URTEIL DES GERICHTS (Dritte Kammer)

7. November 1997 *

In der Rechtssache T-218/95

Azienda Agricola „Le Canne" Srl, Gesellschaft italienischen Rechts mit Sitz in Porto Viro (Italien), Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte Giulio Schiller, Giuseppe Carraro, Francesca Mazzonetto, Padua, und Guy Arendt, Luxemburg, Zustellungsanschrift: Kanzlei des Rechtsanwalts Guy Arendt, 62, avenue Guillaume, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater Eugenio de March und Hubertus van Vliet, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Beistand: Rechtsanwalt Alberto Dal Ferro, Vicenza, Zustellungsbevollmächtigter: Carlos Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Italienisch.

wegen Nichtigerklärung der Kürzung eines zunächst bewilligten Gemeinschaftszuschusses durch die Kommission und Ersatz des der Klägerin durch diese Kürzung entstandenen Schadens

erläßt

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten B. Vesterdorf sowie der Richter C. P. Briët und A. Potocki,

Kanzler: J. Palacio González, Verwaltungsrat

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 5. Juni 1997,

folgendes

Urteil

Rechtlicher Rahmen

1 Gemäß Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 4028/86 des Rates vom 18. Dezember 1986 über Gemeinschaftsmaßnahmen zur Verbesserung und Anpassung der Strukturen im Bereich der Fischerei und der Aquakultur (ABl. L 376, S. 7) kann die Kommission einen Gemeinschaftszuschuß für die Entwick-

lung der Aquakultur und die Umgestaltung geschützter Meeresgebiete im Hinblick auf eine bessere Bewirtschaftung der Küstenstreifen gewähren.

2 Gemäß Artikel 12 der Verordnung Nr. 4028/86, der auf Anhang III verweist, beträgt für die Region Venezien der Gemeinschaftszuschuß für die Aquakultur 40 %, die Beteiligung Italiens zwischen 10 % und 30 % der zuschußfähigen Ausgaben.

3 In Artikel 44 der Verordnung Nr. 4028/86 heißt es:

„(1) Während der gesamten Dauer der Gemeinschaftsbeteiligung übermittelt die hierfür von dem betreffenden Mitgliedstaat bezeichnete Behörde oder Stelle der Kommission auf Ersuchen alle Belege und sonstigen Dokumente, aus denen hervorgeht, daß die finanziellen oder sonstigen Bedingungen bei den einzelnen Vorhaben eingehalten sind. Die Kommission kann nach dem Verfahren des Artikels 47 eine Aussetzung, Kürzung oder Streichung der Beteiligung beschließen, wenn

— das Vorhaben nicht wie vorgesehen durchgeführt wird oder

...

Die Entscheidung wird dem betreffenden Mitgliedstaat und dem Begünstigten mitgeteilt.

Die Kommission zieht zu Unrecht gezahlte Beträge wieder ein.

(2) Durchführungsbestimmungen zu diesem Artikel werden von der Kommission nach dem Verfahren des Artikels 47 erlassen."

4 Artikel 47 lautet:

„(1) Wird auf das Verfahren dieses Artikels Bezug genommen, so befaßt der Vorsitzende des Ständigen Strukturausschusses für die Fischwirtschaft von sich aus oder auf Antrag des Vertreters eines Mitgliedstaats den Ausschuß.

(2) Der Vertreter der Kommission unterbreitet einen Entwurf der zu treffenden Maßnahmen. Der Ausschuß nimmt zu diesem Entwurf innerhalb einer Frist, die der Vorsitzende entsprechend der Dringlichkeit der zu prüfenden Fragen festlegen kann, Stellung. Die Stellungnahme kommt mit einer Mehrheit von 54 Stimmen zustande, wobei die Stimmen der Mitgliedstaaten nach Artikel 148 Absatz 2 des Vertrages gewogen werden. Der Vorsitzende nimmt an der Abstimmung nicht teil.

(3) Die Kommission trifft die Maßnahmen, die sofort anwendbar sind. Entsprechen sie jedoch nicht der Stellungnahme des Ausschusses, so werden sie von der Kommission unverzüglich dem Rat mitgeteilt; in diesem Fall kann die Kommission die Anwendung der von ihr beschlossenen Maßnahmen für die Dauer von höchstens einem Monat ab dieser Mitteilung aussetzen. Der Rat kann innerhalb eines Monats mit qualifzierter Mehrheit anders entscheiden."

5 Mit der Verordnung (EWG) Nr. 1116/88 vom 20. April 1988 (ABl. L 112, S. 1) hat die Kommission Durchführungsbestimmungen zu den Entscheidungen über die Gewährung von Zuschüssen zu Vorhaben betreffend Gemeinschaftsmaßnahmen zur Verbesserung und Anpassung der Strukturen im Bereich der Fischerei, der Aquakultur und der Entwicklung der Küstengewässer erlassen.

6 Die sechste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1116/88 lautet: „Das Verfahren zur Aussetzung, Kürzung oder Streichung der Beteiligung sollte nicht eingeleitet werden, ohne daß zuvor der betreffende Mitgliedstaat, der dazu Stellung nehmen kann, gehört wurde und den Zuschußempfängern Gelegenheit zur Äußerung gegeben wurde."

