



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

16. Juli 2020*

„Rechtsmittel – Schiedsklausel – Im Rahmen des spezifischen Programms ‚Ziviljustiz‘ für den Zeitraum 2007–2013 geschlossene Finanzhilfvereinbarungen – Prüfberichte, in denen bestimmte Kosten als nicht förderfähig eingestuft werden – Beschluss der Europäischen Kommission, die rechtsgrundlos gezahlten Beträge einzuziehen – Art. 299 AEUV – Befugnis der Kommission, im Rahmen eines Vertragsverhältnisses einen Beschluss zu erlassen, der ein vollstreckbarer Titel ist – Zuständigkeit der Unionsgerichte – Wirksamer gerichtlicher Rechtsschutz“

In der Rechtssache C-584/17 P

betreffend ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, eingelegt am 4. Oktober 2017,

ADR Center SpA mit Sitz in Rom (Italien), Prozessbevollmächtigte: A. Guillerme und T. Bontinck, avocats,

Rechtsmittelführerin,

andere Partei des Verfahrens:

Europäische Kommission, vertreten durch J. Estrada de Solà und A. Katsimerou als Bevollmächtigte,

Beklagte im ersten Rechtszug,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin A. Prechal sowie der Richter J. Malenovský und F. Biltgen (Berichterstatter),

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 27. Februar 2019,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 7. November 2019

folgendes

* Verfahrenssprache: Englisch.

Urteil

- 1 Mit ihrem Rechtsmittel begehrt die ADR Center SpA (im Folgenden: ADR) die Aufhebung des Urteils des Gerichts der Europäischen Union vom 20. Juli 2017, ADR Center/Kommission (T-644/14, im Folgenden: angefochtenes Urteil, EU:T:2017:533), mit dem ihre Klage auf Nichtigerklärung des Beschlusses K(2014) 4485 endg. der Kommission vom 27. Juni 2014 über die Einziehung eines Teils des Finanzbeitrags, der ADR gemäß drei im Rahmen des spezifischen Programms „Ziviljustiz“ geschlossenen Finanzhilfvereinbarungen gezahlt wurde (im Folgenden: streitiger Beschluss), und auf Verurteilung der Europäischen Kommission, an sie den gemäß den drei Finanzhilfvereinbarungen noch geschuldeten Restbetrag von 49 172,52 Euro sowie Schadensersatz zu zahlen, abgewiesen wurde.

Rechtlicher Rahmen

- 2 Nach Art. 2 Buchst. b der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates (ABl. 2012, L 298, S. 1, im Folgenden: Haushaltsordnung) bezeichnet der Ausdruck „Organ“ für die Zwecke dieser Verordnung u. a. die Kommission.

- 3 Art. 79 Abs. 2 der Haushaltsordnung bestimmt:

„Das Organ kann die Feststellung einer Forderung gegenüber anderen Schuldnern als Mitgliedstaaten durch einen Beschluss formalisieren, der ein vollstreckbarer Titel gemäß Artikel 299 AEUV ist.

...“

- 4 Art. 90 der Haushaltsordnung bestimmt:

„(1) Die Zahlung stützt sich auf den Nachweis, dass die betreffende Maßnahme mit dem Basisrechtsakt oder dem betreffenden Vertrag in Einklang steht, und umfasst einen oder mehrere der folgenden Vorgänge:

- a) Zahlung des vollen Betrags, der geschuldet wird;
- b) Zahlung des geschuldeten Betrags nach folgenden Modalitäten:
 - i) Vorfinanzierung, gegebenenfalls in mehreren Teilbeträgen, nach Unterzeichnung der Übertragungsvereinbarung, des Vertrags oder der Finanzhilfvereinbarung oder nach Zustellung des Finanzhilfebeschlusses,
 - ii) eine oder mehrere Zwischenzahlungen entsprechend dem Durchführungsstand der Maßnahme,
 - iii) Zahlung des geschuldeten Restbetrags, wenn die Maßnahme vollständig durchgeführt ist.

...“

Vorgeschichte des Rechtsstreits

- 5 Die Vorgeschichte des Rechtsstreits ist im angefochtenen Urteil in den Rn. 1 bis 42 dargestellt. Für die Zwecke des Rechtsmittelverfahrens lässt sie sich wie folgt zusammenfassen.
- 6 ADR ist eine in Italien ansässige Gesellschaft, die Dienstleistungen im Bereich der gütlichen Beilegung von Rechtsstreitigkeiten erbringt.

- 7 Im Dezember 2008 schloss die Kommission gemäß dem Beschluss Nr. 1149/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. September 2007 zur Auflegung des spezifischen Programms „Ziviljustiz“ als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“ für den Zeitraum 2007–2013 (ABl. 2007, L 257, S. 16) mit Konsortien, deren Koordinatorin die Klägerin war, drei Finanzhilfvereinbarungen.
- 8 Nach Art. I.6 in Verbindung mit Art. II.15.4 der Finanzhilfvereinbarungen hatte der Koordinator innerhalb von zwei Monaten nach Abschluss der betreffenden Maßnahme zu übermitteln: (1) einen Abschlussbericht über die technische Ausführung der Maßnahme, (2) eine endgültige Abrechnung der tatsächlich entstandenen förderfähigen Kosten, nach der Struktur und der Beschreibung des Kostenvoranschlags, (3) eine vollständige zusammenfassende Übersicht der durch die Maßnahme bedingten Einnahmen und Ausgaben.
- 9 Art. I.9 der Finanzhilfvereinbarungen sah vor, dass auf die Finanzhilfe die Bestimmungen der Finanzhilfvereinbarungen, die einschlägigen unionsrechtlichen Bestimmungen und subsidiär das für Finanzhilfen geltende Recht Belgiens anwendbar sind und dass die Begünstigten gegen Beschlüsse der Kommission über die Anwendung der betreffenden Finanzhilfvereinbarung und gegen die Modalitäten der Durchführung der Finanzhilfvereinbarung bei den Unionsgerichten Klage erheben können.
- 10 In Art. II.14.1 der Finanzhilfvereinbarungen waren die allgemeinen Kriterien festgelegt, die die Kosten erfüllen mussten, um als förderfähige Kosten der betreffenden Maßnahme zu gelten.
- 11 Mit Art. II.19.5 der Finanzhilfvereinbarungen wurden die Begünstigten darauf hingewiesen, dass die Kommission gemäß Art. 256 EG-Vertrag (jetzt Art. 299 AEUV) die Feststellung einer Forderung gegenüber anderen Schuldnern als Staaten durch einen Beschluss formalisieren kann, der ein vollstreckbarer Titel ist, und dass gegen diesen Beschluss beim Gericht Klage erhoben werden kann.
- 12 Art. II.20 der Finanzhilfvereinbarungen enthielt detaillierte Vorschriften über Kontrollen und Prüfungen.
- 13 Als ihr die endgültigen Prüfberichte vorlagen, teilte die Kommission ADR mit, dass sie in Anbetracht von deren Inhalt beabsichtige, bestimmte Beträge, die sie gemäß den Finanzhilfvereinbarungen als Vorfinanzierung geleistet habe, zurückzufordern.
- 14 Weiter teilte die Kommission ADR nach kontradiktorischen Prüfungen am 10. Juni 2013 für die einzelnen Finanzhilfvereinbarungen jeweils mit, welche Beträge sie wegen der fehlenden Förderfähigkeit bestimmter geltend gemachter Kosten einzuziehen beschlossen habe. Sie teilte ADR ferner mit, dass sie innerhalb von einem Monat Zahlungsaufforderungen übermitteln werde und dass sie die geschuldeten Beträge gegebenenfalls im Wege der Aufrechnung oder im Wege der Zwangsvollstreckung einziehen werde.
- 15 Mit Schreiben vom 9. Juli 2013 beanstandete ADR die Feststellungen der Prüfungen. Außerdem machte ADR geltend, dass die Einziehungsanordnungen der Kommission nichtig seien. Sie seien mehr als zwei Jahre nach Abschluss des Prüfverfahrens erlassen worden.
- 16 Am 16. Oktober 2013 übermittelte die Kommission ADR drei Zahlungsaufforderungen über 62 649,47 Euro, 78 991,12 Euro bzw. 52 634,75 Euro, die sich auf die einzelnen Finanzhilfvereinbarungen bezogen. In den Zahlungsaufforderungen wurde darauf hingewiesen, dass im Falle der Nichtzahlung bei Fälligkeit Verzugszinsen auf die rechtsgrundlos gezahlten Beträge anfallen würden.
- 17 Am 27. Juni 2014 erließ die Kommission, nachdem sie ADR am 16. Dezember 2013 Erinnerungsschreiben und am 26. Februar 2014 Mahnschreiben übersandt hatte, gemäß Art. 299 AEUV und Art. 79 Abs. 2 der Haushaltsordnung den streitigen Beschluss. Mit diesem Beschluss

