

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Vierte Kammer)

28. Oktober 2010\*

In der Rechtssache C-367/09

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 234 EG, eingereicht vom Hof van beroep te Antwerpen (Belgien) mit Entscheidung vom 8. September 2009, beim Gerichtshof eingegangen am 14. September 2009, in dem Verfahren

**Belgisch Interventie- en Restitutiebureau**

gegen

**SGS Belgium NV,**

**Firme Derwa NV,**

**Centraal Beheer Achmea NV**

erlässt

\* Verfahrenssprache: Niederländisch.

DER GERICHTSHOF (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J.-C. Bonichot, der Richter K. Schiemann und L. Bay Larsen sowie der Richterinnen C. Toader (Berichterstatterin) und A. Prechal,

Generalanwältin: J. Kokott,  
Kanzler: M. Ferreira, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 17. Juni 2010,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der SGS Belgium NV, vertreten durch M. Storme, avocat,

— der Firma Derwa NV, vertreten durch L. Wysen und J. Gevers, avocats,

— der belgischen Regierung, vertreten durch J.-C. Halleux als Bevollmächtigten im Beistand von P. Bernaerts und E. Vervaeke, advocaten,

- der österreichischen Regierung, vertreten durch E. Riedl als Bevollmächtigten,
  
- der Europäischen Kommission, vertreten durch A. Bouquet und F. Wilman als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 15. Juli 2010

folgendes

### Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 3 sowie der Art. 5 und 7 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 312, S. 1).
  
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen dem Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (Belgische Interventions- und Erstattungsstelle, im Folgenden: BIRB) einerseits und der SGS Belgium NV (im Folgenden: SGS Belgium), einer Kontroll- und Überwachungsgesellschaft, der Firma Derwa NV (im Folgenden: Firma Derwa), einem Ausfuhrunternehmen, und der Centraal Beheer Achmea NV, einer Versicherungsgesellschaft, andererseits über eine Sanktion, die gegen SGS Belgium verhängt

wurde, weil diese es der Firma Derwa ermöglicht hat, unberechtigt eine Ausführerstattung zu erhalten.

## **Rechtlicher Rahmen**

### *Unionsrecht*

Verordnung Nr. 2988/95

- 3 Die Erwägungsgründe 2 bis 5 sowie 7, 8, 10 und 13 der Verordnung Nr. 2988/95 lauten:

„Über die Hälfte der Gemeinschaftsausgaben werden den Empfängern über die Mitgliedstaaten gezahlt.

Die Einzelheiten dieser dezentralen Verwaltung und der Kontrollsysteme werden in ausführlichen Vorschriften geregelt, die sich je nach Bereich der Gemeinschaftspolitik unterscheiden. Es ist jedoch wichtig, in allen Bereichen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu bekämpfen.

Um die Bekämpfung des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften wirksam zu gestalten, muss ein allen Bereichen der Gemeinschaftspolitik gemeinsamer rechtlicher Rahmen festgelegt werden.

Die Verhaltensweisen, die Unregelmäßigkeiten darstellen, sowie die verwaltungsrechtlichen Maßnahmen und die entsprechenden Sanktionen sind im Einklang mit dieser Verordnung in sektorbezogenen Regelungen vorgesehen.

...

Die verwaltungsrechtlichen Sanktionen der Gemeinschaft müssen einen angemessenen Schutz der genannten Interessen gewährleisten. Es sind allgemeine Regeln für diese Sanktionen aufzustellen.

Das Gemeinschaftsrecht sieht verwaltungsrechtliche Sanktionen der Gemeinschaft im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik vor. Derartige Sanktionen sind auch in anderen Bereichen einzuführen.

...

Gemäß dem allgemeinen Erfordernis der Billigkeit und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowie unter Berücksichtigung des Grundsatzes *ne bis in idem* sind unter Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstands und unter Beachtung der Vorschriften der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung geltenden spezifischen

Gemeinschaftsregelungen geeignete Bestimmungen vorzusehen, um eine Kumulierung finanzieller Sanktionen der Gemeinschaft und einzelstaatlicher strafrechtlicher Sanktionen bei ein und derselben Person für dieselbe Tat zu verhindern.

...

Nach dem Gemeinschaftsrecht sind die Kommission und die Mitgliedstaaten verpflichtet, die zweckentsprechende Verwendung der Haushaltsmittel der Gemeinschaften zu überprüfen. Es sind gemeinsame Vorschriften zur Ergänzung der geltenden Regelungen vorzusehen.“

4 Art. 1 dieser Verordnung sieht vor:

„(1) Zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften wird eine Rahmenregelung für einheitliche Kontrollen sowie für verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Sanktionen bei Unregelmäßigkeiten in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht getroffen.

(2) Der Tatbestand der Unregelmäßigkeit ist bei jedem Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers gegeben, die einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaften oder die Haushalte, die von den Gemeinschaften verwaltet werden, bewirkt hat bzw. haben würde, sei es durch die Verminderung oder den Ausfall von

Eigenmitteleinnahmen, die direkt für Rechnung der Gemeinschaften erhoben werden, sei es durch eine ungerechtfertigte Ausgabe.“

5 Art. 2 der Verordnung bestimmt:

„(1) Kontrollen und verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Sanktionen werden eingeführt, soweit sie erforderlich sind, um die ordnungsgemäße Anwendung des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen. Sie müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein, um einen angemessenen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu gewährleisten.

(2) Eine verwaltungsrechtliche Sanktion kann nur verhängt werden, wenn sie in einem Rechtsakt der Gemeinschaften vor dem Zeitpunkt der Unregelmäßigkeit vorgesehen wurde. Bei späterer Änderung der in einer Gemeinschaftsregelung enthaltenen Bestimmungen über verwaltungsrechtliche Sanktionen gelten die weniger strengen Bestimmungen rückwirkend.

(3) In den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts werden Art und Tragweite der verwaltungsrechtlichen Maßnahmen und Sanktionen in dem für die ordnungsgemäße Anwendung der betreffenden Regelung erforderlichen Maß und entsprechend der Art und Schwere der Unregelmäßigkeit, dem gewährten oder erlangten Vorteil und dem Grad des Verschuldens festgelegt.

(4) Vorbehaltlich des anwendbaren Gemeinschaftsrechts unterliegen die Verfahren für die Anwendung der gemeinschaftlichen Kontrollen, Maßnahmen und Sanktionen dem Recht der Mitgliedstaaten.“

6 In Art. 3 Abs. 1 der Verordnung heißt es:

„Die Verjährungsfrist für die Verfolgung beträgt vier Jahre ab Begehung der Unregelmäßigkeit nach Artikel 1 Absatz 1. Jedoch kann in den sektorbezogenen Regelungen eine kürzere Frist vorgesehen werden, die nicht weniger als drei Jahre betragen darf.

...

Die Verfolgungsverjährung wird durch jede der betreffenden Person zur Kenntnis gebrachte Ermittlungs- oder Verfolgungshandlung der zuständigen Behörde unterbrochen. Nach jeder eine Unterbrechung bewirkenden Handlung beginnt die Verjährungsfrist von neuem.

...“

7 Art. 4 der Verordnung Nr. 2988/95, der in Titel II („Verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Sanktionen“) enthalten ist, sieht vor:

„(1) Jede Unregelmäßigkeit bewirkt in der Regel den Entzug des rechtswidrig erlangten Vorteils

— durch Verpflichtung zur Zahlung des geschuldeten oder Rückerstattung des rechtswidrig erhaltenen Geldbetrags;

— durch vollständigen oder teilweisen Verlust der Sicherheit, die für einen Antrag auf Gewährung eines Vorteils oder bei Zahlung eines Vorschusses geleistet wurde.