7 Artikel 7 der Verordnung Nr. 1116/88 trifft hierzu folgende Regelung:

„Bevor die Kommission ein Verfahren zur Aussetzung, Kürzung oder Streichung von Zuschüssen nach Artikel 44 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 4028/86 einleitet,

— setzt sie den Mitgliedstaat, auf dessen Gebiet das Vorhaben durchgeführt werden sollte, hiervon in Kenntnis; der Mitgliedstaat kann hierzu Stellung nehmen;

— hört sie die für die Übermittlung der Belege zuständige Behörde oder Stelle;

— fordert sie den oder die Begünstigten auf, über die Behörde oder Stelle die Gründe für die Nichteinhaltung der vorgesehenen Bedingungen zu erläutern."

Sachverhalt

8 Mit der Entscheidung C (90) 1923/99 vom 30. Oktober 1990 bewilligte die Kommission der Klägerin einen Zuschuß von 1 103 646 181 LIT oder 40 % der zuschußfähigen Ausgaben von 2 759 115 453 LIT für die Modernisierung und die Umgestaltung von Fischzuchtanlagen (Vorhaben I/16/90). Ferner war vorgesehen, daß der italienische Staat einen anteiligen Zuschuß in Höhe von 30 % der beitragsfähigen Ausgaben oder 827 734 635 LIT gewähren sollte.

9 In dieser Entscheidung hieß es, die Höhe des von der Kommission bei Fertigstellung eines Vorhabens tatsächlich gewährten Zuschusses hänge davon ab, inwieweit die im Entwurf vorgesehenen Arbeiten tatsächlich durchgeführt worden seien. Entsprechend dem Vermerk in Teil B des vom Begünstigten eingereichten Zuschußantrags könnten die vorgesehenen Arbeiten nicht ohne vorherige Zustimmung der nationalen Verwaltung und gegebenenfalls der Kommission geändert werden. Würden wesentliche Änderungen ohne Zustimmung der Kommission vorgenommen, so könne der Zuschuß gekürzt oder gestrichen werden, falls diese Änderungen nach Auffassung der nationalen Verwaltung oder der Kommission nicht gebilligt werden könnten. Gegebenenfalls unterrichte die nationale Verwaltung jeden Begünstigten über das einzuhaltende Verfahren.

10 Die Kommission zahlte der Klägerin am 23. Juni 1993 eine erste Tranche von 343 117 600 LIT.

11 Die Baubehörde kontrollierte die Fertigstellung des Vorhabens an Ort und Stelle. Sie teilte der Klägerin mit Schreiben vom 7. April 1994 mit, daß die Durchführung, von einigen Änderungen des Entwurfs bei den Maurerarbeiten und ähnlichen Arbeiten sowie den Ausschachtungsarbeiten abgesehen, ihrer Ansicht nach in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht dem genehmigten Vorhaben entspreche.

12 Durch die Entscheidung C (94) 1531/99 vom 27. Juli 1994 gab die Kommission einem zweiten Zuschußantrag der Klägerin statt, der sich auf abschließende Modernisierungsarbeiten an ihren Anlagen bezog (Vorhaben I/100/94).

13 Die Klägerin wies in Schreiben an das italienische Ministerium für Landwirtschaft (im folgenden: Ministerium) und an die Kommission vom 12. Dezember 1994 darauf hin, daß nach der Übermittlung des Vorhabens an das Ministerium eingetretene, von ihr nicht zu beeinflussende Umstände einige Änderungen der im Rahmen des Vorhabens I/16/90 vorgesehenen Arbeiten erforderlich gemacht hätten. Ihre Überzeugung, die geplanten Ziele eingehalten und die richtigen Lösungen

gewählt zu haben, sowie der Wunsch, die geplanten Ergebnisse rasch zu erreichen, hätten sie unglücklicherweise ihre Verpflichtung vergessen lassen, das Ministerium über Änderungen vorab zu informieren. Dies stelle ein wesentliches Hindernis für den Abschluß des Verfahrens dar. Das Vorhaben I/16/90 sei jedoch insgesamt, abgesehen von der Lage und der Ausgestaltung der Intensivaufzuchtbecken, nicht wesentlich geändert worden.

14 Die Klägerin räumte somit zwar ein, daß ihr — allerdings erst nach Abschluß der Arbeiten — bewußt geworden sei, daß sie das Formerfordernis der vorherigen Mitteilung der Änderungen nicht eingehalten habe, beantragte aber, daß das Ministerium und gegebenenfalls auch die Kommission eine technische Prüfung der Änderungen durchführen sollten, die zeigen werde, daß die gewählten Lösungen richtig, erforderlich und zweckmäßig gewesen seien. Alle genannten Änderungen seien im Rahmen der Genehmigung des ergänzenden Umgestaltungsvorhabens (I/100/94), für das mit der Entscheidung C (94) 1531/99 ein Gemeinschaftszuschuß bewilligt worden sei, erläutert und gebilligt worden.

