 511,16 Euro von der Finanzierung durch den Fonds ausgeschlossen wurde. Dieser Betrag entspricht einer Berichtigung der beantragten Beihilfen für die Verarbeitung von Apfelsinen von September 1997 bis Dezember 2000 um 3 %. Nach dem Zusammenfassenden Bericht hat die Kommission diese Berichtigung vorgenommen, weil die griechische Regierung bis 1. Januar 2001 den Abzug von 3 % der Beihilfen durch die Erzeugerorganisationen als Versicherungsbeitrag nicht abgestellt habe.

10. Die griechische Regierung führt im Wesentlichen folgende Argumente an. Sie macht erstens geltend, dass der Abzug von Beitragsgeldern in Höhe von 3 % nur ein isoliertes Phänomen darstelle, das auf einzelne örtliche Steuerbehörden zurückzuführen sei, die die Richtlinie falsch ausgelegt hätten. Zweitens habe sie verschiedene Maßnahmen ergriffen, um die Betroffenen auf das Verbot des Abzugs hinzuweisen.

11. Hilfsweise fügt die griechische Regierung dem hinzu, dass der Zeitraum, über den sich die Berichtigung erstrecke, auf die Zeit bis März 1999 beschränkt bleiben müsse, da die Kommission keinen Beweis für den darauf folgenden Zeitraum vorgelegt habe.

B — *Würdigung*

12. Diese Argumente der griechischen Regierung greifen meines Erachtens nicht durch.

13. Die griechische Regierung hat nicht bestritten, dass bestimmte Erzeugerorganisationen 3 % der Beihilfe als Versicherungsbeitrag abgezogen hätten. Dies verstößt gegen Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1169/97 [4]. Sie bestreitet allerdings den Umfang dieser Praxis. Doch deuten, wie die Kommission zu Recht ausgeführt hat, die allgemeinen Dekrete, die die griechische Regierung in Bezug auf den Abzug erlassen hat, auf einen größeren Umfang hin. Wenn es sich nur um ein isoliertes Phänomen gehandelt hätte, hätte sich die griechische Regierung mit einer gezielten Aktion gegen die betreffenden örtlichen Steuerbehörden begnügen können. Die griechische Regierung hat auch keine Tatsachen vorgetragen, die bewiesen, dass dieser Umfang nicht zutreffend wäre. Aus den angeführten allgemeinen Entscheidungen geht nicht hervor, dass die Praxis des Abzugs tatsächlich beendet wurde oder dass die abgezogenen Beträge zurückgezahlt worden wären.

4 — Verordnung der Kommission vom 26. Juni 1997 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 2202/96 des Rates zur Einführung einer Beihilferegelung für Erzeuger bestimmter Zitrusfrüchte (ABl. L 169, S. 15).

14. Zum Argument der griechischen Regierung, dass die Abzugspraxis Ende März 1999 beendet gewesen sei, ist festzustellen, dass die Überprüfung durch den Rechnungshof im März 2000 dem Zusammenfassenden Bericht zufolge auf das Gegenteil hindeutet.

15. Ich bin daher der Ansicht, dass die Klägerin nicht dargetan hat, dass die Kommission das Recht falsch angewandt hätte, indem sie eine Berichtigung von 3 % für die auf dem Sektor Obst und Gemüse gewährten Beihilfen vorgenommen hat.

Abzug von 2 %

16. Die griechische Regierung begehrt die Nichtigerklärung der Entscheidung 2002/881, soweit damit ein Betrag von 623 385,75 Euro von der Finanzierung durch den Fonds ausgeschlossen wird. Dieser Betrag entspricht einer pauschalen Berichtigung des Betrages der in den Wirtschaftsjahren 1997/98 und 1998/99 gewährten Beihilfen um 2 %.

17. Die griechische Regierung führt im Wesentlichen folgende Argumente an. Erstens macht sie geltend, dass die Auszahlung der Beihilfen per Scheck für den EAGFL

keine unmittelbare oder mittelbare Gefahr des Verlustes von Geldern bedeute. Sie beruft sich auf den Anhang der Verordnung (EG) Nr. 1663/95 [5], worin die Möglichkeit von Zahlungen per Scheck vorgesehen sei. Zweitens sei die unterbliebene Auszahlung der Beihilfen von geringer Bedeutung, da sie nur vier Erzeuger betroffen habe. Drittens gibt die griechische Regierung ihrer Verwunderung darüber Ausdruck, dass die Entscheidung der Kommission, eine Berichtigung vorzunehmen, u. a. auf die Vermutung gestützt werde, dass Unregelmäßigkeiten in Bezug auf die Annahme von Ladungen vorgelegen hätten. Schließlich weist die griechische Regierung darauf hin, dass die Aufbewahrung der Wiegescheine nicht durch gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen vorgeschrieben werde.

