



# Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
NILO JÄÄSKINEN  
vom 30. April 2014<sup>1</sup>

**Rechtssache C-417/12 P**

**Königreich Dänemark  
gegen**

**Kommission**

„Rechtsmittel — Unzulässigkeit — EAGFL — ‚Abteilung Garantie‘ — Ausschluss bestimmter Ausgaben des Königreichs Dänemark für die Stilllegung von Flächen von der gemeinschaftlichen Finanzierung — Kontrollen per Fernerkundung — Art. 15, 22 und 23 der Verordnung (EG) Nr. 2419/2001 — Art. 19 der Verordnung (EG) Nr. 2316/1999 — Pflanzlicher Bewuchs auf stillgelegten Flächen — Beweislast und Beweismaß — Anwendungsvoraussetzungen einer finanziellen Berichtigung“

## I – Einleitung

1. Nach einer gefestigten Rechtsprechung sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein System von Verwaltungskontrollen und Kontrollen an Ort und Stelle einzurichten, das sicherstellt, dass die materiellen und formellen Voraussetzungen für die Gewährung der vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) gewährten Beihilfen ordnungsgemäß erfüllt sind. Werden Unzulänglichkeiten von der Kommission aufgedeckt und Verluste für den EAGFL festgestellt, kann die Kommission die für eine Beihilfe nicht in Betracht kommenden Ausgaben von der Finanzierung ausschließen. Dies gilt auch, wenn insoweit ein ernsthafter und berechtigter Zweifel besteht und es dem betreffenden Mitgliedstaat nicht gelungen ist, seine Argumente zur Zerstreung dieses Zweifels zu untermauern. Dieser Grundsatz gilt sowohl für die Bestimmung der Beweislast als auch für die Anwendung der pauschalen Berichtigungen in den Fällen, in denen Unregelmäßigkeiten die vom EAGFL gewährten Beihilfen betreffen.

2. Mit seinem Rechtsmittel beantragt das Königreich Dänemark die Aufhebung des Urteils des Gerichts der Europäischen Union vom 3. Juli 2012<sup>2</sup> (im Folgenden: angefochtenes Urteil), mit dem es seine Klage auf teilweise Nichtigerklärung der Entscheidung 2009/253/EG der Kommission vom 19. März 2009 (im Folgenden: streitige Entscheidung)<sup>3</sup>, soweit mit ihr bestimmte Ausgaben des Königreichs Dänemark für die Stilllegung von Flächen von der gemeinschaftlichen Finanzierung ausgeschlossen worden sind, abgewiesen hat.

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Urteil Dänemark/Kommission (T-212/09, EU:T:2012:335).

3 — Entscheidung über den Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zulasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, und des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) getätigter Ausgaben von der gemeinschaftlichen Finanzierung (ABl. L 75, S. 15).

3. Mit der streitigen Entscheidung schlug die Europäische Kommission in Bezug auf das Königreich Dänemark für die Haushaltsjahre 2003, 2004 und 2005, die sich auf die Wirtschaftsjahre 2002, 2003 und 2004 bezogen, pauschale finanzielle Berichtigungen vor. Die Berichtigungen beliefen sich je nach Fall auf 2 %, 5 % oder 10 %, entsprechend den festgestellten Lücken in Bezug auf die Kontrollen per Fernerkundung und die Kontrollen der Einhaltung der verordnungsrechtlichen Erfordernisse für stillgelegte Flächen (im Folgenden: Kontrollen der stillgelegten Flächen).

## II – Vorgeschichte des Rechtsstreits, Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

4. Mit Klageschrift, die am 2. Juni 2009 bei der Kanzlei des Gerichts einging, erhob das Königreich Dänemark Klage auf teilweise Nichtigerklärung der streitigen Entscheidung. Die Klage, die bei der Kanzlei des Gerichts unter der Nummer T-212/09 eingetragen wurde, stützte sich auf vier Klagegründe, mit denen erstens Rechts- und Beurteilungsfehler der Vorschriften über die Kontrollen per Fernerkundung, zweitens Rechts- und Beurteilungsfehler der Vorschriften über die Kontrollen der stillgelegten Flächen, drittens ein Verstoß gegen wesentliche Formvorschriften und viertens Rechts- und Beurteilungsfehler der Vorschriften über die finanziellen Berichtigungen geltend gemacht wurden.

5. Mit dem angefochtenen Urteil hat das Gericht die Klage in vollem Umfang abgewiesen und jede Partei zur Tragung ihrer eigenen Kosten verurteilt.

6. Für eine detaillierte Darstellung des Sachverhalts und des dem Rechtsstreit zugrunde liegenden Verfahrens wird auf die Darstellung im angefochtenen Urteil verwiesen.

## III – Anträge der Parteien und Verfahren vor dem Gerichtshof

7. Mit Rechtsmittelschrift, die am 13. September 2012 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingereicht worden ist, hat das Königreich Dänemark Rechtsmittel gegen das angefochtene Urteil eingelegt. Es beantragt, das Urteil des Gerichts ganz oder teilweise aufzuheben, den vor dem Gericht gestellten Anträgen stattzugeben und, hilfsweise, die Sache an das Gericht zur erneuten Entscheidung zurückzuverweisen.

8. Das Königreich Dänemark stützt sein Rechtsmittel auf fünf Rechtsmittelgründe. Mit dem ersten Rechtsmittelgrund wird ein Rechtsfehler bei der Auslegung von Art. 15 der Verordnung Nr. 2419/2001 in Verbindung mit Art. 23 dieser Verordnung in Bezug auf die Unzulänglichkeit der Kontrollmaßnahmen per Fernerkundung geltend gemacht<sup>4</sup>. Mit dem zweiten Rechtsmittelgrund werden zwei Rechtsfehler geltend gemacht, von denen einer sich auf die falsche Auslegung von Art. 19 Abs. 4 der Verordnung Nr. 2316/1999 und der andere auf die ungerechtfertigte und

4 — Gemäß Art. 15 der Verordnung (EG) Nr. 2419/2001 der Kommission vom 11. Dezember 2001 mit Durchführungsbestimmungen zum mit der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates eingeführten integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegulungen (ABl. L 327, S. 11) werden die Verwaltungskontrollen und die Vor-Ort-Kontrollen so durchgeführt, dass zuverlässig geprüft werden kann, ob die Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfen eingehalten sind. Art. 23 Abs. 1 dieser Verordnung bestimmt u. a., dass, wenn ein Mitgliedstaat die Stichprobe ganz oder teilweise durch Fernerkundung kontrolliert, die per Fernerkundung zu kontrollierenden Zonen soweit wie möglich nach geeigneten Risikokriterien bestimmt werden, die vom Mitgliedstaat festzulegen sind. Gemäß Abs. 2 dieses Artikels machen die Mitgliedstaaten eine Fotoauswertung von Satelliten- oder Luftaufnahmen aller zu kontrollierenden landwirtschaftlichen Parzellen zur Bestimmung der Pflanzendecke und zur Vermessung der Flächen sowie eine Vor-Ort-Kontrolle aller Anträge, bei denen aufgrund der Fotoauswertung nicht zur Zufriedenheit der zuständigen Behörde geschlossen werden kann, dass die Angaben korrekt sind. Abs. 3 dieses Artikels sieht vor, dass, wenn sich ein Mitgliedstaat der Fernerkundung bedient, die zusätzlichen Kontrollen gemäß Art. 18 Abs. 2 der Verordnung mittels herkömmlicher Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt werden müssen, wenn sie im laufenden Jahr nicht mehr mittels Fernerkundung durchgeführt werden können.

unbestimmte Verpflichtung zum Mähen eines eventuellen pflanzlichen Bewuchses bezieht<sup>5</sup>. Der dritte Rechtsmittelgrund stützt sich auf eine Verfälschung der Beweislast. Mit dem vierten Rechtsmittelgrund wird eine falsche Anwendung der Voraussetzungen einer pauschalen Berichtigung geltend gemacht, während nach dem fünften Rechtsmittelgrund die Voraussetzungen für die Anwendung pauschaler Berichtigungen von 5 % bzw. 10 % nicht vorlagen.