15 Nach der Kontrolle der Fertigstellung der Arbeiten übermittelte das Ministerium der Klägerin am 3. Juni 1995 die am 24. Mai 1995 ausgestellte Bescheinigung über die Abnahme (im folgenden: Bescheinigung). Nach Auffassung des Ministeriums hatte die Klägerin über die bereits von der Baubehörde festgestellten Änderungen hinaus folgende weitere Änderungen vorgenommen:

a) Fehlende Errichtung von sechzehn Becken, einer Wasseranlage und eines Wärmekraftwerks und stattdessen lediglich Planung von im Rahmen des von der Kommission durch die Entscheidung C (94) 1531/99 genehmigten ergänzenden Vorhabens zu errichtenden Aufzuchtbeckens;

b) fehlender Erwerb einer Reihe von Maschinen;

c) fehlende Errichtung des neuen Bootsschuppens und der im Freien gelegenen Aufzuchtbecken.

Nach Auffassung des Ministeriums war die Klägerin gemäß den einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften verpflichtet, für diese Änderungen eine vorherige Genehmigung einzuholen.

16 Das Ministerium kürzte den Betrag der Ausgaben, für die bei Fertigstellung des Vorhabens ein Zuschuß gewährt werden konnte, auf 1 049 556 101 LIT. Es führte aus, unter Berücksichtigung der bereits während des ersten Abschnitts der Arbeiten als zuschußfähig anerkannten Ausgaben von 857 794 000 LIT ergebe sich ein Gesamtbetrag der zuschußfähigen Ausgaben von 1 907 350 101 LIT oder 69,13 % der Ausgaben, die in dem ursprünglich von der Kommission genehmigten Vorhaben als zuschußfähig anerkannt worden seien.

17 Durch eine abschließende Auszahlungsanordnung vom 5. Juli 1995 zahlte die Kommission der Klägerin einen Restbetrag von 419 822 440 LIT. Sie kürzte damit den Gesamtbetrag des Gemeinschaftszuschusses für die Arbeiten, die sie auf der Grundlage der Bescheinigung als dem ursprünglich genehmigten Vorhaben entsprechend ansah, von 1 103 646 181 LIT auf 762 940 040 LIT.

18 Die Klägerin übermittelte dem Ministerium und der Kommission am 28. Juli bzw. am 3. August 1995 mehrere schriftliche Erklärungen, in denen sie die Bescheinigung als fehlerhaft bezeichnete und deren Überprüfung beantragte.

19 Auf Ersuchen der nationalen Behörden übermittelte die Kommission diesen ihre Stellungnahme mit dem Telex Nr. 12 497 vom 27. Oktober 1995. Sie war aus den nachstehenden Gründen der Auffassung, daß eine Überprüfung des Verfahrens des Ministeriums betreffend das Vorhaben I/16/90 nach den verfügbaren Informationen nicht erforderlich sei:

1. Das Vorhaben sei erheblich abgeändert worden, ohne daß die nationale Verwaltung zuvor unterrichtet worden sei.

Die Gewährung des Zuschusses für das Folgevorhaben I/100/94 bedeute nicht, daß die Kommission früheren Änderungen zustimme.

2. Als Teil des Folgevorhabens I/100/94 geplante Arbeiten seien im Rahmen des Vorhabens I/16/90 ausgeführt worden und damit im Rahmen dieses Vorhabens nicht zuschußfähig.

3. Der von der Klägerin herangezogene Artikel 7 der Verordnung Nr. 1116/88 sei auf den von ihr angeführten Sachverhalt nicht anwendbar.

4. Aus den vom Ministerium gelieferten Informationen ergebe sich, daß die Ausführungen auf Seite 18 des Schriftsatzes der Klägerin, daß Ausgaben gekürzt worden seien, weil sie in ursprünglich nicht vorgesehene Ausgabenrubriken aufgenommen worden seien, unzutreffend seien.

20 Mit Schreiben vom 14. November 1995 lehnte das Ministerium den Überprüfungsantrag der Klägerin aus den von der Kommission in ihrem Telex Nr. 12 497 vom 27. Oktober 1995 angeführten Gründen ab.

Gerichtliches Verfahren

21 Die Klägerin hat mit Klageschrift, die am 1. Dezember 1995 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, eine Klage auf Nichtigerklärung des Telex Nr. 12 497 der Kommission vom 27. Oktober 1995 und auf Ersatz des ihr angeblich durch diese Handlung entstandenen Schadens erhoben.

22 Auf Bericht des Berichterstatters hat das Gericht (Dritte Kammer) die mündliche Verhandlung eröffnet und die Parteien aufgefordert, vor der mündlichen Verhandlung einige schriftliche Fragen zu beantworten. Die Parteien haben dies getan.

