URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)
22. Januar 2004 *

In der Rechtssache C-271/01

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 234 EG vom Consiglio di Stato (Italien) in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali

gegen

Consorzio Produttori Pompelmo Italiano Soc. coop. arl (COPPI),

Beteiligte:

Società Concentrati Bevibili Sicilia arl (CBS)

und

Società Impianti Brevetti Servizi arl (Ibiesse),

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung von Artikel 19 der Verordnung (EWG) Nr. 355/77 des Rates vom 15. Februar 1977 über eine

* Verfahrenssprache: Italienisch.

gemeinsame Maßnahme zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse (ABl. L 51, S. 1) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1932/84 des Rates vom 19. Juni 1984 (ABl. L 180, S. 1), von Artikel 23 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates vom 19. Dezember 1988 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich der Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Strukturfonds einerseits und zwischen diesen und den Interventionen der Europäischen Investitionsbank und den sonstigen vorhandenen Finanzinstrumenten andererseits (ABl. L 374, S. 1) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 des Rates vom 20. Juli 1993 (ABl. L 193, S. 20) und von Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13)

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Richters C. Gulmann in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Sechsten Kammer, der Richter J. N. Cunha Rodrigues, J.-P. Puissochet und R. Schintgen sowie der Richterin F. Macken (Berichterstatterin),

Generalanwalt: S. Alber,
Kanzler: M.-F. Contet, Hauptverwaltungsrätin,

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— der Consorzio Produttori Pompelmo Italiano Soc. coop. arl (COPPI), vertreten durch G. Guarino und A. Guarino, avvocati,

— der italienischen Regierung, vertreten durch I. M. Braguglia als Bevollmächtigten im Beistand von G. De Bellis, avvocato dello Stato,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch L. Visaggio als Bevollmächtigten,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Consorzio Produttori Pompelmo Italiano Soc. coop. arl (COPPI), vertreten durch A. Guarino, der italienischen Regierung, vertreten durch G. De Bellis, und der Kommission, vertreten durch C. Cattabriga als Bevollmächtigte, in der Sitzung vom 17. Oktober 2002,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 21. November 2002,

folgendes

Urteil

1 Der Consiglio di Stato hat mit Beschluss vom 8. Mai 2001, beim Gerichtshof eingegangen am 9. Juli 2001, gemäß Artikel 234 EG eine Frage nach der Auslegung von Artikel 19 der Verordnung (EWG) Nr. 355/77 des Rates vom 15. Februar 1977 über eine gemeinsame Maßnahme zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für landwirtschaftliche Erzeug-

nisse (ABl. L 51, S. 1) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1932/84 des Rates vom 19. Juni 1984 (ABl. L 180, S. 1) (im Folgenden: Verordnung Nr. 355/77), von Artikel 23 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates vom 19. Dezember 1988 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich der Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Strukturfonds einerseits und zwischen diesen und den Interventionen der Europäischen Investitionsbank und den sonstigen vorhandenen Finanzinstrumenten andererseits (ABl. L 374, S. 1) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 des Rates vom 20. Juli 1993 (ABl. L 193, S. 20) (im Folgenden: Verordnung Nr. 4253/88) und von Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Frage stellt sich im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Consorzio Produttori Pompelmo Italiano Soc. Coop. arl (im Folgenden: COPPI) und dem Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (im Folgenden: Ministerium) wegen dessen Entscheidung, das Ministerialdekret Nr. 485 vom 7. August 1993 zu widerrufen, mit dem COPPI eine vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Ausrichtung, finanzierte Beteiligung gewährt worden war.

Rechtlicher Rahmen

Die Verordnung Nr. 355/77

3 Die Artikel 1 Absatz 3 und 2 der Verordnung Nr. 355/77 bestimmen, dass die Kommission der Europäischen Gemeinschaften einen Zuschuss zu der gemeinsamen Maßnahme gewähren kann, indem sie durch den EAGFL Vorhaben finanziert, die sich in zuvor von den Mitgliedstaaten ausgearbeitete und von der Kommission genehmigte spezifische Programme zur Förderung oder Rationalisie-

rung der Bearbeitung, Verarbeitung und/oder Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse einfügen.