ordnete die Kommission an, dass ADR den von ihr nach den Finanzhilfvereinbarungen geschuldeten Betrag von 194 275,34 Euro (Hauptforderung) nebst Verzugszinsen bis zum 30. April 2014 in Höhe von 3 236 Euro und ab dem 1. Mai 2014 in Höhe von 21,30 Euro für jeden Tag des Verzugs zurückzuzahlen habe. In Art. 4 des angefochtenen Beschlusses wurde darauf hingewiesen, dass der streitige Beschluss ein vollstreckbarer Titel im Sinne von Art. 299 Abs. 1 AEUV sei.

Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

- 18 Mit Klageschrift, die am 30. August 2014 bei der Kanzlei des Gerichts einging, erhob ADR Klage. ADR beantragte, den streitigen Beschluss für nichtig zu erklären und der Kommission aufzugeben, den gemäß den Finanzhilfvereinbarungen geschuldeten Restbetrag in Höhe von 49 172,52 Euro und Schadensersatz wegen der Schädigung ihres Ansehens und der von ihrem Personal für die Wahrnehmung ihrer Interessen in den Verwaltungs- und Gerichtsverfahren aufgewandten Zeit an sie zu zahlen.
- 19 Zur Zulässigkeit der Klage von ADR, soweit die Zahlung des geschuldeten Restbetrags begehrt wurde, hat das Gericht in Rn. 56 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass die Zulässigkeit dieses Klageantrags von der Rechtsnatur der Klage abhängt. Handelt es sich um eine Klage gemäß Art. 263 AEUV, sei der Klageantrag unzulässig. Die Unionsgerichte seien im Rahmen der Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Handlungen der Union nicht befugt, anderen Unionsorganen Weisungen zu erteilen oder sich an deren Stelle zu setzen. Es sei deren Sache, die Maßnahmen zur Durchführung eines auf eine Nichtigkeitsklage ergangenen Urteils zu ergreifen.
- 20 In den Rn. 59 und 60 des angefochtenen Urteils hat das Gericht jedoch ausgeführt, dass eine Klage, auch wenn sie ausdrücklich auf Art. 263 AEUV gestützt sei, in Wirklichkeit einen zweifachen Klagegegenstand haben könne, wenn nicht nur die Nichtigklärung der angefochtenen Entscheidung, sondern auch die Feststellung begehrt werde, dass der Kommission die betreffende vertragliche Forderung nicht zustehe. Enthält der Vertrag eine Schiedsklausel im Sinne von Art. 272 AEUV, könne das Gericht prüfen, ob die Klage teilweise umgedeutet werden könne. Eine solche Umdeutung sei ohne Beeinträchtigung der Verteidigungsrechte des beklagten Organs möglich, wenn zum einen der Kläger nicht ausdrücklich widerspreche und zum anderen in der Klageschrift gemäß Art. 44 § 1 Buchst. c der Verfahrensordnung des Gerichts zumindest ein Klagegrund geltend gemacht werde, mit dem die Verletzung der für das betreffende Vertragsverhältnis geltenden Regeln gerügt werde.
- 21 In Rn. 61 des angefochtenen Urteils hat das Gericht die Klage teilweise umgedeutet. Es handle sich um eine Klage sowohl gemäß Art. 263 AEUV als auch gemäß Art. 272 AEUV. In Rn. 62 des angefochtenen Urteils hat das Gericht dann festgestellt, dass Art. 272 AEUV, der „dem Unionsrichter ... eine umfassende Entscheidungsbefugnis zu[weist]“, das Gericht „im Gegensatz zu seiner im Rahmen von Art. 263 AEUV auf die Rechtmäßigkeit beschränkten Entscheidungsbefugnis“ dazu ermächtigt, auf der Grundlage einer Schiedsklausel über jede Art von Klage zu entscheiden und damit auch über eine Klage, mit der begehrt werde, dass das Gericht der Kommission aufgabe, den geschuldeten Restbetrag zu zahlen. Das Gericht hat den Klageantrag, mit dem ADR die Zahlung des gemäß den Finanzhilfvereinbarungen geschuldeten Restbetrags begehrt, deshalb als zulässig angesehen.
- 22 Den Klageantrag, mit dem ADR den Ersatz des ihr entstandenen Schadens begehrt, hat das Gericht in Rn. 67 des angefochtenen Urteils hingegen als unzulässig zurückgewiesen. Er erfülle keine der drei Voraussetzungen, die die Rechtsprechung für die Haftung der Union für einen von ihren Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen verursachten Schaden aufgestellt habe.
- 23 Was die Begründetheit der Klage von ADR angeht, hat das Gericht in Rn. 70 des angefochtenen Urteils zunächst darauf hingewiesen, dass das Unionsgericht, das über eine Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 AEUV zu entscheiden habe, die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Handlung nach Maßgabe des

AEU-Vertrags und jeder bei dessen Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm, mithin des Unionsrechts, zu beurteilen habe. Dagegen könne mit einer Klage gemäß Art. 272 AEUV lediglich geltend gemacht werden, dass das betreffende Organ Verpflichtungen aus dem betreffenden Vertrag nicht erfüllt oder gegen das auf den Vertrag anwendbare Recht verstoßen habe. Sodann hat das Gericht geprüft, welche Natur die fünf Klagegründe haben, nämlich, ob mit dem entsprechenden Vorbringen im Sinne von Art. 263 AEUV die Rechtmäßigkeit des streitigen Beschlusses in Frage gestellt werde oder ob das Vorbringen eher vertragliche Ansprüche betreffe und damit im Hinblick auf die Nichterfüllung von Verpflichtungen aus den Finanzhilfvereinbarungen oder Verstöße gegen das auf diese anwendbare Recht zu prüfen sei.