23 In der Sitzung vom 5. Juni 1997 haben die Parteien mündlich verhandelt und die Fragen des Gerichts beantwortet.

Anträge der Parteien

24 Die Klägerin beantragt,

— die den Gegenstand der vorliegenden Klage bildende Handlung Nr. 12 497 der Kommission vom 27. Oktober 1995 für nichtig zu erklären;

— die Kommission zu verurteilen, wie in der Klageschrift ausgeführt, Schadensersatz zu leisten;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

25 Die Kommission beantragt,

— die auf Artikel 173 EG-Vertrag gestützte Klage als unzulässig, hilfsweise, als unbegründet abzuweisen;

— die auf die Artikel 178 und 215 EG-Vertrag gestützte Klage abzuweisen;

— der Klägerin jedenfalls die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Zum Antrag auf Nichtigerklärung

1. *Zulässigkeit*

Vorbringen der Parteien

26 Nach Auffassung der Kommission kann die angefochtene Handlung vom 27. Oktober 1995 für die Klägerin keine verbindlichen Wirkungen begründen und betrifft sie jedenfalls nicht unmittelbar. In dieser Handlung habe die Kommission nämlich nur das Verhalten der nationalen Behörden im Rahmen des durch die Verordnung Nr. 4028/86 eingeführten Verfahrens der Kofinanzierung von Vorhaben gewürdigt.

27 Die Klägerin hält dem entgegen, der betreffende Mitgliedstaat werde lediglich als „Ausführungsorgan" der Gemeinschaft „im Auftrag" der Kommission tätig, die allein entscheidungsbefugt sei; das rein formale Bestehen einer nationalen Handlung, mit der die Gemeinschaftsmaßnahme durchgeführt werde, könne nicht bewirken, daß die Gemeinschaftshandlung die Klägerin nicht unmittelbar betreffe.

Würdigung durch das Gericht

28 Das Telex Nr. 12 497 vom 27. Oktober 1995 bewirkte in Verbindung mit der von der Kommission am 5. Juli 1995 erteilten Auszahlungsanordnung für den Restbetrag des Gemeinschaftszuschusses, daß der mit der Entscheidung C (90) 1923/99 der Kommission zunächst bewilligte Zuschuß gekürzt wurde.

29 Da das streitige Telex den Anspruch der Klägerin auf den vollen Betrag kürzt, ohne daß der Mitgliedstaat in dieser Hinsicht über eine eigene Beurteilungsbefugnis verfügte, stellt es gegenüber der Klägerin eine verbindliche Einzelfallentscheidung dar, die geeignet ist, ihre Interessen durch einen Eingriff in ihre Rechtsstellung zu beeinträchtigen (Urteile des Gerichtshofes vom 11. November 1981 in der Rechtssache 60/81, IBM/Kommission, Slg. 1981, 2639, Randnr. 9, vom 7. Mai 1991 in den Rechtssachen C-291/89, Interhotel/Kommission, Slg. 1991, I-2257, Randnrn. 12 und 13, und C-304/89, Oliveira/Kommission, Slg. 1991, I-2283, Randnrn. 12 und 13, sowie vom 4. Juni 1992 in der Rechtssache C-189/90, Cipeke/Kommission, Slg. 1992, I-3573, Randnrn. 11 und 12).

30 Die von der Kommission erhobene Einrede der Unzulässigkeit ist daher zurückzuweisen.

2. *Begründetheit*

31 Die Klägerin macht für ihre Nichtigkeitsklage fünf Klagegründe geltend: fehlende Mitteilung der angefochtenen Entscheidung, Verletzung des Kollegialprinzips, der Verfahrensvorschriften und der Begründungspflicht sowie Ermessensmißbrauch.

Erster Klagegrund: Fehlende Mitteilung der angefochtenen Handlung

32 Die Klägerin macht geltend, die angefochtene Handlung sei ihr niemals mitgeteilt worden; sie habe davon nur zufällig durch eine Kopie Kenntnis erlangt, die sie auf ihr Verlangen erhalten habe.

33 Die Kommission macht zu diesem Punkt keine Ausführungen.

34 Die Klägerin war in der Lage, vom Inhalt der angefochtenen Handlung gebührend Kenntnis zu nehmen und die vorliegende Klage innerhalb der Klagefrist zu erheben. Über die Frage, ob ihr diese Handlung förmlich mitgeteilt worden ist, braucht daher nicht entschieden zu werden.

Zweiter Klagegrund: Verletzung des Kollegialprinzips

35 Die Klägerin macht geltend, die Kommission habe das Kollegialprinzip nicht beachtet. Die angefochtene Handlung, die schlicht von einem „Vertreter des Referatsleiters" zu stammen scheine, lasse nicht erkennen, ob und wann die Mitglieder der Kommission, die als Kollegium die Verantwortung für diese Handlung trügen, hierüber gemeinsam beraten hätten.

36 Die Kommission hält dem entgegen, daß die Übertragung der Zeichnungsberechtigung das normale Mittel darstelle, mit dem die Kommission ihre Zuständigkeiten ausübe, und daß die angefochtene Handlung im Rahmen der Verwaltung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Ausrichtung, erlassen worden sei, für die die Generaldirektion Fischerei (GD XIV) zuständig sei.

37 Wie der Geschäftsordnung der Kommission zu entnehmen ist, können ihre Beamte ermächtigt werden, im Namen der Kommission und unter ihrer Kontrolle klar umschriebene Maßnahmen der Geschäftsführung und der Verwaltung, wie die streitige Maßnahme, zu treffen. Die Übertragung der Zeichnungsberechtigung stellt das normale Mittel dar, mit dem die Kommission ihre Zuständigkeiten ausübt (Urteil des Gerichtshofes vom 11. Oktober 1990 in der Rechtssache C-200/89, FUNOC/Kommission, Slg. 1990, I-3669, Randnrn. 13 und 14).