(2) Die Anwendung der Maßnahmen nach Absatz 1 beschränkt sich auf den Entzug des erlangten Vorteils, zuzüglich — falls dies vorgesehen ist — der Zinsen, die pauschal festgelegt werden können.

(3) Handlungen, die nachgewiesenermaßen die Erlangung eines Vorteils, der den Zielsetzungen der einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften zuwiderläuft, zum Ziel haben, indem künstlich die Voraussetzungen für die Erlangung dieses Vorteils geschaffen werden, haben zur Folge, dass der betreffende Vorteil nicht gewährt bzw. entzogen wird.

(4) Die in diesem Artikel vorgesehenen Maßnahmen stellen keine Sanktionen dar.“

8 Art. 5 Abs. 1 und 2 der Verordnung bestimmt:

„(1) Unregelmäßigkeiten, die vorsätzlich begangen oder durch Fahrlässigkeit verursacht werden, können zu folgenden verwaltungsrechtlichen Sanktionen führen:

a) Zahlung einer Geldbuße;

b) Zahlung eines Betrags, der den rechtswidrig erhaltenen oder hinterzogenen Betrag, gegebenenfalls zuzüglich der Zinsen, übersteigt; dieser zusätzliche Betrag, der nach einem in den Einzelregelungen festzulegenden Prozentsatz zu bestimmen ist, darf die zur Abschreckung unbedingt erforderliche Höhe nicht übersteigen;

- c) vollständiger oder teilweiser Entzug eines nach Gemeinschaftsrecht gewährten Vorteils auch dann, wenn der Wirtschaftsteilnehmer nur einen Teil dieses Vorteils rechtswidrig erlangt hat;

...

- g) weitere ausschließlich wirtschaftliche Sanktionen gleichwertiger Art und Tragweite, wie sie in der vom Rat nach Maßgabe der sektorrelevanten Erfordernisse erlassenen sektorbezogenen Regelungen vorgesehen sind, unter Einhaltung der der Kommission vom Rat übertragenen Durchführungsbefugnisse.

(2) Unbeschadet der Bestimmungen der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung bestehenden sektorbezogenen Regelungen können bei sonstigen Unregelmäßigkeiten nur die in Absatz 1 aufgeführten Sanktionen, die nicht einer strafrechtlichen Sanktion gleichgestellt werden können, verhängt werden, sofern derartige Sanktionen für die korrekte Anwendung der Regelung unerlässlich sind.“

- 9 Art. 7 der Verordnung lautet:

„Verwaltungsrechtliche Maßnahmen oder Sanktionen der Gemeinschaft können gegen die in Artikel 1 genannten Wirtschaftsteilnehmer verhängt werden, d. h. gegen natürliche oder juristische Personen sowie sonstige nach dem einzelstaatlichen Recht anerkannte Rechtssubjekte, die eine Unregelmäßigkeit begangen haben. Sie können auch gegenüber Personen verhängt werden, die an der Begehung einer Unregelmäßigkeit mitgewirkt haben, die für eine Unregelmäßigkeit zu haften haben oder die dafür zu sorgen haben, dass sie nicht begangen wird.“

Verordnung (EWG) Nr. 3665/87

- <sup>10</sup> Art. 11 Abs. 1 und 3 der Verordnung (EWG) Nr. 3665/87 der Kommission vom 27. November 1987 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen (ABl. L 351, S. 1) in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 495/97 der Kommission vom 18. März 1997 (ABl. L 77, S. 12) (im Folgenden: Verordnung Nr. 3665/87) sieht vor:

„(1) Wird festgestellt, dass ein Ausführer eine höhere als die ihm zustehende Erstattung beantragt hat, so entspricht die für die betreffende Ausfuhr geschuldete Erstattung der für die tatsächliche Ausfuhr geltenden Erstattung, vermindert um einen Betrag in Höhe

- a) des halben Unterschieds zwischen der beantragten Erstattung und der für die tatsächliche Ausfuhr geltenden Erstattung,
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- b) des doppelten Unterschieds zwischen der beantragten und der geltenden Erstattung, wenn der Ausführer vorsätzlich falsche Angaben gemacht hat.

...

Die Sanktionen finden unbeschadet zusätzlicher Sanktionen Anwendung, die nach dem nationalen Recht gelten.

...

(3) Unbeschadet der Verpflichtung, gemäß Absatz 1 vierter Unterabsatz einen negativen Betrag zu berücksichtigen, wenn eine Erstattung unrechtmäßig gewährt wird, zahlt der Begünstigte den unrechtmäßig erhaltenen Betrag — einschließlich aller nach Absatz 1 erster Unterabsatz fälligen Sanktionen — ... zurück. ...“

<sup>11</sup> Art. 18 der Verordnung Nr. 3665 bestimmt:

„(1) Der Nachweis der Erfüllung der Zollförmlichkeiten für die Abfertigung zum freien Verkehr erfolgt nach Wahl des Ausführers durch Vorlage eines der folgenden Dokumente:

- a) [d]as jeweilige Zolldokument ...;
  
- b) eine Bescheinigung über die Entladung und Überführung in den freien Verkehr, ausgestellt von einer internationalen Kontroll- und Überwachungsgesellschaft, die von einem Mitgliedstaat zugelassen wurde. Datum und Nummer des Zollpapiers über die Überführung in den freien Verkehr sind auf der Bescheinigung zu vermerken.

(2) Falls der Ausführer trotz geeigneter Schritte das gemäß Absatz 1 Buchstabe a) oder b) gewählte Dokument nicht erhalten kann oder falls Zweifel an der Echtheit des vorgelegten Dokuments bestehen, kann der Nachweis der Erfüllung der Zollförmlichkeiten über die Abfertigung zum freien Verkehr auch als erbracht gelten, wenn eines oder mehrere der nachstehenden Dokumente vorliegen:

...

- c) die Entladungsbescheinigung, ausgestellt von einer internationalen Kontroll- und Überwachungsgesellschaft, die von einem Mitgliedstaat zugelassen wurde. Aus der Bescheinigung muss ferner hervor gehen, dass das Erzeugnis das Hafengebiet verlassen hat oder es zumindest ihres Wissens nicht Gegenstand einer späteren Verladung im Hinblick auf eine Wiederausfuhr war;

...“

### *Nationales Recht*

- <sup>12</sup> Art. 1 des Königlichen Erlasses vom 4. Januar 1985 über die Festlegung der Bedingungen für die Zulassung der Gesellschaften, die mit der Ausstellung von Bescheinigungen über die Entladung von im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik ausgeführten Waren im Bestimmungsland betraut sind (arrêté royal du 4 janvier 1985 fixant les conditions d'agrément des sociétés chargées de la délivrance d'une attestation de déchargement dans le pays de destination de marchandises exportées dans le cadre de la politique agricole commune) (*Moniteur belge* vom 21. Februar 1985, S. 1937) lautet:

„Die Bescheinigungen, mit denen nachgewiesen wird, dass die ausgeführten Waren im Bestimmungsland entladen wurden, können für die Zwecke der gemeinsamen

Agrarpolitik von den zuständigen Stellen nur akzeptiert werden, wenn sie von internationalen Kontroll- und Überwachungsgesellschaften ausgestellt werden, die durch Erlass der für Wirtschafts- und Landwirtschaftsangelegenheiten zuständigen Minister für die Kontrolle und Überwachung zugelassen worden sind.“

