URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)

13. Juni 2002 *

In der Rechtssache C-158/00

Großherzogtum Luxemburg, vertreten durch F. Hoffstetter als Bevollmächtigten, im Beistand von R. Nothar, avocat,

Kläger,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch P. Oliver und G. Berscheid als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

wegen teilweiser Nichtigerklärung der Entscheidung 2000/216/EG der Kommission vom 1. März 2000 über den Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zu Lasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, getätigter Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung (ABl. L 67, S. 37), soweit sie für die Haushaltsjahre 1996 bis 1998 vom Großherzogtum Luxemburg im Bereich der Kulturpflanzen getätigte Ausgaben in Höhe von 56 106 800 LUF von der Gemeinschaftsfinanzierung ausschließt,

* Verfahrenssprache: Französisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten P. Jann sowie der Richter S. von Bahr (Berichterstatter), D. A. O. Edward, A. La Pergola und M. Wathelet,

Generalanwalt: A. Tizzano
Kanzler: R. Grass

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 21. Februar 2002,

folgendes

Urteil

1 Das Großherzogtum Luxemburg hat mit Klageschrift vom 27. April 2000 gemäß Artikel 230 EG Klage erhoben auf teilweise Nichtigerklärung der Entscheidung 2000/216/EG der Kommission vom 1. März 2000 über den Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zu Lasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, getätigter Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung (ABl. L 67, S. 37), soweit sie für die Haushaltsjahre 1996 bis 1998 vom Großherzogtum Luxemburg im Bereich der Kulturpflanzen getätigte Ausgaben in Höhe von 56 106 800 LUF von der Gemeinschaftsfinanzierung ausschließt.

II — Rechtlicher Rahmen

2 Die Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1287/95 des Rates vom 22. Mai 1995 geänderten Fassung (ABl. L 125, S. 1, im Folgenden: Verordnung Nr. 729/70) bestimmt in Artikel 5 Absätze 2 Buchstabe c und 3:

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

...

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

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

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

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

Die Ablehnung der Finanzierung kann sich nicht auf Ausgaben beziehen, die über 24 Monate vor dem Zeitpunkt getätigt wurden, zu dem die Kommission dem betroffenen Mitgliedstaat die Ergebnisse ihrer Überprüfungen schriftlich mitgeteilt hat....

(3) Die Durchführungsbestimmungen zu diesem Artikel werden nach dem Verfahren des Artikels 13 erlassen. Sie beziehen sich insbesondere auf die in Absatz 1 genannte Bescheinigung zu den Rechnungen und die Verfahren im Zusammenhang mit den Entscheidungen gemäß Absatz 2."

3 Die Verordnung (EG) Nr. 1663/95 der Kommission vom 7. Juli 1995 mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung Nr. 729/70 des Rates bezüglich des Rechnungsabschlussverfahrens des EAGFL, Abteilung Garantie (ABl. L 158, S. 6), bestimmt in Artikel 8 Absätze 1 und 2:

„(1) Kommt die Kommission aufgrund von Nachforschungen zu dem Schluss, dass bestimmte Ausgaben nicht in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt wurden, so teilt sie dem betreffenden Mitgliedstaat ihre Feststellungen mit und gibt die zu treffenden Korrekturmaßnahmen, die künftig die Beachtung der vorgenannten Vorschriften sicherstellen sollen, sowie eine Schätzung der Beträge an, die möglicherweise gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c) der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 ausgeschlossen werden. Diese Mitteilung muss auf die vorliegende Verordnung Bezug nehmen. Der Mitgliedstaat antwortet innerhalb von zwei Monaten, und die Kommission kann ihren Standpunkt dementsprechend ändern. In begründeten Fällen kann sie einer Verlängerung der Frist zur Beantwortung zustimmen.

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

(2) Die Entscheidungen gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c) der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 sind nach Prüfung der von der Schlichtungsstelle gemäß der Entscheidung 94/442/EG erstellten Berichte zu treffen."