- 24 Aufgrund der Erwägung, dass die vertragliche Forderung, die von der Kommission gegen die Klägerin geltend gemacht werde, durch den streitigen Beschluss lediglich vollstreckbar gemacht werde, hat das Gericht es für zweckmäßig erachtet, zunächst zu prüfen, ob und in welcher Höhe diese vertragliche Forderung besteht.
- 25 In den Rn. 91 bis 116 des angefochtenen Urteils hat das Gericht den dritten Klagegrund geprüft, mit dem gerügt wird, dass die Kommission, was das Bestehen und die Höhe ihrer Forderung angehe, ihrer Nachweispflicht nicht nachgekommen sei.
- 26 Insoweit hat das Gericht in Rn. 93 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass die Union nach einem für von ihr gewährte Finanzhilfen geltenden grundlegenden Prinzip Finanzhilfen nur für Kosten gewähren dürfe, die tatsächlich entstanden seien. Zur Rechtfertigung der Gewährung einer Finanzhilfe reiche es nicht aus, dass der Begünstigte nachweise, dass eine Maßnahme durchgeführt worden sei. Der Begünstigte müsse ferner gemäß den für die Gewährung der betreffenden Finanzhilfe festgelegten Bedingungen nachweisen, dass ihm die gemeldeten Kosten entstanden seien. Nur ordnungsgemäß belegte Kosten seien förderfähig. Die Verpflichtung des Begünstigten, diese Bedingungen einzuhalten, sei eine seiner „Hauptpflichten“ und damit eine Bedingung für die Gewährung der Finanzhilfe.
- 27 Das Gericht hat in Rn. 94 des angefochtenen Urteils ausgeführt, dass sich der Grundsatz, dass die Union nach einem für von ihr gewährte Finanzhilfen geltenden grundlegenden Prinzip Finanzhilfen nur für Kosten gewähren dürfe, die tatsächlich entstanden seien, in den Finanzhilfvereinbarungen widerspiegele. In Rn. 96 des angefochtenen Urteils hat es festgestellt, dass die endgültigen Prüfberichte Beweismittel zur Stützung des Vorbringens der Kommission zur Durchführung der Finanzhilfvereinbarungen darstellten. Sodann ist das Gericht im Einzelnen auf das Vorbringen von ADR zur Zurückweisung bestimmter Kosten eingegangen.
- 28 Das Gericht hat in Rn. 103 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass es ADR, nachdem sie mit den konkreten Feststellungen der Prüfer konfrontiert worden sei, oblegen habe, Beweise dafür vorzulegen, dass die betreffenden Kosten die in den Finanzhilfvereinbarungen festgelegten Bedingungen für die Förderfähigkeit erfüllt hätten. ADR habe aber weder während des Vorverfahrens noch vor dem Gericht Beweise vorgelegt. Das Gericht hat den dritten Klagegrund deshalb als unbegründet zurückgewiesen.
- 29 Das Gericht hat auch den vierten Klagegrund, mit dem Fehler der endgültigen Prüfberichte gerügt werden, als unbegründet zurückgewiesen. In Rn. 157 des angefochtenen Urteils hat es das Vorbringen von ADR, die Prüfer und die Kommission hätten die Qualität der erbrachten Dienstleistungen und die erreichten Ziele nicht berücksichtigt, unter Berufung auf das in Rn. 93 des angefochtenen Urteils dargestellte grundlegende Prinzip, das für von der Union gewährte Finanzhilfen gelte, zurückgewiesen.
- 30 Der erste Klagegrund, mit dem geltend gemacht wird, dass die angewandten Prüfungsnormen nicht zwischen den Parteien vereinbart worden seien, und der zweite Klagegrund, mit dem eine unangemessene Verzögerung der Übermittlung der endgültigen Prüfberichte und eine schlechte Verwaltung der betreffenden Maßnahmen durch die Kommission gerügt werden, wurden vom Gericht ebenfalls als unbegründet zurückgewiesen.

- 31 Zum fünften Klagegrund, mit dem geltend gemacht wird, dass die Kommission für den Erlass des streitigen Beschlusses nicht zuständig gewesen sei, hat das Gericht in Rn. 192 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass Rechtsgrundlage des angefochtenen Beschlusses Art. 299 AEUV und Art. 79 Abs. 2 der Haushaltsordnung seien.
- 32 Das Gericht hat insoweit in den Rn. 195 und 196 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass sich Art. 79 Abs. 2 der Haushaltsordnung in einem Kapitel der Haushaltsordnung befinde, das nicht nur für einen bestimmten Bereich des Unionshandelns, sondern für alle vom Haushaltsplan der Union erfassten Vorgänge und damit auch für Vertragsverhältnisse gelte, was auch der Wortlaut des Art. 90 dieser Verordnung bestätige.
- 33 In den Rn. 197 und 198 des angefochtenen Urteils hat das Gericht daraus gefolgert, dass sowohl Art. 299 AEUV als auch Art. 79 Abs. 2 der Haushaltsordnung die Kommission ermächtigten, einen Beschluss zu erlassen, der ein vollstreckbarer Titel sei. Dies gelte auch dann, wenn die betreffende Forderung vertraglicher Natur sei.
- 34 In den Rn. 199 bis 213 des angefochtenen Urteils hat das Gericht ergänzt, dass dem weder das Urteil vom 17. Juni 2010, CEVA/Kommission (T-428/07 und T-455/07, EU:T:2010:240), noch das Urteil vom 9. September 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Kommission (C-506/13 P, EU:C:2015:562), entgegenstünden. Diese Urteile beträfen die Frage, ob eine Zahlungsaufforderung eine anfechtbare Handlung im Sinne von Art. 263 AEUV sei. Das Gericht verstoße mit seiner Schlussfolgerung auch nicht gegen Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta). Es habe nach der teilweisen Umdeutung der Klage sowohl die Rechtmäßigkeit des streitigen Beschlusses als auch die Begründetheit der dem Erlass des streitigen Beschlusses zugrunde liegenden vertraglichen Forderung der Kommission gegen ADR geprüft.
- 35 Das Gericht hat den fünften Klagegrund deshalb als unbegründet zurückgewiesen und die Klage dementsprechend in vollem Umfang abgewiesen.

Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien

- 36 Mit ihrem Rechtsmittel beantragt ADR im Wesentlichen,
- das angefochtene Urteil aufzuheben;
 - den streitigen Beschluss für nichtig zu erklären und den Rechtsstreit endgültig zu entscheiden und dabei den von ihr geltend gemachten Klagegründen stattzugeben;
 - der Kommission die Kosten der Verfahren vor dem Gericht und dem Gerichtshof aufzuerlegen.
- 37 Die Kommission beantragt,
- das Rechtsmittel zurückzuweisen;
 - ADR die Kosten des Rechtsmittelverfahrens aufzuerlegen.

Zum Rechtsmittel

- 38 ADR macht zwei Rechtsmittelgründe geltend. Das Gericht habe das für von der Union gewährte Finanzhilfen geltende grundlegende Prinzip nicht richtig aufgefasst (erster Rechtsmittelgrund) und Art. 299 AEUV, Art. 79 der Haushaltsordnung und Art. 47 der Charta nicht richtig ausgelegt (zweiter Rechtsmittelgrund).

- 39 Da sich ADR mit dem zweiten Rechtsmittelgrund im Wesentlichen dagegen wendet, dass das Gericht die Zuständigkeit der Kommission für den Erlass des streitigen Beschlusses bejaht hat, ist dieser Rechtsmittelgrund als Erstes zu prüfen.

Zum zweiten Rechtsmittelgrund

Vorbringen der Parteien

- 40 ADR macht als Erstes geltend, dass das Gericht Art. 299 AEUV und Art. 79 Abs. 2 der Haushaltsordnung nicht richtig ausgelegt habe, indem es angenommen habe, dass diese Vorschriften der Kommission die Befugnis verliehen, im Rahmen der Durchführung von Finanzhilfvereinbarungen eine Einziehungsanordnung zu erteilen, die ein vollstreckbarer Titel sei. Die genannten Vorschriften böten hierfür keine ausreichende Rechtsgrundlage.
- 41 Die Auffassung des Gerichts, dass Art. 79 Abs. 2 der Haushaltsordnung eine Rechtsgrundlage für alle Forderungen biete, unabhängig davon, ob es sich um vertragliche oder außervertragliche Forderungen handele, sei nicht mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu vereinbaren, nach der die Verordnungen betreffend die Haushaltsordnung eng auszulegen seien (Urteil vom 6. Mai 1982, BayWa u. a., 146/81, 192/81 und 193/81, EU:C:1982:146, Rn. 10). Da in Art. 79 Abs. 2 der Haushaltsordnung nicht ausdrücklich bestimmt sei, dass die Bestimmung auf Vertragsverhältnisse anwendbar sei, dürfe die Kommission diese Bestimmung in diesem Bereich nicht anwenden.
- 42 Das Gericht berufe sich in Rn. 196 des angefochtenen Urteils auf Art. 90 der Haushaltsordnung, in dem ausdrücklich von Verträgen die Rede sei. Dies zeige aber gerade, dass, wenn Bestimmungen auf Vertragsverhältnisse anwendbar seien, dies ausdrücklich bestimmt sei. Andere Bestimmungen seien nicht auf Vertragsverhältnisse anwendbar.
- 43 Die Ausführungen des Gerichts in den Rn. 200 und 201 des angefochtenen Urteils, nach denen die Erteilung einer Einziehungsanordnung, die ein vollstreckbarer Titel sei, im Rahmen von Vertragsverhältnissen zulässig sei, beruhten auf einer schiefen Sicht des Vertragsverhältnisses zwischen der Kommission und den Empfängern einer Finanzhilfe. Sie verstießen gegen den Grundsatz des Schutzes des Vertrauens der Empfänger der Finanzhilfe.
- 44 Außerdem seien sie nicht mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu vereinbaren, insbesondere nicht mit dem Urteil vom 9. September 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Kommission (C-506/13 P, EU:C:2015:562), in dem der Gerichtshof die Rechtsgrundlage und die Gültigkeit der Praxis der Kommission in Frage gestellt habe, sich ihren Verpflichtungen als Vertragspartei zu entziehen, indem sie eine Einziehungsanordnung, die ein vollstreckbarer Titel sei, erteile, um nicht gemäß Art. 272 AEUV beim zuständigen Gericht Klage auf Erstattung der betreffenden Finanzhilfe erheben zu müssen. Nach dieser Rechtsprechung sei die Kommission verpflichtet, in dem für die Finanzhilfe festgelegten Rahmen zu bleiben. Im vorliegenden Fall sei dies der vertragliche Rahmen. Die Erteilung einer Einziehungsanordnung komme demnach nur in zwei Fällen in Betracht: Entweder habe sich die Kommission dafür entschieden, eine Finanzhilfe durch einen Finanzhilfebeschluss zu gewähren, oder die Kommission könne ausnahmsweise von dem durch die betreffende Finanzhilfvereinbarung festgelegten vertraglichen Rahmen abweichen, wenn ihr Vertragspartner hierzu ausdrücklich seine Zustimmung erteile und die betreffenden Beträge unstrittig seien. Dies sei hier aber nicht der Fall.
- 45 Die Auffassung des Gerichts, dass eine Einziehungsanordnung, die ein vollstreckbarer Titel sei, zweifellos verbindliche Rechtswirkungen erzeuge, die außerhalb des zwischen den Parteien bestehenden Vertragsverhältnisses angesiedelt seien, sei nicht haltbar, zumal das Gericht auch nicht im Einzelnen erläutere, um welche Rechtswirkungen es sich dabei handele.