4 In Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung Nr. 355/77 heißt es:

„Während der gesamten Dauer der Beteiligung des [EAGFL] übermittelt die hierzu von dem betreffenden Mitgliedstaat benannte Behörde oder Stelle der Kommission auf deren Antrag sämtliche Belege und Unterlagen, aus denen hervorgeht, dass die finanziellen oder sonstigen Auflagen für jedes Vorhaben erfüllt sind. Die Kommission kann erforderlichenfalls Nachprüfungen an Ort und Stelle vornehmen.

Die Kommission kann ... den Zuschuss des [EAGFL] aussetzen, einschränken oder ganz einstellen, nachdem sie den [EAGFL-Ausschuss] zu den finanziellen Aspekten gehört hat,

...

— wenn der Begünstigte die Ausrüstungen und Anlagen, für die der [EAGFL] Zuschüsse gewährt hat, binnen einer Frist von sechs bzw. zehn Jahren nach ihrem Erwerb oder nach Abschluss der Arbeiten ohne vorherige Genehmigung durch die Kommission verkauft.

Die Entscheidung wird dem betreffenden Mitgliedstaat und dem Begünstigten notifiziert.

Die Kommission zieht die Beträge wieder ein, deren Zahlung nicht gerechtfertigt war oder nicht mehr gerechtfertigt ist."

Die Verordnung (EWG) Nr. 2052/88

5 Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24. Juni 1988 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Investitionsbank und der anderen vorhandenen Finanzinstrumente (ABl. L 185, S. 9) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 des Rates vom 20. Juli 1993 (ABl. L 193, S. 5) (im Folgenden: Verordnung Nr. 2052/88) lautet:

„Die Gemeinschaftsaktion stellt eine Ergänzung oder einen Beitrag zu den entsprechenden nationalen Aktionen dar. Sie kommt zustande durch eine enge Konzertierung zwischen der Kommission, dem betreffenden Mitgliedstaat, den von ihm auf nationaler, regionaler, lokaler oder sonstiger Ebene benannten zuständigen Behörden und Einrichtungen und — nach Maßgabe der institutionellen Regeln und der Praxis des Mitgliedstaats — den Wirtschafts- und Sozialpartnern, wobei alle Parteien als Partner ein gemeinsames Ziel verfolgen. Diese Konzertierung wird nachstehend als Partnerschaft bezeichnet. Die Partnerschaft erstreckt sich auf die Vorbereitung, Finanzierung und Begleitung sowie auf die Vorausbeurteilung und die Ex-post-Bewertung der Aktionen.

Die Partnerschaft gestaltet sich unter voller Wahrung der jeweiligen institutionellen, rechtlichen und finanziellen Befugnisse der Partner."

6 Absatz 2 des mit „Interventionsformen" überschriebenen Artikels 5 der Verordnung Nr. 2052/88 bestimmt:

„Die finanzielle Intervention der Strukturfonds ... erfolgt hauptsächlich in einer der nachstehenden Formen:

a) Kofinanzierung operationeller Programme;

b) Kofinanzierung einer nationalen Beihilferegelung einschließlich der Rückerstattungen;

c) Gewährung von Globalzuschüssen, die in der Regel von einer vom Mitgliedstaat im Einvernehmen mit der Kommission bezeichneten zwischengeschalteten Stelle verwaltet und von dieser in Form von Einzelzuschüssen an die Endbegünstigten weiterverteilt werden;

d) Kofinanzierung von geeigneten Projekten;

e) Unterstützung der technischen Hilfe, einschließlich der Maßnahmen zur Vorbereitung, Beurteilung, Begleitung und Bewertung der Aktionen sowie der Modell- und Demonstrationsvorhaben.

Mit Ausnahme der unter Buchstabe e) genannten Interventionen auf Initiative der Kommission erfolgen die Interventionen in der Form, die der Mitgliedstaat oder die von ihm bezeichneten zuständigen Behörden wählen und die der Mitgliedstaat oder die von ihm gegebenenfalls zu diesem Zweck bezeichnete Einrichtung der Kommission unterbreitet.