C — *Würdigung*

18. Meines Erachtens greifen die ersten beiden Rügen der griechischen Regierung nicht durch.

19. Die Klägerin bestreitet im Kern nicht die Feststellungen der Kommission in Bezug auf die Zahlungen, die mittels Scheck stattgefunden haben, wie auch die Feststellung, dass die Beihilfen im Wirtschaftsjahr 1997/98 nicht an alle Mitglieder der Erzeugerorganisation Dalamanares ausgezahlt worden seien.

20. Wie die Kommission bemerkt, soll Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1169/97 gewährleisten, dass der zu gewährende Beihilfebetrag, auf den ein Berechtigter Anspruch hat, diesem tatsächlich ausgezahlt wird. Diese Vorschrift ist wortwörtlich zu befolgen, da sie Betrug und Missbrauch verhüten soll. Daher kann ihre fehlerhafte Befolgung nicht damit gerechtfertigt werden, in welchem Umfang sie nicht befolgt wurde. Diesen Rügen kann daher nicht gefolgt werden.

21. Dagegen halte ich die dritte und die vierte Rüge der griechischen Regierung für erheblicher.

22. Mit ihrer dritten Rüge wirft die griechische Regierung hauptsächlich die Frage auf, ob die Kommission aus dem Eintreten einzelner zufälliger Umstände den weitreichenden Schluss ableiten könne, dass kein zuverlässiges und funktionsfähiges Überwachungssystem bestehe.

23. Nach ständiger Rechtsprechung muss die Kommission, wenn sie es wegen einem Mitgliedstaat zuzurechnender Verstöße gegen die Gemeinschaftsbestimmungen ablehnt, bestimmte Ausgaben zulasten des EAGFL zu übernehmen, das Vorliegen dieser Verstöße nachweisen [6]. Die Kommission

5 — Verordnung der Kommission vom 7. Juli 1995 mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates bezüglich des Rechungsabschlussverfahrens des EAGFL, Abteilung Garantie (ABl. L 158, S. 6).

6 — Insbesondere Urteile vom 19. Februar 1991 in der Rechtssache C-281/89 (Italien/Kommission, Slg. 1991, I-347, Randnr. 19), vom 6. Oktober 1993 in der Rechtssache C-55/91 (Italien/Kommission, Slg. 1993, I-4813, Randnr. 13) und vom 28. Oktober 1999 in der Rechtssache C-253/97 (Italien/Kommission, Slg. 1999, I-7529, Randnr. 6).

muss mit anderen Worten ihre Entscheidung rechtfertigen, mit der sie feststellt, dass der betroffene Mitgliedstaat keine oder mangelhafte Kontrollen durchgeführt hat [7].

24. Die Kommission braucht jedoch die Unzulänglichkeit der Kontrollen der nationalen Verwaltungen oder die Unrichtigkeit der von ihnen vorgelegten Zahlen nicht erschöpfend darzutun, sondern muss lediglich ein Beweismittel für die ernsthaften und vernünftigen Zweifel vorlegen, die sie hinsichtlich dieser Kontrollen oder dieser Zahlen hegt [8].

25. Es ist — daraufhin — Sache des betroffenen Mitgliedstaats, nachzuweisen, dass die Voraussetzungen für die von der Kommission abgelehnte Finanzierung vorliegen [9]. Der betroffene Mitgliedstaat kann mit anderen Worten die Feststellungen der Kommission nur dadurch erschüttern, dass er seine Behauptungen auf Umstände stützt, mit denen das Vorhandensein eines zuverlässigen und funktionierenden Kontrollsystems nachgewiesen wird. Gelingt dem Mitgliedstaat nicht der Nachweis, dass die Feststellungen der Kommission unzutreffend sind, so können diese Feststellungen ernsthafte Zweifel begründen, ob ein angemessenes und wirksames System von Maßnahmen zur Überwachung und Kontrolle eingeführt worden ist [10].

26. Diese Erleichterung der Beweislast der Kommission beruht darauf, dass der Mitgliedstaat am besten in der Lage ist, die für den Rechnungsabschluss des EAGFL erforderlichen Angaben beizubringen und zu überprüfen, und dass es ihm infolgedessen obliegt, die Vornahme der Kontrollen und die Richtigkeit seiner Zahlen eingehend und vollständig nachzuweisen und gegebenenfalls die Fehlerhaftigkeit der Feststellungen der Kommission darzutun [11].

27. Wie sich aus der angeführten Rechtsprechung ergibt, braucht die Kommission für die Darlegung von Unregelmäßigkeiten keinen vollständigen Beweis beizubringen. Sie muss jedoch eine Zusammenstellung von Tatsachen vorlegen, die in ein und dieselbe Richtung weisen und aus denen der ernsthafte und vernünftige Zweifel hervorgeht, den sie in Bezug auf die Kontrollen hegt. Diese Tatsachen müssen einen solchen Zu-

7 — Vgl. insbesondere Urteile vom 12. Juni 1990 in der Rechtssache C-8/88 (Deutschland/Kommission, Slg. 1990, I-2321, Randnr. 23), vom 6. März 2001 in der Rechtssache C-278/98 (Niederlande/Kommission, Slg. 2001, I-1501, Randnr. 39) und vom 8. Mai 2003 in der Rechtssache C-349/97 (Spanien/Kommission, Slg. 2003, I-3851, Randnr. 46).