4 Gemäß der Entscheidung 94/442/EG der Kommission vom 1. Juli 1994 zur Schaffung eines Schlichtungsverfahrens im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EAGFL — Abteilung Garantie (ABl. L 182, S. 45) wurde eine Schlichtungsstelle geschaffen, die im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EAGFL tätig wird. In Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a dieser Entscheidung heißt es: „Der Standpunkt der Schlichtungsstelle greift... der endgültigen Entscheidung der Kommission über den Rechnungsabschluss [nicht] vor ..."

5 Die Leitlinien der Kommission in Bezug auf pauschale finanzielle Berichtigungen wurden im Dokument VI/5330/97 vom 23. Dezember 1997 (im Folgenden: Dokument VI/5330/97) festgelegt.

6 Die Kommission unterscheidet dort zwischen zwei Kategorien von Kontrollen:

„— Schlüsselkontrollen; dies sind die körperlichen und administrativen Kontrollen, die erforderlich sind, um die wesentlichen Elemente eines Antrags zu überprüfen, insbesondere die Existenz der Person, die den Antrag stellt, die

Erzeugnismenge und die qualitativen Merkmale einschließlich der Einhaltung der Fristen, Ernteauflagen, Haltungszeiträume usw. Diese Schlüsselkontrollen werden vor Ort und durch Gegenkontrollen mit unabhängigen Daten wie den Liegenschaftsbüchern vorgenommen.

— Zusatzkontrollen sind die administrativen Maßnahmen, die erforderlich sind, um die Anträge korrekt zu bearbeiten, also beispielsweise die Überprüfung der Einhaltung der Einreichungsfristen, die Erkennung von Doppelbeantragungen, die Risikoanalyse, die Anwendung von Sanktionen und die angemessene Überwachung der Verfahren."

7 Gemäß dem Dokument VI/5330/97 wendet die Kommission folgende pauschale Berichtigungssätze an:

„Werden eine oder mehrere Schlüsselkontrollen nicht oder nur so unzulänglich bzw. so selten vorgenommen, dass es absolut unmöglich ist, die Förderfähigkeit eines Antrags zu beurteilen oder eine Unregelmäßigkeit zu verhüten, ist eine Berichtigung in Höhe von 10 % gerechtfertigt, weil in diesem Fall der Schluss zulässig ist, dass nach vernünftigem Ermessen die Gefahr eines sehr hohen und generalisierten Verlustes zum Schaden des EAGFL bestand.

Wurden zwar alle Schlüsselkontrollen vorgenommen, jedoch nicht in der nach den Verordnungen vorgeschriebenen Zahl, Häufigkeit oder Intensität, so ist eine Berichtigung in Höhe von 5 % gerechtfertigt, weil in diesem Fall der Schluss zulässig ist, dass die Kontrollen nach vernünftigem Ermessen keine ausreichende Gewähr für die Ordnungsmäßigkeit der Anträge bieten und dass die Gefahr eines Verlustes zum Nachteil des Fonds bestand.

Hat der Mitgliedstaat zwar die Schlüsselkontrollen in angemessener Weise vorgenommen, aber es vollständig versäumt, eine oder mehrere Zusatzkontrollen durchzuführen, so ist eine Berichtigung in Höhe von 2 % gerechtfertigt, da ein geringeres Verlustrisiko für den Fonds bestand und auch der Verstoß weniger gravierend war."

Das betroffene Rechnungsabschlussverfahren

8 Vom 5. bis zum 7. Dezember 1995 führten die Dienststellen der Kommission in Luxemburg eine Prüfung in Bezug auf Zahlungen im Rahmen der Unterstützungsregelung für die Erzeuger bestimmter Kulturpflanzen durch. Diese Prüfung bezog sich auf die Wirtschaftsjahre 1993/94 und 1994/95.

9 Mit Schreiben vom 13. Februar 1996 (im Folgenden: Schreiben vom 13. Februar 1996) übermittelte die Kommission den luxemburgischen Behörden die Ergebnisse dieser Prüfungen und forderte sie auf, binnen sechs Wochen zu antworten und gegebenenfalls Stellung zu nehmen.

10 Die Kommission führte vom 24. bis zum 26. Juni 1997 eine erneute Prüfung durch. Gegenstand dieser Prüfung war die Untersuchung der Zahlungen für Kulturpflanzen in den Wirtschaftsjahren 1995/96 und 1996/97.