38 Im vorliegenden Fall hat die Klägerin keine Anhaltspunkte dafür geliefert, daß die Verwaltung der Gemeinschaft die einschlägigen Vorschriften nicht beachtet hätte. Der die angefochtene Entscheidung unterzeichnende Vertreter des Referatsleiters gehört im Gegenteil zur GD XIV, die für den Wirtschaftssektor, dem die auf der Grundlage der Verordnung Nr. 4028/86 gewährten Gemeinschaftszuschüsse zugute kommen, nämlich die Fischerei, verantwortlich ist.

39 Der zweite Klagegrund ist daher zurückzuweisen.

Dritter Klagegrund: Verletzung der Verfahrensvorschriften

Vorbringen der Parteien

40 Die Klägerin macht erstens geltend, die Kommission habe den zunächst bewilligten Gemeinschaftszuschuß gekürzt, ohne zuvor das einschlägige Verfahren nach Artikel 44 Absatz 1 der Verordnung Nr. 4028/86 durchzuführen und ohne insbesondere ihre Verpflichtungen gemäß Artikel 7 der Verordnung Nr. 1116/88 zu erfüllen, zu denen die Pflicht gehöre, den Begünstigten aufzufordern, über die Behörde oder Stelle des betreffenden Mitgliedstaats die Gründe für die Nichteinhaltung der vorgesehenen Bedingungen zu erläutern.

41 Sie weist zweitens darauf hin, daß gemäß Artikel 44 Absatz 1 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 4028/86 bei einer Kürzungsentscheidung das Verfahren des Artikels 47 der Verordnung einzuhalten sei.

42 Die Kommission wendet ein, es könne nicht angenommen werden, daß für die angefochtene Entscheidung die Durchführung des Verfahrens des Artikels 44 der Verordnung Nr. 4028/86 erforderlich sei. Diese Vorschrift betreffe Fälle, in denen der Gemeinschaftszuschuß nach einer Überprüfung des Vorhabens gekürzt werde, weil dieses aufgrund der Änderungen nicht mehr dem ursprünglichen Vorhaben entspreche.

43 Der vorliegende Fall sei anderer Art. Hier bleibe der Gemeinschaftszuschuß unverändert; es verringerten sich lediglich die zuschußfähigen Ausgaben, weil das Vorhaben nicht entsprechend der Planung durchgeführt werde. Es handle sich nicht um eine Kürzung des Zuschusses im Sinne von Artikel 44 der Verordnung Nr. 4028/86, sondern nur um die Weigerung, bestimmte Ausgaben anzuerkennen,

mit der Folge, daß der von der Gemeinschaft gewährte Zuschuß der Höhe nach angepaßt werde. Diese bloße Feststellung der zuschußfähigen Ausgaben beinhalte keine neue Würdigung in rechtlicher und wirtschaftlicher, sondern nur in technischer Hinsicht.

44 Die Klägerin habe niemals eine Überprüfung des eingereichten und durch die Entscheidung C (90) 1923/99 genehmigten Vorhabens beantragt. Da die Klägerin keine Mitteilung über eine Änderung des Vorhabens gemacht habe, habe der Minister in der Bescheinigung festgestellt, daß bestimmte Ausgaben dem genehmigten Vorhaben nicht entsprächen und damit nicht zuschußfähig seien, daß die übrigen Ausgaben jedoch zuschußfähig seien. Die Kommission habe daher für die als zuschußfähig angesehenen Ausgaben Erstattungen geleistet, ohne daß dies eine erneute Beurteilung des Vorhabens beinhalte.

45 In einem solchen Fall wäre eine Befassung des Ständigen Strukturausschusses für die Fischwirtschaft im Rahmen des Verfahrens des Artikels 47 der Verordnung Nr. 4028/86 sinnlos und würde zudem die Tätigkeit des Ausschusses grundlegend verändern, der dann nicht mehr über Vorhaben, sondern über die fehlende Zuschußfähigkeit getätigter Ausgaben zu entscheiden hätte.

46 Jedenfalls habe die Klägerin in ihrem Briefwechsel mit den nationalen Behörden Stellung nehmen können, die ihre Erklärungen gegebenenfalls an die Kommission weitergeleitet hätten. Die Kommission habe ihren Standpunkt in der angefochtenen Handlung geäußert, in der ausdrücklich ein am 3. August 1995 bei der GD XIV eingegangenes Schreiben der Klägerin erwähnt werde. Aus dem Briefwechsel ergebe sich, daß die angefochtene Handlung auf bestimmte Erklärungen der Klägerin hin erlassen worden sei.

Würdigung durch das Gericht

47 Aus den Ausführungen der Klägerin ergibt sich, daß der Klagegrund tatsächlich zwei Teile hat, von denen sich der erste auf eine Verletzung des Anhörungsrechts, der zweite auf die fehlende Befassung des Ausschusses bezieht. Da Artikel 47 der Verordnung Nr. 4028/86 das Verfahren für die Befassung des Ausschusses regelt, ist

davon auszugehen, daß die Klägerin, indem sie geltend macht, gemäß Artikel 44 Absatz 1 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 4028/86 sei das Verfahren des Artikels 47 einzuhalten, neben der Verletzung des Anhörungsrechts auch die fehlende Befassung des Ausschusses rügen wollte.