9. Die Kommission beantragt, das Rechtsmittel zurückzuweisen und, hilfsweise, das angefochtene Urteil zu bestätigen und dem Königreich Dänemark die Kosten aufzuerlegen.

10. Die Französische Republik, das Königreich der Niederlande, die Republik Finnland und das Königreich Schweden sind als Streithelfer zur Unterstützung des Königreichs Dänemark zugelassen worden und haben Streithilfeschriftsätze eingereicht.

11. In der mündlichen Verhandlung vom 12. Dezember 2013 sind die Vertreter des Königreichs Dänemark und der Kommission sowie der Vertreter des Königreichs Schweden gehört worden.

#### IV – Rechtliche Würdigung

##### A – Zur Zulässigkeit des Rechtsmittels

12. Die Kommission beantragt in erster Linie „Zurückweisung“ des Rechtsmittels, was ich als Antrag auslege, das Rechtsmittel in Wirklichkeit für unzulässig zu erklären. Die Kommission macht nämlich geltend, das vorliegende Rechtsmittel beschränke sich darauf, die vor dem Gericht dargelegten Klagegründe und Argumente einschließlich derjenigen, die sich auf Tatsachen stützten, die vom Gericht ausdrücklich zurückgewiesen worden seien, wörtlich wiederzugeben. Ein solches Rechtsmittel stelle eher einen Antrag auf eine erneute Prüfung der beim Gericht eingereichten Klage dar, zu der der Gerichtshof nicht befugt sei<sup>6</sup>. Das vom Königreich Dänemark eingelegte Rechtsmittel beziehe sich nur – oder zumindest sehr weitgehend – auf die Würdigung der Tatsachen durch das Gericht.

13. Ich stelle fest, dass das Rechtsmittel unbestreitbar einige der von der Kommission beanstandeten Elemente enthält. Gleichwohl stützen sich die Rügen des Königreichs Dänemark eindeutig auf geltend gemachte Rechtsfehler des Gerichts. Das Rechtsmittel zielt nämlich im Wesentlichen darauf ab, den Standpunkt des Gerichts bezüglich verschiedener ihm im ersten Rechtszug vorgelegter Rechtsfragen, einschließlich seiner rechtlichen Qualifizierung des Sachverhalts, in Frage zu stellen. Da das Rechtsmittel genaue Angaben zu den beanstandeten Punkten des angefochtenen Urteils sowie die Rechtsmittelgründe und Argumente, auf die es sich stützt, enthält, kann es nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht insgesamt für unzulässig erklärt werden<sup>7</sup>.

5 — Art. 19 Abs. 3 und 4 der Verordnung (EG) Nr. 2316/1999 der Kommission vom 22. Oktober 1999 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 1251/1999 des Rates zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen (ABl. L 280, S. 43) bestimmt, dass „[d]ie stillgelegten Flächen ... weder einer anderen landwirtschaftlichen Erzeugung als derjenigen dienen, die in Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1251/1999 vorgesehen ist, noch einem Erwerbszweck zugeführt werden [dürfen], der mit dem Anbau von Kulturpflanzen unvereinbar ist“, und dass „[d]ie Mitgliedstaaten ... geeignete Vorschriften [erlassen], die den Besonderheiten der stillgelegten Flächen Rechnung tragen, um deren Pflege und den Umweltschutz sicherzustellen. Diese Vorschriften können auch einen pflanzlichen Bewuchs betreffen; in diesem Fall müssen sie vorsehen, dass dieser Bewuchs nicht zur Saatguterzeugung bestimmt sein und weder vor dem 31. August [jedes Jahres] landwirtschaftlich genutzt werden noch bis zum 15. Januar des folgenden Jahres eine zur Vermarktung bestimmte pflanzliche Erzeugung liefern darf“.

6 — Urteil Reynolds Tobacco u. a./Kommission (C-131/03 P, EU:C:2006:541, Rn. 49 und 50).

7 — Urteil Polen/Kommission (C-335/09 P, EU:C:2012:385, Rn. 28).

*B – Zum ersten Rechtsmittelgrund: fehlerhafte Auslegung der Verordnung Nr. 2419/2001 und teilweise unterlassene Entscheidung*

1. Vorbringen der Parteien

14. In Bezug auf die Auslegung der Art. 15 und 23 der Verordnung Nr. 2419/2001 macht das Königreich Dänemark, insoweit unterstützt durch die Französische Republik, geltend, das Gericht nehme eine fehlerhafte Auslegung vor, wenn es in den Rn. 51 und 52 des angefochtenen Urteils zu dem Ergebnis komme, dass die Kommission für die Beurteilung der Wirksamkeit der Kontrollen der Mitgliedstaaten per Fernerkundung jedes angemessene Mittel einschließlich Maßnahmen am Boden mit Hilfe eines Global Positioning Systems (im Folgenden: GPS) verwenden könne, um Vergleiche durchzuführen. Das Königreich Dänemark behauptet, ein Unterschied zwischen einer Messung per Fernerkundung und einer GPS-Messung könne nicht herangezogen werden, um zu bestimmen, ob die Fernerkundung ausreichend wirksam im Sinne von Art. 15 der Verordnung Nr. 2419/2001 gewesen sei.

15. Das Gericht habe es im angefochtenen Urteil deshalb unterlassen, sich zu einzelnen weiteren Klagegründen zu äußern, mit denen das Königreich Dänemark die Gültigkeit der Schlussfolgerungen der Kommission zur Wirksamkeit der dänischen Kontrollmaßnahmen per Fernerkundung rüge, weil diese Schlussfolgerungen auf einer Reihe grundlegender Fehler beruhten. Daher gebe das Gericht, wenn es in Rn. 50 des angefochtenen Urteils behaupte, die Kommission habe die per Fernerkundung durchgeführten Kontrollen zuvor in Zweifel gezogen, den Sachverhalt nicht getreu wieder. Zudem habe es das Gericht versäumt, vom Königreich Dänemark vorgenommene Korrekturmaßnahmen, die die Verwendung der sogenannten „HR“-Bilder (hochauflösende Bilder)<sup>8</sup> betreffen, zu berücksichtigen.

16. Die Kommission trägt vor, das Gericht sei zu Recht in den Rn. 48 und 49 des angefochtenen Urteils zu dem Ergebnis gekommen, dass sich die von den dänischen Behörden durchgeführte Kontrolle als unzureichend erwiesen habe, und sei in den Rn. 51 und 52 davon ausgegangen, dass die Rüge des Königreichs Dänemark, die es in seinem Rechtsmittel wiederholt habe, unbegründet sei.

2. Würdigung

17. Der Umstand, dass das Gericht zutreffend der Auffassung war, es gehe im vorliegenden Fall nicht um die Frage, ob die Verwendung hochauflösender Bilder zulässig gewesen sei, sondern um die Frage, wie diese Bilder zu verwenden gewesen seien, ist meiner Meinung nach essenziell<sup>9</sup>. Aus den einschlägigen unionsrechtlichen Bestimmungen, d. h. insbesondere aus Art. 15 und Art. 22 Abs. 1<sup>10</sup> der Verordnung Nr. 2419/2001 geht nämlich hervor, dass es Sache der Mitgliedstaaten ist, die Maßnahmen zu erlassen, die sie für geeignet halten, die Wirksamkeit der Kontrollen und damit die Richtigkeit der unter Rückgriff auf die Fernerkundung getroffenen Maßnahmen zu gewährleisten<sup>11</sup>.