8 — Vgl. insbesondere Urteile vom 10. November 1993 in der Rechtssache C-48/91 (Niederlande/Kommission, Slg. 1993, I-5611, Randnr. 17), vom 21. Januar 1999 in der Rechtssache C-54/95 (Deutschland/Kommission, Slg. 1999, I-35, Randnr. 35), vom 22. April 1999 in der Rechtssache C-28/94 (Niederlande/Kommission, Slg. 1999, I-1973, Randnr. 40), vom 6. März 2001 (Niederlande/Kommission, angeführt in Fußnote 7, Randnr. 40), vom 20. September 2001 in der Rechtssache C-263/98 (Belgien/Kommission, Slg. 2001, I-6063, Randnr. 36) und vom 8. Mai 2003 (Spanien/Kommission, angeführt in Fußnote 7, Randnr. 47).

9 — Insbesondere Urteile vom 24. März 1988 in der Rechtssache 347/85 (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1988, 1749, Randnr. 14), vom 10. November 1993 (Niederlande/Kommission, angeführt in Fußnote 8, Randnr. 16) und vom 20. September 2001 (Belgien/Kommission, angeführt in Fußnote 8, Randnr. 36).

10 — Urteile vom 28. Oktober 1999 (Italien/Kommission, angeführt in Fußnote 6, Randnr. 7) und vom 8. Mai 2003 (Spanien/Kommission, angeführt in Fußnote 7, Randnr. 48).

11 — Insbesondere Urteile vom 10. November 1993 (Niederlande/Kommission, angeführt in Fußnote 8, Randnr. 17), vom 21. Januar 1999 (Deutschland/Kommission, angeführt in Fußnote 8, Randnr. 35), vom 18. März 1999 in der Rechtssache C-59/97 (Italien/Kommission, Slg. 1999, I-1683, Randnr. 55), vom 6. März 2001 (Niederlande/Kommission, angeführt in Fußnote 7, Randnr. 41), vom 20. September 2001 (Belgien/Kommission, angeführt in Fußnote 8, Randnr. 37), vom 24. Januar 2002 in der Rechtssache C-118/99 (Frankreich/Kommission, Slg. 2002, I-747, Randnr. 37) und vom 8. Mai 2003 (Spanien/Kommission, angeführt in Fußnote 7, Randnr. 49).

sammenhang untereinander aufweisen, dass die Folgerung, dass Unregelmäßigkeiten stattgefunden haben, einleuchtend ist.

28. Wenn daher die Kommission Tatsachen vorweisen kann, die auf eine systematische Nachlässigkeit bei den Kontrollen der vom EAGFL finanzierten Maßnahmen hindeuten, muss der Mitgliedstaat den Beweis erbringen, dass die Feststellungen der Kommission unzutreffend sind.

29. Im vorliegenden Fall hat die Kommission den Nachweis, aus dem sich der ernsthafte und vernünftige Zweifel ergibt, den sie in Bezug auf die Kontrollen hegt, auf folgende Tatsachen gestützt. Erstens seien nur zwei Ladungen von angebotenem Obst in dem betreffenden Wirtschaftsjahr zurückgewiesen worden, wobei die zweite Ladung gerade zu der Zeit zurückgewiesen worden sei, als Rechnungsprüfer der Kommission anwesend gewesen seien. Zweitens hätten die Vertreter der griechischen Behörden während der an Ort und Stelle durchgeführten Kontrolle den Rechnungsprüfern der Kommission mitgeteilt, dass für zerquetschte bzw. faule Früchte 5 .% bzw. 1 % Toleranz zugelassen worden sei.

30. Aus diesen Tatsachen folgt nicht, dass die vom betroffenen Mitgliedstaat durchgeführten Kontrollen nicht gründlich und vollständig gewesen wären. Es gibt keine Anhaltspunkte, die auf eine Unregelmäßigkeit hindeuten. Mit anderen Worten, es lässt sich kein ausreichender Nachweis aus einzelnen Tatsachen konstruieren, die auch im Zusammenhang betrachtet nicht darauf hindeuten, dass die Kontrolle der vom EAGFL finanzierten Maßnahmen systematisch unzulänglich gewesen wäre. In einem solchen Fall braucht der Mitgliedstaat, hier die griechische Regierung, nicht zu beweisen, dass die Feststellungen der Kommission unrichtig sind.

31. Die Kommission hat auch nicht begründet, weshalb es ihrer Ansicht nach höchst unwahrscheinlich ist, dass nur zwei Ladungen zurückgewiesen worden seien. Sie hat auch keine weiteren Argumente für die von ihr vermuteten Unregelmäßigkeiten vorgetragen.