— Erster Teil des dritten Klagegrundes

48 Die Beachtung der Verfahrensrechte ist in allen Verfahren, die zu einer den Betroffenen beschwerenden Maßnahme führen können, ein elementarer Grundsatz des Gemeinschaftsrechts, der auch dann sichergestellt werden muß, wenn es an einer Regelung für das betreffende Verfahren fehlt. Dieser Grundsatz gebietet es, daß die Adressaten von Entscheidungen, die, wie im vorliegenden Fall, ihre Interessen spürbar beeinträchtigen, rechtzeitig Stellung nehmen können (Urteil des Gerichtshofes vom 24. Oktober 1996 in der Rechtssache C-32/95 P, Kommission/Lisrestal u. a., Slg. 1996, I-5373, Randnr. 21).

49 Aus Nummer 5 der Klageschrift ergibt sich jedoch, daß die Klägerin in schriftlichen Erklärungen, die am 28. Juli 1995 beim Ministerium und am 3. August 1995 bei der Kommission eingingen — also bevor die Kommission durch das Telex Nr. 12 497 vom 27. Oktober 1995 endgültig entschied —, die Bescheinigung beanstandete und ihre Überprüfung beantragte.

50 Die Klägerin selbst weist dort darauf hin, daß die Kommission durch Telegramm vom 7. August 1995 entschieden habe, das Verfahren zur Zahlung des Gemeinschaftszuschusses auf der Grundlage der in der Bescheinigung enthaltenen Beurteilung durchzuführen.

51 Die Klägerin war folglich in der Lage, die Gründe für die Nichteinhaltung der vorgesehenen Bedingungen vor dem Erlaß der streitigen Entscheidung zu erläutern. Artikel 7 der Verordnung Nr. 1116/88 ist daher insoweit von der Kommission eingehalten worden.

52 Der erste Teil des dritten Klagegrundes ist demnach zurückzuweisen.

— Zweiter Teil des dritten Klagegrundes

53 Es steht fest, daß die Klägerin, wie sie selbst einräumt, Änderungen des Vorhabens vorgenommen hat, ohne das Formerfordernis zu beachten, diese den Gemeinschaftsbehörden und den nationalen Behörden zuvor mitzuteilen. Dies stellte nach ihren eigenen Einlassungen ein wesentliches Hindernis für den Abschluß ihres Verfahrens dar (vgl. Randnr. 13).

54 In der Entscheidung über die Gewährung des Zuschusses hieß es insoweit ausdrücklich, daß die vorgesehenen Arbeiten nicht ohne vorherige Zustimmung der nationalen Verwaltung und gegebenenfalls der Kommission geändert werden könnten.

55 Damit durfte sich die Kommission nach Durchführung der Überprüfung in Anbetracht der von der nationalen Verwaltung ausgestellten Bescheinigung auf die Feststellung beschränken, daß die als nicht zuschußfähig angesehenen Ausgaben nicht berücksichtigt werden könnten, da sie nicht Teil des genehmigten Vorhabens seien.

56 Die angefochtene Entscheidung ist daher keine Entscheidung zur Kürzung des der Klägerin zunächst bewilligten Zuschusses im Sinne von Artikel 44 Absatz 1 der Verordnung Nr. 4028/86, sondern enthält tatsächlich nur die Feststellung, daß ein Teil der Ausgaben, deren Bezahlung die Klägerin beantrage, nicht zu dem zunächst bewilligten Vorhaben gehöre.

57 Der zweite Teil des dritten Klagegrundes ist daher zurückzuweisen.

58 Der dritte Klagegrund ist demnach insgesamt zurückzuweisen.

Vierter Klagegrund: Verletzung der Begründungspflicht

Vorbringen der Parteien

59 Der Klagegrund hat zwei Teile. Die Klägerin macht erstens geltend, abgesehen von einer ganz allgemeinen Bezugnahme auf die Verordnung Nr. 4028/86 fehlten in der angefochtenen Handlung Ausführungen zu deren Rechtsgrundlage.

60 Die Kommission hält dem entgegen, daß im Betreff der angefochtenen Handlung ausdrücklich auf die Verordnung Nr. 4028/86 Bezug genommen werde und daß in der Handlung selbst diese Verordnung und die Verordnung Nr. 1116/88 erwähnt würden.

61 Die Klägerin macht zweitens geltend, die Begründung der angefochtenen Handlung erlaube es ihr nicht, die Gründe für die Kürzung des zunächst bewilligten

Zuschusses zu erkennen und dem Gericht nicht, seine richterliche Kontrolle auszuüben. Die Kommission erkläre insbesondere nicht, inwiefern die Ausführungen der Klägerin zur Aufnahme tatsächlich getätigter Ausgaben in ursprünglich nicht vorgesehene Rubriken fehlerhaft seien und wie diese Daten buchhalterisch korrekt zu erfassen gewesen wären.