18. Das Königreich Dänemark behauptet zu Unrecht, das Gericht habe die Art. 15 und 23 der Verordnung Nr. 2419/2001 falsch ausgelegt in Bezug auf die Verwendung einer GPS-Messung zum Zwecke der Entscheidung der Frage, ob die Fernerkundung ausreichend wirksam im Sinne der Verordnung Nr. 2419/2001 war.

8 — Ich weise darauf hin, dass dieser Begriff von den Parteien nicht definiert wird.

9 — Rn. 44 des angefochtenen Urteils.

10 — Art. 22 Abs. 1 bestimmt: „Die Flächen der landwirtschaftlich genutzten Parzellen werden mit den geeigneten Mitteln bestimmt, die von der zuständigen Behörde festgelegt werden und eine mindestens gleichwertige Messgenauigkeit wie die nach den einzelstaatlichen Bestimmungen durchgeführten amtlichen Messungen gewährleisten müssen. Die zuständige Behörde legt eine Toleranzmarge fest, um insbesondere dem angewandten Messverfahren, der Genauigkeit der vorhandenen amtlichen Dokumente, den örtlichen Gegebenheiten wie Hanglage, Parzellenform und den Bestimmungen von Absatz 2 Rechnung zu tragen“.

11 — Rn. 41 des angefochtenen Urteils.

19. Meiner Meinung nach hat das Gericht nicht nur zutreffend die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Qualität der Kontrolle, sondern auch das Recht der Kommission anerkannt, gegebenenfalls zusätzliche Überprüfungen vorzunehmen, um die Zuverlässigkeit der von den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen beurteilen zu können. Dem Gericht kann nicht vorgeworfen werden, einer spezifischen Messmethode den Vorzug gegeben oder im Fall der Verwendung unterschiedlicher Methoden unangemessene Schlussfolgerungen gezogen zu haben. Weder der Wortlaut noch der Zweck der Art. 15, 22 und 23 der Verordnung Nr. 2419/2001 verlangen, dass die Kommission eine bestimmte Methode bevorzugt, wenn sie die Zuverlässigkeit der Ergebnisse der nationalen Kontrollen überprüft.

20. Folglich konnte das Gericht zu dem Ergebnis kommen, dass die von der Kommission im Laufe der Untersuchung festgestellten Unregelmäßigkeiten ergeben, dass die vom Königreich Dänemark durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen zur Überprüfung der ursprünglich unter Verwendung hochauflösender Bilder vorgenommenen Vermessung der Fläche der Parzellen unzureichend waren<sup>12</sup>.

21. Nach Ansicht des Gerichts hatte das Königreich Dänemark der Kommission somit zu Unrecht vorgeworfen, bei der in den Jahren 2002, 2003 und 2004 durchgeführten Untersuchung eine andere als die vom betreffenden Mitgliedstaat herangezogene Methode, d. h. die GPS-Messung, verwendet zu haben<sup>13</sup>. Wenn die anwendbare Regelung nicht den Rückgriff auf eine spezielle Messmethode vorschreibt, ergibt sich nämlich aus Art. 22 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 2419/2001, dass die Mitgliedstaaten bei der Wahl der Mittel für die Bestimmung der landwirtschaftlich genutzten Parzellen zwar frei sind, diese Mittel aber einem Genauigkeitserfordernis genügen müssen. Um zu beurteilen, ob die Mitgliedstaaten diesem Erfordernis nachgekommen sind, muss die Kommission folglich selbst jedes geeignete Mittel verwenden können, mit dem sie so genau wie möglich die Fläche der Parzellen, die sie kontrolliert, bestimmen kann<sup>14</sup>. Ich teile diese Analyse des Gerichts in allen Punkten.

22. Außerdem stünde die vom Königreich Dänemark vorgeschlagene Auslegung meiner Meinung nach nicht mit den zwei Kontrollebenen in Einklang, auf denen der Rechnungsabschluss des EAGFL beruht. Zum einen bearbeiten nämlich auf nationaler Ebene die Zahlstellen die Finanzierungsanträge und vergewissern sich an Ort und Stelle, dass die Voraussetzungen für die Zahlung der Beihilfen erfüllt sind. Zum anderen führt die Kommission selbst auf Unionsebene auf der Grundlage der nationalen Berichte der Zahlstellen Stichprobenkontrollen durch, um sich der Zuverlässigkeit der nationalen Kontrollsysteme zu vergewissern. Eine genaue Übereinstimmung zwischen diesen beiden Ebenen, was die verwendeten Methoden betrifft, würde eine Verschlechterung dieses System bewirken.

23. Was das angebliche Unterlassen des Gerichts betrifft, sich zu einzelnen weiteren Klagegründen zu äußern, mit denen das Königreich Dänemark die streitige Entscheidung gerügt hatte, d. h. diejenigen, die die Wirksamkeit der dänischen Kontrollmaßnahmen per Fernerkundung betreffen, stützt sich das Königreich Dänemark auf Behauptungen, die weitgehend auf Bezugnahmen auf die beim Gericht eingereichten Verfahrensschriftstücke basieren, ohne deren Inhalt zu erläutern und klar anzugeben, weshalb das Gericht sie hätte berücksichtigen müssen.

12 — Rn. 49 des angefochtenen Urteils.

13 — Rn. 51 des angefochtenen Urteils.

14 — Rn. 52 des angefochtenen Urteils.

24. Insoweit genügt der Hinweis, dass der Gerichtshof nach ständiger Rechtsprechung dem Gericht nicht vorschreibt, bei seinen Ausführungen alle von den Parteien des Rechtsstreits vorgetragene Argumente nacheinander erschöpfend zu behandeln. Die Begründung kann daher implizit erfolgen, sofern sie es den Betroffenen ermöglicht, die Gründe für die getroffenen Maßnahmen zu erfahren, und dem zuständigen Gericht ausreichende Angaben liefert, damit es seine Kontrolle wahrnehmen kann<sup>15</sup>.

25. Was die Behauptung betrifft, dass das Gericht es versäumt habe, die vom Königreich Dänemark vorgenommenen Korrekturmaßnahmen bezüglich der Verwendung hochauflösender Bilder zu berücksichtigen, ist zu beachten, dass der Gerichtshof hervorgehoben hat, dass die Tatsachenwürdigung, sofern die dem Gericht vorgelegten Beweise nicht verfälscht werden, keine Rechtsfrage darstellt, die als solche der Kontrolle des Gerichtshofs unterliegt<sup>16</sup>. Eine Verfälschung muss sich aus den Akten offensichtlich ergeben, ohne dass es einer neuen Tatsachen- und Beweiswürdigung bedarf<sup>17</sup>.

26. Die vom Gericht vorgenommenen Beurteilungen der Wirksamkeit der dänischen Kontrollmaßnahmen per Fernerkundung lassen jedoch meiner Meinung nach keine Tatsachen- oder Beweisverfälschung erkennen.

27. Was die Rüge anbelangt, wonach Rn. 50 des angefochtenen Urteils den Sachverhalt nicht getreu wiedergebe, ist daran zu erinnern, dass der Gerichtshof offenkundig nicht befugt ist, eine solche Überprüfung des Sachverhalts im Rahmen eines Rechtsmittels vorzunehmen<sup>18</sup>.