- 46 Als Zweites macht ADR geltend, dass das Gericht rechtsfehlerhaft angenommen habe, dass es nicht gegen Art. 47 der Charta verstoße, der Kommission die Befugnis zuzuerkennen, im Rahmen von Vertragsverhältnissen Einziehungsanordnungen zu erteilen, die ein vollstreckbarer Titel seien.
- 47 Das Gericht habe die Rüge eines Verstoßes gegen Art. 47 der Charta nur unter dem Gesichtspunkt des Rechts auf Zugang zu einem Gericht geprüft. Auf das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf sei es nicht eingegangen. Indem es der Kommission die Befugnis zuerkenne, einseitige Maßnahmen zu ergreifen, obwohl ihr Vertragspartner vor dem zuständigen Gericht – sei es bei den Unionsgerichten oder den nationalen Gerichten – eine Klage gemäß Art. 272 AEUV erhoben habe, ermögliche das Gericht der Kommission, die Klage des Vertragspartners zu umgehen. Die Wirksamkeit der Klage gemäß Art. 272 AEUV würde dadurch erheblich verringert. Und da eine Klage gegen eine Einziehungsanordnung, die ein vollstreckbarer Titel sei, keine aufschiebende Wirkung habe, könnte eine solche Situation erhebliche nachteilige Folgen für die Empfänger von Finanzhilfen haben, im äußersten Fall die Insolvenz oder Liquidation.
- 48 Die Kommission tritt dem Vorbringen von ADR entgegen.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 49 Mit dem zweiten Rechtsmittelgrund macht ADR geltend, dass das Gericht nicht nur Art. 299 AEUV und Art. 79 Abs. 2 der Haushaltsordnung, sondern auch den Grundsatz des wirksamen gerichtlichen Rechtsschutzes, wie er in der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Art. 47 der Charta anerkannt sei, nicht richtig ausgelegt habe.

– Zur Auslegung von Art. 299 AEUV und Art. 79 Abs. 2 der Haushaltsordnung

- 50 Was die behauptete unrichtige Auslegung von Art. 299 AEUV und Art. 79 Abs. 2 der Haushaltsordnung betrifft, ist zunächst zu prüfen, ob die Kommission befugt war, einen Beschluss zu erlassen, der ein vollstreckbarer Titel gemäß Art. 299 Abs. 1 AEUV ist, obwohl die geltend gemachte Forderung auf einem Vertragsverhältnis beruhte.
- 51 Nach Art. 299 Abs. 1 AEUV sind die Rechtsakte des Rates der Europäischen Union, der Kommission oder der Europäischen Zentralbank (EZB), die eine Zahlung auferlegen, vollstreckbare Titel, wobei dies nicht gegenüber Staaten gilt. Art. 299 Abs. 1 AEUV enthält mithin keine Beschränkung hinsichtlich der Art der Rechtsakte, mit denen eine Zahlung auferlegt wird, außer, dass die Bestimmung nicht für an die Mitgliedstaaten gerichtete Rechtsakte gilt.
- 52 Im Übrigen zählt Art. 299 Abs. 1 AEUV, der zu Kapitel 2 („Rechtsakte der Union, Annahmeverfahren und sonstige Vorschriften“) des Titels I („Vorschriften über die Organe“) des Sechsten Teils des AEU-Vertrags gehört, zu den allgemeinen Bestimmungen über Rechtsakte der Union. Er ist demnach auf alle Rechtsakte anwendbar, mit denen einem der genannten Unionsorgane eine Zahlung auferlegt wird.
- 53 Wie die Generalanwältin in Nr. 59 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, stellt Art. 299 AEUV für sich genommen jedoch keine ausreichende Rechtsgrundlage für den Erlass von Rechtsakten dar, die ein vollstreckbarer Titel sind. Die Befugnis der betreffenden Organe, solche Rechtsakte zu erlassen, muss sich aus anderen Bestimmungen ergeben.
- 54 Im vorliegenden Fall ist im streitigen Beschluss als Rechtsgrundlage nicht nur Art. 299 AEUV, sondern auch Art. 79 Abs. 2 der Haushaltsordnung genannt.

- 55 Diese Bestimmung verleiht der Kommission in Verbindung mit Art. 2 Buchst. b der Haushaltsordnung die Befugnis, die Feststellung einer Forderung gegenüber anderen Schuldnern als Mitgliedstaaten durch einen Beschluss zu formalisieren, der ein vollstreckbarer Titel ist.
- 56 Das Gericht hat in Rn. 195 des angefochtenen Urteils zu Recht festgestellt, dass sich in der Haushaltsordnung Art. 79 Abs. 2 in Teil 1 („Gemeinsame Bestimmungen“) in einem Kapitel mit dem Titel „Einnahmenvorgänge“ befindet, auf das ein Kapitel über Ausgabenvorgänge folgt. Es hat auch zu Recht darauf hingewiesen, dass diese beiden Kapitel nicht lediglich für einen bestimmten Bereich des Handelns der Union, sondern für alle vom Haushaltsplan der Union erfassten Vorgänge gelten.
- 57 Das Gericht ist daher in Rn. 197 des angefochtenen Urteils zu Recht zu dem Schluss gelangt, dass weder Art. 299 AEUV noch Art. 79 Abs. 2 der Haushaltsordnung danach unterscheiden, ob eine Forderung, deren Feststellung durch einen Beschluss, der ein vollstreckbarer Titel ist, formalisiert wird, vertraglichen oder außervertraglichen Ursprungs ist.
- 58 Somit ist festzustellen, dass Art. 79 Abs. 2 der Haushaltsordnung der Kommission als Rechtsgrundlage für den Erlass von Beschlüssen dienen kann, die ein vollstreckbarer Titel gemäß Art. 299 AEUV sind, auch wenn die betreffende Zahlungsverpflichtung vertraglicher Natur ist.
- 59 Diese Schlussfolgerung wird durch Art. 90 der Haushaltsordnung, in dem ausdrücklich von Verträgen die Rede ist, nicht in Frage gestellt. Wie die Generalanwältin in Nr. 65 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, legt dieser Artikel nämlich nur allgemein fest, dass sich eine Zahlung auf den Nachweis stützen muss, dass die betreffende Maßnahme mit dem Rechtsakt, der sie vorsieht, in Einklang steht. Aus Art. 90 der Haushaltsordnung kann folglich nicht abgeleitet werden, dass deren Art. 79 Abs. 2 auf Vertragsverhältnisse keine Anwendung fände.
- 60 Ebenso wenig steht die von ADR angeführte Rechtsprechung entgegen, nach der die Verordnungen des Rates oder der Kommission, durch die Ansprüche auf aus Unionsmitteln finanzierte Leistungen begründet werden, eng auszulegen sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. Mai 1982, BayWa u. a., 146/81, 192/81 und 193/81, EU:C:1982:146, Rn. 10). Diese Rechtsprechung betrifft nämlich lediglich die Vorschriften über die Übernahme von Kosten durch die verschiedenen Fonds der Union. Die enge Auslegung ist in diesem Zusammenhang geboten, um die Gleichbehandlung der verschiedenen Wirtschaftsteilnehmer der Mitgliedstaaten zu gewährleisten (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 7. Februar 1979, Niederlande/Kommission, 11/76, EU:C:1979:28, Rn. 9, und vom 7. Februar 1979, Deutschland/Kommission, 18/76, EU:C:1979:30, Rn. 8). Für die Auslegung von Art. 79 Abs. 2 der Haushaltsordnung ist die genannte Rechtsprechung nicht relevant.
- 61 Die Feststellung des Gerichts in Rn. 198 des angefochtenen Urteils, dass die Kommission nach Art. 299 AEUV und Art. 79 Abs. 2 der Haushaltsordnung ermächtigt war, den streitigen Beschluss zu erlassen, ist somit rechtlich nicht zu beanstanden.
- 62 Sodann ist darauf hinzuweisen, dass unabhängig von Rechtsnatur und Form allgemein gegen alle Handlungen der Organe, die dazu bestimmt sind, verbindliche Rechtswirkungen zu erzeugen, die die Interessen des Klägers durch eine qualifizierte Änderung seiner Rechtsstellung berühren, eine Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 AEUV statthaft ist (Urteile vom 9. September 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Kommission, C-506/13 P, EU:C:2015:562, Rn. 16, vom 28. Februar 2019, Alfamicro/Kommission, C-14/18 P, EU:C:2019:159, Rn. 47, und vom 25. Juni 2020, SATCEN/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, Rn. 69).
- 63 Die Unionsgerichte sind jedoch nicht für die Entscheidung über eine Nichtigkeitsklage zuständig, wenn die Rechtsstellung des Klägers ausschließlich durch Vertragsverhältnisse bestimmt ist, für die das von den Vertragsparteien gewählte nationale Recht gilt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 9. September