62 Die Kommission entgegnet, daß sich aus der angefochtenen Handlung ergebe, daß sie durch die darin erwähnten ihr von den nationalen Behörden übermittelten Unterlagen, darunter die Bescheinigung, gerechtfertigt werde.

Würdigung durch das Gericht

— Erster Teil des vierten Klagegrundes

63 In der angefochtenen Entscheidung werden die im vorliegenden Fall einschlägigen Verordnungen Nrn. 4028/86 und 1116/88 ausdrücklich erwähnt. Werden der Kontext der Rechtssache und insbesondere die Ausführungen der Klägerin zu ihrem dritten Klagegrund berücksichtigt, so konnte sie über die Bedeutung dieser beiden Bezugnahmen nicht im unklaren sein; die Rechtsgrundlage der angefochtenen Entscheidung war ihr daher bekannt (Urteil des Gerichtshofes vom 26. März 1987 in der Rechtssache 45/86, Kommission/Rat, Slg. 1987, 1493, Randnr. 9).

64 Der erste Teil des Klagegrundes ist daher zurückzuweisen.

— Zweiter Teil des vierten Klagegrundes

65 Nach ständiger Rechtsprechung muß die in Artikel 190 EG-Vertrag vorgeschriebene Begründung der Rechtsnatur der betreffenden Handlung angepaßt sein und

die Überlegungen des Gemeinschaftsorgans, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, daß die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das Gericht seine Kontrolle ausüben kann. In der Begründung einer Handlung brauchen jedoch nicht die einzelnen tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte aufgeführt zu werden, da die Frage, ob die Begründung hinreichend ist, nicht nur im Hinblick auf den Wortlaut der Begründung zu beurteilen ist, sondern auch anhand ihres Kontextes sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet (Urteil des Gerichtshofes vom 9. November 1995 in der Rechtssache C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft u. a. (II), Slg. 1995, I-3799, Randnr. 16).

66 Im vorliegenden Fall ergibt sich aus der Vorgeschichte des Rechtsstreits, dem Briefwechsel der Klägerin mit der nationalen Verwaltung und der Kommission sowie der angefochtenen Entscheidung, daß die von der Kommission für diese Entscheidung angeführten Gründe hinreichend klar zum Ausdruck kommen, so daß die Klägerin ihre Rechte vor dem Gemeinschaftsrichter geltend machen kann und dieser seine Kontrolle über die Rechtmäßigkeit der Entscheidung ausüben kann.

67 Erstens räumte die Klägerin in dem Schreiben, das sie am 12. Dezember 1994 an das Ministerium und an die Kommission richtete, ein, daß sich nach Einreichung des Vorhabens wesentliche Umstände verändert hätten, so daß Anpassungen erforderlich gewesen seien; sie erklärte, daß ihr bewußt sei, daß sie das Formerfordernis der vorherigen Mitteilung der Änderungen nicht beachtet habe, was, wie sie selbst anerkannte, ein wesentliches Hindernis für den Abschluß des Verfahrens war (vgl. Randnr. 13).

68 Zweitens ergeben sich, wie es die einschlägige Rechtsprechung verlangt (Urteil Cipeke/Kommission, a. a. O., Randnrn. 18 bis 22), die Gründe, die die angefochtene Entscheidung rechtfertigen, mit hinreichender Deutlichkeit aus den ausführlichen Erläuterungen, die in der Bescheinigung für die fehlende Zuschußfähigkeit der Ausgaben gegeben werden, die unter die betreffenden Posten fallen.

69 Drittens gibt die angefochtene Entscheidung zwar knapp, aber klar die Gründe der Kommission wieder, da sie auf einige der Argumente, die die Klägerin in ihren am

3. August 1995 bei der Kommission eingegangenen Erklärungen anführte, einging und auf die vom Ministerium in der Bescheinigung gegebenen Erläuterungen Bezug nahm. In Anbetracht des Systems enger Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten, auf dem die Gewährung der Zuschüsse beruht (Urteil des Gerichts vom 12. Januar 1995 in der Rechtssache T-85/94, Branco/Kommission, Slg. 1995, II-45, Randnr. 36), wurde in der angefochtenen Entscheidung zu Recht auch auf diese Erläuterungen Bezug genommen.

70 Damit unterrichtet die Begründung der angefochtenen Entscheidung die Klägerin ausreichend, so daß sie von den wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkten Kenntnis nehmen konnte, auf denen die dargestellte Argumentation beruht. Dies gilt unabhängig davon, ob diese Gründe stichhaltig und die Höhe der nicht für zuschußfähig erklärten Ausgaben zutreffend war. Diese Fragen, die die Begründetheit der Entscheidung betreffen, sind von der Klägerin vor dem Gericht nicht aufgeworfen worden (Urteile des Gerichtshofes vom 20. März 1957 in der Rechtssache 2/56, Geitling/Hohe Behörde, Slg. 1957, 11, 38, vom 8. Februar 1966 in der Rechtssache 8/65, Acciaierie e Ferriere Pugliesi/Hohe Behörde, Slg. 1966, 2, 11, Urteil des Gerichts vom 2. Oktober 1996 in der Rechtssache T-356/94, Vecchi/Kommission, Slg. ÖD 1996, II-1251, Randnr. 82).

