

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
MARCO DARMON

vom 9. Juni 1992 \*

*Herr Präsident,  
meine Herren Richter!*

1. Das Verfahren zur Vergabe von Mittel durch die Abteilung Ausrichtung des EAGFL (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft) nach der Verordnung (EWG) Nr. 355/77 des Rates vom 15. Februar 1977<sup>1</sup> steht im Mittelpunkt der von der Firma Borelli (Klägerin) erhobenen Klage auf Nichtigerklärung und Schadensersatz.

2. Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (im folgenden: der Fonds) ist in Artikel 40 Absatz 4 EWG-Vertrag vorgesehen und wurde durch die Verordnung Nr. 25 des Rates vom 4. April 1962 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik<sup>2</sup> geschaffen; er ist ein „Teil des Haushalts der Gemeinschaften“<sup>3</sup> und trägt die sich aus dieser Politik ergebenden Ausgaben.

3. Er umfaßt allein zwischen 65 % und 70 % des gesamten allgemeinen Haushalts der Gemeinschaft und ist damit finanziell der bedeutendste der drei Strukturfonds der Gemeinschaft<sup>4</sup>.

\* Originalsprache: Französisch.

1 — Über eine gemeinsame Maßnahme zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse (ABl. L 51, S. 1).

2 — ABl. 1962, 30, S. 991.

3 — Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13).

4 — Vgl. *Jurisclassueur Europe*, fascicule 1330, point 2.

4. Die Abteilung Ausrichtung finanziert die „gemeinsamen Maßnahmen, die ... im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele des Artikels 39 Absatz 1 Buchstabe a des Vertrages beschlossen werden, einschließlich der für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlichen Strukturänderungen“<sup>5</sup>.

5. Diese *gemeinsamen Maßnahmen* werden vom Rat beschlossen. Dieser bestimmt insbesondere über das zu erreichende Ziel und die Art der vorzusehenden Maßnahmen, die Beteiligung des Fonds an dieser gemeinsamen Maßnahme, die wirtschaftlichen und finanziellen Bedingungen und das anwendbare Verfahren<sup>6</sup>.

6. Aufgrund dieses Artikels<sup>7</sup> hat der Rat mit der Verordnung Nr. 355/77 eine gemeinsame Maßnahme eingeführt, um die Bedingungen der Verarbeitung und Vermarktung der Agrarerzeugnisse zu verbessern. Die Interventionen des Fonds waren für eine Dauer von fünf Jahren vorgesehen; die Kosten wurden auf 400 Millionen Rechnungseinheiten veranschlagt<sup>8</sup>.

7. Während die Abteilung Garantie des Fonds alle erstattungsfähigen Ausgaben finanziert, finanziert die Abteilung Ausrichtung nur einen Teil; die Differenz wird von den Begünstigten oder den Mitgliedstaaten

5 — Verordnung Nr. 729/70 des Rates, Artikel 1 Absatz 3.

6 — Ebenda, Artikel 6.

7 — Vgl. Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 355/77.

8 — Vgl. ebenda Artikel 16 Absatz 3.

getragen<sup>9</sup>, was erklärt, daß letztere eng in das Verfahren der Mittelvergabe eingebunden sind<sup>10</sup>.

8. So müssen Anträge auf Zuschüsse aus dem Fonds über den betreffenden Mitgliedstaat eingereicht werden<sup>11</sup> und die Vorhaben von dem Mitgliedstaat befürwortet werden, in dessen Hoheitsgebiet sie durchgeführt werden sollen, um für einen Zuschuß aus dem Fonds in Betracht zu kommen<sup>12</sup>.

9. Im Rahmen dieser gemeinsamen Maßnahme reichte die Klägerin am 16. Dezember 1988 über das zuständige italienische Ministerium beim Fonds einen Antrag auf einen Zuschuß in Höhe von 1 717 500 000 LIT ein, der eine Gesamtinvestition von 6,87 Milliarden LIT für den Bau einer Ölfabrik in Pontedassio betraf.

10. Der Klägerin wurde — obwohl dieser Antrag<sup>13</sup> von den italienischen Behörden zunächst befürwortet worden war — ein Zuschuß aus dem EAGFL für das Jahr 1989 nicht gewährt, da die Finanzmittel gerade in diesem Haushaltsjahr nicht ausreichten<sup>14</sup>.

11. Die Klägerin beantragte die Übertragung ihres Zuschußantrags auf das Haushaltsjahr 1990; diesem Antrag wurde stattgegeben<sup>15</sup>.