11 Die Kommission teilte den luxemburgischen Behörden mit Schreiben vom 26. Mai 1998 (im Folgenden: Schreiben vom 26. Mai 1998) unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Verordnung Nr. 1663/95 das Ergebnis dieser Prüfung mit und forderte sie auf, binnen zwei Monaten zu antworten.

12 Mit Schreiben vom 3. August 1999 beantragte das Großherzogtum Luxemburg die Einleitung des Schlichtungsverfahrens gemäß der Entscheidung 94/442; die Schlichtungsstelle gab am 12. Januar 2000 eine Stellungnahme ab. Sie führte aus, dass die von der Kommission festgestellten Mängel des luxemburgischen Kontrollsystems offenkundig seien, dass jedoch seit der ersten Prüfung im Jahr 1995

Fortschritte erzielt worden seien. Sie forderte die Kommission zur Prüfung auf, ob der von ihr vorgeschlagene pauschale Berichtigungssatz von 5 % auf den gesamten Zeitraum anzuwenden sei.

13 Am 1. März 2000 erließ die Kommission die Entscheidung 2000/216, die Gegenstand der vorliegenden Klage ist. Mit dieser Entscheidung bestätigte die Kommission die Anwendung einer pauschalen Berichtigung von 5 % für die gesamten untersuchten Kosten.

Zum ersten Klagegrund: Verstoß gegen die Verordnung Nr. 729/70

14 Die luxemburgische Regierung macht mit dem ersten Grund, auf den sie ihre Klage auf teilweise Nichtigerklärung der Entscheidung 2000/216 stützt, geltend, dass die Ablehnung der Finanzierung der vor dem 26. Mai 1996, also mehr als 24 Monate vor dem Schreiben vom 26. Mai 1998, getätigten Kosten gegen Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 verstoße. Daher hätten Ausgaben in Höhe von 17 939 235 LUF nicht ausgeschlossen werden dürfen.

15 Das Schreiben vom 26. Mai 1998 habe die Frist von 24 Monaten im Sinne der erwähnten Bestimmung in Lauf gesetzt, denn nur dieses Schreiben nehme im Einklang mit Artikel 8 der Verordnung Nr. 1663/95 auf diese Verordnung Bezug.

16 Das Schreiben vom 13. Februar 1996 enthalte nicht nur keine Bezugnahme auf die Verordnung Nr. 1663/95, sondern auch keine Schätzung der Kosten, die die Kommission von der Finanzierung auszuschließen beabsichtigt habe, und räume

den luxemburgischen Behörden nur sechs Wochen zur Stellungnahme ein. Daher stelle dieses Schreiben kein Schreiben im Sinne von Artikel 8 der Verordnung Nr. 1663/95 dar. Durch die Nichteinhaltung der Verfahrensregeln dieser Verordnung habe die Kommission wesentliche Formvorschriften verletzt und die Verfahrensrechte beeinträchtigt.

17 Die Kommission widerspricht dem ersten Klagegrund, auf den sich die luxemburgische Regierung beruft. Das Schreiben vom 13. Februar 1996 nehme zwar nicht ausdrücklich auf die Verordnung Nr. 1663/95 Bezug, doch sei es ebenso wie das Schreiben vom 26. Mai 1998 gemäß Artikel 8 der Verordnung Nr. 1663/95 versandt worden, so dass sie nicht gegen die Bestimmung betreffend die Frist von 24 Monaten in diesem Artikel verstoßen habe.

18 Die ausdrückliche Erwähnung der Verordnung Nr. 1663/95 in einer derartigen Mitteilung stelle keine wesentliche Garantie für den Mitgliedstaat dar, der deren Adressat sei, und habe daher nicht den Charakter einer wesentlichen Formvorschrift.

19 Die Art des in Rede stehenden Verfahrens sei eindeutig im Betreff des Schreibens vom 13. Februar 1996 angegeben, und der diesem Schreiben als Anhang beigefügte Bericht enthalte eine genaue Beschreibung der von der Kommission festgestellten Unzulänglichkeiten der Kontrollen, die in Luxemburg im betreffenden Zeitraum durchgeführt worden seien. Daher habe Luxemburg nicht darüber im Unklaren sein können, welches Verfahren verfolgt worden sei. Aus dem Ablauf dieses Verfahrens gehe ferner hervor, dass der Mitgliedstaat sehr wohl verstanden habe, welche Folgen damit verbunden gewesen seien, und dass seine Verfahrensrechte nicht beeinträchtigt worden seien.