...“

Die Verordnung Nr. 4253/88

7 Die Verordnung Nr. 4253/88 trat nach ihrem Artikel 34 am 1. Januar 1989 in Kraft. Sie enthält in dem mit „Beteiligung der Fonds“ überschriebenen Titel IV die Artikel 14 bis 16 über die Bearbeitung der Anträge auf finanzielle Beteiligung der Strukturfonds, die Förderungswürdigkeit und spezifische Vorschriften.

8 Die sechste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2082/93 lautet: „In Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und unbeschadet der Befugnisse, über die die Kommission insbesondere bei der ihr obliegenden Verwaltung der finanziellen Mittel der Gemeinschaft verfügt, fällt die Durchführung der in den gemeinschaftlichen Förderkonzepten aufgeführten Interventionsformen hauptsächlich in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten auf der in dem jeweiligen Mitgliedstaat geeigneten Gebietsebene.“

9 In Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2082/93 heißt es:

„Anträge auf Beteiligung der Strukturfonds ... sind von dem Mitgliedstaat oder den von ihm auf nationaler, regionaler, lokaler oder sonstiger Ebene benannten

zuständigen Behörden auszuarbeiten und von dem Mitgliedstaat oder einer Behörde, die er gegebenenfalls zu diesem Zweck benennt, bei der Kommission einzureichen; dies gilt nicht für die auf Initiative der Kommission durchgeführten Maßnahmen der technischen Hilfe gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe e) der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88. Die einzelnen Anträge beziehen sich in der Hauptsache auf die Interventionsformen gemäß Artikel 5 der genannten Verordnung."

10 Nach Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 4253/88 werden Zahlungen für finanzielle Beteiligungen in Übereinstimmung mit den entsprechenden Mittelbindungen innerhalb einer Frist von in der Regel höchstens zwei Monaten nach Eingang des Antrags an die Behörde oder die nationale, regionale oder lokale Einrichtung geleistet, die in dem Antrag des betreffenden Mitgliedstaats zu diesem Zweck benannt worden ist.

11 In dem mit „Finanzkontrolle" überschriebenen Artikel 23 der Verordnung Nr. 4253/88 heißt es:

„(1) Um den erfolgreichen Abschluss der von öffentlichen oder privaten Trägern durchgeführten Maßnahmen zu gewährleisten, treffen die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Aktionen die erforderlichen Maßnahmen, um

— regelmäßig nachzuprüfen, dass die von der Kommission finanzierten Aktionen ordnungsgemäß ausgeführt worden sind,

— Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu ahnden,

— infolge von Unregelmäßigkeiten oder Fahrlässigkeit verloren gegangene Beträge zurückzufordern. Falls der Mitgliedstaat und/oder der Träger nicht den Nachweis erbringt, dass die Unregelmäßigkeiten oder die Fahrlässigkeit ihnen nicht anzulasten sind, ist der Mitgliedstaat subsidiär für die Zurückzahlung der nicht rechtmäßig gezahlten Beträge verantwortlich. ...

Die Mitgliedstaaten setzen die Kommission von den zu diesem Zweck getroffenen Maßnahmen in Kenntnis und übermitteln ihr insbesondere eine Beschreibung der Kontroll- und Verwaltungssysteme, die für die wirksame Durchführung der Aktionen eingerichtet worden sind. Sie unterrichten die Kommission regelmäßig über den Verlauf administrativer und gerichtlicher Verfahren.

Die Mitgliedstaaten halten der Kommission alle geeigneten nationalen Prüfberichte zu den in den betreffenden Programmen oder Aktionen enthaltenen Maßnahmen zur Verfügung.

...

(2) Unbeschadet der von den Mitgliedstaaten gemäß den innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften durchgeführten Kontrollen und unbeschadet des Artikels 206 des Vertrages und sonstiger Kontrollmaßnahmen nach Artikel 209

Buchstabe c) des Vertrages können Beamte oder Bedienstete der Kommission vor Ort die Maßnahmen, die aus den Strukturfonds finanziert werden, und die Verwaltungs- und Kontrollsysteme insbesondere im Stichprobenverfahren kontrollieren.