<sup>13</sup> Art. 2 Abs. 2 dieses Königlichen Erlasses sieht vor:

„Die Gesellschaft verpflichtet sich,

1. gesamtschuldnerisch mit den anderen Beteiligten, die an den Ausfuhrgeschäften mitwirken oder sonst in diese Geschäfte einbezogen sind, für die finanziellen Folgen der von ihr ausgestellten Bescheinigungen zu haften;
2. den Beamten ... jederzeit Zugang zu ihren Gebäuden zu gewähren und ihnen zu gestatten, in sämtliche Dokumente Einsicht zu nehmen, die die ausgestellten Bescheinigungen betreffen;

...“

<sup>14</sup> Der genannte Königliche Erlass wurde mit dem Königlichen Erlass vom 28. Februar 1999 über die Festlegung der Bedingungen für die Zulassung der Gesellschaften, die für die Ausstellung von Bescheinigungen über die Entladung von im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik ausgeführten Waren und deren Überführung in den freien Verkehr oder über deren Entladung im Bestimmungsland zuständig sind (arrêté royal du 28 février 1999 fixant les conditions d'agrément des sociétés chargées de la délivrance d'une attestation de déchargement et de mise à la consommation ou d'une attestation de déchargement dans le pays de destination, de marchandises exportées dans le cadre de la politique agricole commune) (*Moniteur belge* vom 22. Juni 1999, S. 23534) aufgehoben.

- 15 In Art. 2 § 1 Nr. 2 Buchst. a dieses Königlichen Erlasses heißt es: „Die Gesellschaft verpflichtet sich, a) gesamtschuldnerisch mit den anderen Beteiligten, die an den Ausfuhrgeschäften mitwirken oder sonst in diese Geschäfte einbezogen sind, für die finanziellen Folgen der von ihr ausgestellten Bescheinigungen zu haften“.

### **Ausgangsverfahren und Vorlagefragen**

- 16 Am 6. Juni 1997 verkaufte Firma Derwa einen Posten von 741 144 kg Rindfleisch zur Ausfuhr nach Ägypten und beantragte hierfür beim BIRB Ausfuhrerstattungen. Gegen Sicherheitsleistung erhielt sie daraufhin einen Betrag von 1 407 268,90 Euro im Rahmen der Vorfinanzierungsregelung.
- 17 Um den gesamten Erstattungsbetrag endgültig vereinnahmen zu können, musste Firma Derwa die Einfuhr des fraglichen Postens Fleisch nach Ägypten nachweisen. Das Schiff, das die Ladung Fleisch transportierte, erreichte seinen Bestimmungsort am 19. Juni 1997. Am 10. Februar 1998 übermittelte Firma Derwa dem BIRB eine von SGS Belgium am 4. November 1997 ausgestellte Bescheinigung, in der bestätigt wurde, dass die ägyptischen Zollbehörden die Waren zum freien Verkehr abgefertigt hätten.
- 18 Am 5. Juni 1998 gab das BIRB die von Firma Derwa geleistete Sicherheit frei, und Firma Derwa konnte die fraglichen Ausfuhrerstattungen endgültig vereinnahmen.

- 19 Eine von der Wirtschaftsinspektion des belgischen Wirtschaftsministeriums durchgeführte Untersuchung ergab, dass die SGS Egypt Ltd der SGS Belgium mit Fax vom 24. September 1997 mitgeteilt hatte, dass die betreffenden Waren wegen des von Ägypten erlassenen Verbots der Einfuhr von Rindfleisch aus Belgien nicht nach Ägypten hätten eingeführt werden können.
- 20 Das BIRB übersandte SGS Belgium in Mitteilungen vom 13. August sowie vom 9. und 14. Oktober 1998 Berichte über diese Untersuchung. Mit Schreiben vom 21. April 1999 forderte es SGS Belgium zudem auf, ihm die Zollpapiere vorzulegen, auf deren Grundlage sie die Bescheinigung vom 4. November 1997 ausgestellt hatte.
- 21 Nach der Feststellung, dass SGS Belgium seiner Aufforderung nicht nachgekommen war, zog das BIRB in einem Schreiben vom 5. Februar 2002 an dieses Unternehmen den Schluss, dass die Waren nicht zur Überführung in den freien Verkehr nach Ägypten eingeführt worden seien, und entschied daher, gegen SGS Belgium eine verwaltungsrechtliche Sanktion gemäß Art. 11 der Verordnung Nr. 3665/87 in Höhe von 200 % des Betrags von 1407 268,90 Euro, den Firma Derwa aufgrund der von SGS Belgium ausgestellten Bescheinigung zu Unrecht erhalten hatte, zu verhängen. Außerdem wurde SGS Belgium aufgefordert, einen Betrag in Höhe dieser Erstattung und eine Erhöhung zu zahlen, so dass von SGS Belgium die Zahlung von insgesamt 4 503 260,74 Euro verlangt wurde.
- 22 Mit Schreiben vom 29. April 2002 teilte SGS Belgium dem BIRB mit, eine interne Untersuchung habe ergeben, dass die Waren nur vorläufig nach Ägypten eingeführt und schließlich nach Südafrika ausgeführt worden seien. In einem Schreiben vom 27. Mai 2002 betonte sie jedoch, dass sie unabsichtlich unrichtige Angaben übermittelt habe.

- 23 Mit am 16. September 2003 zugestellter Ladungsschrift erhob das BIRB vor der Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (Gericht erster Instanz von Antwerpen) eine Klage auf Verurteilung von SGS Belgium zu der genannten verwaltungsrechtlichen Sanktion. SGS Belgium verkündete daraufhin Firme Derwa und der Centraal Beheer Achmea NV den Streit zwecks Schadloshaltung.
- 24 Mit Urteil vom 13. Januar 2006 wies die Rechtbank die Klage des BIRB sowie den von SGS Belgium im Rahmen der Streitverkündung gestellten Antrag auf Schadloshaltung als unbegründet ab. Zunächst stellte die Rechtbank fest, dass die in Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 2988/95 vorgesehene Verjährungsfrist von vier Jahren nicht abgelaufen sei, da sie durch das Schreiben des BIRB vom 5. Februar 2002, mit dem dieses die Geldbuße gegen SGS Belgium verhängt habe, im Sinne des Unterabs. 3 der Vorschrift unterbrochen worden sei.
- 25 Allerdings war die Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen der Auffassung, dass die Art. 5 und 7 der Verordnung Nr. 2988/95 keine hinreichende Rechtsgrundlage darstellten, um eine verwaltungsrechtliche Sanktion gegen eine Gesellschaft wie SGS Belgium verhängen zu können. Anders als Art. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 beließen diese Bestimmungen den Mitgliedstaaten einen Ermessensspielraum und enthielten keine Verpflichtung zur Verhängung von Sanktionen. Es sei daher Aufgabe des Unionsgesetzgebers oder der nationalen Gesetzgeber, in sektorbezogenen Regelungen vorzusehen, dass andere Wirtschaftsteilnehmer als der Ausfühler, der Ausfuhrerstattungen erhalten habe, Geldbußen zu zahlen hätten. Sie müssten solche Sanktionen auch definieren. Darüber hinaus enthalte die Verordnung Nr. 3665/87 keine Bestimmung, die es erlaube, gegen Beteiligte an einem Ausfuhrgeschäft Sanktionen wegen Unregelmäßigkeiten zu verhängen, die der Ausfühler begangen habe.
- 26 Das BIRB legte gegen dieses Urteil Berufung beim vorlegenden Gericht ein und machte u. a. geltend, dass SGS Belgium gemäß dem Königlichen Erlass vom 4. Januar 1985 gesamtschuldnerisch mit dem Ausfühler für die finanziellen Folgen der von ihr ausgestellten Bescheinigungen hafte. Da SGS Belgium künstlich die Voraussetzungen dafür geschaffen habe, dass die Ausfuhrerin unberechtigt in den Genuss einer