2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Kommission, C-506/13 P, EU:C:2015:562, Rn. 18, vom 28. Februar 2019, Alfamicro/Kommission, C-14/18 P, EU:C:2019:159, Rn. 48, und vom 25. Juni 2020, SATCEN/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, Rn. 78).

- 64 Würden sich die Unionsgerichte für Rechtsstreitigkeiten über die Nichtigerklärung von Rechtshandlungen für zuständig erklären, die in einem rein vertraglichen Rahmen stehen, liefen sie nämlich nicht nur Gefahr, Art. 272 AEUV überflüssig zu machen, der die Übertragung der gerichtlichen Zuständigkeit aufgrund einer Schiedsklausel ermöglicht, sondern außerdem, falls der Vertrag keine solche Klausel enthält, ihre Zuständigkeit über die Grenzen hinaus auszudehnen, die in Art. 274 AEUV gezogen worden sind, der den nationalen Gerichten die allgemeine Zuständigkeit für die Entscheidung von Streitsachen überträgt, in denen die Union Partei ist (Urteile vom 9. September 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Kommission, C-506/13 P, EU:C:2015:562, Rn. 19, vom 28. Februar 2019, Alfamicro/Kommission, C-14/18 P, EU:C:2019:159, Rn. 49, und vom 25. Juni 2020, SATCEN/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, Rn. 79).
- 65 Aus dieser Rechtsprechung folgt, dass bei Vorliegen eines Vertrags, der den Kläger an ein Unionsorgan bindet, eine Klage nach Art. 263 AEUV nur dann bei den Unionsgerichten anhängig gemacht werden kann, wenn die angefochtene Handlung verbindliche Rechtswirkungen erzeugen soll, die außerhalb der vertraglichen Beziehung, die die Parteien bindet, angesiedelt sind und die Ausübung hoheitlicher Befugnisse voraussetzen, die dem vertragschließenden Organ als Verwaltungsbehörde übertragen worden sind (Urteile vom 9. September 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Kommission, C-506/13 P, EU:C:2015:562, Rn. 20, und vom 28. Februar 2019, Alfamicro/Kommission, C-14/18 P, EU:C:2019:159, Rn. 50).
- 66 Der Gerichtshof hat ferner entschieden, dass eine Zahlungsaufforderung oder Mahnung, mit der eine Forderung aus der betreffenden Finanzhilfevereinbarung eingezogen werden soll und in der für die festgestellte Forderung die Fälligkeit und die Zahlungsbedingungen angegeben sind, einem vollstreckbaren Titel als solchem nicht gleichgesetzt werden kann, auch wenn sie das Vollstreckungsverfahren gemäß Art. 299 AEUV als einen möglichen Weg nennt, der der Kommission offenstehe, falls der Schuldner nicht zum festgelegten Fälligkeitszeitpunkt erfüllen sollte (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 9. September 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Kommission, C-506/13 P, EU:C:2015:562, Rn. 23, und vom 28. Februar 2019, Alfamicro/Kommission, C-14/18 P, EU:C:2019:159, Rn. 52).
- 67 Im Hinblick auf diese Rechtsprechung hat das Gericht in Rn. 200 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass die Kommission grundsätzlich nicht befugt sei, im Rahmen von Vertragsbeziehungen einseitige Handlungen zu erlassen. Es stehe ihr nicht zu, eine Handlung mit Entscheidungscharakter an den betreffenden Vertragspartner zu richten, damit dieser seine vertraglichen Zahlungsverpflichtungen erfülle. Sie müsse in solchen Fällen, soweit erforderlich, beim zuständigen Gericht eine Zahlungsklage erheben. Das Gericht hat daraus in Rn. 201 des angefochtenen Urteils zu Recht gefolgert, dass die Kommission auf der Grundlage einer Finanzhilfevereinbarung keine einseitige Handlung zur Einziehung einer vertraglichen Forderung erlassen durfte.
- 68 Allerdings hat der Gerichtshof in den genannten Urteilen die Praxis der Kommission, im Rahmen von Vertragsbeziehungen einseitig Einziehungsanordnungen zu erteilen, die vollstreckbare Titel sind, entgegen dem Vorbringen von ADR nicht beanstandet. Wie das Gericht in Rn. 204 des angefochtenen Urteils zu Recht ausgeführt hat, hat der Gerichtshof in den genannten Urteilen lediglich geprüft, welche Rechtsnatur die in dem jeweiligen vertraglichen Kontext versandten Zahlungsaufforderungen hatten und ob es sich bei ihnen um anfechtbare Handlungen handelte. Zu der Frage, ob die Kommission im Rahmen von Vertragsverhältnissen von ihrer Befugnis, die Feststellung einer Forderung durch einen Beschluss zu formalisieren, der ein vollstreckbarer Titel ist, Gebrauch machen darf, hat sich der Gerichtshof nicht geäußert.