32. Daher hat die Kommission ihre Verpflichtung, einen Beweis vorzulegen, aus dem sich der ernsthafte und vernünftige Zweifel ergibt, den sie in Bezug auf die Kontrollen hegt, nicht erfüllt, und somit hat sie die Beweisregeln nicht beachtet, die im Hinblick auf den Rechnungsabschluss des EAGFL gelten.

33. Mit ihrer vierten Rüge wendet sich die griechische Regierung gegen die ihr auferlegte Pflicht zur Aufbewahrung der Wiegescheine.

34. Aus dem Zusammenfassenden Bericht und den Schriftsätzen der Kommission geht hervor, dass der größte Teil der Verarbeitungsbetriebe im Wirtschaftsjahr 1997/98 die Wiegescheine nicht aufbewahrt hatte.

Nach Ansicht der Dienststellen der Kommission verbessert dieses Dokument die Kontrolle der gelieferten Mengen. Die Kommission macht geltend, im Licht von insoweit bestehenden Zweifeln hätten die Wiegescheine ein nützliches Hilfsmittel für die Prüfung der Zuverlässigkeit der Kontrollen sein können.

35. Doch macht der bloße Umstand, dass eine bestimmte Handlung zur Vereinfachung der Beurteilung der durchgeführten Kontrollen geeignet gewesen wäre, diese Handlung nicht zu einer Pflicht. Eine Pflicht zur Aufbewahrung von Wiegescheinen wird durch keine Bestimmung des Gemeinschafts- oder des nationalen Rechts ausdrücklich auferlegt. Die Kommission hat auch keine Gemeinschaftsbestimmungen angeführt, aus denen sich eine solche Verpflichtung implizit ergeben könnte. Daher kann die Kommission nicht geltend machen, dass die Wiegescheine aufzuheben gewesen wären. Auch können aus der Nichterfüllung dieser unterstellten Aufbewahrungspflicht keine Schlussfolgerungen in Bezug auf die Angemessenheit der durchgeführten Kontrolle gezogen werden.

36. Außerdem hat die Kommission nicht dargetan, dass die Aufbewahrung der Wiegescheine für die Prüfung der angegebenen Mengen Obst erforderlich wäre. Sie erläutert nicht, welchen zusätzlichen Wert diese Wiegescheine ihres Erachtens im Vergleich zu den Lieferscheinen haben, die gemäß Artikel 10 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 18 Absatz 3 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1169/97 mit Angabe u. a. des Brutto- und des Nettogewichts der angelieferten Partien ausgestellt werden müssen.

37. Daher halte ich diese Rüge der griechischen Regierung jedenfalls für begründet.

38. Nach dem Zusammenfassenden Bericht sind 2 % der Anträge auf Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen, da die griechische Regierung die Kontrollen unzulänglich durchgeführt habe. Da eine solche Unzulänglichkeit in zwei Punkten nicht vorliegt, ist die Entscheidung 2002/881 für nichtig zu erklären, soweit mit ihr 2 % der für die Jahre 1997 bis 1999 beantragten Beträge von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen werden, da die Begründung unzureichend ist.

V — Prämienregelung für Rinder

A — *Sachverhalt und Vorverfahren*

39. Bei einem Kontrollbesuch in Griechenland vom 10. bis 14. April 2000 stellte die Kommission folgende ernsthafte Unregelmäßigkeiten in Bezug auf die Verwaltung und die Kontrolle der Prämienregelung für Rinder fest:

— Regionale Behörden seien über Änderungen in den Durchführungsbestim-

mungen des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) unzureichend unterrichtet gewesen;

— die Datenbank sei nicht eingerichtet und nicht einsatzbereit gewesen [12];

— die Register der Rinderbestände seien unzureichend gewesen;

— viele Jungtiere seien nicht gekennzeichnet und Geburten nicht in die Register eingetragen worden;

— Rinderpässe seien nicht ausgestellt worden.

40. Bei einer zweiten Kontrolle durch die Dienststellen der Kommission wurden noch folgende Unregelmäßigkeiten festgestellt:

12 — Elektronische Kontrollabgleiche der Kennzeichnungsnummern der Rinder hätten nicht stattgefunden.

— Derselbe Beamte, der die Verwaltungskontrolle der Beihilfeanträge durchgeführt habe, habe Antragsteller für eine Prüfung an Ort und Stelle ausgewählt und diese Prüfung dann selbst vorgenommen;

— unzureichende Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Dienststellen;

— keine Kontrolle der Zusammenarbeit;

— es sei keine ausreichende Risikoanalyse durchgeführt worden;

— die statistischen Angaben zu den Kontrollen und den Sanktionen seien nicht richtig gewesen und unterschieden sich von den Zahlen, die in den besuchten Nomoi angegeben worden seien.