20 Zum Fehlen einer genauen Schätzung der in Rede stehenden Ausgaben im Schreiben vom 13. Februar 1996 führt die Kommission aus, dass die Verordnung Nr. 1663/95 keine bezifferten Angaben verlange und dass eine ganz genaue

Schätzung nicht nur technisch schwierig, sondern auch in dieser Phase des Verfahrens unangebracht sei. Ferner hätte die luxemburgische Regierung bei der Kenntnisnahme vom Prüfungsbericht die betreffenden Ausgaben und das eingegangene Risiko selbst schätzen können, denn ihr hätten die anwendbaren Berichtigungssätze bekannt sein müssen.

21 In Bezug auf die in diesem Schreiben gesetzte Antwortfrist von sechs Wochen anstelle der in Artikel 8 der Verordnung Nr. 1663/95 vorgesehenen zwei Monate macht die Kommission geltend, es handele sich um ein bloßes Versehen der Verwaltung, das nicht dazu führen könne, dass das Schreiben nicht als Schreiben im Sinne dieses Artikels betrachtet werden dürfe. Im Übrigen habe diese Frist die luxemburgische Regierung nicht beschweren können, da sie tatsächlich über zwei Monate für die Beantwortung verfügt habe.

Würdigung durch den Gerichtshof

22 Nach Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c Unterabsatz 5 der Verordnung Nr. 729/70 kann sich die Ablehnung der Finanzierung nicht auf Ausgaben beziehen, die über 24 Monate vor dem Zeitpunkt getätigt wurden, zu dem die Kommission dem betreffenden Mitgliedstaat die Ergebnisse ihrer Überprüfungen schriftlich mitgeteilt hat.

23 Die Einzelheiten der Durchführung der Verordnung Nr. 729/70, insbesondere die in Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c dieser Verordnung vorgesehenen Verfahren in Bezug auf die Ablehnung der Finanzierung, sind in der Verordnung Nr. 1663/95 geregelt. So hat der Gerichtshof entschieden, dass Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 1663/95 den Inhalt der schriftlichen Mitteilung präzisiert, mit der die Kommission den Mitgliedstaaten die Ergebnisse ihrer Prüfungen übermittelt (vgl. Urteil vom 24. Januar 2002 in der Rechtssache C-170/00, Finnland/Kommission, Slg. 2002, I-1007, Randnr. 26). Danach muss die Mitteilung die zu treffenden Korrekturmaßnahmen, die künftig die Beachtung der

betreffenden Vorschriften sicherstellen sollen, sowie eine Schätzung der Beträge, die möglicherweise ausgeschlossen werden, angeben und auf die Verordnung Nr. 1663/95 Bezug nehmen. Der Mitgliedstaat muss über zwei Monate für die Beantwortung verfügen.

24 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes muss die Kommission im Rahmen ihrer Beziehungen zu den Mitgliedstaaten die Bedingungen erfüllen, die sie für sich selbst mit Durchführungsverordnungen aufgestellt hat (Urteil Finnland/Kommission, Randnr. 34). Denn die Nichterfüllung dieser Bedingungen kann, je nachdem, wie erheblich sie ist, der Verfahrensgarantie, die Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70, der eine zeitliche Begrenzung für die Ausgaben regelt, deren Finanzierung vom EAGFL abgelehnt werden kann, den Mitgliedstaaten gewährt, ihren Inhalt nehmen.

25 Daher ist zu prüfen, inwieweit das Schreiben vom 13. Februar 1996 den in Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1663/95 aufgestellten Bedingungen entspricht.

26 Aus den Akten geht hervor, dass das Schreiben vom 13. Februar 1996 drei der in Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1663/95 aufgestellten Bedingungen nicht erfüllt, nämlich die Bezugnahme auf die Verordnung, die Schätzung der von der Gemeinschaftsfinanzierung auszuschließenden Ausgaben und die Gewährung einer Antwortfrist von zwei Monaten. Denn dieses Schreiben enthält keine Bezugnahme auf die Verordnung, umfasst keine Schätzung der Ausgaben, bei denen die Ablehnung der Finanzierung möglich war, und sah eine Antwortfrist von sechs Wochen vor.