12. Die italienischen Behörden änderten ihren ursprünglichen Standpunkt und teilten der Kommission am 19. Januar 1990 mit, daß der Regionalrat der Region Ligurien mit Entscheidung Nr. 109 vom 18. Januar 1990

zum Antrag der Klägerin *ablehnend* Stellung genommen habe<sup>16</sup>.

13. In dieser Entscheidung wurde im wesentlichen festgestellt, daß das Vorhaben nicht den Bedingungen des Artikels 9 der Verordnung Nr. 355/77 entspreche, da Zweifel an der Echtheit der mit den Olivenerzeugern abgeschlossenen Lieferungsverträge bestünden.

14. Nachdem die Kommission von der ablehnenden Stellungnahme Kenntnis genommen hatte, lehnte sie den Zuschußantrag ab und gab dies der Klägerin mit Schreiben Nr. 69915 vom 21. Dezember 1990 bekannt<sup>17</sup>.

15. Mit am 18. März 1991 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangener Klageschrift erhob die Klägerin die folgende „Klage“:

„Klage gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag und hilfsweise Klage auf Schadensersatz aufgrund außervertraglicher Haftung gemäß Artikel 178 und 215 EWG-Vertrag ... gegen — die Kommission ... — die Region Ligurien und den italienischen Staat *auf Nichtigerklärung* der Maßnahme Nr. 69915 der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 21. 12. 90, der Klägerin zugegangen am 10. 1. 91 ..., mit der festgestellt wurde, daß der Zuschuß aus dem EAGFL, Abteilung Ausrichtung, Haushaltsjahr 1990, aufgrund der Verordnung (EWG) Nr. 355/77 für das Vorhaben Nr. 90.41. IT.153.0 nicht gewährt werden könne, da die befürwortende Stellungnahme des Mitgliedstaats, in dessen Hoheitsgebiet das Vorhaben durchgeführt werden soll, zurückgezogen worden sei; sowie aller Verfahrenshandlungen, die zu

9 — Ebenda, Artikel 17 Absatz 2.

10 — Vgl. dritte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 729/70.

11 — Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung Nr. 355/77.

12 — Ebenda, Artikel 13 Absatz 3.

13 — Eingetragen unter der Nummer 90.41. IT.153.0.

14 — Anhang I der Klagebeantwortung.

15 — Ebenda, Anhang II.

16 — Ebenda, Anhänge II, III und IV sowie Dokument 14 des Anhangs zur Klageschrift.

17 — Dokument 4 der Anlage zur Klageschrift.

dieser Maßnahme führten, und demzufolge auf Feststellung des Anspruchs der Klägerin auf Gewährung des vorstehend bezeichneten Zuschusses sowie hilfsweise auf Verurteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zum Schadensersatz wegen vertraglicher<sup>18</sup> Haftung, vorbehaltlich einer Klage gegen die Region Ligurien und den italienischen Staat, und/oder entsprechender Verurteilung der Region Ligurien auf Schadensersatz sowie in jedem Fall Verurteilung der beklagten Stellen zur Tragung der Kosten dieses Rechtsstreits.“

16. Mit Beschluß vom 25. Februar 1992 erklärte der Gerichtshof die Klage für unzulässig, soweit sie sich gegen die Region Ligurien richtet und auf die Nichtigkeitsklärung der nationalen Verfahrenshandlungen zielt, die zur Entscheidung der Kommission geführt haben. Auch hat der Gerichtshof die Kostenentscheidung vorbehalten.

17. Lassen Sie mich nun den Umfang der Ihnen heute vorliegenden Klage eingrenzen. Außer der Nichtigkeitsklärung der Entscheidung der Kommission vom 21. Dezember 1990 und der Feststellung des Anspruchs der Firma Borelli auf die Gewährung des Zuschusses richtet sich die Klage hilfsweise auch auf außervertragliche Haftung der Kommission.

18. In bezug auf die Nichtigkeitsklage beruft sich die Klägerin auf einen Verstoß gegen Artikel 9 der Verordnung Nr. 355/77 bzw. auf dessen fehlerhafte Anwendung sowie auf „Überschreitung von Befugnissen durch Ermessensmißbrauch“, ferner — erstmals in der Klageerwiderung — auf einen Verstoß gegen Artikel 13 in Verbindung mit Artikel 21 der Verordnung Nr. 355/77 bzw. auf die fehlerhafte Anwendung dieser Vorschriften. Lassen Sie mich diese Klagegründe einen nach dem anderen prüfen.