Bevor die Kommission eine Kontrolle vor Ort vornimmt, setzt sie den betreffenden Mitgliedstaat davon in Kenntnis, damit ihr die erforderliche Unterstützung zuteil wird. Etwaige Kontrollen, die die Kommission vor Ort ohne Vorankündigung vornimmt, werden durch Vereinbarungen geregelt, die gemäß den Bestimmungen der Haushaltsordnung im Rahmen der Partnerschaft getroffen werden. Beamte oder Bedienstete des betreffenden Mitgliedstaats können an den Kontrollen teilnehmen.

Die Kommission kann von dem betreffenden Mitgliedstaat zur Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit der Auszahlungsanträge eine Kontrolle vor Ort verlangen. An solchen Kontrollen können Beamte oder Bedienstete der Kommission teilnehmen und müssen dies tun, falls der betreffende Mitgliedstaat es verlangt.

Die Kommission trägt dafür Sorge, dass die von ihr vorgenommenen Kontrollen koordiniert werden, damit es nicht zu wiederholten Kontrollen aus ein und demselben Grund innerhalb des gleichen Zeitraums kommt. Der betroffene Mitgliedstaat und die Kommission übermitteln einander unverzüglich alle sachdienlichen Informationen über die Ergebnisse der Kontrollen.

(3) Die zuständige Stelle und die zuständigen Behörden halten der Kommission nach der letzten Zahlung für eine Aktion drei Jahre lang alle Belege für die im Rahmen der Aktion getätigten Ausgaben und Kontrollen zur Verfügung."

12 Der mit „Kürzung, Aussetzung und Streichung der Beteiligung" überschriebene Artikel 24 der Verordnung Nr. 4253/88 bestimmt:

„(1) Wird eine Aktion oder eine Maßnahme so ausgeführt, dass die gewährte finanzielle Beteiligung weder teilweise noch insgesamt gerechtfertigt erscheint, so nimmt die Kommission eine entsprechende Prüfung des Falls im Rahmen der Partnerschaft vor und fordert insbesondere den Mitgliedstaat oder die von ihm für die Durchführung der Aktion benannten Behörden auf, sich innerhalb einer bestimmten Frist dazu zu äußern.

(2) Nach dieser Prüfung kann die Kommission die finanzielle Beteiligung an der betreffenden Aktion oder Maßnahme kürzen oder aussetzen, wenn durch die Prüfung bestätigt wird, dass eine Unregelmäßigkeit oder eine erhebliche Veränderung der Art oder der Durchführungsbedingungen der Aktion oder Maßnahme vorliegt und diese Veränderung der Kommission nicht zur Zustimmung unterbreitet wurde.

..."

Das Ausgangsverfahren

13 Am 24. Juni 1991 stellte die italienische Regierung der Kommission das multiregionale operationelle Programm „Miglioramento delle produzioni tipiche del Mezzogiorno e sviluppo delle colture alternative" (Verbesserung der typischen Produkte des Mezzogiorno und Entwicklung von Anbaualternativen, im Folgenden: Programm) vor und beantragte eine Kofinanzierung des EAGFL.

14 Mit der Entscheidung C (91) 2745 vom 29. November 1991, geändert durch die Entscheidung C (93) 3476 vom 29. November 1993 (im Folgenden: Bewilligungsentscheidung), genehmigte die Kommission dieses Programm und bewilligte eine finanzielle Beteiligung des EAGFL in Höhe von 86 240 000 ECU. Die Kommission stützte die Bewilligungsentscheidung auf die Verordnungen Nrn. 2052/88 und 4253/88.