- 69 Insoweit ist festzustellen, dass, wenn die Kommission eine Einziehungsanordnung erteilt, die ein vollstreckbarer Titel gemäß Art. 299 AEUV ist, sich die Wirkungen und die Verbindlichkeit einer solchen einseitigen Entscheidung nicht aus den vertraglichen Bestimmungen ergeben können. Sie ergeben sich vielmehr aus Art. 299 AEUV und Art. 79 Abs. 2 der Haushaltsordnung.
- 70 Folglich hat das Gericht im vorliegenden Fall in Rn. 207 des angefochtenen Urteils zu Recht festgestellt, dass der streitige Beschluss nicht auf den Finanzhilfvereinbarungen beruhte, sondern auf Art. 299 AEUV in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 der Haushaltsordnung gestützt war. Nicht zu beanstanden ist auch die Feststellung des Gerichts, dass der streitige Beschluss die Ausübung hoheitlicher Befugnisse voraussetze, die der Kommission als Verwaltungsbehörde übertragen sind.
- 71 Damit kann dem Gericht nicht vorgeworfen werden, nicht erläutert zu haben, inwieweit der streitige Beschluss verbindliche Rechtswirkungen erzeugt, die außerhalb der vertraglichen Beziehung, die die Parteien bindet, angesiedelt sind.
- 72 Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass, wenn die Kommission von ihren hoheitlichen Befugnissen Gebrauch macht, indem sie Handlungen erlässt, deren Rechtswirkungen außerhalb des vertraglichen Rahmens angesiedelt sind, diese Handlungen in die Zuständigkeit der Unionsgerichte fallen. Solche Rechtsakte stellen nämlich – wie der im vorliegenden Fall von der Kommission erlassene Beschluss, der ein vollstreckbarer Titel gemäß Art. 299 AEUV ist – möglicherweise beschwerende Handlungen der Union dar, die daher bei den Unionsgerichten mit einer Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 AEUV angefochten werden können.
- 73 Wie die Generalanwältin in den Nrn. 52 bis 56 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, kann die Kommission jedoch im Rahmen von Vertragsverhältnissen, die keine Schiedsklausel zugunsten der Unionsgerichte enthalten und deshalb in die Zuständigkeit der Gerichte eines Mitgliedstaats fallen, keinen Beschluss erlassen, der ein vollstreckbarer Titel ist. Enthält der betreffende Vertrag keine Schiedsklausel, würde der Erlass eines solchen Beschlusses nämlich die Zuständigkeit der Gerichte eines Mitgliedstaats einschränken, da die Unionsgerichte für die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit des Beschlusses zuständig würden. Die Kommission könnte auf diese Weise systematisch die primärrechtlich festgelegte Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Unionsgerichten und den nationalen Gerichten (siehe oben, Rn. 62 bis 64) umgehen. Die Befugnis der Kommission, im Rahmen von Vertragsverhältnissen Beschlüsse zu erlassen, die ein vollstreckbarer Titel sind, ist daher auf Verträge zu beschränken, die eine Schiedsklausel zugunsten der Unionsgerichte enthalten.
- 74 Schließlich kann dem Gericht auch nicht vorgeworfen werden, dadurch, dass es anerkannt hat, dass die Kommission im Rahmen von Vertragsverhältnissen einseitig von der Befugnis gemäß Art. 79 Abs. 2 der Haushaltsordnung in Verbindung mit Art. 299 AEUV Gebrauch machen kann, gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen zu haben.
- 75 Das Recht, sich auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes zu berufen, setzt voraus, dass die zuständigen Unionsbehörden dem Betroffenen klare, unbedingte und übereinstimmende Zusicherungen erteilt haben, die aus befugten und zuverlässigen Quellen stammen (vgl. u. a. Urteile vom 22. Juni 2006, Belgien und Forum 187/Kommission, C-182/03 und C-217/03, EU:C:2006:416, Rn. 147, und vom 7. April 2011, Griechenland/Kommission, C-321/09 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2011:218, Rn. 45). Von einer Person, der keine solchen Zusicherungen erteilt wurden, kann eine Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes nicht geltend gemacht werden (Urteil vom 31. Januar 2019, Islamic Republic of Iran Shipping Lines u. a./Rat, C-225/17 P, EU:C:2019:82, Rn. 57 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 76 Wie die Generalanwältin in Nr. 80 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, konnte ADR nicht behaupten, dass ihr durch die Rechtsprechung der Unionsgerichte irgendeine Zusicherung dahin erteilt worden wäre, dass die Kommission von ihrer Befugnis gemäß Art. 299 AEUV und Art. 79 Abs. 2 der Haushaltsordnung nicht hätte Gebrauch machen dürfen, um die Feststellung einer Forderung aus einem Vertrag durch einen Beschluss zu formalisieren, der ein vollstreckbarer Titel ist.
- 77 Der Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung gebietet, dass die Kommission, wenn sie sich die Ausübung einer solchen Befugnis im Rahmen eines Vertragsverhältnisses vorbehält, dies ausdrücklich in einer Bestimmung des Vertrags festlegt. Dieser Verpflichtung ist die Kommission im vorliegenden Fall nachgekommen, indem sie in Art. II.19.5 der Finanzhilfvereinbarungen darauf hingewiesen hat, dass sie die Feststellung einer Forderung gegenüber anderen Schuldnern als Mitgliedstaaten durch einen Beschluss formalisieren kann, der ein vollstreckbarer Titel ist. ADR musste daher wissen, dass die Kommission im Zusammenhang mit den Finanzhilfvereinbarungen einen Beschluss wie den streitigen Beschluss erlassen konnte.
- 78 Folglich ist das Vorbringen, das Gericht habe Art. 299 AEUV und Art. 79 Abs. 2 der Haushaltsordnung nicht richtig ausgelegt, als unbegründet zurückzuweisen.

– *Zum Grundsatz des wirksamen gerichtlichen Rechtsschutzes*

- 79 Zu dem Vorbringen von ADR, die Kommission habe gegen den in Art. 47 der Charta verankerten Grundsatz des wirksamen gerichtlichen Rechtsschutzes verstoßen, hat das Gericht in Rn. 210 des angefochtenen Urteils zu Recht festgestellt, dass es sich bei diesem Grundsatz um einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts handelt, der mehrere Elemente umfasst, u. a. das Recht auf Zugang zu den Gerichten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. November 2012, Otis u. a., C-199/11, EU:C:2012:684, Rn. 46 und 48).
- 80 In Rn. 211 des angefochtenen Urteils hat das Gericht auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs hingewiesen, wonach ein Gericht nur dann in der Lage ist, den Anforderungen von Art. 47 der Charta entsprechend über geltend gemachte Rechte und Pflichten aus dem Unionsrecht zu entscheiden, wenn es befugt ist, alle Tatsachen- und Rechtsfragen zu prüfen, die für den Rechtsstreit, über den es zu entscheiden hat, relevant sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. November 2012, Otis u. a., C-199/11, EU:C:2012:684, Rn. 49).
- 81 Nach der in Rn. 70 des angefochtenen Urteils dargestellten Rechtsprechung des Gerichts kann das Unionsgericht, das über eine Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 AEUV zu entscheiden hat, aber nur Klagegründe würdigen, mit denen die Unionsrechtswidrigkeit der angefochtenen Handlung geltend gemacht wird. Im Rahmen einer Klage gemäß Art. 272 AEUV kann der Kläger hingegen nur Verstöße gegen vertragliche Bestimmungen oder das auf den Vertrag anwendbare Recht rügen.
- 82 Nach dieser Rechtsprechung des Gerichts müsste das Unionsgericht, das über eine Klage auf Nichtigerklärung eines Beschlusses, der ein vollstreckbarer Titel ist und eine Handlung darstellt, die aufgrund einer eigenständigen Befugnis erlassen worden ist, die nichts mit dem Vertragsverhältnis zwischen den Parteien zu tun hat, jeden Klagegrund, mit dem geltend gemacht wird, dass Verpflichtungen aus dem betreffenden Vertrag nicht erfüllt worden sind oder gegen Bestimmungen des auf den Vertrag anwendbaren nationalen Rechts verstoßen worden ist, für unzulässig erklären.
- 83 Wollte der Unionsrichter einen den Vertrag betreffenden Klagegrund gleichwohl im Rahmen der Nichtigkeitsklage prüfen, müsste er nach der in Rn. 70 des angefochtenen Urteils dargestellten Rechtsprechung des Gerichts prüfen, ob die Klage, über die er zu entscheiden hat, dahin umgedeutet werden kann, dass mit ihr nicht nur die Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung, sondern

auch die Feststellung begehrt wird, dass der Kommission die betreffende vertragliche Forderung nicht zusteht. Im vorliegenden Fall hat das Gericht dies in den Rn. 56 bis 62 des angefochtenen Urteils geprüft. Es ist zu dem Schluss gelangt, dass eine solche Umdeutung vorgenommen werden könne.