19. In Artikel 9 der Verordnung Nr. 355/77 heißt es:

„(1) Die Vorhaben sollen zur Verbesserung der Lage in den betreffenden Produktionszweigen für landwirtschaftliche Grunderzeugnisse beitragen; sie sollen insbesondere bewirken, daß die Erzeuger, die das landwirtschaftliche Grunderzeugnis produzieren, an den aus den Vorhaben erwachsenden wirtschaftlichen Vorteilen in angemessenem Umfang dauerhaft teilhaben.

(2) Ein Zuschuß aus dem Fonds kann nur dann gewährt werden, wenn der Begünstigte in ausreichendem Umfang nachweist, daß die in Artikel 7 und in Absatz 1 dieses Artikels festgelegten Bedingungen erfüllt sind. Unter anderem können hierfür langfristige Lieferverträge, die mit den Erzeugern des landwirtschaftlichen Grunderzeugnisses zu für sie angemessenen Bedingungen abgeschlossen wurden, berücksichtigt werden.“

20. Die Klägerin ist der Ansicht, ihr Vorhaben erfülle die Bedingungen dieser Vorschrift und hätte vom Regionalrat von Ligurien befürwortet werden müssen, wenn dieser eine bestimmte Anzahl von unstreitig mit Olivenerzeugern abgeschlossenen Lieferungsverträgen — die den Akten als Anlage beiliegen<sup>19</sup> — berücksichtigt hätte.

21. Es liege auch insoweit eine Überschreitung von Befugnissen vor, als der Regionalrat von Ligurien zu Unrecht davon ausgegangen sei, daß die Lieferungsverträge, die fünf Jahre gültig seien und einer jährlichen Bestätigung unterlägen, nicht gewährleisteten, daß die Erzeuger im Sinne von Artikel 9 der Verordnung Nr. 355/77 an den aus dem Vorhaben

18 — Gemeint: außervertraglicher.

19 — Vgl. Klageschrift, S. 5.

erwachsenden wirtschaftlichen Vorteilen dauerhaft teilhätten.

22. Diese Klagegründe betreffen, wie man sieht, nur die Begründung der von den italienischen Behörden abgegebenen Stellungnahme, so daß es sich bei der Handlung, auf die die Klägerin in ihrer Klageschrift mehrmals als angefochtene Handlung Bezug nimmt, nicht um die Entscheidung der Kommission handelt, sondern um die nationale Stellungnahme.

23. Wie Sie in Ihrem Beschluß vom 25. Februar 1992 ausgeführt haben, fällt die Beurteilung der eigentlichen Bedeutung oder der Rechtmäßigkeit einer von nationalen Behörden abgegebenen Stellungnahme nicht in die Zuständigkeit des Gerichtshofes<sup>20</sup>.

24. Die vorgebrachten Rügen können, lassen Sie mich es vorwegnehmen, jedenfalls nicht gegen die Entscheidung der Kommission geltend gemacht werden. Diese machte sich nämlich die Begründung des Regionalrats von Ligurien nicht zu eigen, als sie nach einer Prüfung der materiellen Bedingungen des Artikels 9 den Antrag als unbegründet ablehnte, sondern stützte sich bei der Ablehnung des Antrags *ausschließlich* auf das Fehlen einer gemäß den Bedingungen des Artikels 13 Absatz 3 der Verordnung Nr. 355/77 abzugebenden befürwortenden Stellungnahme des italienischen Staats<sup>21</sup>.

25. Die Klägerin macht erstmals in ihrer Klageerwidern geltend, daß ein Zuschußantrag, der vom betreffenden Mitgliedstaat befürwortet worden sei, den Bedingungen des Artikels 13 Absatz 3 der Verordnung Nr. 355/77 entspreche, auch wenn später im Rahmen einer Übertragung dieses Antrags eine ablehnende Stellungnahme ergehe<sup>22</sup>. Im

Falle gemäß Artikel 21 der Verordnung Nr. 355/77 übertragener Vorhaben könne die vom betreffenden Mitgliedstaat anfänglich gegebene Befürwortung nicht von einer späteren Stellungnahme dieses Staats in Frage gestellt werden. Die Kommission dürfe zwar diese neue Stellungnahme allenfalls bei der Beurteilung der materiellen Begründetheit des Antrags berücksichtigen, nicht aber im Hinblick auf Artikel 13 Absatz 3, dessen Erfordernisse mit der anfänglichen Stellungnahme endgültig erfüllt seien. Im übrigen verlange Artikel 21 nach Übertragung des Antrags keine neue Stellungnahme des betreffenden Mitgliedstaats.