15 Das Ministerium vergab an COPPI, eine Genossenschaft mit beschränkter Haftung, der mehrere italienische landwirtschaftliche Erzeuger angehören, durch die Ministerialdekrete Nr. 1905 vom 9. November 1992 und Nr. 485 einen Zuschuss für die Jahre 1991 bis 1993. In diesen Dekreten, die auf die Bewilligungsentscheidung und die darin genannten Verordnungen Bezug nahmen, waren Jahrestranchen und der jeweilige Finanzierungsanteil der Gemeinschaft und der Italienischen Republik festgelegt.

16 Mit Ministerialdekret Nr. 8649 vom 16. Dezember 1997 widerrief das Ministerium das Ministerialdekret Nr. 485 teilweise und verlangte von COPPI die teilweise Rückzahlung des Zuschusses wegen eines Verstoßes gegen Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung Nr. 355/77, der vorsieht, dass ein Zuschuss ausgesetzt, eingeschränkt oder ganz eingestellt werden kann, wenn ein Begünstigter ohne vorherige Genehmigung durch die Kommission die Ausrüstungen und Anlagen, für die der EAGFL Zuschüsse gewährt hat, binnen einer Frist von sechs bzw. zehn Jahren nach ihrem Erwerb oder nach Abschluss der Arbeiten verkauft. In dem Fall, der Gegenstand des Ausgangsverfahrens ist, hatte COPPI einen Teil des Zuschusses, wie in einem Unterprogramm vorgesehen, auf die Società Concentrati Bevibili Sicilia arl übertragen. Diese hatte jedoch ihrerseits einen Zweig ihres Unternehmens einschließlich der Maschinen und Ausrüstungen, die im Rahmen des Programms finanziert worden waren, ohne vorherige Genehmigung der Kommission an die Società Impianti Brevetti Servizi arl veräußert.

17 COPPI erhob beim Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Italien) Nichtigkeitsklage gegen das Ministerialdekret Nr. 8649. Mit Beschluss vom 14. April 2000 hob dieses Gericht das Dekret mit der Begründung auf, dass nach der Verordnung Nr. 355/77 allein die Kommission und nicht das Ministerium für die Rückforderung der Beihilfe zuständig gewesen wäre.

18 Das Ministerium legte gegen diesen Beschluss Berufung beim Consiglio di Stato ein und machte geltend, dass sich seine Zuständigkeit für die Rückforderung des Zuschusses aus Artikel 23 der Verordnung Nr. 4253/88 ergebe.

19 Der Consiglio di Stato führt in seinem Vorlagebeschluss aus, die Gemeinschaftsregelung und insbesondere Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung Nr. 355/77 scheine der Kommission Maßnahmen sowohl zur Verhinderung als auch zur Verfolgung von Unregelmäßigkeiten vorzubehalten. Er weist jedoch im Wesentlichen darauf hin, dass die Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 und 23 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 4253/88 dahin ausgelegt werden könnten, dass die Gemeinschaftsregelung die Befugnis des Mitgliedstaats, aus eigener Initiative die bei der Erlangung des Gemeinschaftszuschusses begangenen Unregelmäßigkeiten zu verfolgen, sowie die Befugnis, die infolge dieser Unregelmäßigkeiten nicht rechtmäßig gezahlten Beträge zurückzufordern, stärke. Insbesondere scheine der Wortlaut von Artikel 23 Absatz 2 den subsidiären und unterstützenden Charakter des direkten Eingreifens der Kommission zur Verhinderung und Ahndung von Unregelmäßigkeiten zu bestätigen, unbeschadet der Befugnis oder Pflicht der nationalen Behörden, die von ihnen nach Feststellung solcher Unregelmäßigkeiten für erforderlich gehaltenen repressiven Maßnahmen zu treffen.