41. Die griechische Regierung begehrt die Nichtigerklärung der Entscheidung 2002/881, soweit mit ihr ein Betrag von 11 352 868 Euro von der Finanzierung durch den Fonds ausgeschlossen wird. Dieser Betrag entspricht einer pauschalen Berichtigung der beantragten Beträge für die Mutterkuhprämie, die Sonderprämie für männliche Rinder und die Extensivierungsprämie für die Jahre 1998 und 1999 um 10 %. Aus dem Zusammenfassenden Bericht geht hervor, dass die Kommission diese Berichtigung deswegen vorgenommen hat, weil sie eine

große Zahl von Unregelmäßigkeiten in Bezug auf die Verwaltung und die Kontrolle der Prämienregelung für Rinder festgestellt hat. Die Rügen der griechischen Regierung in Bezug auf die pauschale Berichtigung in Höhe von 10 % gliedern sich in drei Teile.

Vorbringen in Bezug auf den ersten Teil

42. Die Hellenische Republik führt hauptsächlich folgende Argumente an. Erstens zählt die griechische Regierung die Maßnahmen auf, die sie ergriffen habe, um die Durchführungsbestimmungen den Betroffenen zur Kenntnis zu bringen. Zweitens sei zwar die Datenbank nicht in Gebrauch genommen worden, so dass die elektronischen Kontrollabgleiche der Kennzeichnungsnummern der Rinder nicht stattgefunden hätten, doch enthielten die handschriftlich erstellten Betriebsregister die für die Registrierung eines Rindes in der Datenbank erforderlichen Angaben. Diese Register entsprächen der Richtlinie 92/102/EWG [13]. Drittens betrage der Anteil der Jungtiere, der nicht gekennzeichnet worden sei, noch nicht einmal 5 %. Schließlich seien die Pässe zwar handschriftlich ausgestellt worden, doch handele es sich um amtliche Dokumente, die alle durch die Verordnung (EG) Nr. 2629/97 [14] vorgeschriebenen Angaben enthielten.

43. Diesem Vorbringen fügt die griechische Regierung hinzu, dass die Gemeinschaftsverordnungen zwar zur Erstellung des VeKoS und des Kennzeichnungs- und Registriersystems für Rinder bis 1. Januar 1997 verpflichtet hätten, doch ändere dies nichts daran, dass die tatsächliche Durchführung, die vollständige Entwicklung und das Funktionieren dieser Systeme mit unmittelbarem Wirksamwerden auf nationaler Ebene durch die besondere Situation in Griechenland erschwert sei, nämlich durch den Umstand, dass das Land überwiegend gebirgig sei und dass die Bauern fernab von den Städten wohnten, wodurch die Anleitung und Schulung von Viehhaltern für die Anwendung der Verfahren des VeKoS mehr Zeit verlangten.

B — *Würdigung*

44. Das Vorbringen der griechischen Regierung hat mich nicht überzeugt.

13 — Richtlinie des Rates vom 27. November 1992 über die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren (ABl. L 355, S. 32).

14 — Verordnung der Kommission vom 29. Dezember 1997 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates im Hinblick auf Ohrmarken, Bestandsregister und Pässe im Rahmen des Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern (ABL. L 354, S. 19).

45. Wie die Kommission in ihren Schriftsätzen zu Recht ausführt, wurden die Runderlasse mit eingehenden Weisungen in Bezug auf die Änderung im Rahmen der bei den Kontrollen zu befolgenden Verfahren den Prüfern erst zwei bzw. vier Monate nach dem Inkrafttreten der Verordnungen übersandt. Die Bemerkung der griechischen Regierung, dass die notwendigen Informationen den Prüfern bereits vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens in einem Seminar übermittelt worden seien, kommt mir unwahrscheinlich vor und stellt für sich noch keine Garantie dafür dar, dass die Kontrollen tatsächlich unter Beachtung der neuen Verordnungen ausgeführt wurden.

Vorbringen in Bezug auf den zweiten Teil

46. Auch hat die griechische Regierung die Verpflichtungen aus der Verordnung (EG) Nr. 820/97 [15] nicht erfüllt. Wie die Kommission ausgeführt hat, war die Datenbank nicht in Gebrauch genommen worden, und die Regelung der Registrierung für Rinder entsprach nicht der Verordnung Nr. 820/97. Auch hätten die Rinderregister und die ausgestellten Pässe nicht den vorgeschriebenen Erfordernissen genügt. Ebenso wenig seien alle Tiere binnen 20 Tagen nach ihrer Geburt mit einer Ohrmarke versehen gewesen.

47. Die Vorschriften, die sich u. a. aus der Verordnung Nr. 820/97 ergeben, müssen befolgt werden. Die Bestimmungen der Verordnung Nr. 820/97 sind eng auszulegen und genau zu befolgen. Diese Bestimmungen sollen u. a. die Rückverfolgbarkeit der Tiere verbessern, so dass beim Ausbruch von Krankheiten die Gesundheit von Menschen und Tieren besser geschützt werden kann. Daher kann eine unzulängliche Beachtung dieser Bestimmungen nicht mit anderen Maßnahmen gerechtfertigt werden, die ergriffen wurden. Aufgrund dieser Erwägungen ist das Vorbringen der Hellenischen Republik zurückzuweisen.