71 Der zweite Teil des Klagegrundes ist daher zurückzuweisen.

72 Der vierte Klagegrund ist demnach insgesamt zurückzuweisen.

Fünfter Klagegrund: Ermessensmißbrauch

73 Die Klägerin macht geltend, die für die Gewährung und die Kürzung des Zuschusses allein zuständige Kommission habe dadurch, daß sie eine Handlung formell als Stellungnahme erlassen habe, die Anwendung des Kürzungsverfahrens der Artikel 44 der Verordnung Nr. 4028/86 und 7 der Verordnung Nr. 1116/88 umgangen. Der Hinweis der Kommission, daß der Ständige Strukturausschuß für die

Fischwirtschaft völlig überlastet wäre, wenn Kürzungen von Zuschüssen in Form von Entscheidungen nach Anhörung dieses Ausschusses erfolgten, zeige, daß sie mit der angefochtenen Handlung in Wirklichkeit eine Kürzung des Zuschusses unter Umgehung des hierfür vorgeschriebenen Verfahrens bezweckt habe.

74 Die Kommission hält entgegen, die Klägerin sehe die angefochtene Handlung zu Unrecht als für die nationalen Behörden verbindlich an.

75 Die Klägerin hat keine objektiven, maßgeblichen und übereinstimmenden Anhaltspunkte dafür vorgebracht, daß die angefochtene Entscheidung ausschließlich oder zumindest überwiegend zu anderen als den angegebenen Zwecken oder mit dem Ziel erlassen worden wäre, ein Verfahren zu umgehen, das der Vertrag oder das abgeleitete Recht vorsieht, um die konkrete Sachlage zu bewältigen (Urteil des Gerichtshofes vom 13. Juli 1995 in der Rechtssache C-156/93, Parlament/Kommission, Slg. 1995, I-2019, Randnr. 31).

76 Die vorstehenden Ausführungen zeigen im Gegenteil, daß die Kommission durch die Änderungen, die die Klägerin an dem Vorhaben I/16/90 vorgenommen hatte, zu der Handlung veranlaßt wurde.

77 Der fünfte Klagegrund ist daher zurückzuweisen.

78 Die Nichtigkeitsklage ist demnach insgesamt abzuweisen.

Zum Schadensersatzantrag

Begründetheit

79 Die Klägerin macht geltend, die Kommission sei verpflichtet, ihr den Schaden zu ersetzen, der ihr durch die erhebliche Kürzung des von der Gemeinschaft und den nationalen Behörden bewilligten Zuschusses entstanden sei.

80 Die Klägerin stellt die Bemessung des Schadens in das Ermessen des Gerichts, weist jedoch darauf hin, daß der Schadensersatz nicht geringer sein könnte, als das Erfüllungsinteresse oder zumindest die Verzugszinsen auf den streitigen Betrag ab Zugang des Mahnschreibens an die Kommission am 3. August 1995.

81 Die Kommission hält dem entgegen, daß zwischen der angefochtenen Handlung und dem von der Klägerin geltend gemachten Schaden kein unmittelbarer Kausalzusammenhang bestehe und daß ferner auch die beiden anderen Voraussetzungen für die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft, die Rechtswidrigkeit des beanstandeten Verhaltens und das Vorliegen des behaupteten Schadens, mit Sicherheit nicht erfüllt seien.

82 Die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft kann nur ausgelöst sein, wenn mehrere Voraussetzungen erfüllt sind: Das dem Gemeinschaftsorgan zur Last gelegte Verhalten muß rechtswidrig sein, es muß ein Schaden vorliegen und zwischen dem rechtswidrigen Verhalten und dem geltend gemachten Schaden muß ein Kausalzusammenhang bestehen (Urteil des Gerichtshofes vom 17. Dezember 1981 in den Rechtssachen 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 und 247/80, Ludwigshafener Walzmühle u. a./Rat und Kommission, Slg. 1981, 3211, Randnr. 18, Urteile des Gerichts vom 9. Januar 1996 in der Rechtssache T-575/93, Koelman/Kommission, Slg. 1996, II-1, Randnr. 89, und vom 16. Januar 1996 in der Rechtssache T-108/94, Candiotte/Rat, Slg. 1996, II-87, Randnr. 54).

83 Wie sich aus der Prüfung der für die Nichtigkeitsklage angeführten Gründe ergibt, hat die Klägerin jedoch nicht nachgewiesen, daß die angefochtene Entscheidung rechtsfehlerhaft ist. Die Rechtswidrigkeit des der Kommission vorgeworfenen Verhaltens ist daher nicht dargetan worden und der Antrag auf Ersatz des geltend gemachten Schadens ist demnach zurückzuweisen.

84 Die Schadensersatzklage ist folglich abzuweisen.

85 Die Klage ist demgemäß insgesamt abzuweisen.

Kosten

86 Gemäß Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin mit ihrem Vorbringen unterlegen ist und die Kommission einen entsprechenden Antrag gestellt hat, sind der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DAS GERICHT (Dritte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Klägerin trägt die Kosten.

Vesterdorf Briët Potocki

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 7. November 1997.

Der Kanzler

H. Jung

Der Präsident

B. Vesterdorf