28. Daher ist der erste Rechtsmittelgrund als teilweise unzulässig und teilweise unbegründet zurückzuweisen.

*C – Zum zweiten Rechtsmittelgrund: falsche Auslegung von Art. 19 Abs. 4 der Verordnung Nr. 2316/1999*

#### 1. Vorbringen der Parteien

29. Das Königreich Dänemark, unterstützt durch die Französische Republik und die Republik Finnland, beanstandet die Auslegung des Gerichts, wonach der Begriff „Wahrung der landwirtschaftlichen Bedingungen“ in Art. 19 Abs. 4 der Verordnung Nr. 2316/1999 genannt werde. Das Königreich Dänemark wirft dem Gericht vor, zu dem Ergebnis gekommen zu sein, dass dieser Absatz bedeute, dass ein eventueller pflanzlicher Bewuchs zu pflegen sei, um die Wahrung der landwirtschaftlichen Bedingungen sicherzustellen. Das Gericht präzisiere nicht, was unter den Ausdruck „Wahrung der landwirtschaftlichen Bedingungen“ fallen könne, und insbesondere, ob er eine Verpflichtung zum Mähen des pflanzlichen Bewuchses umfassen könnte. Somit bestreitet das Königreich Dänemark die vom Gericht herangezogene Auslegung von Art. 19 Abs. 4 der Verordnung Nr. 2316/1999, soweit dieses darin eine implizite Verpflichtung zum Mähen des pflanzlichen Bewuchses anzuerkennen scheint.

15 – Urteile Komninou u. a./Kommission (C-167/06 P, EU:C:2007:633, Rn. 22 und die dort angeführte Rechtsprechung) und FIAMM u. a./Rat und Kommission (C-120/06 P und C-121/06 P, EU:C:2008:476, Rn. 96 und die dort angeführte Rechtsprechung).

16 – Urteil Italien/Kommission (C-587/12 P, EU:C:2013:721, Rn. 31).

17 – Urteile Trubowest Handel und Makarov/Rat und Kommission (C-419/08 P, EU:C:2010:147, Rn. 32) und Griechenland/Kommission (C-547/12 P, EU:C:2013:713, Rn. 12). Vgl. auch meine Schlussanträge in der Rechtssache Frankreich/Kommission (C-559/12 P, EU:C:2013:766, Rn. 78).

18 – Das Gericht hat in Rn. 50 festgestellt, dass die Kommission ab Februar 2002 das Königreich Dänemark über ihre Zweifel hinsichtlich der Qualität der ab dem Wirtschaftsjahr 2000 durchgeführten Kontrollen per Fernerkundung informiert habe.

30. Sodann nehme das Gericht keine Beurteilung der Gültigkeit der Schlussfolgerungen der streitigen Entscheidung bezüglich der Verpflichtung zur Instandhaltung vor, sei es im Hinblick auf die Auslegung der Bestimmungen, auf die sich die Kommission gestützt habe, oder auf das ebenfalls nicht weiter definierte Kriterium, das das Gericht aus seiner Auslegung von Art. 19 Abs. 4 der Verordnung Nr. 2316/1999 herausgearbeitet zu haben scheine.

31. Außerdem habe sich das Gericht auch weder zu den detaillierten und nach Ansicht des Königreichs Dänemark ganz maßgeblichen Schriftstücken, die vorgelegt worden seien und die u. a. zeigten, dass die stillgelegten Flächen weiterhin bebaubare landwirtschaftliche Flächen seien, die unmittelbar wieder in die Produktion integriert werden könnten, noch zur Frage der Prämienjagd und der angeblich zu feuchten Flächen geäußert.

32. Infolgedessen behauptet das Königreich Dänemark, dass der von der Kommission begangene Auslegungsfehler so bedeutsam gewesen sei, dass die streitige Entscheidung hätte für nichtig erklärt werden müssen. Sie könne nicht aufgrund zweier geringfügiger Unregelmäßigkeiten, nämlich des Vorhandenseins von Heuballen und Bauschutt auf den stillgelegten Parzellen, aufrechterhalten werden.

33. Die Kommission ist hingegen der Auffassung, das Gericht habe festgestellt, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet seien, darauf zu achten, dass eine Fläche mit pflanzlichem Bewuchs in einer Art und Weise instand gehalten werde, die mit den nach der gemeinsamen Agrarpolitik für die stillgelegten Flächen geltenden Anforderungen in Einklang stünden. Daraus ergebe sich auch die Pflicht für den verantwortlichen Mitgliedstaat, die tatsächliche Beachtung der Verpflichtung zur Instandhaltung zu kontrollieren<sup>19</sup>. Gerade den Mitgliedstaaten obliege nämlich die Verantwortung, darauf zu achten, dass die Mittel des EAGFL nur im Einklang mit den angenommenen Leitlinien und den sich aus dem Vertrag ergebenden Verpflichtungen ausgezahlt würden.

34. Aus dem Sachverhalt des Falles ergebe sich, dass das Königreich Dänemark gegen seine Verpflichtung verstoßen habe, eine ausreichende Kontrolle sicherzustellen. Außerdem habe das Gericht bestätigt, dass die von der Kommission festgestellten Unregelmäßigkeiten schwerwiegende Mängel bei der vom Königreich Dänemark durchgeführten Kontrolle zeigten und dass dieser Umstand für sich allein ausreiche, um den Ausschluss von der gemeinschaftlichen Finanzierung zu rechtfertigen.

## 2. Würdigung

35. Was die Auslegung von Art. 19 Abs. 4 der Verordnung Nr. 2316/1999 betrifft, hat das Königreich Dänemark das angefochtene Urteil meines Erachtens falsch verstanden. Das Gericht hat nämlich weder ausdrücklich noch auch nur implizit entschieden, dass sich die Verpflichtung zum Mähen des pflanzlichen Bewuchses aus dem genannten Art. 19 Abs. 4 ergebe.

36. In Wirklichkeit hat das Gericht in diesem Teil des angefochtenen Urteils entschieden, dass Art. 19 Abs. 4 der Verordnung Nr. 2316/1999 wie folgt auszulegen sei. Zum einen seien die Mitgliedstaaten verpflichtet, geeignete Maßnahmen anzuwenden, mit denen die beiden im Bereich der Flächenstilllegung verfolgten Ziele – Instandhaltung der stillgelegten Flächen und Umweltschutz – erreicht werden könnten. Zum anderen stelle die Beibehaltung eines pflanzlichen Bewuchses auf den stillgelegten Parzellen eine geeignete Maßnahme unter anderen im Sinne dieses Artikels dar<sup>20</sup>. Nach

19 — Rn. 91 bis 93 des angefochtenen Urteils.

20 — Rn. 85 des angefochtenen Urteils.

Ansicht des Gerichts hatte die Kommission diese Bestimmungen zu Unrecht dahin ausgelegt, dass die Beibehaltung eines pflanzlichen Bewuchses auf den stillgelegten Flächen eine Ausnahme von den geeigneten Maßnahmen darstelle, die erlauben sollten, dem mit Art. 19 Abs. 4 der Verordnung Nr. 2316/1999 verfolgten Ziel der Instandhaltung der Parzellen nachzukommen<sup>21</sup>.

37. Das Gericht ist jedoch zu dem Ergebnis gelangt, dass „[a]us allen im Rahmen der Prüfung der ersten Rüge dargestellten Erwägungen ... hervor[geht], dass die Kommission zu Unrecht davon ausgegangen ist, dass hinsichtlich der stillgelegten Flächen die Beibehaltung eines pflanzlichen Bewuchses eine Ausnahme von den von den Mitgliedstaaten gemäß Art. 19 Abs. 4 der Verordnung Nr. 2316/1999 angewandten geeigneten Maßnahmen darstelle. Dagegen hat sie zu Recht angenommen, dass der auf stillgelegten Flächen beibehaltene pflanzliche Bewuchs gemäß Art. 19 Abs. 4 der Verordnung Nr. 2316/1999 instand gehalten werden müsse“<sup>22</sup>.