Ausfuhrerstattung habe kommen können, und da die Fehlerhaftigkeit der ausgestellten Bescheinigung der Ausfuhrerin, Firma Derwa, nicht bekannt gewesen sei und diese nicht fahrlässig gehandelt habe, sei es weder angezeigt gewesen, die Erstattung von Firma Derwa zurückzuverlangen, noch, gegen sie eine verwaltungsrechtliche Sanktion zu verhängen. Zwar gelte die in Art. 11 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 3665/87 vorgesehene Sanktion grundsätzlich nur für den Ausfuhrer, wegen der im nationalen Recht vorgesehenen Mithaftung der Kontroll- und Überwachungsgesellschaft sei es aber möglich, gegen diese als Person, die im Sinne des Art. 7 der Verordnung Nr. 2988/95 für eine Unregelmäßigkeit zu haften habe, gemäß dieser Bestimmung eine Sanktion zu verhängen. Jedenfalls sei SGS Belgium, sollte keine betrügerische Absicht festgestellt werden, zumindest zur Zahlung der in Art. 11 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 3665/87 als Sanktion vorgesehenen Beträge zu verurteilen.

27 SGS Belgium machte u. a. geltend, dass sie, soweit sie zu haften habe, nur gesamtschuldnerisch mit der Ausfuhrerin und dem Versicherer hafte, da die geltend gemachten Beträge von der Ausfuhrerin geschuldet würden und Art. 7 der Verordnung Nr. 2988/95 und Art. 2 Abs. 2 Nr. 1 des Königlichen Erlasses vom 4. Januar 1985 ein Gesamtschuldverhältnis zwischen den an einem Ausfuhrgeschäft Beteiligten begründeten.

28 Unter diesen Umständen hat der Hof van beroep te Antwerpen beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

„1. Haben die Bestimmungen der Art. 5 und 7 der Verordnung Nr. 2988/95 unmittelbare Wirkung in den innerstaatlichen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, ohne dass diese Mitgliedstaaten irgendeinen Beurteilungsspielraum haben und ohne dass die nationalen Behörden Durchführungsmaßnahmen erlassen müssen?

2. Kann eine von dem Mitgliedstaat, in dem die Ausfuhranmeldung angenommen wurde (hier: Königreich Belgien), zugelassene internationale Kontroll- und Überwachungsgesellschaft, die eine unrichtige Entladungsbescheinigung im Sinne von Art. 18 Abs. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 3665/87 ausgestellt hat, als ein Wirtschaftsteilnehmer im Sinne von Art. 1 der Verordnung Nr. 2988/95 oder als Person, die an der Begehung einer Unregelmäßigkeit mitgewirkt hat, die für eine Unregelmäßigkeit zu haften hat oder die dafür zu sorgen hatte, dass sie nicht begangen wird, im Sinne von Art. 7 dieser Verordnung angesehen werden?
  
3. Kann eine Mitteilung eines Untersuchungsberichts der Wirtschaftsinspektion oder ein Schreiben mit der Aufforderung zur Vorlage ergänzender Unterlagen zum Nachweis der Abfertigung zum freien Verkehr oder ein Einschreiben, mit dem eine Sanktion verhängt wird, als Ermittlungs- oder Verfolgungshandlung im Sinne des Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 angesehen werden?“

## **Zu den Vorlagefragen**

### *Zur ersten Frage*

- <sup>29</sup> Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht in Wirklichkeit wissen, ob die Art. 5 und 7 der Verordnung Nr. 2988/95 in der Weise Anwendung finden, dass die verwaltungsrechtlichen Sanktionen im Sinne dieser Verordnung bereits allein auf der Grundlage dieser Bestimmungen verhängt werden können.

- 30 SGS Belgium, Firma Derwa und die österreichische Regierung machen im Wesentlichen geltend, dass die Art. 5 und 7 der Verordnung Nr. 2988/95 keine unmittelbare Wirkung hätten, da verwaltungsrechtliche Sanktionen gegen die verschiedenen Kategorien von Wirtschaftsteilnehmern, die am Verfahren der Kontrolle der Ordnungsgemäßigkeit und Rechtmäßigkeit der aus dem Unionshaushalt gewährten Zahlungen beteiligt seien, nur verhängt werden könnten, wenn zum Zeitpunkt der Begehung der Unregelmäßigkeit sektorbezogene Regelungen der Union in Kraft seien, durch die die Art der Sanktionen und die betreffende Kategorie von Wirtschaftsteilnehmern bestimmt seien. Eine solche sektorbezogene Regelung habe zum Zeitpunkt der im Ausgangsverfahren fraglichen Ausfuhren in Bezug auf die Kontroll- und Überwachungsgesellschaften nicht bestanden.
- 31 Dagegen sind nach Ansicht der belgischen Regierung und der Europäischen Kommission, wenn für eine Kategorie von Wirtschaftsteilnehmern noch keine sektorbezogene Unionsregelung wie die Verordnung Nr. 3665/87 in Bezug auf von Ausfuhrern unrechtmäßig erlangte Erstattungen bestehe, die Art. 5 und 7 der Verordnung Nr. 2988/95 gemäß Art. 288 Abs. 2 AEUV unmittelbar anwendbar, da sie allgemein vorsähen, dass eine verwaltungsrechtliche Sanktion gegen andere Wirtschaftsteilnehmer als den Empfänger der Ausfuhrerstattungen verhängt werden könne.
- 32 Verordnungen haben aufgrund ihrer Rechtsnatur und ihrer Funktion im Rechtsquellen-system des Unionsrechts im Allgemeinen unmittelbare Wirkung in den nationalen Rechtsordnungen, ohne dass nationale Durchführungsmaßnahmen erforderlich wären (vgl. Urteile vom 17. Mai 1972, *Leonesio*, 93/71, Slg. 1972, 287, Randnr. 5, und vom 24. Juni 2004, *Handlbauer*, C-278/02, Slg. 2004, I-6171, Randnr. 25) oder der Unionsgesetzgeber ergänzende Regelungen erlassen müsste.
- 33 Dennoch kann es vorkommen, dass manche Bestimmungen einer Verordnung zu ihrer Durchführung des Erlasses von Durchführungsmaßnahmen bedürfen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. Januar 2001, *Monte Arcosu*, C-403/98, Slg. 2001, I-103, Randnr. 26), entweder durch die Mitgliedstaaten oder durch den Unionsgesetzgeber selbst.