20 Unter diesen Umständen hat der Consiglio di Stato beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

„Schreibt Artikel 19 der Verordnung (EWG) Nr. 355/77 des Rates vom 15. Februar 1977, wonach die Kommission nach dem Verfahren des Artikels 22 den Zuschuss des Fonds aussetzen, einschränken oder ganz einstellen kann, nachdem sie den Fondsausschuss zu den finanziellen Aspekten gehört hat, und die Beträge wiedereinziehen kann, wenn — unter anderem — der Begünstigte die Ausrüstungen und Anlagen, für die der Fonds Zuschüsse gewährt hat, vor Ablauf

der dort festgesetzten Fristen ohne vorherige Genehmigung verkauft, ein besonderes Verfahren vor, das die Zuständigkeit des Mitgliedstaats zum Erlass derselben Maßnahmen zum Widerruf und zur Wiedereinziehung des Zuschusses ausschließt, oder finden auch auf diesem Gebiet die in Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 und Artikel 23 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 aufgestellten Grundsätze Anwendung, wonach der Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen ergreifen kann und muss, um Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu ahnden und die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Fahrlässigkeit verloren gegangenen Beträge zurückzufordern?"

Zur Vorlagefrage

Vorbemerkungen

21 Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob ein Mitgliedstaat unter den Umständen des Ausgangsfalles gemäß den Artikeln 8 der Verordnung Nr. 729/70 und 23 der Verordnung Nr. 4253/88 einen infolge von Unregelmäßigkeiten oder Fahrlässigkeit verloren gegangenen Zuschuss des EAGFL selbst widerrufen und zurückfordern kann oder ob Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung Nr. 355/77, wonach es Sache der Kommission ist, einen solchen Zuschuss auszusetzen, einzuschränken oder ganz einzustellen, wenn Unregelmäßigkeiten auftreten, derartigen Maßnahmen dieses Mitgliedstaats entgegensteht.

22 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Antrag auf Bezuschussung des Programms von der italienischen Regierung am 24. Juni 1991 gestellt wurde. Das Ministerialdekret Nr. 485, mit dem COPPI der von ihr beantragte Zuschuss bewilligt wurde, erging am 7. August 1993 und wurde durch das Ministerialdekret Nr. 8649 vom 16. Dezember 1997 teilweise widerrufen.

23 Nach Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 4256/88 des Rates vom 19. Dezember 1988 zur Durchführung der Verordnung Nr. 2052/88 hinsichtlich des EAGFL, Abteilung Ausrichtung (ABl. L 374, S. 25), war Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 aber seit dem 1. Januar 1989 nicht mehr anwendbar und kann daher weder auf das Programm noch auf die in der vorstehenden Randnummer genannten Dekrete Anwendung finden.

24 Desgleichen wurde die Verordnung Nr. 355/77 nach Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 4256/88 mit Wirkung vom 1. Januar 1990 aufgehoben.

25 Artikel 10 Absatz 3 sah zwar eine Übergangsregelung vor, nach der die Artikel 6 bis 15 sowie 17 bis 23 der Verordnung Nr. 355/77 für die bis zum 31. Dezember 1989 eingereichten Vorhaben auch weiterhin galten.

26 Da die finanzielle Beteiligung an dem Programm, wie die Kommission in ihren beim Gerichtshof abgegebenen schriftlichen Erklärungen ausgeführt hat, am 24. Juni 1991 beantragt wurde, war Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung Nr. 355/77 auf das Programm nicht anwendbar. Die Übergangsregelung war jedenfalls schon vor dem Erlass der Ministerialdekrete Nrn. 485 und 8649 mit dem Inkrafttreten der Verordnung (EWG) Nr. 2085/93 des Rates vom 20. Juli 1993 zur Änderung der Verordnung Nr. 4256/88 (ABl. L 193, S. 44) ausgelaufen.

27 Um dem Gericht, das ihm eine Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt hat, eine sachdienliche Antwort zu geben, kann der Gerichtshof auf gemeinschaftsrechtliche Vorschriften eingehen, die das vorlegende Gericht in seiner Frage nicht angeführt hat (Urteile vom 27. März 1990 in der Rechtssache C-315/88, Bagli Pennacchiotti, Slg. 1990, I-1323, Randnr. 10, und vom 18. November 1999 in der Rechtssache C-107/98, Teckal, Slg. 1999, I-8121, Randnr. 39).

28 Insoweit machen COPPI, die italienische Regierung und die Kommission zu Recht geltend, dass die Bestimmungen, die eine sachdienliche Beantwortung der vorgelegten Frage ermöglichten, nicht nur Artikel 23 der Verordnung Nr. 4253/88, sondern auch deren Artikel 24 seien.