27 Durch diese drei Rechtsverstöße hat die Kommission die in Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1663/95 vorgesehenen Regeln in erheblicher Weise verletzt und die Verfahrensgarantie beeinträchtigt, die Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c Unterabsatz 5 der Verordnung Nr. 729/70 den Mitgliedstaaten bietet. Das Schreiben

vom 13. Februar 1996 kann daher kein Schreiben im Sinne von Artikel 8 darstellen und kann die Frist von 24 Monaten gemäß der Verordnung Nr. 729/70 nicht in Lauf gesetzt haben.

28 Daher ist dem ersten Klagegrund der luxemburgischen Regierung stattzugeben.

Zum zweiten Klagegrund: falsche Begründung und offensichtlicher Beurteilungsfehler

29 Mit ihrem zweiten Klagegrund rügt die luxemburgische Regierung, dass die Entscheidung 2000/216 insoweit fehlerhaft sei, als sie nicht die von der luxemburgischen Regierung angebotenen Beweismittel für die Beurteilung der finanziellen Folgen der festgestellten Rechtsverstöße in ihrem richtigen Umfang berücksichtige. Damit sei der Kommission ein offensichtlicher Beurteilungsfehler unterlaufen. Insbesondere weist die luxemburgische Regierung die Schlussfolgerungen zurück, die die Kommission aus den verschiedenen Feststellungen in Bezug auf Regelwidrigkeiten gezogen habe, die die luxemburgischen Behörden bei den Verwaltungskontrollen und den Prüfungen an Ort und Stelle begangen haben sollen.

30 In Bezug auf die Verwaltungskontrollen räumt die luxemburgische Regierung ein, dass in beiden Vorgängen Fehler begangen worden seien. Sie räumt auch ein, dass sie in Bezug auf das Wirtschaftsjahr 1995/96 zunächst nicht über die notwendigen Datenverarbeitungsinstrumente verfügt habe, um die von der Gemeinschaftsregelung verlangten Kreuzkontrollen durchzuführen, und dass auch in den folgenden Wirtschaftsjahren Probleme bestanden hätten. Weiter räumt sie ein, dass der Informationsaustausch mit den angrenzenden Ländern erst seit 1998 vorgenommen werde und dass rückwirkende Sanktionen erst seit 1999 verhängt würden. Diese Lücken hätten jedoch keine erheblichen finanziellen Auswirkungen, und die von der Kommission gezogene Schlussfolgerung, dass die Verwaltungskontrollen immer noch nicht verlässlich seien, sei unzutreffend.

31 In Bezug auf die Kontrollen vor Ort führte die luxemburgische Regierung aus, dass die zuständigen nationalen Behörden entgegen dem Vorbringen der Kommission eine Risikobewertung zum Zweck der Auswahl der Betriebe vornähmen, bei denen Kontrollen vorgenommen würden. Sie räumt ein, dass bei einigen Kontrollen vor Ort Mängel aufgetreten seien, doch sei die Mehrzahl von ihnen, nämlich mehr als 95 %, ordnungsgemäß abgelaufen. Die Kommission stütze sich auf zwei Kontrollen, die 1995 und 1997 vorgenommen worden seien und die nur zwei von vier der im Großherzogtum bestehenden Regionalbüros beträfen.

32 Ferner sei die Zahl der Kontrollen vor Ort angemessen erhöht worden. Die angebliche fehlende Klarheit der Kontrollberichte habe in der Praxis keine Probleme bereitet, denn es habe den mit der Verwaltungskontrolle betrauten Bediensteten freigestanden, von den die Prüfungen vor Ort vornehmenden Bediensteten Erläuterungen zu fordern.

33 Die Fälle fehlender Vor-Ort-Kontrollen seien nicht sehr zahlreich, und nur in zwei Fällen hätten sich diese Kontrollen auf weniger als 30 % der Flächen bezogen.

34 Allgemein führt die luxemburgische Regierung die Fortschritte an, die bei der Qualität ihrer Kontrollen erzielt worden seien, und die Anstrengungen, die die zuständigen Behörden weiterhin unternähmen.