- 34 So verhält es sich beim Schutz der finanziellen Interessen der Union hinsichtlich der verwaltungsrechtlichen Sanktionen, die gegen die in der Verordnung Nr. 2988/95 bezeichneten verschiedenen Kategorien von Handelnden verhängt werden.
- 35 In Bezug auf die Unregelmäßigkeiten, die vorsätzlich begangen oder durch Fahrlässigkeit verursacht werden, sieht Art. 5 dieser Verordnung nämlich lediglich vor, dass diese zu bestimmten der in diesem Artikel aufgeführten verwaltungsrechtlichen Sanktionen führen „können“, während in Bezug auf die Kategorien von Handelnden, gegen die diese Sanktionen verhängt werden können, Art. 7 der Verordnung vorsieht, dass die Sanktionen nicht nur gegen die Wirtschaftsteilnehmer, die die Unregelmäßigkeit begangen haben, sondern auch gegen Personen verhängt werden „können“, die an der Begehung der Unregelmäßigkeit mitgewirkt haben, die für die Unregelmäßigkeit zu haften haben oder die dafür zu sorgen haben, dass sie nicht begangen wird.
- 36 Es ist daher festzustellen, dass diese Bestimmungen lediglich allgemeine Regeln für Kontrollen und Sanktionen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft aufstellen (vgl. Urteil vom 13. März 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening, C-383/06 bis C-385/06, Slg. 2008, I-1561, Randnr. 39). Insbesondere legen sie weder genau fest, welche der in Art. 5 der Verordnung Nr. 2988/95 aufgeführten Sanktionen im Fall einer Unregelmäßigkeit, die die finanziellen Interessen der Union beeinträchtigt, anzuwenden ist, noch, gegen welche Kategorie von Handelnden sie zu verhängen ist.
- 37 Zudem ist es zum einen nach Art. 2 der Verordnung Nr. 2988/95, insbesondere seinem Abs. 3, in Verbindung mit den Erwägungsgründen 5 und 8 der Verordnung Aufgabe des Unionsgesetzgebers, sektorbezogene Regelungen vorzusehen, mit denen verwaltungsrechtliche Sanktionen wie diejenigen, die beim Erlass der Verordnung im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik bereits bestanden, eingeführt werden. Wie sich außerdem aus dem siebten Erwägungsgrund der Verordnung ergibt, sollen mit

dieser Verordnung allgemeine Regeln für derartige sektorbezogene Regelungen aufgestellt werden.

- 38 Zum anderen unterliegen die Verfahren für die Anwendung der nach dem anwendbaren Unionsrecht vorgesehenen Kontrollen, Maßnahmen und verwaltungsrechtlichen Sanktionen nach Art. 2 Abs. 4 der Verordnung Nr. 2988/95, vorbehaltlich dieses Unionsrechts, dem Recht der Mitgliedstaaten.
- 39 Im Übrigen sieht Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2988/95 zwar vor, dass eine verwaltungsrechtliche Sanktion nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen nur verhängt werden kann, wenn sie in einem Rechtsakt der Union vor dem Zeitpunkt der Unregelmäßigkeit vorgesehen wurde.
- 40 Die Mitgliedstaaten müssen jedoch nach Art. 325 AEUV zur Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten, die gleichen Maßnahmen ergreifen, die sie auch zur Bekämpfung von Betrügereien ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten. Hat der Unionsgesetzgeber keine sektorbezogene Regelung erlassen, um die finanziellen Interessen der Union vor dem Verhalten bestimmter Wirtschaftsteilnehmer zu schützen, sind die Mitgliedstaaten daher unter Berücksichtigung der mit der Verordnung Nr. 2988/95 verfolgten Ziele berechtigt, in diesem Bereich Bestimmungen gegen die betreffenden Wirtschaftsteilnehmer aufrechtzuerhalten oder zu erlassen, sofern sich diese Bestimmungen als zur Bekämpfung von Betrügereien notwendig erweisen und die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts, insbesondere den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, sowie die in der Verordnung Nr. 2988/95 festgelegten allgemeinen Regeln und möglicherweise in Bezug auf andere Wirtschaftsteilnehmer bestehende sektorbezogene Regelungen der Union beachten.

- 41 Enthält nämlich eine unionsrechtliche Regelung keine besondere Vorschrift, die für den Fall eines Verstoßes gegen die Regelung eine Sanktion vorsieht, oder sieht sie vor, dass bei einem Verstoß gegen das Unionsrecht bestimmte Sanktionen verhängt werden können, ohne die Sanktionen, die die Mitgliedstaaten verhängen können, abschließend festzulegen, verpflichtet Art. 4 Abs. 3 AEUV die Mitgliedstaaten, alle wirksamen Maßnahmen zu ergreifen, um Verhaltensweisen zu ahnden, die die finanziellen Interessen der Union verletzen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. September 1989, *Kommission/Griechenland*, 68/88, Slg. 1989, 2965, Randnr. 23, und vom 8. Juli 1999, *Nunes und de Matos*, C-186/98, Slg. 1999, I-4883, Randnrn. 12 und 14).
- 42 Darüber hinaus wäre es unvereinbar mit den Zielen des Art. 325 AEUV, der sowohl die Union als auch ihre Mitglieder verpflichtet, Betrugereien und Unregelmäßigkeiten zu bekämpfen, die die finanziellen Interessen der Union beeinträchtigen, das Vorgehen der Mitgliedstaaten gegen eine Kategorie von Handelnden zu beschränken, für die auf Unionsebene noch keine sektorbezogene Regelung besteht. Für einen effektiven Schutz der finanziellen Interessen der Union ist es nämlich unabdingbar, dass die Abschreckung und die Bekämpfung von Betrugereien und anderen Unregelmäßigkeiten auf allen Ebenen erfolgen, auf denen diese Interessen durch solche Phänomene beeinträchtigt werden können, insbesondere da in diese bekämpften Phänomene häufig Handelnde auf verschiedenen Ebenen verwickelt sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Juli 2003, *Kommission/EIB*, C-15/00, Slg. 2003, I-7281, Randnr. 135). Dies gilt auch in Bezug auf die Rolle, die die Gesellschaften zur Kontrolle und Überwachung der Ordnungsmäßigkeit der Zahlung von Ausfuhrerstattungen spielen.
- 43 Angesichts der vorstehenden Erwägungen ist auf die erste Frage zu antworten, dass die Art. 5 und 7 der Verordnung Nr. 2988/95 nicht in der Weise Anwendung finden, dass eine verwaltungsrechtliche Sanktion bereits allein auf der Grundlage dieser Bestimmungen verhängt werden kann, da die Anwendung einer verwaltungsrechtlichen Sanktion gegenüber einer Kategorie von Personen im Rahmen des Schutzes der finanziellen Interessen der Union voraussetzt, dass vor der Begehung der fraglichen Unregelmäßigkeit entweder der Unionsgesetzgeber eine sektorbezogene Regelung erlassen hat, die eine solche Sanktion und die Bedingungen für ihre Anwendung gegenüber dieser Kategorie von Personen festlegt, oder, wenn eine solche Regelung der Union noch nicht besteht, im Recht des Mitgliedstaats, in dem diese

Unregelmäßigkeit begangen wurde, die Verhängung einer verwaltungsrechtlichen Sanktion gegen die betreffende Kategorie von Personen vorgesehen ist.