29 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass das vorlegende Gericht mit seiner Frage im Wesentlichen wissen will, ob Artikel 23 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 4253/88 dahin auszulegen ist, dass im Rahmen eines Programms vom EAGFL finanzierter Aktionen ein Mitgliedstaat, der eine finanzielle Beteiligung des EAGFL vergeben hat, diese Beteiligung widerrufen und von den Endbegünstigten ihre teilweise Rückzahlung verlangen kann, oder ob Artikel 24 der Verordnung dem entgegensteht.

Beim Gerichtshof abgegebene Erklärungen

30 COPPI macht im Wesentlichen geltend, der den Artikeln 23 und 24 der Verordnung Nr. 4253/88 zugrunde liegende Grundgedanke werde in Artikel 4 der Verordnung Nr. 2052/88 festgelegt, der eine als Partnerschaft bezeichnete enge Konzertierung zwischen der Kommission und den nationalen Behörden vorsehe. Dies bedeute, dass sich die Betreffenden abstimmen und gemeinsam entscheiden müssten und dass jeder Partner im Einvernehmen mit den anderen die in seinen eigenen Zuständigkeitsbereich fallenden Entscheidungen treffen müsse.

31 Die genannten Artikel der Verordnung Nr. 4253/88 sähen eine klare und genaue Aufgabenverteilung vor. Zum einen sei es nach Artikel 24 Absatz 2 der Verordnung allein Sache der Kommission, im Rahmen des ihr zustehenden Ermessens über die Aussetzung, Kürzung oder Streichung von Beteiligungen zu

entscheiden; sie könne diese Aufgabe weder delegieren noch übertragen. Zum anderen hätten die Mitgliedstaaten nach Artikel 23 der Verordnung zu gewährleisten, dass die regelmäßig vorgesehenen Änderungen in Bezug auf die Durchführung der von der Kommission finanzierten Interventionen und die Rückforderung der nicht rechtmäßig gezahlten Beträge ordnungsgemäß vorgenommen würden.

32 Dagegen tragen die italienische Regierung und die Kommission vor, unter Umständen wie denen des Ausgangsfalles genehmige nach der Ausgestaltung der Partnerschaft zwischen dem Mitgliedstaat und der Kommission zunächst Letztere ein nationales Rahmenprogramm, an das der Mitgliedstaat selbst gebunden sei. Der Mitgliedstaat setze dieses Programm sodann unter seiner eigenen finanziellen Verantwortung mittels der von ihm mit der Durchführung der verschiedenen Maßnahmen betrauten Stellen um. Es gebe keine unmittelbare Beziehung zwischen der Kommission und den Empfängern der Beteiligungen.

33 Aus diesem Grund müssten die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 23 Absatz 1 der Verordnung Nr. 4253/88 Unregelmäßigkeiten verhindern und ahnden und gegebenenfalls die gezahlten Beträge von den betreffenden Wirtschaftsteilnehmern zurückfordern. Insoweit bedürfe es keiner Abstimmung mit der Kommission, da diese überhaupt keine Kenntnis von den verschiedenen Beziehungen zu den Letztbegünstigten der finanziellen Beteiligungen habe.

34 Im Übrigen regele Artikel 24 der Verordnung Nr. 4253/88 die finanziellen Beziehungen zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat und gebe ihr die Möglichkeit, die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft im Fall von Unregelmäßigkeiten nach einem kontradiktorischen Verfahren zu ändern. Die Kommission verlange nur dann unmittelbar vom Begünstigten die Rückerstattung der bewilligten Mittel, wenn sie ihm diese selbst gewährt habe (vgl. Urteil vom 24. Januar 2002 in der Rechtssache C-500/99 P, Conserve Italia/Kommission, Slg. 2002, I-867).