35 Die Kommission macht geltend, aus dem Vorbringen der luxemburgischen Regierung gehe hervor, dass diese die meisten der ihr zur Last gelegten Fälle nicht bestreite. Sie versuche im Wesentlichen, die Auswirkungen der an sie gerichteten Beanstandungen herunterzuspielen.

36 In Bezug auf die Verwaltungskontrollen führt die Kommission aus, diese wiesen für das Wirtschaftsjahr 1995/96 auf Datenverarbeitungsprobleme zurückgehende Lücken auf, und trotz einiger Verbesserungen seien im Wirtschaftsjahr 1997/98 noch nicht alle Unregelmäßigkeiten abgestellt worden.

37 In Bezug auf die Kontrollen vor Ort macht die Kommission unter Berufung auf die pauschale Berichtigungsregelung, die im Dokument VI/5330/97 vorgesehen sei, geltend, es handele sich um Schlüsselkontrollen, deren Unzulänglichkeit als solche ausreiche, um die Anwendung des Berichtigungssatzes von 5 % zu rechtfertigen.

38 Die Kommission bestreitet die Behauptung der luxemburgischen Regierung, die zuständigen Behörden hätten eine angemessene Risikobewertung vorgenommen, um die zu kontrollierenden Flächen zu bestimmen. In Bezug auf die Qualität der Kontrollen vor Ort habe die 1995 vorgenommene Prüfung Schwachpunkte im luxemburgischen Kontrollsystem ergeben, und die zu Tage geförderten Mängel seien auch bei der Prüfung von 1997 festgestellt worden. Alle diese Feststellungen sprächen gegen das Argument der luxemburgischen Regierung, die meisten Kontrollen, nämlich mehr als 95 %, seien ordnungsgemäß durchgeführt worden.

39 Die Zahl der Kontrollen sei unter Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 mit Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (ABl. L 391, S. 36) nach der Feststellung der erheblichen Regelwidrigkeiten nicht ausreichend erhöht worden. Das Vorbringen der luxemburgischen Regierung in Bezug auf die Mittel, die es

ermöglichten, der fehlenden Klarheit der Kontrollberichte abzuhelfen, nämlich formlose Kontakte zwischen Bediensteten, sei zurückzuweisen.

40 Die Kommission weist das Vorbringen der luxemburgischen Regierung zurück, dass die beiden von den Prüfungen der Kommission betroffenen Büros nicht repräsentativ seien, und hebt namentlich hervor, dass sie die Hälfte des Staatsgebiets abdeckten.

41 Ferner erwähne die luxemburgische Regierung verschiedene Verbesserungen, die im Rahmen ihrer Kontrollen vorgenommen worden seien, doch seien diese in den in Rede stehenden Wirtschaftsjahren unzulänglich gewesen.

Würdigung durch den Gerichtshof

42 Die luxemburgische Regierung bestreitet nicht die meisten von der Kommission festgestellten Unzulänglichkeiten sowohl in Bezug auf die Verwaltungskontrollen als auch auf die Kontrollen vor Ort. Im Übrigen ergibt sich aus den Akten kein offensichtlicher Beurteilungsirrtum, der der Kommission beim Erlass der Entscheidung 2000/216 unterlaufen wäre, und die Gründe, mit denen die Kommission diese Entscheidung rechtfertigt, erweisen sich somit als ausreichend.

43 Der zweite Klagegrund ist daher zurückzuweisen.

Zum dritten Klagegrund: Verletzung der Leitlinien im Sinne des Dokuments Nr. VI/5330/97 und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

44 Mit seinem dritten Klagegrund rügt das Großherzogtum Luxemburg, dass es die Kommission unterlassen habe, bei der Festsetzung des Berichtigungssatzes als mildernden Umstand zu berücksichtigen, dass die luxemburgischen Behörden seit 1996 erhebliche Anstrengungen zur Verbesserung unternommen hätten, was im Übrigen von der Schlichtungsstelle anerkannt worden sei.

45 Dieser Ansatz der Kommission verstoße gegen die im Dokument VI/5330/97 erläuterten Leitlinien, und die Anwendung eines Berichtigungssatzes von 5 % stehe völlig außer Verhältnis zur Gefahr von Verlusten für den EAGFL, die in Wirklichkeit nicht bestehe.