*Zur zweiten Frage*

- 44 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 7 der Verordnung Nr. 2988/95 unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens, wo die sektorbezogene Regelung der Union noch nicht die Verpflichtung der Mitgliedstaaten enthielt, wirksame Sanktionen für die Fälle vorzusehen, in denen eine von einem Mitgliedstaat zugelassene internationale Kontroll- und Überwachungsgesellschaft falsche Bescheinigungen ausgestellt hat, den Mitgliedstaaten verbietet, auf der Grundlage nationaler Maßnahmen gegen diese Gesellschaft als Person, die im Sinne dieser Bestimmung „an der Begehung einer Unregelmäßigkeit mitgewirkt hat“ oder für diese „zu haften hat“ oder aber „dafür zu sorgen hat, dass sie nicht begangen wird“, eine Sanktion zu verhängen.
- 45 Stellt eine von einem Mitgliedstaat zugelassene internationale Kontroll- und Überwachungsgesellschaft eine falsche Bescheinigung über die Entladung und Überführung in den freien Verkehr im Sinne des Art. 18 der Verordnung Nr. 3665/87 aus, die es einem Ausfühler erlaubt, unrechtmäßig eine Ausfuhrerstattung zu erhalten, kann sie als Person, die „an der Begehung einer Unregelmäßigkeit mitgewirkt hat“, im Sinne des Art. 7 der Verordnung Nr. 2988/95 angesehen werden, so dass gegen sie verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Sanktionen im Sinne dieser Verordnung verhängt werden können. Eine solche Gesellschaft kann auch als Person, die für die Unregelmäßigkeit zu haften hat, im Sinne dieser Bestimmung angesehen werden,

wenn das nationale Recht eine Haftung dieser Gesellschaft für die finanziellen Folgen vorsieht, die sich aus den von ihr ausgestellten Bescheinigungen ergeben.

- 46 Wie in Randnr. 43 des vorliegenden Urteils festgestellt, setzt die Verhängung einer solchen Sanktion jedoch voraus, dass in einer sektorbezogenen Regelung der Union oder — in Ermangelung einer solchen Regelung — in einer nationalen Regelung die Verhängung einer verwaltungsrechtlichen Sanktion gegen diese Kategorie von Handelnden vorgesehen ist.
- 47 Zum Zeitpunkt der im Ausgangsverfahren fraglichen Einfuhren enthielt das Unionsrecht keine sektorbezogene Regelung im Sinne der Verordnung Nr. 2988/95, die speziell die Sanktionen für die Beeinträchtigungen der finanziellen Interessen der Union bestimmt hätte, die sich aus von solchen Kontroll- und Überwachungsgesellschaften ausgestellten falschen Bescheinigungen über die Entladung und Überführung in den freien Verkehr ergeben.
- 48 Erst seit dem Erlass der Verordnung (EG) Nr. 1253/2002 der Kommission vom 11. Juli 2002 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 800/1999 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen (ABl. L 183, S. 12) bestimmt nämlich ein neuer Art. 16c der Verordnung Nr. 800/1999, dass „[d]ie Mitgliedstaaten, die internationale Kontroll- und Überwachungsgesellschaften zugelassen haben, ... für den Fall, dass eine zugelassene Gesellschaft unrichtige Bescheinigungen ausstellt, ein System wirksamer Sanktionen vor[sehen]“.
- 49 Dagegen enthielt Art. 11 der Verordnung Nr. 3665/87 genaue Regeln für die Rückforderung von Ausfuhrerstattungen von einem Ausführer, der solche Erstattungen unrechtmäßig erhalten hat, verbunden — insbesondere wenn der Ausführer einen solchen unrechtmäßigen Vorteil durch vorsätzlich falsche Angaben erlangt hat — mit der Verhängung einer Sanktion und zusätzlichen Sanktionen, die das nationale Recht vorsehen kann. Folglich stellt sich im Ausgangsverfahren die Frage, ob die nationalen

Behörden darauf verzichten konnten, die Erstattung vom Ausführer zurückzufordern und gegen ihn eine verwaltungsrechtliche Sanktion zu verhängen, und sich stattdessen an die Kontroll- und Überwachungsgesellschaft wenden durften, die nach nationalem Recht gesamtschuldnerisch für die finanziellen Folgen haftet, die sich aus den von ihr ausgestellten Bescheinigungen ergeben.

- 50 In Bezug auf Beihilfen, die aus dem Unionshaushalt im Rahmen von Strukturfonds und der gemeinsamen Agrarpolitik gewährt werden, hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass die Ausübung eines Ermessens seitens des Mitgliedstaats hinsichtlich der Frage, ob die Rückforderung der zu Unrecht oder vorschriftswidrig gewährten Beihilfen zweckmäßig ist, mit der den nationalen Behörden durch die einschlägige Unionsregelung auferlegten Verpflichtung zur Wiedereinzahlung der zu Unrecht oder vorschriftswidrig ausgezahlten Beihilfen unvereinbar wäre (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. September 1983, *Deutsche Milchkontor u. a.*, 205/82 bis 215/82, Slg. 1983, 2633, Randnr. 22, und *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening*, Randnr. 38).
- 51 Das Gleiche gilt grundsätzlich für die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Erstattungen, die die Ausführer unrechtmäßig erhalten haben, von diesen zurückzufordern, die in Art. 11 der Verordnung Nr. 3665/87 vorgesehen und mit der in Art. 11 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. a oder b vorgesehenen Sanktion und mit vom nationalen Recht gegebenenfalls vorgesehenen zusätzlichen Sanktionen verbunden ist.
- 52 Vor dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1253/2002 waren die Mitgliedstaaten zwar nicht verpflichtet, für den Fall, dass ein Ausführer unrechtmäßig Erstattungen erhalten hat, Sanktionen gegen die Kontroll- und Überwachungsgesellschaft vorzusehen, die eine falsche Bescheinigung ausgestellt hat. Wie in Randnr. 40 des vorliegenden Urteils festgestellt, hinderte dies die Mitgliedstaaten jedoch nicht daran, im Rahmen des Schutzes der finanziellen Interessen der Union nationale Bestimmungen aufrechtzuerhalten oder zu erlassen, die die Verhängung verwaltungsrechtlicher Sanktionen gegen diese Kategorie von Handelnden vorsehen, denen der Unionsgesetzgeber

die Aufgabe übertragen hat, bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit von Ausführungsgeschäften mitzuwirken, für die Erstattungen aus dem Unionshaushalt gewährt werden. Somit nahmen derartige Maßnahmen lediglich die Verpflichtung vorweg, die für die Mitgliedstaaten nunmehr gemäß Art. 16c der Verordnung (EG) Nr. 800/1999 der Kommission vom 15. April 1999 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen (ABl. L 102, S. 11) in der durch die Verordnung Nr. 1253/2002 geänderten Fassung besteht.

- 53 Daraus folgt, dass die Mitgliedstaaten unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens und unter dem Vorbehalt, dass das vorlegende Gericht feststellt, dass der in seinem Vorabentscheidungsersuchen genannte Königliche Erlass vom 4. Januar 1985 Anwendung findet, in Ermangelung einer zeitlich auf die Kontroll- und Überwachungsgesellschaften anwendbaren sektorbezogenen Regelung der Union vorsehen durften, dass solche Gesellschaften als Personen, die an der Begehung einer Unregelmäßigkeit mitgewirkt haben oder für diese zu haften haben, gemeinsam mit dem Ausführer gesamtschuldnerisch für die finanziellen Folgen haften, die sich daraus ergeben, dass sie Bescheinigungen über die Entladung und die Überführung in den freien Verkehr ausgestellt haben, die es dem Ausführer ermöglicht haben, unrechtmäßig Ausfuhrerstattungen zum Nachteil des Unionshaushalts zu erhalten.
- 54 Im Ausgangsverfahren wollen die nationalen Behörden aber offenbar zum einen von SGS Belgium den Betrag der nicht geschuldeten Erstattung zurückfordern und zum anderen gegen sie die in Art. 11 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 3665/87 vorgesehenen und normalerweise auf den Ausführer anzuwendenden verwaltungsrechtlichen Sanktionen verhängen; hierzu berufen sie sich auf die unmittelbare Wirkung des Art. 7 der Verordnung Nr. 2988/95 und die nach nationalem Recht bestehende gesamtschuldnerische Haftung einer solchen Gesellschaft und des Ausführers. Das BIRB ist insbesondere der Ansicht, die in Art. 11 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 3665/87 vorgesehene Voraussetzung für die Verhängung der Sanktion könne aufgrund der Tatsache, dass die im Ausgangsverfahren verklagte Kontroll- und Überwachungsgesellschaft vorsätzlich eine unzutreffende

Bescheinigung ausgestellt habe, als erfüllt angesehen werden. Hilfsweise trägt das BIRB vor dem vorlegenden Gericht allerdings auch vor, dass SGS, sollte keine betrügerische Absicht festgestellt werden, zur Zahlung der in Art. 11 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. a dieser Verordnung vorgesehenen Sanktion zu verurteilen sei.