48. Die griechische Regierung führt hauptsächlich folgende Argumente an. Erstens macht sie geltend, dass die Verwaltungskontrollen und die Risikoanalyse von anderen Kontrolleuren durchgeführt worden seien als die Kontrollen an Ort und Stelle. Zweitens sei zwar der Austausch der Kontrollberichte zwischen den Direktionen für Landesentwicklung und den Veterinärdirektionen bis 1999 nicht möglich gewesen, doch funktioniere er seit dem Jahr 2000 besser. Zudem hätten die verschiedenen Dienststellen gemeinsam einen Runderlass erstellt. Drittens habe es auch nicht an Überwachung gefehlt. Die Beihilfeanträge seien zwar den Vereinigungen der landwirtschaftlichen Genossenschaften anvertraut worden, doch stets unter strenger Überwachung und Aufsicht durch die Regionalstellen, die mit Interventionen und Unterstützungen beauftragt seien. Viertens sei die Risikoanalyse zwar nicht informatisiert, doch entspreche die handschrift-

15 — Verordnung des Rates vom 21. April 1997 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen (ABl. L 117, S. 1).

lich erstellte Analyse den Kriterien der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 [16] und des nationalen Rechts. In der mündlichen Verhandlung hat die griechische Regierung ausgeführt, dass zwar technische Probleme in Bezug auf die statistischen Angaben bestanden hätten, doch seien die Gesamtzahlen richtig.

C — *Würdigung*

49. Meines Erachtens kann dem Vorbringen der griechischen Regierung nicht gefolgt werden.

50. Aus den Berichten der Dienststellen der Kommission geht deutlich hervor, dass wegen Personalmangels in den Nomoi Saloniki und Larissa eine einzige Person mit verschiedenen Aufgaben zur Durchführung der Kontrolle betraut gewesen sei. Die griechische Regierung hat weder das Gegenteil behauptet noch Beweise für das Gegenteil vorgelegt.

51. Auch im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Dienststellen fehlt es an diesem Beweis. Der Umstand, dass Dienststellen einen Runderlass erstellt haben, ist nicht ohne weiteres eine Garantie dafür, dass sie ausreichend zusammenarbeiten. Dies gilt erst recht, da die griechische Regierung selbst eingeräumt hat, dass der Austausch von Kontrollberichten zwischen den Dienststellen bis 1999 nicht möglich gewesen sei. Ferner konnte die griechische Regierung keinen Beweis dafür vorlegen, dass tatsächlich eine Überwachung der Vereinigungen der landwirtschaftlichen Genossenschaften durchgeführt wird. Wie die Kommission in ihren Schriftsätzen ausgeführt hat, hat die griechische Einrichtung, die letztlich gegenüber dem EAGFL verantwortlich ist und die alle Angaben in Bezug auf die Anträge zu kontrollieren und zu prüfen hat, keine Angaben zum Nachweis dafür vorlegen können, dass die Anträge kontrolliert wurden.

52. Die griechischen Behörden haben bestätigt, dass die Risikoanalysen mangelhaft ausgeführt worden waren. Die Kommission hat in ihren Schriftsätzen ausgeführt, dass dem dadurch hätte abgeholfen werden können, dass bei 100 % der Beihilfeanträge Kontrollen an Ort und Stelle durchgeführt worden wären. Da 1998 nur ein Anteil von 65 % und 1999 ein Anteil von 75 % erreicht wurde, ist festzustellen, dass die griechische Regierung der Unzulänglichkeit nicht abhelfen konnte.

53. Mit der Kommission bin ich der Ansicht, dass das Verteidigungsvorbringen der griechischen Regierung in Bezug auf die unrichtigen statistischen Angaben schwer verständlich ist. Die griechische Regierung macht nämlich insgesamt nicht deutlich, wie sie die Fehler bei den statistischen Angaben kontrolliert, prüft und ausfiltert. Das Fehlen zuverlässiger Zahlen in Bezug auf die Kontrolle bringt eine erhöhte Gefahr eines Schadens für den Gemeinschaftshaushalt mit sich.

16 — Verordnung der Kommission vom 23. Dezember 1992 mit Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (ABl. L 391, S. 36).

54. Nach allem ist festzustellen, dass dem Vorbringen der griechischen Regierung nicht gefolgt werden kann.

Vorbringen in Bezug auf den dritten Teil

55. Die griechische Regierung führt im Wesentlichen folgende Argumente an. Sie rügt, dass die Kommission die Leitlinien, wie sie aus dem Dokument Nr. VI/5330/97 vom 23. Dezember 1997 hervorgingen, nicht in ihre Beurteilung mit aufgenommen habe. Die Kommission dürfe eine pauschale Berichtigung nur dann vornehmen, wenn ein Mitgliedstaat die Gemeinschaftsvorschriften erheblich unzulänglich anwende und der EAGFL hierdurch einem tatsächlichen Verlustrisiko ausgesetzt werde. Diese Auslegung werde durch den Wortlaut von Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 [17] in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1287/95 [18] geänderten Fassung bestätigt.