38. Auch wenn das Königreich Dänemark für die „Bedeutsamkeit“ des von der Kommission begangenen und vom Gericht festgestellten Fehlers eingetreten ist, denke ich daher, dass eine angebliche Verpflichtung zum Mähen des pflanzlichen Bewuchses weder ausdrücklich noch implizit aus dem angefochtenen Urteil hervorgeht.

39. Sodann hat das Gericht Folgen geprüft, die sich aus diesem von der Kommission begangenen Rechtsfehler in Bezug auf die Rechtmäßigkeit der streitigen Entscheidung ergeben können<sup>23</sup>. Es hat zu Recht festgestellt, dass, wie aus den Gründen, die in dem zusammenfassenden Bericht zur Lückenhaftigkeit der vom Königreich Dänemark durchgeführten Kontrollen der stillgelegten Flächen dargestellt werden, die Kommission in diesem Bericht mehrere Arten von Unregelmäßigkeiten festgestellt hat, die die stillgelegten Parzellen betreffen und die ihrer Ansicht nach ihre Entscheidung, dass Ausgaben für eine Förderung durch den EAGFL nicht in Betracht kommen, stützen können. Nach Ansicht des Gerichts hatten jedoch bestimmte dieser Unregelmäßigkeiten nichts mit der Frage zu tun, ob ein pflanzlicher Bewuchs auf diesen Parzellen beibehalten wurde<sup>24</sup>.

40. Infolgedessen konnte nach den Ausführungen des Gerichts der Rechtsfehler, den die Kommission in Bezug auf Art. 19 Abs. 4 der Verordnung Nr. 2316/1999 begangen hatte, keine Rechtswirkungen hinsichtlich der Beurteilung der Begründetheit der Feststellung dieser Unregelmäßigkeiten durch die Kommission entfalten<sup>25</sup>.

41. Insoweit ist daran zu erinnern, dass nach einer gefestigten Rechtsprechung eine fehlerhafte Begründungserwägung die Nichtigkeitsklärung des mit ihr behafteten Rechtsakts nicht rechtfertigen kann, wenn diese Begründungserwägung nicht tragenden Charakter hat und andere, den Rechtsakt hinreichend tragende Gründe vorliegen<sup>26</sup>. Somit scheint mir das Gericht eine weiter gehende Klärung der Auslegung des Begriffes „Wahrung der landwirtschaftlichen Bedingungen“ nicht für erforderlich gehalten zu haben, um die behaupteten Unregelmäßigkeiten beurteilen zu können.

42. Das Königreich Dänemark hat nicht dartun können, dass es rechtlich erforderlich gewesen wäre, dass das Gericht hierzu eine detailliertere Stellungnahme abgibt, damit es über den Rest des zweiten Klagegrundes dieses Mitgliedstaats insoweit hätte entscheiden können, als dieser die Anwendung der Vorschriften über die Kontrollen der stillgelegten Flächen betraf. In Wirklichkeit hat das Gericht meiner Auffassung nach zu Recht die weiteren vom Königreich Dänemark aufgeworfenen Gesichtspunkte als Fragen der Beurteilung qualifiziert<sup>27</sup>.

21 — Rn. 86 des angefochtenen Urteils.

22 — Rn. 94 des angefochtenen Urteils.

23 — Rn. 103 des angefochtenen Urteils.

24 — Rn. 104 des angefochtenen Urteils.

25 — Rn. 104 des angefochtenen Urteils.

26 — Urteil Griechenland/Kommission (C-321/09 P, EU:C:2011:218, Rn. 61 und die dort angeführte Rechtsprechung).

27 — Rn. 107 des angefochtenen Urteils.



43. Aus diesen Gründen ist der zweite Rechtsmittelgrund des Königreichs Dänemark als unbegründet zurückzuweisen.

*D – Zum dritten Rechtsmittelgrund: Verfälschung der Beweislast*

1. Vorbringen der Parteien

44. Das Königreich Dänemark und die vier Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, bestreiten nicht die Richtigkeit der allgemeinen Beschreibung des Gerichts bezüglich der Anforderungen, die an die der Kommission obliegende Beweislast gestellt werden, wie sie in der Rechtsprechung zum Rechnungsabschluss des EAGFL entwickelt wurden – und die aus praktischen Gründen durch eine beträchtliche Erleichterung dieser Beweislast für die Kommission gekennzeichnet sind. Im Einzelnen hat das Gericht entschieden, dass die Kommission ihre Feststellungen auf einen ernsthaften und berechtigten Zweifel daran, dass die durchgeführten Kontrollen ausreichend gewesen seien, gestützt habe<sup>28</sup> und dass es dem Mitgliedstaat oblegen habe, Anhaltspunkte vorzulegen, die seine Argumente, mit denen dieser Zweifel zerstreut werden solle, untermauern könnten<sup>29</sup>.

45. Nach Ansicht des Königreichs Dänemark kann aus dieser Rechtsprechung jedoch nicht abgeleitet werden, dass die Kommission der Beweislast dadurch genügen könne, dass sie sich nur auf mit Hilfe von Stichprobenkontrollen festgestellte Tatsachen stütze, die lange nach dem Ende des Stilllegungszeitraums durchgeführt worden seien. Es sei zumindest erforderlich, dass die in Rede stehenden Tatsachen so geartet seien, dass sie konkrete Indizien dafür darstellten, dass sich solche Tatsachen auch in dem genannten Zeitraum ereignet hätten.

46. Sodann macht das Königreich Dänemark geltend, das Gericht habe zu Unrecht in Rn. 123 des angefochtenen Urteils behauptet, das Königreich Dänemark habe nichts vorgetragen, was die Schlussfolgerung rechtfertigen könne, dass die Kommission nicht der ihr obliegenden Beweislast genügt habe. Zudem obliege es nicht dem Königreich Dänemark, zu beweisen, dass die Kommission dieser Beweislast nicht genügt habe, vielmehr habe es etwaige von ihr vorgebrachte Behauptungen zurückzuweisen.

47. Nach Ansicht des Königreichs Dänemark, insoweit unterstützt durch das Königreich der Niederlande, beruht das angefochtene Urteil auf einer unrichtigen Vorstellung von der Beweislast und dem Beweismaß, die der Kommission oblägen. Zudem gehe der Beweis, den das Gericht den Mitgliedstaaten auferlege, über das hinaus, was in diesem Bereich nach ständiger Rechtsprechung befürwortet werde, und es sei unmöglich, dem in der Praxis zu genügen. Überdies habe das Gericht in mehrfacher Hinsicht offensichtlich die vom Königreich Dänemark geltend gemachten Klagegründe und die tatsächlichen Umstände verfälscht. Auch aus diesen Gründen sei das angefochtene Urteil daher aufzuheben.

48. Die Kommission entgegnet, dass sie nicht verpflichtet sei, die Unzulänglichkeit der von den nationalen Verwaltungen durchgeführten Kontrollen umfassend darzutun, sondern sie müsse vielmehr Beweise für den ernsthaften und berechtigten Zweifel vorlegen, den sie hinsichtlich dieser Kontrollen oder hinsichtlich der Zahlen habe.

28 — Rn. 57, 105 und 106 des angefochtenen Urteils.

29 — Rn. 123 des angefochtenen Urteils.