- 84 Da eine solche Umdeutung der Klage jedoch nicht nur vom Willen des Unionsgerichts abhängt, sondern nach der genannten Rechtsprechung des Gerichts auch Voraussetzungen erfüllt sein müssen, die vom Willen des Unionsgerichts unabhängig sind, etwa, dass der Kläger nicht ausdrücklich widerspricht und einen Klagegrund geltend macht, mit dem ein Verstoß gegen die für das betreffende Vertragsverhältnis geltenden Regeln gerügt wird, kann nicht davon ausgegangen werden, dass sie einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz im Sinne von Art. 47 der Charta gewährleistet. Wie bereits ausgeführt (siehe oben, Rn. 80), verlangt dieses Grundrecht nämlich, dass der Richter alle Tatsachen- und Rechtsfragen prüft, die für den Rechtsstreit, über den er zu entscheiden hat, relevant sind.
- 85 Liegt keine von dem betreffenden Vertrag abtrennbare Handlung vor, hat das Unionsgericht, das über eine Klage gemäß Art. 272 zu entscheiden hat, nach der in Rn. 70 des angefochtenen Urteils dargestellten Rechtsprechung des Gerichts grundsätzlich lediglich die Klagegründe zu würdigen, mit denen die Nichterfüllung von Verpflichtungen aus dem betreffenden Vertrag oder ein Verstoß gegen das auf den Vertrag anwendbare Recht gerügt wird.
- 86 Die Kommission unterliegt bei der Durchführung eines Vertrags aber ihren Verpflichtungen aus der Charta und den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts. Bietet das auf den Vertrag anwendbare Recht nicht die gleichen Garantien wie die Charta und die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts, ist die Kommission daher nicht von der Verpflichtung enthoben, sicherzustellen, dass diese Garantien gegenüber den Vertragspartnern gewahrt werden.
- 87 Somit ist festzustellen, dass die in Rn. 70 des angefochtenen Urteils dargestellte Rechtsprechung des Gerichts, die danach unterscheidet, ob der Unionsrichter, der über eine Klage zu entscheiden hat, bei den betreffenden Klagegründen davon auszugehen hat, dass sie sich auf die in Art. 263 Abs. 2 AEUV genannten Verstöße oder Fälle beziehen oder dass mit ihnen geltend gemacht wird, dass Verpflichtungen aus dem betreffenden Vertrag nicht erfüllt worden sind oder gegen die Bestimmungen des auf den Vertrag anwendbaren nationalen Rechts verstoßen worden ist, nicht zu gewährleisten vermag, dass alle für die Entscheidung des Rechtsstreits relevanten Tatsachen- und Rechtsfragen geprüft werden, um einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz im Sinne von Art. 47 der Charta zu bieten.
- 88 Folglich ist der Unionsrichter, wenn er über eine Klage gemäß Art. 263 AEUV auf Nichtigkeitserklärung eines Beschlusses der Kommission zu entscheiden hat, der ein vollstreckbarer Titel ist, mit dem eine vertragliche Forderung formalisiert wird, für die Prüfung dieser Klage im Hinblick auf die mit dem Erlass eines solchen Beschlusses verbundene Ausübung hoheitlicher Befugnisse zuständig. Das Gericht hat dabei jedoch nicht nur die Klagegründe zu würdigen, die auf tatsächliche und rechtliche Gesichtspunkte gestützt sind, die sich aus dem Verhalten der Kommission als Verwaltungsbehörde ergeben, sondern auch die Klagegründe, die auf tatsächliche und rechtliche Gesichtspunkte gestützt sind, die sich aus dem Vertragsverhältnis zwischen der Kommission und dem Kläger ergeben. Soweit im Übrigen eine Widerklage auf Durchführung des betreffenden Vertrags erhoben wurde, kann der Unionsrichter einen solchen Klageantrag nicht mit der Begründung als unzulässig zurückweisen, dass die Durchführung des Vertrags eine Anordnung darstellen würde, die der Richter, der über eine Nichtigkeitsklage zu entscheiden habe, nicht treffen dürfe.
- 89 Folglich hat das Gericht in Rn. 70 des angefochtenen Urteils rechtsfehlerhaft festgestellt, dass der Unionsrichter bei einer Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 AEUV die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Handlung lediglich im Hinblick auf das Unionsrecht zu beurteilen habe und dass der Kläger bei einer Klage gemäß Art. 272 AEUV nur die Nichterfüllung von Verpflichtungen aus dem betreffenden Vertrag oder einen Verstoß gegen das auf den Vertrag anwendbare Recht rügen könne.

- 90 Reichen die Gründe eines angefochtenen Urteils für sich genommen aus, um dessen Tenor zu tragen, ist das Rechtsmittel aber insgesamt zurückzuweisen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 7. September 2017, Frankreich/Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:639, Rn. 85). Im Rahmen der Prüfung, die das Gericht in den Rn. 72 bis 80 des angefochtenen Urteils vorgenommen hat, um festzustellen, inwieweit die Klage, über die es zu entscheiden hatte, umgedeutet werden könne, hat es im vorliegenden Fall jedoch eine vollständige Prüfung aller für die Entscheidung des Rechtsstreits relevanten Tatsachen- und Rechtsfragen vorgenommen, so dass sich der Rechtsfehler, der ihm unterlaufen ist, nicht auf den Tenor des angefochtenen Urteils ausgewirkt hat.
- 91 Das Vorbringen, das Gericht habe gegen den in der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Art. 47 der Charta anerkannten Grundsatz des wirksamen gerichtlichen Rechtsschutzes verstoßen, geht daher ins Leere. Es ist zurückzuweisen.
- 92 Folglich ist der zweite Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.

Zum ersten Rechtsmittelgrund

Vorbringen der Parteien

- 93 Mit dem ersten Rechtsmittelgrund macht ADR geltend, dass das Gericht das für von der Union gewährte Finanzhilfen geltende grundlegende Prinzip in Rn. 157 des angefochtenen Urteils dahin ausgelegt habe, dass nur tatsächlich entstandene Kosten förderfähig seien. Dies sei eine besonders enge Auslegung.
- 94 Sie verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Wenn der Empfänger einer Finanzhilfe in der Lage sei, mit anderen Mitteln nachzuweisen, dass Kosten tatsächlich entstanden seien, und die Qualität der Leistungen nicht in Frage gestellt werde, könne ein Antrag auf Finanzhilfe nicht abgelehnt werden.
- 95 Im Übrigen sei bei der Auslegung eines grundlegenden Prinzips auf dessen Zweck und den systematischen Zusammenhang abzustellen. Die vom Gericht vorgenommene Auslegung sei nicht mit dem Willen des Unionsgesetzgebers zu vereinbaren. Die Kommission habe in ihrem Vorschlag für den Erlass einer neuen Haushaltsordnung der Union selbst eingeräumt, dass „Vereinfachungen“ für die Begünstigten nottäten und dass man „eher auf die Ergebnisse und den Mehrwert als auf die Verwaltungsverfahren“ schauen solle.
- 96 Zu dem Unterschied, der nach Auffassung der Kommission zwischen öffentlichen Aufträgen und Finanzhilfvereinbarungen bestehe, trägt ADR vor, sie habe das Ergebnis der durchgeführten Maßnahmen weder frei nutzen können, noch sei sie „Eigentümer“ geblieben.
- 97 Die Kommission macht geltend, dass der erste Rechtsmittelgrund, soweit er sich gegen die vom Gericht vorgenommene Tatsachenwürdigung richte, als unzulässig und im Übrigen als unbegründet zurückzuweisen sei.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 98 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass das Gericht in den Rn. 94 bis 115 des angefochtenen Urteils festgestellt hat, dass die Kommission ihrer Nachweispflicht nachgekommen sei und dass ADR nicht nachgewiesen habe, dass die beanstandeten Kosten gemäß den in den Finanzhilfvereinbarungen festgelegten Bedingungen angefallen seien. Diese Feststellungen des Gerichts werden mit dem

Rechtsmittel nicht angegriffen. ADR macht auch nicht geltend, dass die Prüfberichte, die dem Gericht zur Stützung des Vorbringens der Kommission zur Durchführung der Finanzhilfvereinbarungen vorgelegt wurden, verfälscht worden wären.