- 55 Die unrechtmäßig erlangte Erstattung muss, wie in Randnr. 51 des vorliegenden Urteils festgestellt, von dem Ausführer zurückgefordert werden, der zu Unrecht in den Genuss dieser Erstattung gekommen ist.
- 56 Die nach Art. 11 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. b der Verordnung vorgesehene Sanktion kann nur angewandt werden, wenn „der Ausführer vorsätzlich falsche Angaben gemacht hat“. Somit hat der Unionsgesetzgeber ausdrücklich vorgesehen, dass diese Anwendungsvoraussetzung in der Person des Ausführers erfüllt sein muss.
- 57 Erweist sich im Ausgangsverfahren, dass der Ausführer nicht wusste, dass die Kontroll- und Überwachungsgesellschaft die Bescheinigung über die Überführung in den freien Verkehr vorsätzlich fehlerhaft ausgestellt hat, was das vorlegende Gericht zu prüfen haben wird, kann somit nicht davon ausgegangen werden, dass der Ausführer im Sinne des Art. 11 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 3665/87 vorsätzlich falsche Angaben gemacht hat, so dass die in dieser Bestimmung vorgesehene Sanktion weder gegen den Ausführer noch — nach einer nationalen Vorschrift über die gesamtschuldnerische Haftung — gegen die Kontroll- und Überwachungsgesellschaft verhängt werden kann.

- 58 Dagegen könnte in diesem Fall die in Art. 11 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 3665/87 vorgesehene Sanktion Anwendung finden. Diese ist nämlich selbst dann anwendbar, wenn den Ausführer kein Verschulden trifft (vgl. Urteil vom 24. April 2008, AOB Reuter, C-143/07, Slg. 2008, I-3171, Randnr. 17).
- 59 Grundsätzlich sind nur Wirtschaftsteilnehmer, die eine Ausfuhrerstattung beantragt haben, einer solchen Sanktion ausgesetzt, wenn sich die zur Begründung ihres Antrags gemachten Angaben als falsch erweisen. Da tatsächlich die Gefahr besteht, dass der Ausführer, der oft das letzte Glied in einer Kette von Käufern und Wiederverkäufern ist, sich der Verantwortung für die Unrichtigkeit seiner Erklärung, die u. U. auf einem Irrtum, einer Sorgfaltswidrigkeit oder einem Betrug an einer früheren Stelle dieser Kette beruht, entziehen könnte, macht Art. 11 der Verordnung Nr. 3665/87 ihn unter Androhung von Sanktionen für die Richtigkeit seiner Erklärung verantwortlich (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. Juli 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Slg. 2002, I-6453, Randnrn. 42, 61 und 62). Der Ausführer kann seine Vertragspartner nämlich frei wählen; es ist seine Sache, geeignete Vorkehrungen zu treffen, indem er entsprechende Klauseln in die Verträge aufnimmt, die er mit ihnen schließt, oder eine besondere Versicherung abschließt (Urteil AOB Reuter, Randnr. 36).
- 60 Erhält der Ausführer jedoch eine Ausfuhrerstattung aufgrund einer Bescheinigung über die Überführung in den freien Verkehr, die nach den Vorschriften des Unionsrechts von einer internationalen Kontroll- und Überwachungsgesellschaft ausgestellt sein muss, und erweist sich, dass diese Gesellschaft ohne Wissen des Ausführers eine falsche Bescheinigung ausgestellt hat, so dass der Versicherer, der die mit dem Ausfuhrgeschäft einhergehenden Risiken deckt, einen durch die Nichtdurchführung dieses Geschäfts entstandenen Verlust nicht ersetzen muss, hindert Art. 11 der Verordnung Nr. 3665/87 die nationale Behörde nicht daran, aufgrund einer nationalen Bestimmung, die eine gesamtschuldnerische Haftung der internationalen Kontroll- und Überwachungsgesellschaft für die finanziellen Folgen vorsieht, die sich aus den von ihr ausgestellten Bescheinigungen ergeben, von dieser Gesellschaft die Beträge

zurückzufordern, die aus der Anwendung der in Art. 11 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 3665/87 vorgesehenen Sanktion auf den Ausführer resultieren.

- <sup>61</sup> Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass eine Sanktion, selbst wenn sie keinen strafrechtlichen Charakter besitzt, nur dann verhängt werden darf, wenn sie auf einer klaren und unzweideutigen Rechtsgrundlage beruht (vgl. Urteile vom 14. Dezember 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, Slg. 2000, I-11569, Randnr. 56, Käserei Champignon Hofmeister, Randnr. 52, und vom 6. April 2006, ED & F Man Sugar, C-274/04, Slg. 2006, I-3269, Randnr. 15).
- <sup>62</sup> Angesichts der vorstehenden Erwägungen ist auf die zweite Frage zu antworten, dass Art. 7 der Verordnung Nr. 2988/95 unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens, wo die sektorbezogene Regelung der Union noch nicht die Verpflichtung der Mitgliedstaaten enthielt, wirksame Sanktionen für die Fälle vorzusehen, in denen eine von einem Mitgliedstaat zugelassene internationale Kontroll- und Überwachungsgesellschaft falsche Bescheinigungen ausgestellt hat, den Mitgliedstaaten nicht verbietet, gegen diese Gesellschaft als Person, die im Sinne dieser Bestimmung „an der Begehung einer Unregelmäßigkeit mitgewirkt hat“ oder für diese „zu haften hat“ oder aber „dafür zu sorgen hat, dass sie nicht begangen wird“, eine Sanktion zu verhängen, sofern die Anwendung dieser Sanktion auf einer klaren und unzweideutigen Rechtsgrundlage beruht, was das vorliegende Gericht zu prüfen haben wird.

### *Zur dritten Frage*

- <sup>63</sup> Mit seiner dritten Frage möchte das vorliegende Gericht wissen, ob die Übermittlung eines Untersuchungsberichts, aus dem eine Unregelmäßigkeit im Zusammenhang

mit einem Ausfuhrgeschäft hervorgeht, an eine internationale Kontroll- und Überwachungsgesellschaft, die eine Bescheinigung über die Überführung in den freien Verkehr für dieses Ausfuhrgeschäft ausgestellt hat, die an diese Gesellschaft gerichtete Aufforderung, ergänzende Unterlagen zum Nachweis der tatsächlichen Abfertigung zum freien Verkehr vorzulegen, und die Übersendung eines Einschreibens, mit dem gegen die Gesellschaft eine Sanktion wegen der Mitwirkung an einer Unregelmäßigkeit verhängt wird, der betreffenden Person zur Kenntnis gebrachte Ermittlungs- oder Verfolgungshandlungen im Sinne des Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 darstellen.