49. Diese Beweislastleichterung für die Kommission beruhe darauf, dass der betroffene Mitgliedstaat am besten in der Lage sei, die für den Rechnungsabschluss des EAGFL erforderlichen Angaben beizubringen und zu prüfen. Ihm obliege daher, die Richtigkeit seiner Kontrollen und seiner Zahlen eingehend und vollständig nachzuweisen und so gegebenenfalls die Fehlerhaftigkeit der Behauptungen der Kommission darzutun<sup>30</sup>. Gelingt es dem Mitgliedstaat nicht, darzutun, dass die Feststellungen der Kommission unrichtig seien, könnten diese ernsthafte Zweifel begründen, ob ein angemessenes und wirksames System von Maßnahmen zur Überwachung und Kontrolle eingeführt worden sei<sup>31</sup>.

50. Die Kommission ist der Ansicht, dass diese Bemerkung zu den den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, die Kontrolle durchzuführen, in tatsächlicher Hinsicht nicht die Verpflichtung für jeden Mitgliedstaat nach sich ziehe, eine solche erschöpfende und tief greifende Kontrolle sämtlicher Parzellen, für die eine Beihilfe gewährt werde, durchzuführen. Es obliege dem Mitgliedstaat, den Beweis zu erbringen, dass eine Lücke bei der Kontrolle, die von der Kommission konkret dargelegt werde, nicht die Ausprägung einer allgemeinen Lückenhaftigkeit sei, sondern vielmehr einen einmaligen, völlig isolierten Fall darstelle.

51. Was schließlich den Zeitpunkt der Kontrolle anbelangt, weist die Kommission darauf hin, dass in der Mehrzahl der Fälle die Umstände, die dazu geführt hätten, dass die von den dänischen Behörden als förderfähig anerkannten stillgelegten Flächen nicht als förderfähig hätten anerkannt werden dürfen, sich aufgrund ihres Wesens nur über einen langen Zeitraum hätten entwickeln können. Es sei daher unmöglich, dass sie unmittelbar nach dem Ende des Stilllegungszeitraums aufgetreten seien. Deshalb sei der Zeitpunkt der Auditbesuche in den meisten dieser Fälle nicht von Belang.

52. Die Kommission bemerkt daneben, dass es den Mitgliedstaaten obliege, darauf zu achten, dass die Kontrolle der stillgelegten Flächen vor dem Ablauf der Stilllegungszeit durchgeführt werde und dass jedes Unterlassen nicht zur Folge haben könne, die der Kommission obliegende Beweislast zu erschweren.

## 2. Würdigung

53. Ich weise darauf hin, dass die Regel über die Beweislastverteilung, die vom Gericht angewandt wurde, weder von den Mitgliedstaaten noch von der Kommission beanstandet wird. Es ist ihre Anwendung, die im vorliegenden Fall in Frage gestellt wird.

54. Soweit das Königreich Dänemark behauptet, seiner Beweispflicht nachgekommen zu sein, indem es tatsächliche Anhaltspunkte vorgelegt habe, die geeignet seien, seine Argumente zur Zerstreung der erhobenen Zweifel zu untermauern, ist festzustellen, dass seine Argumentation darauf abzielt, den Gerichtshof zu einer neuen Tatsachenwürdigung zu veranlassen.

55. Dagegen stellt sich bezüglich des vom betroffenen Mitgliedstaat verlangten Beweismaßes<sup>32</sup>, verstanden als Grad der Anforderung, den der Richter bei der Prüfung der ihm vorgelegten Beweise anwendet, die Frage, ob das Gericht ein Beweismaß festgelegt hat, das für die Mitgliedstaaten unmöglich zu erreichen ist.

30 — Urteile Deutschland/Kommission (C-344/01, EU:C:2004:121, Rn. 58 und die dort angeführte Rechtsprechung) und Griechenland/Kommission (C-300/02, EU:C:2005:103, Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).

31 — Urteil Griechenland/Kommission (EU:C:2005:103, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).

32 — In Nr. 74 und in Fn. 64 ihrer Schlussanträge in der Rechtssache Akzo Nobel u. a./Kommission (C-97/08 P, EU:C:2009:262) hat Generalanwältin Kokott die Notwendigkeit erläutert, zwischen der Beweislast und den Beweisanforderungen zu differenzieren. Vgl. auch meine Schlussanträge in der Rechtssache Frankreich/Kommission (EU:C:2013:766, Rn. 34).

56. Das Gericht hat festgestellt, dass „es der Kommission aus evidenten praktischen Gründen unmöglich [ist], *sämtliche betroffenen Parzellen* in jedem Mitgliedstaat einer erschöpfenden und eingehenden Prüfung zu unterziehen. Die Mitgliedstaaten sind dagegen am besten in der Lage, eine solche Kontrolle durchzuführen“; weiter hat es ausgeführt, dass „das Königreich Dänemark lediglich Beweise zu den punktuellen Feststellungen vorgelegt hat, die die Kommission ... aus der Stichprobe der herangezogenen Parzellen getroffen hat. Zu keinem Zeitpunkt hat es Beweise zu *sämtlichen stillgelegten Parzellen* vorgelegt. Daher sind diese Beweise nicht eingehend und vollständig genug, um die Richtigkeit seiner Kontrollen und seiner Zahlen darzutun, und genügen damit nicht der Beweislast, die den Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Rechnungsabschluss des EAGFL obliegt“<sup>33</sup>.

57. Ungeachtet einer ein wenig fragwürdigen Wortwahl in den beiden angeführten Randnummern denke ich nicht, dass das Gericht von dem Mitgliedstaat erwartet hat, dass er Beweise zu allen stillgelegten Parzellen vorlegt, um dem Beweismaß genügen zu können, das verlangt wird, wenn ein ernsthafter und berechtigter Zweifel daran besteht, dass die durchgeführten Kontrollen ausreichend waren. Wie die Kommission denke ich, dass eine Lesart dieser Randnummern im Licht der Rn. 57 und 58 des angefochtenen Urteils die Auslegung rechtfertigt, wonach das Gericht hervorzuheben beabsichtigt, dass es in den Fällen, in denen die Stichprobenkontrollen Unregelmäßigkeiten ans Licht bringen, dem Mitgliedstaat obliegt, darzulegen, dass es sich um Einzelfälle handelte, die nicht den Schluss zulassen, dass das nationale Kontrollsystem insgesamt unzureichend oder wenig zuverlässig ist. Diese Auslegung wird durch Rn. 167 des angefochtenen Urteils bestätigt, in der das Gericht zu dem Schluss kommt, dass „das Königreich Dänemark ... nicht den eingehenden und vollständigen Beweis der Richtigkeit seiner Kontrollen und seiner Zahlen und so gegebenenfalls der Fehlerhaftigkeit der Behauptungen der Kommission vorgelegt [hat]“.

58. Was den Zeitpunkt der Kontrolle anbelangt, hat das Gericht festgestellt, dass das Königreich Dänemark, wenn es, wozu es verpflichtet gewesen sei, Korrekturmaßnahmen vor dem Abschluss des Stilllegungszeitraum vorgenommen hätte, und zwar insbesondere durch Vornahme verstärkter Kontrollen an Ort und Stelle, mit einem höheren Grad an Sicherheit das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein von Heuballen oder Bauschutt auf bestimmten Parzellen hätte feststellen können<sup>34</sup>, und meiner Ansicht nach vor allem während des Stilllegungszeitraums.

59. Die von der Kommission nach dem Stilllegungszeitraum durchgeführten Kontrollen vermochten einen ernsthaften und berechtigten Zweifel daran begründen, dass die vom Königreich Dänemark durchgeführten Kontrollen ausreichend waren. Sofern ein solcher Zweifel besteht, obliegt es dem betreffenden Mitgliedstaat, Anhaltspunkte zu liefern, die seine Argumente zur Zerstreung dieses Zweifels untermauern können. Im vorliegenden Fall jedoch ist das Gericht zutreffend zu dem Ergebnis gelangt, dass das Königreich Dänemark keinen solchen Anhaltspunkt geliefert habe<sup>35</sup>.