- 99 Beim ersten Rechtsmittelgrund ist lediglich zu prüfen, ob das Gericht das für von der Union gewährte Finanzhilfen geltende grundlegende Prinzip zu Recht dahin ausgelegt hat, dass nur tatsächlich entstandene Kosten förderfähig sind, ohne dass es auf die Qualität der erbrachten Leistungen ankommt.
- 100 Nach Art. 317 AEUV ist die Kommission gehalten, den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zu beachten. Sie wacht auch über den Schutz der finanziellen Interessen der Union bei der Ausführung deren Haushaltsplans. Gleiches gilt im vertraglichen Bereich, da die von der Kommission vergebenen Finanzhilfen aus dem Unionshaushalt stammen. Nach einem für von der Union gewährte Finanzhilfen geltenden grundlegenden Prinzip können von der Union nur solche Ausgaben bezuschusst werden, die tatsächlich angefallen sind (Urteil vom 28. Februar 2019, Alfamicro/Kommission, C-14/18 P, EU:C:2019:159, Rn. 65 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 101 Folglich kann die Kommission eine rechtsgrundlose Ausgabe zulasten des Unionshaushalts nicht billigen, ohne gegen die im AEU-Vertrag festgeschriebenen Grundsätze zu verstoßen. Im Zusammenhang mit einer Finanzhilfe werden die Voraussetzungen für deren Gewährung und Verwendung jedoch von der Finanzhilfvereinbarung, insbesondere von den Klauseln zur Bestimmung der Höhe der Finanzhilfe in Abhängigkeit der vom Vertragspartner der Kommission angemeldeten Kosten geregelt (Urteil vom 28. Februar 2019, Alfamicro/Kommission, C-14/18 P, EU:C:2019:159, Rn. 66).
- 102 Wenn die vom Begünstigten der Finanzhilfe angemeldeten Kosten nach der Vereinbarung nicht förderfähig sind, weil sie für nicht überprüfbar und/oder nicht verlässlich befunden worden sind, bleibt der Kommission mithin keine andere Wahl, als die Einziehung der Finanzhilfe bis zur Höhe der nicht belegten Beträge zu veranlassen. Denn die Kommission ist nach der Rechtsgrundlage, der Finanzhilfvereinbarung, nur befugt, ordnungsgemäß belegte Beträge zulasten des Unionshaushalts auszusahlen (Urteil vom 28. Februar 2019, Alfamicro/Kommission, C-14/18 P, EU:C:2019:159, Rn. 67).
- 103 Danach war die Kommission im vorliegenden Fall verpflichtet, gemäß den in den Finanzhilfvereinbarungen festgelegten finanziellen Bedingungen die Erstattung der nicht förderfähigen Kosten anzuordnen.
- 104 Diese Schlussfolgerung kann nicht dadurch in Frage gestellt werden, dass die Kommission im Rahmen eines Vorschlags für eine neue Haushaltsordnung selbst eingeräumt haben soll, dass eine Vereinfachung der Verwaltung erforderlich sei und dass man auf die erzielten Ergebnisse schauen solle. Ein solcher Vorschlag ist im Rahmen der Prüfung der vorliegenden Rechtssache, für die die Haushaltsordnung in der oben in Rn. 2 genannten Fassung maßgeblich ist, unerheblich.
- 105 Daher kann dem Gericht nicht vorgeworfen werden, das für von der Union gewährte Finanzhilfen geltende grundlegende Prinzip zu eng ausgelegt zu haben, indem es in Rn. 93 des angefochtenen Urteils entschieden hat, dass die Verpflichtung, die in den Finanzhilfvereinbarungen festgelegten finanziellen Bedingungen einzuhalten, eine der „Hauptpflichten“ des Empfängers der betreffenden Finanzhilfen sei.
- 106 Unter diesen Umständen ist auch das Vorbringen von ADR zu der Frage zurückzuweisen, ob es dem Empfänger einer Finanzhilfe gestattet werden muss, die entstandenen Kosten mit anderen als den in den vertraglichen Bestimmungen vorgesehenen Mitteln nachzuweisen. Zum einen sind die in den vertraglichen Bestimmungen festgelegten finanziellen Bedingungen für beide Vertragsparteien verbindlich. Die Kommission, die sich in gleicher Weise wie der Empfänger der Finanzhilfe an die vertraglichen Bestimmungen halten muss, kann nicht dazu gezwungen werden, von den vertraglichen

Bestimmungen abzuweichen und andere Beweismittel zuzulassen. Zum anderen gehören derartige Erwägungen jedenfalls zur Beweiswürdigung. Für die Feststellung und Beurteilung der relevanten Tatsachen und die Beweiswürdigung ist aber allein das Gericht zuständig. Die Würdigung der Tatsachen und Beweise ist, vorbehaltlich ihrer Verfälschung, daher keine Rechtsfrage, die als solche der Kontrolle des Gerichtshofs im Rahmen eines Rechtsmittels unterliegen würde (Urteil vom 28. Juni 2005, Dansk Rørindustri u. a./Kommission, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P bis C-208/02 P und C-213/02 P, EU:C:2005:408, Rn. 177 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 107 In Fällen, in denen ein Teil der Kosten für nicht förderfähig befunden wird, weil der Begünstigte der Finanzhilfe seine vertragliche Verpflichtung nicht beachtet hatte, die Verwendung der an ihn gewährten Beträge zu belegen, kann der Umstand, dass der Begünstigte das in der Finanzhilfvereinbarung bezeichnete Projekt zwischenzeitlich erfolgreich beendet hat, keinen Einfluss auf die Erfüllung dieser Verpflichtung haben. Die Finanzhilfe stellt nämlich nicht die Gegenleistung für die Durchführung des Projekts dar, auf das sich die Finanzhilfvereinbarung bezieht (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 19. Januar 2006, Comunità montana della Valnerina/Kommission, C-240/03 P, EU:C:2006:44, Rn. 78, und vom 28. Februar 2019, Alfamicro/Kommission, C-14/18 P, EU:C:2019:159, Rn. 68).
- 108 Da die Finanzhilfe nicht die Gegenleistung für das durchgeführte Projekt darstellt, kommt es nicht darauf an, ob der Empfänger der Finanzhilfe Eigentümer des erarbeiteten Produkts oder Inhaber der entsprechenden Rechte des geistigen Eigentums ist.
- 109 Folglich hat das Gericht nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen, indem es in Rn. 157 des angefochtenen Urteils entschieden hat, dass es zur Rechtfertigung der Gewährung einer bestimmten Finanzhilfe nicht ausreicht, wenn der Empfänger der Finanzhilfe nachweist, dass ein Projekt durchgeführt worden ist, sondern dass er darüber unter Einhaltung der für die Gewährung der betreffenden Finanzhilfen festgelegten Bedingungen nachweisen muss, dass ihm die gemeldeten Kosten entstanden sind.
- 110 Der erste Rechtsmittelgrund ist daher als unbegründet zurückzuweisen.
- 111 Nach alledem ist das Rechtsmittel in vollem Umfang zurückzuweisen.

Kosten

- 112 Ist das Rechtsmittel unbegründet, entscheidet der Gerichtshof über die Kosten (Art. 184 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs).
- 113 Wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt, trägt jede Partei ihre eigenen Kosten; der Gerichtshof kann jedoch entscheiden, dass eine Partei außer ihren eigenen Kosten einen Teil der Kosten der Gegenpartei trägt, wenn dies in Anbetracht der Umstände des Einzelfalls gerechtfertigt erscheint (Art. 138 Abs. 3 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs, nach deren Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren anwendbar).
- 114 Da im Rahmen der Prüfung des zweiten Rechtsmittelgrundes ein Rechtsfehler des Gerichts festgestellt wurde, der jedoch nicht zur Aufhebung des angefochtenen Urteils geführt hat, erscheint es gerechtfertigt, zu entscheiden, dass ADR zwei Drittel der Kosten der Kommission trägt und dass die Kommission neben einem Drittel ihrer eigenen Kosten ein Drittel der Kosten von ADR trägt.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Dritte Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. Das Rechtsmittel wird zurückgewiesen.

- 2. Die ADR Center SpA trägt neben zwei Dritteln ihrer eigenen Kosten zwei Drittel der Kosten der Europäischen Kommission.**
- 3. Die Europäische Kommission trägt neben einem Drittel ihrer eigenen Kosten ein Drittel der Kosten der ADR Center SpA.**

Unterschriften