26. Zur Frage der Zulässigkeit dieses Angriffsmittels, die sich im Hinblick auf das Verfahrensstadium stellt, in dem es geltend gemacht wurde, möchte ich nicht Stellung nehmen, da eine solche Auslegung der Artikel 13 und 21 der Verordnung Nr. 355/77, die darauf hinausläuft — wie die Kommission zutreffend dargelegt hat<sup>23</sup> —, auf die Zuschußanträge zwei verschiedene Verfahren anzuwenden, je nachdem, ob sie Gegenstand einer Übertragungsentscheidung gewesen sind oder nicht, unzutreffend ist.

27. Die befürwortende Stellungnahme des betreffenden Mitgliedstaats ist nämlich unabhängig davon eine Bedingung für die Gewährung eines Zuschusses aus dem EAGFL, ob der Antrag Gegenstand einer Übertragungsentscheidung war. Die Weigerung eines Mitgliedstaats, einem Zuschußantrag seine Zustimmung zu erteilen, bedeutet dessen Weigerung, sich an der Finanzierung des geplanten Vorhabens zu beteiligen. Die Beteiligung des Mitgliedstaats an der Finanzierung des Vorhabens ist jedoch eine wesentliche Bedingung für die Zuteilung des Zuschusses. Da der betreffende Mitgliedstaat bei der Einführung, Finanzierung und der

20 — Vgl. in diesem Sinne die Beschlüsse vom 11. März 1981 in der Rechtssache 46/81 (Benvenuto, Slg. 1981, 809) und vom 5. Oktober 1983 in der Rechtssache 142/83 (Nevás, Slg. 1983, 2969).

21 — Vgl. Dokument 4 der Anlage zur Klageschrift.

22 — Vgl. Erwidern, S. 6 und 7.

23 — Gegenerwidern, S. 3.

ordnungsgemäßen Durchführung<sup>24</sup> der von der Verordnung Nr. 355/77 vorgesehenen *gemeinsamen* Maßnahmen mit der Kommission in enger Verbindung steht, kann über seine ablehnende Stellungnahme nicht hinweggegangen werden.

28. Außerdem kann eine vom betreffenden Mitgliedstaat gemäß Artikel 13 Absatz 3 abgegebene Stellungnahme meines Erachtens wie jede Verwaltungshandlung geändert oder widerrufen werden, wenn neue tatsächliche oder rechtliche Gründe dies erfordern. In dieser Hinsicht wird in der ablehnenden Stellungnahme vom 18. Januar 1990 auf Informationen hingewiesen, die dem Regionalrat im Laufe des Verfahrens zugegangen seien; insbesondere sei infolge von der Klägerin vorgelegter neuer Verträge vom Servizio provinciale agroalimentare Imperia eine Untersuchung durchgeführt worden.

29. Diese Stellungnahme bewirkte also sicherlich den Widerruf der vom Regionalrat von Ligurien zunächst abgegebenen befürwortenden Stellungnahme.

30. Die Klägerin macht schließlich geltend, die gemäß Artikel 13 Absatz 3 der Verordnung Nr. 355/77 abgegebene Stellungnahme sei eine vorbereitende oder eine Zwischenhandlung, die nach italienischem Recht nur mit der das Verfahren zur Gewährung von Beihilfen abschließenden Handlung anfechtbar sei, „in der alle im Verlaufe des Verfahrens ergangene Entscheidungen der Organe und Stellen zusammengefaßt sind“<sup>25</sup>. Die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der abschließenden Handlung — der Entscheidung der Kommission — müsse sich demzufolge auch

auf die Rechtmäßigkeit der vorbereitenden Handlungen — insbesondere der nationalen Stellungnahme — beziehen, da sonst Personen, die einen Antrag auf Zuschuß stellten, keinen Rechtsschutz gegen diese Handlungen hätten.

31. Dieses Argument kann zwar nicht überzeugen, gibt jedoch zu einigen Fragen Anlaß. Dazu sei auf die Erfordernisse verwiesen, die mit der Rechtsweggarantie verbunden sind, deren grundlegende Bedeutung für die Rechtsordnung der Gemeinschaft in der Rechtsprechung des Gerichtshofes anerkannt ist<sup>26</sup>. Ein einzelner, der sich durch eine Handlung verletzt sieht, die ihm ein aufgrund der Gemeinschaftsvorschriften bestehendes Recht oder einen Vorteil entzieht, muß diese Handlung anfechten können und über einen umfassenden gerichtlichen Rechtsschutz verfügen.