56. Hilfsweise macht die griechische Regierung geltend, dass der Prozentsatz der betreffenden finanziellen Berichtigung nicht im rechten Verhältnis zur Schwere der festgestellten Unzulänglichkeiten stehe. Die Vorwürfe der Kommission bezögen sich nur auf die Zusatzkontrollen im Sinne des Dokuments Nr. VI/5330/97. Selbst wenn die Schlüsselkontrollen nicht vollständig ausgeführt worden seien, sei eine Berichtigung von 10 % oder 5 % nicht gerechtfertigt, da bei den Kontrollen an Ort und Stelle durch die Kommission keine Feststellungen getroffen worden seien, wonach die Gefahr einer allgemeinen Benachteiligung des Fonds groß gewesen wäre. Daher seien die vorgenommenen Berichtigungen für nichtig zu erklären oder auf 2 % zu ermäßigen.

D — *Würdigung*

57. Die Leitlinien für pauschale Berichtigungen sind im Dokument Nr. VI/5330/97 festgelegt. Der angewandte Berichtigungsprozentsatz hängt von der Erheblichkeit der bei der Durchführung der Kontrollen festgestellten Mängel ab. Die Kommission unterscheidet zwischen zwei Kategorien von Kontrollen:

— Schlüsselkontrollen 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.

17 — Verordnung des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13).

18 — Verordnung des Rates vom 22. Mai 1995 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 125, S. 1).

— 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.

58. Gemäß dem Dokument Nr. VI/5330/97 wendet die Kommission bei pauschalen Berichtigungen folgende Prozentsätze 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 boten 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.

59. Aus den Nummern 39 ff. geht deutlich hervor, dass erstens die griechische Regierung sowohl Schlüsselkontrollen als auch Zusatzkontrollen nicht oder unzulänglich vorgenommen hat. Zweitens hat sie nicht dargetan, dass die Beurteilungen der Kommission unrichtig seien oder dass ein angemessenes und wirksames Aufsichts- und Kontrollsystem bestand. Drittens hat die griechische Regierung nicht dargetan, dass die festgestellten Unregelmäßigkeiten keine oder geringe Folgen für den Gemeinschaftshaushalt gehabt hätten. Ich bin daher der Ansicht, dass die Kommission durch die Vornahme einer Berichtigung von 10 % bei den auf dem Rindersektor gewährten Beihilfen das Recht nicht falsch angewandt hat.

60. Ich schlage daher vor, die Forderung der griechischen Regierung zurückzuweisen.

VI — Die Berichtigung im Hinblick auf die Mutterschaf- und Ziegenprämien

A — *Sachverhalt und Vorverfahren*

61. Bei einem Kontrollbesuch in Griechenland vom 10. bis 14. April 2000 stellte die

Kommission folgende Unregelmäßigkeiten in Bezug auf die Regelung für Mutterschafe und Ziegen fest:

— Fehlen eines ständigen Registers für Bestandsbewegungen bei Mutterschafen und Ziegen;

— die Kontrollstatistiken waren nicht richtig und deckten sich nicht mit den Zahlenangaben der besuchten Nomoi;

— Verzögerungen bei der Datenerarbeitung;

— es wurde keine Risikoanalyse erstellt;

— der Haltungsort der Tiere wurde nicht in angemessener Weise mitgeteilt;

— den zuständigen Behörden waren Verluste bei den betreffenden Tieren nicht mitgeteilt worden.

62. Bereits 1997 und 1998 hatten Dienststellen der Kommission Unzulänglichkeiten in Bezug auf die Regelung für Mutterschafe und Ziegen festgestellt. Daraufhin wurden im April 2000 Prüfer nach Saloniki und Larissa entsandt. Im April 2001 wurden Prüfungen in Kozani abgehalten, und zum Schluss wurden im Oktober 2001 Rodopi und Drama besucht. Bei diesen Kontrollen an Ort und Stelle stellten die Prüfer keine Verbesserung in Bezug auf die bereits zuvor festgestellten Unzulänglichkeiten fest.

63. Die griechische Regierung beantragt die Nichterklärung der Entscheidung 2002/881, soweit damit ein Betrag von 22 969 271,00 Euro von der Finanzierung durch den Fonds ausgeschlossen wurde. Dieser Betrag entspricht einer pauschalen Berichtigung der beantragten Prämien für Mutterschafe und Ziegen (in gebirgigen oder rückständigen Gebieten) für 1998 und 1999 in Höhe von 5 %. Aus dem Zusammenfassenden Bericht geht hervor, dass die Kommission diese Berichtigung vorgenommen hat, weil sie zahlreiche Unregelmäßigkeiten (vgl. Nr. 61) in Bezug auf die Regelung für Mutterschafe und Ziegen [19] festgestellt hat.