60. Hinzuzufügen ist, dass das Gericht die von den dänischen Behörden verwendete Methode kritisiert hat, die im Fall der Feststellung von Unregelmäßigkeiten wie z. B. der Lagerung von Heuballen auf einer Parzelle, darin bestand, den Zweifel dem Antragsteller zugute kommen zu lassen, indem sie davon ausgingen, dass die Heuballen nicht während des Stilllegungszeitraums auf der betreffenden Parzelle gelagert worden seien. Nach Auffassung des Gerichts steht eine solche Methode nicht in Einklang mit den Kontrollvorschriften, die von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssten, um die ordnungsgemäße Verwendung der Unionsgelder zu gewährleisten, und zwar gemäß den für den Rechnungsabschluss des EAGFL geltenden unionsrechtlichen Bestimmungen. Sie erhöhe nämlich die Risiken einer Veruntreuung dieser Gelder, da die dänischen Dienststellen im Fall einer bei den verspäteten Kontrollen entdeckten möglichen Unregelmäßigkeit vermutet hätten, dass diese während des Stilllegungszeitraums der in Rede stehenden Parzellen nicht festgestellt worden wäre<sup>36</sup>.

33 — Rn. 161 und 162 des angefochtenen Urteils (Hervorhebung nur hier).

34 — Rn. 120 des angefochtenen Urteils.

35 — Rn. 123 des angefochtenen Urteils.

36 — Rn. 121 und 122 des angefochtenen Urteils.

61. In Bezug auf die angebliche Verfälschung der vom Königreich Dänemark geltend gemachten Klagegründe und der tatsächlichen Umstände bekräftige ich meinen in den Nrn. 24 und 25 bis 27 der vorliegenden Schlussanträge ausgedrückten Standpunkt.

62. Aus diesen Gründen bin ich der Meinung, dass das Gericht bei der Anwendung der Regeln und Grundsätze über die Beweislast und das Beweismaß keinen Rechtsfehler begangen hat. Daher schlage ich dem Gerichtshof vor, den dritten Rechtsmittelgrund als unbegründet zurückzuweisen.

*E – Zum vierten und zum fünften Rechtsmittelgrund: Anwendungsvoraussetzungen der pauschalen Berichtigungen und Anwendungsvoraussetzungen von pauschalen finanziellen Berichtigungen von 5 % bzw. 10 %*

#### 1. Vorbringen der Parteien

63. Zum vierten Rechtsmittelgrund bemerkt das Königreich Dänemark zunächst, dass das Gericht in Rn. 155 des angefochtenen Urteils zu Unrecht ausgeführt habe, das Königreich Dänemark habe keinen Zweifel daran geäußert, dass die Entscheidung für eine pauschale Berichtigung begründet gewesen sei.

64. Zur Frage sodann, ob der EAGFL einem tatsächlichen Verlust- oder Unregelmäßigkeitsrisiko ausgesetzt gewesen sei, macht das Königreich Dänemark einen tragenden Grundsatz geltend, nämlich dass der Berichtigungssatz deutlich im Verhältnis zu dem wahrscheinlichen Verlust stehen müsse. Da sich das Gericht zu den sogenannten Unregelmäßigkeiten bezüglich der Lagerung von Heuballen und Bauschutt nicht geäußert habe, könne nicht davon ausgegangen werden, dass die von der Kommission vorgeworfenen angeblichen Tatsachen<sup>37</sup> Unregelmäßigkeiten dargestellt hätten, und erst recht nicht, dass diese den EAGFL einem tatsächlichen Verlustrisiko ausgesetzt hätten. Die beiden Anomalien, auf die sich das Gericht zur Rechtfertigung seiner Entscheidung, die streitige Entscheidung als begründet anzusehen, berufen habe, seien weit davon entfernt, als tatsächliches Verlustrisiko eingestuft werden zu können. Daher habe das Gericht in Wirklichkeit den ursprünglichen Kontext und die Grundlage dieser Entscheidung völlig verfälscht und die von der Kommission herangezogene Grundlage durch seine eigene ersetzt. Dies rechtfertige für sich allein die Aufhebung des angefochtenen Urteils.

65. Im Rahmen des fünften Rechtsmittelgrundes, der die Anwendungsvoraussetzungen von pauschalen finanziellen Berichtigungen in Höhe von 5 % bzw. 10 % betrifft, macht das Königreich Dänemark geltend, dass die Voraussetzungen für die Anwendung solcher finanziellen Berichtigungen nicht vorlägen und dass es den Nachweis erbracht habe, dass kein tatsächliches Verlustrisiko für den EAGFL bestanden habe. Zudem habe das Gericht in Rn. 158 des angefochtenen Urteils das Vorbringen des Königreichs Dänemark und den Sachverhalt nicht richtig dargestellt.

66. Der Ansatz des Gerichts, der darin bestehe, die Zurückweisung der Position des Königreichs Dänemark ganz auf die in Frage stehenden geringfügigen Unregelmäßigkeiten zu stützen und sich zu den wesentlichen Aspekten, auf die sich die Kommission für ihre Entscheidung gestützt habe, nicht zu äußern, habe zur Folge, dass es nicht als erwiesen angesehen werden könne, dass die Voraussetzungen für die Anwendung pauschaler Berichtigungen in Höhe von 5 % bzw. 10 % vorlägen.

67. Die Französische Republik, die Republik Finnland und das Königreich Schweden halten das Recht, pauschale finanzielle Berichtigungen anzuwenden, im vorliegenden Fall nicht für gegeben, weil die allgemeinen Voraussetzungen für ihre Anwendung nicht erfüllt seien. Außerdem sei die tatsächliche Anwendung der pauschalen finanziellen Berichtigungen unverhältnismäßig.

<sup>37</sup> — Bezüglich pflanzlichen Bewuchses, Verpflichtung zur Instandhaltung, Prämienjagd, feuchter Böden usw.

68. Nach Ansicht der Kommission hat die dänische Regelung, da sie in keiner Weise eine kontinuierliche Pflege gewährleistet habe, nicht sämtliche in Art. 19 Abs. 4 der Verordnung Nr. 2316/1999 vorgesehenen Erfordernisse erfüllt. Im Allgemeininteresse und um die Ressourcen der Gemeinschaft zu schützen, sei es somit erforderlich gewesen, eine pauschale finanzielle Berichtigung anzuwenden.

69. Deshalb sei eine finanzielle Berichtigung zum pauschalen Satz in Höhe von 5 % bzw. 10 % für die Jahre 2003, 2004 und 2005 angewandt worden, wegen Schwächen bei der Kontrolle, ob die Anforderungen in Bezug auf die stillgelegten Parzellen eingehalten seien.

70. Im vorliegenden Fall seien pauschale finanzielle Berichtigungen in Höhe von 2 %, 5 % bzw. 10 % angewandt worden, die aus einem sehr kleinen Teil der Gelder des EAGFL berechnet worden seien, die von den dänischen Behörden 2003, 2004 und 2005 an dänische Landwirte verteilt worden seien. Die Kommission bleibt dabei, dass diese Anwendung pauschaler finanzieller Berichtigungen ebenso rechtmäßig wie verhältnismäßig sei.

## 2. Würdigung

71. Vorab ist darauf hinzuweisen, dass das Gericht keine Pflicht zum Mähen statuiert hat, sondern sein Urteil auf die Schlussfolgerung gestützt hat, dass die Kommission ihre Feststellungen wirksam auf einen ernsthaften und berechtigten Zweifel daran gestützt hatte, dass die vom Königreich Dänemark durchgeführten Kontrollen ausreichend gewesen seien, ohne dass der Mitgliedstaat Anhaltspunkte habe liefern können, die seine Argumente zur Zerstreung dieses Zweifels untermauern könnten. Diese Begründung stützt sich auf die Feststellung von mit den nationalen Kontrollen nicht aufgedeckten Unregelmäßigkeiten, insbesondere des Vorhandenseins von Heuballen oder Bauschutt auf bestimmten Parzellen, sowie auf die Anwendung einer ungeeigneten Methode durch die dänischen Behörden.