- 64 Unter den Umständen des Ausgangsverfahrens steht den Mitgliedstaaten in Ermangelung einer sektorbezogenen Regelung der Union, die die Anwendung von Sanktionen auf internationale Kontroll- und Überwachungsgesellschaften vorschreibt, die an einer Unregelmäßigkeit zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union mitgewirkt haben, die Anwendung der in Art. 11 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 3665/87 vorgesehenen Sanktion auf eine solche Gesellschaft aufgrund einer im nationalen Recht vorgesehenen gesamtschuldnerischen Haftung dieser Gesellschaft und des Ausführers im Rahmen ihrer Politik der Betrugsbekämpfung frei und fällt in ihre Zuständigkeit. Die Mitgliedstaaten müssen in diesem Fall jedoch die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts sowie die in der Verordnung Nr. 2988/95 festgelegten allgemeinen Regeln und die u. U. auf andere Handelnde anwendbaren sektorbezogenen Regelungen der Union beachten.
- 65 Entschließt sich eine nationale Behörde, aufgrund einer im nationalen Recht vorgesehenen gesamtschuldnerischen Haftung der Kontroll- und Überwachungsgesellschaft und des Ausführers eine solche Sanktion gegen diese Gesellschaft zu verhängen, bewegt sie sich somit innerhalb des Anwendungsbereichs der Verordnung Nr. 2988/95.
- 66 Da die Verordnung Nr. 3665/87 die Verjährung der Rückforderung unrechtmäßig erhaltener Ausfuhrerstattungen nicht regelt, ist auf Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 der

Verordnung Nr. 2988/95 zurückzugreifen (Urteil vom 15. Januar 2009, Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, Slg. 2009, I-91, Randnr. 16), da diese Bestimmung in den Mitgliedstaaten, und zwar auch im Bereich der Ausfuhrerstattungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse, unmittelbar anwendbar ist, wenn nicht eine sektorbezogene Unionsregelung eine kürzere Frist, die jedoch nicht weniger als drei Jahre betragen darf, oder eine nationale Rechtsvorschrift eine längere Verjährungsfrist vorsieht (Urteil Handlbauer, Randnr. 35).

- 67 Nach Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 wird die Verfolgungsverjährung durch jede der betreffenden Person zur Kenntnis gebrachte Ermittlungs- oder Verfolgungshandlung der zuständigen Behörde unterbrochen. Zudem beginnt die Verjährungsfrist nach jeder eine Unterbrechung bewirkenden Handlung von Neuem.
- 68 Die Verjährungsfristen erfüllen allgemein den Zweck, Rechtssicherheit zu gewährleisten. Dieser Zweck würde nicht vollständig erfüllt, wenn der Lauf der Verjährungsfrist des Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2988/95 durch jede allgemeine Prüfungshandlung der nationalen Behörden auch ohne Zusammenhang mit dem Verdacht von Unregelmäßigkeiten in Bezug auf hinreichend genau bestimmte Geschäfte unterbrochen werden könnte (vgl. Urteil Handlbauer, Randnr. 40).
- 69 Übermitteln die nationalen Behörden einer Person jedoch Berichte, aus denen eine Unregelmäßigkeit hervorgeht, an der diese Person im Zusammenhang mit einem bestimmten Ausfuhrgeschäft mitgewirkt haben soll, fordern sie von ihr ergänzende Informationen zu diesem Geschäft oder verhängen sie im Zusammenhang mit diesem Geschäft eine Sanktion gegen sie, nehmen sie hinreichend bestimmte

Ermittlungs- oder Verfolgungshandlungen im Sinne des Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 vor.

- 70 Daher ist auf die dritte Frage zu antworten, dass unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens die Übermittlung eines Untersuchungsberichts, aus dem eine Unregelmäßigkeit im Zusammenhang mit einem bestimmten Ausfuhrgeschäft hervorgeht, an eine internationale Kontroll- und Überwachungsgesellschaft, die eine Bescheinigung über die Überführung in den freien Verkehr für dieses Ausfuhrgeschäft ausgestellt hat, die an diese Gesellschaft gerichtete Aufforderung, ergänzende Unterlagen zum Nachweis der tatsächlichen Abfertigung zum freien Verkehr vorzulegen, und die Übersendung eines Einschreibens, mit dem gegen die Gesellschaft eine Sanktion wegen der Mitwirkung an einer Unregelmäßigkeit im Sinne des Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2988/95 verhängt wird, hinreichend bestimmte, der betreffenden Person zur Kenntnis gebrachte Ermittlungs- oder Verfolgungshandlungen darstellen, die die Verfolgungsverjährung im Sinne des Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 unterbrechen.

## **Kosten**

- 71 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Vierte Kammer) für Recht erkannt:

- 1. Die Art. 5 und 7 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften finden nicht in der Weise Anwendung, dass eine verwaltungsrechtliche Sanktion bereits allein auf der Grundlage dieser Bestimmungen verhängt werden kann, da die Anwendung einer verwaltungsrechtlichen Sanktion gegenüber einer Kategorie von Personen im Rahmen des Schutzes der finanziellen Interessen der Union voraussetzt, dass vor der Begehung der fraglichen Unregelmäßigkeit entweder der Unionsgesetzgeber eine sektorbezogene Regelung erlassen hat, die eine solche Sanktion und die Bedingungen für ihre Anwendung gegenüber dieser Kategorie von Personen festlegt, oder, wenn eine solche Regelung der Union noch nicht besteht, im Recht des Mitgliedstaats, in dem diese Unregelmäßigkeit begangen wurde, die Verhängung einer verwaltungsrechtlichen Sanktion gegen die betreffende Kategorie von Personen vorgesehen ist.**
  
- 2. Unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens, wo die sektorbezogene Regelung der Union noch keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten enthielt, wirksame Sanktionen für die Fälle vorzusehen, in denen eine von einem Mitgliedstaat zugelassene internationale Kontroll- und Überwachungsgesellschaft falsche Bescheinigungen ausgestellt hat, verbietet Art. 7 der Verordnung Nr. 2988/95 den Mitgliedstaaten nicht, gegen diese Gesellschaft als Person, die im Sinne dieser Bestimmung „an der Begehung einer Unregelmäßigkeit mitgewirkt hat“ oder für diese „zu haften hat“ oder aber „dafür zu sorgen hat, dass sie nicht begangen wird“, eine Sanktion zu verhängen, sofern die Anwendung dieser Sanktion auf einer klaren und unzweideutigen Rechtsgrundlage beruht, was das vorlegende Gericht zu prüfen haben wird.**
  
- 3. Unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens stellen die Übermittlung eines Untersuchungsberichts, aus dem eine Unregelmäßigkeit im**

**Zusammenhang mit einem bestimmten Ausführungsgeschäft hervorgeht, an eine internationale Kontroll- und Überwachungsgesellschaft, die eine Bescheinigung über die Überführung in den freien Verkehr für dieses Ausführungsgeschäft ausgestellt hat, die an diese Gesellschaft gerichtete Aufforderung, ergänzende Unterlagen zum Nachweis der tatsächlichen Abfertigung zum freien Verkehr vorzulegen, und die Übersendung eines Einschreibens, mit dem gegen die Gesellschaft eine Sanktion wegen der Mitwirkung an einer Unregelmäßigkeit im Sinne des Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2988/95 verhängt wird, hinreichend bestimmte, der betreffenden Person zur Kenntnis gebrachte Ermittlungs- oder Verfolgungshandlungen dar, die die Verfolgungsverjährung im Sinne des Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 unterbrechen.**

Unterschriften