Vorbringen in Bezug auf die erste Rüge

64. Die griechische Regierung führt hauptsächlich folgende Argumente an. Sie bestrei-

19 — Verordnung (EG) Nr. 21/2004 des Rates vom 17. Dezember 2003 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Schafen und Ziegen und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 sowie der Richtlinien 92/102/EWG und 64/432/EWG (ABl. L 5, S. 8).

tet in erster Linie die Beanstandung der Kommission, dass keine Verbesserungen in Bezug auf die Verwaltung und die Kontrolle festzustellen gewesen seien. Sie zählt eine Reihe von Maßnahmen auf, die sie ergriffen habe, um die bestehende Lage zu verbessern [20]. Zweitens führt die griechische Regierung aus, dass die griechischen Prüfer sehr erfahren und spezialisiert seien und dass sie daher keine Zweifel in Bezug auf die Qualität der Zählung der Tiere hinnehme. Drittens führt die griechische Regierung an, dass die Aufsicht über die Abteilungen für Landesentwicklung als ausreichend zu betrachten sei.

B — *Würdigung*

65. Dem Vorbringen der Klägerin in Bezug auf die Ablehnung bestimmter Ausgaben im Rahmen der Mutterschaf- und Ziegenprämien ist meines Erachtens nicht zu folgen.

66. Wie sich aus der Klagebeantwortung der Kommission ergibt — und in der Erwiderung der Klägerin wird dem nicht widersprochen —, war das Bestandsbewegungsregister auf alle Fälle von 1995 bis 1997 nicht funktionsfähig. Dies verstößt gegen Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2700/93 [21]. Auch geht aus dem Zusammenfassenden Bericht hervor, dass die Zählung der Tiere ungenau erfolgte. Den bloßen Hinweis der griechischen Regierung auf die guten Qualifikationen der griechischen Prüfer halte ich für nicht überzeugend als Beweis, dass die Zählung der Tiere doch ordnungsgemäß verlaufen wäre.

67. Ferner erfolgte die Datenverarbeitung verzögert, es wurde keine ausreichende Risikoanalyse durchgeführt, der Haltungsort der Tiere nicht in angemessener Weise mitgeteilt, und die zuständige Behörde wurde nicht von Verlusten bei Tieren in Kenntnis gesetzt. Die Vielzahl häufig weit hergeholter Argumente oder Rechtfertigungen und möglicher Verbesserungen, die die griechische Regierung im Zusammenhang damit anführt, machen ihr Vorbringen nicht stichhaltiger, im Gegenteil. Die Verbesserungen beseitigen die festgestellten Mängel ebenso wenig wie das Argument der griechischen Regierung, dass die Durchführung durch die besondere Lage in Griechenland, nämlich den Umstand, dass das Land überwiegend gebirgig sei und die Bauern fernab von den Städten wohnten, erschwert werde.

68. Aufgrund dieser Erwägungen muss meines Erachtens das Vorbringen der Hellenischen Republik zurückgewiesen werden.

20 — Erstens habe sie die Viehhalter davon unterrichtet, dass sie verpflichtet seien, ein Betriebsregister bereit zu halten, und von den Bedingungen, denen ein solches Register entsprechen müsse. Zweitens sei ein Gesetzentwurf für die Verhängung von Sanktionen gegen Mutterschaf- und Ziegenhalter erarbeitet worden, die ihre Tiere nicht mit Ohrmarken versähen. Zudem hätten die griechischen Behörden mit der Anwendung eines neuen Modells des Betriebsregisters und eines neuen Modells der Ohrmarken für Mutterschafe und Ziegen begonnen, auf denen in Zukunft die Registriernummer jedes geborenen Tieres stehen solle.

21 — Verordnung der Kommission vom 30. September 1993 mit Durchführungsvorschriften zur Gewährung der Prämie an die Erzeuger von Schaf- und Ziegenfleisch (ABl. L 245, S. 99).

VII — Entscheidungsvorschlag

69. In dieser Rechtssache bin ich zu dem Ergebnis gelangt, dass den Anträgen der Klägerin nur in einem Punkt zu entsprechen ist. Da die Klage meines Erachtens in den übrigen Punkten abzuweisen ist, sind der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

70. Nach allem schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. die Entscheidung 2002/881/EG der Kommission vom 5. November 2002 zum Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zulasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, getätigter Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung für nichtig zu erklären, soweit darin 2 % der von der Hellenischen Republik für Beihilfen im Sektor Obst und Gemüse beantragten Summen wegen unzureichender Kontrollen bei der Lieferung bestimmter Zitrusfrüchte von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen werden;

2. im Übrigen die Klage abzuweisen;

3. der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.