32. Die nach Artikel 13 Absatz 3 vorgesehene Stellungnahme — an eine ablehnende ist die Kommission, wie vorstehend dargelegt, gebunden — ist jedoch nicht als vorbereitende Handlung anzusehen, die nur mit der endgültigen Entscheidung anfechtbar ist. Es handelt sich um eine *Handlung*, die die Firma, die einen Antrag auf Zuschüsse aus dem Fonds stellt, *endgültig beschwert*, da sie die Kommission an der Gewährung des Zuschusses hindert. Sie muß deshalb als solche einer Rechtmäßigkeitskontrolle unterliegen.

33. Da es sich um eine *nationale* Maßnahme handelt, war nur das nationale Gericht imstande, diese Kontrolle durchzuführen. Die Klägerin müßte vor diesem Gericht Klage erheben. Dieses könnte dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag Vorabentscheidungsfragen nach der Auslegung

24 — Vgl. insbesondere Artikel 19 Absatz 2, Artikel 20 Absatz 1, Artikel 22 Absatz 1 der Verordnung Nr. 355/77. Vgl. auch Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70, wonach die Mitgliedstaaten sich zu vergewissern haben, daß die durch den EAGFL finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind.

25 — S. 9 der Erwiderung.

26 — Urteile vom 15. Mai 1986 in der Rechtssache 222/84 (Johnston, Slg. 1986, 1651) und vom 15. Oktober 1987 in der Rechtssache 222/86 (Heylens, Slg. 1987, 4097).

oder der Gültigkeit gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen vorlegen, soweit es eine Entscheidung darüber zum Erlaß seines Urteils für erforderlich hält<sup>27</sup>. Auch müßte die Klägerin, wenn ihre Klage aufgrund innerstaatlicher Verfahrensvorschriften für unzulässig erklärt wird, beim nationalen Gericht die Frage einer möglichen Verletzung der Rechtsweggarantie aufwerfen.

34. Somit kann sich die Nichtigkeitsklage der Klägerin nicht einmal mittelbar auf die Stellungnahme des Regionalrats von Ligurien beziehen.

35. Da die Entscheidung der Kommission als solche nicht mit einem Rechtsfehler behaftet ist, ist die Nichtigkeitsklage abzuweisen.

36. Mit der Klage auf Schadensersatz beantragt die Klägerin den Ersatz des Schadens, der ihr aufgrund der Entscheidung, ihr den Zuschuß aus dem EAGFL nicht zu gewähren, entstanden ist.

37. Die vorherige Nichtigerklärung der schädigenden Maßnahme ist zwar keine Voraussetzung für eine Schadensersatzklage, da sonst eine Entschädigung ausgeschlossen wäre, wenn die für die Nichtigkeitsklage geltende Frist abgelaufen ist. Sie haben ausgeführt, daß

„... die Schadensersatzklage gemäß Artikel 178 und 215 Absatz 2 EWG-Vertrag als selbständiger Rechtsbehelf mit eigener Funktion geschaffen worden [ist]. Sie unterscheidet sich insbesondere von der Nichtigkeitsklage dadurch, daß sie nicht auf die Aufhebung einer bestimmten Maßnahme gerichtet ist, sondern auf den Ersatz des von einem Gemeinschaftsorgan verursachten Schadens. *Deshalb kann das Vorhandensein einer bestandskräftig gewordenen Einzelfallentscheidung der Zulässigkeit einer solchen Klage nicht entgegenstehen.*“<sup>28</sup>

38. Die Schadensersatzklage ist von der Nichtigkeitsklage unabhängig<sup>29</sup>. Demzufolge bewirkt die Abweisung der Nichtigkeitsklage im vorliegenden Fall nicht als solche schon die Unzulässigkeit der Schadensersatzklage.

39. Unabhängig davon kann die Klägerin der Kommission keinen Fehler vorwerfen, der deren Haftung begründen könnte, da der Zuschuß nicht gewährt werden kann, wenn eine ablehnende nationale Stellungnahme erging.

40. Die Schadensersatzklage ist deshalb als unbegründet abzuweisen.

41. Ich beantrage demzufolge, die vorliegende Klage insgesamt abzuweisen und der Klägerin die gesamten Kosten aufzuerlegen.

27 — Vgl. Beschluß vom 11. März 1981 (Benvenuto, a. a. O.).

28 — Urteil vom 26. Februar 1986 in der Rechtssache 175/84 (Krohn/Kommission, Slg. 1986, 753, Randnr. 32), Hervorhebungen von mir.

29 — Vgl. auch die Urteile vom 2. Dezember 1971 in der Rechtssache 5/71 (Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt/Rat, Slg. 1971, 975, Randnr. 3) und vom 24. Oktober 1973 in der Rechtssache 43/72 (Mercur/Kommission, Slg. 1973, 1055, Randnr. 4).