72. Das Gericht hat diese Begründung auch in Bezug auf die Anwendung der pauschalen Berichtigungen und die Festlegung von deren Höhe angewandt. So ist es in Rn. 168 des angefochtenen Urteils zu dem Ergebnis gekommen, dass „[n]ach alledem ... die Kommission zum einen rechtlich hinreichend einen Umstand bewiesen [hat], der einen ernsthaften und berechtigten Zweifel rechtfertigt, den sie hinsichtlich der wichtigsten vom Königreich Dänemark durchgeführten Kontrollen der stillgelegten Parzellen hatte, und ... sie zum anderen vernünftigerweise zu dem Schluss, dass das Verlustrisiko für den EAGFL bedeutsam war, [hat] kommen und daher ohne Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eine pauschale finanzielle Berichtigung in Höhe von 5 % oder 10 % [hat] anordnen können“.

73. Wie ich bereits festgestellt habe, ist es nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs zwar Sache der Kommission, einen Verstoß gegen die Gemeinschaftsvorschriften nachzuweisen. Ist dieser Nachweis aber erbracht, muss der Mitgliedstaat gegebenenfalls nachweisen, dass der Kommission hinsichtlich der hieraus zu ziehenden finanziellen Konsequenzen ein Irrtum unterlaufen ist<sup>38</sup>. Wie die Kommission zu Recht darauf hinweist, kommt nach dem Dokument Nr. VI/5330/97 vom 23. Dezember 1997<sup>39</sup> eine finanzielle Berichtigung in Betracht, wenn der der Gemeinschaft zugefügte Schaden nicht genau beziffert werden kann<sup>40</sup>.

38 — Urteile Griechenland/Kommission (C-5/03, EU:C:2005:426, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung) und Belgien/Kommission (C-418/06 P, EU:C:2008:247, Rn. 135).

39 — Dokument der Kommission „Leitlinien zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen im Rahmen der Vorbereitung der Entscheidung über den Rechnungsabschluss des EAGFL-Garantie“ (in Rn. 151 des angefochtenen Urteils angeführt).

40 — Urteile Vereinigtes Königreich/Kommission (C-346/00, EU:C:2003:474, Rn. 53) und Belgien/Kommission (EU:C:2008:247, Rn. 136).

74. Hierzu stelle ich fest, dass, wenn die Kommission, anstatt die gesamten von dem Verstoß betroffenen Ausgaben zurückzuweisen, sich um die Aufstellung von Regeln zur Einführung einer differenzierten Behandlung der Fälle von Unregelmäßigkeiten entsprechend dem Ausmaß des Fehlens von Kontrollen und dem Grad des dem EAGFL daraus erwachsenen Risikos bemüht hat, es Sache des Mitgliedstaats ist, nachzuweisen, dass diese Kriterien nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs willkürlich und unbillig sind<sup>41</sup>.

75. Es ist festzustellen, dass das Königreich Dänemark im vorliegenden Fall nicht den Nachweis erbracht hat, dass der maximale Verlust für den EAGFL geringer gewesen wäre als der sich aus der finanziellen Berichtigung ergebende Betrag, sondern wiederholt behauptet, dass sich die Anwendung der finanziellen Berichtigungen nur auf geringfügige und isolierte Unregelmäßigkeiten stütze. Meiner Meinung nach soll mit dieser Argumentation in Wirklichkeit die Methode der Stichprobenkontrollen im Zusammenhang mit dem Rechnungsabschluss des EAGFL in Frage gestellt werden. Jedoch ist bei Fehlen eines Beweises für die Richtigkeit der vom Mitgliedstaat durchgeführten Kontrollen oder der von ihm vorgelegten Zahlen und gegebenenfalls für die Fehlerhaftigkeit der Behauptungen der Kommission oder mangels jedweden Versuchs, einen solchen Beweis zu erbringen, davon auszugehen, dass die angewandten finanziellen Berichtigungen ein geeignetes und verhältnismäßiges Mittel zum Ausgleich des dem EAGFL wegen der Lückenhaftigkeit des dänischen Kontrollsystems entstandenen Verlusts sind.

76. Auch wenn das Königreich Dänemark den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als solchen erst in der mündlichen Verhandlung erwähnt hat, ist dieser Grundsatz bei der Anwendung der finanziellen Berichtigungen natürlich zu beachten, damit diese sich auf das unter Berücksichtigung der Schwere der festgestellten Verstöße tatsächlich Notwendige beschränken<sup>42</sup>.

77. Was den Umfang der finanziellen Berichtigung betrifft, so kann die Kommission nach ständiger Rechtsprechung die Übernahme sämtlicher Ausgaben durch den EAGFL ablehnen, wenn sie feststellt, dass es keine ausreichenden Kontrollmechanismen gibt<sup>43</sup>. *A fortiori* kann nicht behauptet werden, dass die von der Kommission wegen schwerer Mängel der Kontrollmechanismen angeordneten pauschalen Berichtigungen unverhältnismäßig seien. Die Kommission ist nämlich an die von ihr erlassenen Leitlinien gebunden, die sie im vorliegenden Fall korrekt befolgt hat, wie das Gericht im angefochtenen Urteil festgestellt hat<sup>44</sup>.

78. Im vorliegenden Fall kann der geringfügige Umfang der Stichproben – d. h. die Parzellen, auf denen Unregelmäßigkeiten festgestellt wurden und auf deren Grundlage Schlussfolgerungen über die Qualität der Kontrollsysteme und das Ausmaß der Unregelmäßigkeiten gezogen wurden – die Bedeutung des Verstoßes nicht berühren. Die Methode der Stichprobenkontrolle folgt dem Grundsatz „*pars pro toto*“, wonach aus der Qualität als repräsentativ geltender Teile auf das Ganze geschlossen wird. Gleichwohl muss natürlich die Schätzung des quantitativen Ausmaßes der das Ganze betreffenden Unregelmäßigkeiten auf einer Extrapolation beruhen, die aus derartigen Stichproben abgeleitet wird, und nicht auf einer Addition dieser Stichproben.

79. Folglich schlage ich dem Gerichtshof vor, den vierten und den fünften Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.

41 — Urteile Niederlande/Kommission (C-28/94, EU:C:1999:191, Rn. 56), Spanien/Kommission (C-130/99, EU:C:2002:192, Rn. 44), Italien/Kommission (C-242/96, EU:C:1998:452, Rn. 75) und Belgien/Kommission (EU:C:2008:247, Rn. 138).

42 — Vgl. hierzu Rn. 148 des angefochtenen Urteils, in der das Gericht darauf hinweist, dass „der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nach ständiger Rechtsprechung verlangt, dass die Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane nicht die Grenzen dessen überschreiten, was für die Erreichung des verfolgten Ziels angemessen und erforderlich ist“. Urteile Denkavit Nederland (15/83, EU:C:1984:183, Rn. 25) und Air Inter/Kommission (T-260/94, EU:T:1997, Rn. 144).

43 — Urteil Spanien/Kommission (C-349/97, EU:C:2003:251, Rn. 273).

44 — Rn. 152 bis 158 des angefochtenen Urteils.

**V – Ergebnis**

80. Im Ergebnis schlage ich dem Gerichtshof vor,

- das Rechtsmittel zurückzuweisen und dem Königreich Dänemark die Kosten aufzuerlegen und
- den Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.