46 Die Kommission macht geltend, ihre im Dezember 1995 und im Juni 1997 durchgeführten Prüfungen hätten schwerwiegende Mängel ergeben, die noch bis Mitte 1997 fortbestanden hätten, so dass die festgestellte Verbesserung nicht ausreiche, um eine Herabsetzung der Berichtigung für das letztgenannte Jahr zu rechtfertigen.

47 Wenn die von den nationalen Behörden durchgeführten Kontrollen mangelhaft seien, liege die Gefahr von Verlusten beim EAGFL auf der Hand. Könne die Anzahl der von den Marktbeteiligten begangenen Zuwiderhandlungen nicht genau festgestellt werden, so sei eine pauschale Berichtigung anzuwenden. In Bezug auf das Argument, dass dem EAGFL wegen der angeblichen Berichtigungsmaßnahmen, die die luxemburgischen Behörden ergriffen hätten, kein Verlust entstanden sei, macht die Kommission geltend, es genüge der Hinweis, dass diese Maßnahmen unvollständig seien und dass sie nicht fristgerecht getroffen worden seien.

48 Ferner habe die Schlussfolgerung der Schlichtungsstelle die Unzulänglichkeiten des luxemburgischen Kontrollsystems bestätigt. Diese Einrichtung habe sich damit begnügt, der Kommission vorzuschlagen, die Anwendung des Satzes von 5 % für den gesamten Zeitraum zu ändern. Ein Vorschlag der Schlichtungsstelle binde die Kommission jedoch nicht.

Würdigung durch den Gerichtshof

49 Mit diesem Klagegrund rügt die luxemburgische Regierung den Satz der pauschalen Berichtigung von 5 %, der mit der Entscheidung 2000/216 auf die Ausgaben des Großherzogtums Luxemburg im Bereich der Kulturpflanzen angewandt wurde.

50 Aus den Akten geht hervor, dass ein großer Teil der von der Kommission festgestellten Regelwidrigkeiten von der luxemburgischen Regierung nicht bestritten wird. Im Übrigen hat, wie die Kommission ausführt, die Schlichtungsstelle die von der Kommission festgestellten Unzulänglichkeiten in Bezug auf die von den luxemburgischen Behörden durchgeführten Kontrollen bestätigt. Zum Vorschlag der Schlichtungsstelle an die Kommission auf Überprüfung des Berichtigungssatzes von 5 % ist darauf hinzuweisen, dass nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a der Entscheidung 94/442 der Standpunkt der Schlichtungsstelle die Kommission nicht bindet.

51 Wegen des Umfangs der festgestellten Regelwidrigkeiten, insbesondere soweit diese die Kontrollen vor Ort betreffen, konnten diese eine Berichtigung von 5 % rechtfertigen.

52 Daher ist der dritte Klagegrund zurückzuweisen.

53 Nach allem ist die Entscheidung 2000/216 für nichtig zu erklären, soweit mit ihr vom Großherzogtum Luxemburg vor dem 26. Mai 1996 getätigte Ausgaben im Sektor Kulturpflanzen von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen worden sind. Im Übrigen ist die Klage abzuweisen.

Kosten

54 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung sind der unterliegenden Partei auf Antrag die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen. Nach Artikel 69 § 3 Absatz 1 kann der Gerichtshof jedoch die Kosten teilen oder beschließen, dass jede Partei ihre eigenen Kosten trägt, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt. Da beide Parteien mit ihrem Vorbringen teilweise unterlegen sind, haben sie jeweils ihre eigenen Kosten zu tragen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Entscheidung 2000/216/EG der Kommission vom 1. März 2000 über den Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zu Lasten des Europäi-**

schen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, getätigter Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung wird für nichtig erklärt, soweit mit ihr bestimmte vom Großherzogtum Luxemburg vor dem 26. Mai 1996 getätigte Ausgaben im Sektor Kulturpflanzen von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen worden sind.

2. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

3. Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.

Jann von Bahr Edward

La Pergola Wathelet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 13. Juni 2002.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Fünften Kammer

P. Jann