Antwort des Gerichtshofes

35 Nach Artikel 5 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 2052/88 erfolgen die Interventionen der Strukturfonds, mit Ausnahme der in Absatz 2 Unterabsatz 1 Buchstabe e genannten Maßnahmen der technischen Hilfe auf Initiative der Kommission, in der Form, die der Mitgliedstaat oder die von ihm bezeichneten zuständigen Behörden wählen und die dieser Mitgliedstaat oder die von ihm gegebenenfalls zu diesem Zweck bezeichnete Einrichtung der Kommission unterbreitet.

36 Insoweit sind nach Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung Nr. 4253/88, der die Bearbeitung von Anträgen auf Beteiligung der Strukturfonds betrifft, solche Anträge von dem Mitgliedstaat oder den von ihm auf nationaler, regionaler, lokaler oder sonstiger Ebene benannten zuständigen Behörden auszuarbeiten und von dem Mitgliedstaat oder einer Behörde, die er gegebenenfalls zu diesem Zweck benennt, bei der Kommission einzureichen; dies gilt nicht für die auf Initiative der Kommission durchgeführten Maßnahmen der technischen Hilfe gemäß Artikel 5 Absatz 2 Unterabsatz 1 Buchstabe e der Verordnung Nr. 2052/88.

37 Überdies werden nach Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 4253/88 Zahlungen für finanzielle Beteiligungen an die Behörde oder die nationale, regionale oder lokale Einrichtung geleistet, die in dem Antrag des betreffenden Mitgliedstaats zu diesem Zweck benannt worden ist. Diese Behörde oder Einrichtung vergibt die fragliche Beteiligung an die Endbegünstigten, wie es im Ausgangsfall geschehen ist.

38 Unter bestimmten anderen Umständen wird die finanzielle Beteiligung von der Kommission unmittelbar den Endbegünstigten gewährt, insbesondere wenn die in Artikel 5 Absatz 2 Unterabsatz 1 Buchstabe e der Verordnung Nr. 2052/88 genannten Interventionen auf Initiative der Kommission erfolgen.

39 Handelt es sich wie im Ausgangsfall um die Verwendung von Gemeinschaftsmitteln zur Durchführung der gemeinsamen Politik, so sieht die Verordnung Nr. 2082/93 in ihrer sechsten Begründungserwägung vor, dass in Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und unbeschadet der Befugnisse, über die die Kommission insbesondere bei der ihr obliegenden Verwaltung der finanziellen Mittel der Gemeinschaft verfügt, die Durchführung der Interventionsformen hauptsächlich in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten auf der in dem jeweiligen Mitgliedstaat geeigneten Gebietsebene fällt.

40 Dieser Grundsatz ist in Artikel 23 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 4253/88 verankert, der vorsieht, dass die Mitgliedstaaten, um den erfolgreichen Abschluss der von öffentlichen oder privaten Trägern durchgeführten Maßnahmen zu gewährleisten, bei der Durchführung der genannten Aktionen die erforderlichen Maßnahmen treffen, um regelmäßig nachzuprüfen, dass die von der Gemeinschaft finanzierten Aktionen ordnungsgemäß ausgeführt worden sind, Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu ahnden und infolge von Unregelmäßigkeiten oder Fahrlässigkeit verloren gegangene Beträge zurückzufordern.

41 Es ist zwar richtig, dass dieser Artikel nicht ausdrücklich die Rückforderung einer finanziellen Beteiligung des EAGFL durch einen Mitgliedstaat vorsieht. Diese Bestimmung würde jedoch ihrer praktischen Wirksamkeit beraubt, wenn ein Mitgliedstaat nicht selbst solche Maßnahmen treffen könnte, obwohl die Zahlung der Beteiligung an die Endbegünstigten durch diesen Mitgliedstaat erfolgte, der Kenntnis von dem fraglichen Programm hatte und die Kontrolle darüber ausüben konnte.

42 Im Übrigen ist entgegen dem Vorbringen von COPPI festzustellen, dass sich das Erfordernis einer vorherigen Genehmigung der Kommission für die Entscheidung eines Mitgliedstaats, eine finanzielle Beteiligung zu widerrufen und von den Endbegünstigten ihre teilweise Rückzahlung zu verlangen, weder aus dem Wortlaut von Artikel 23 Absatz 1 Unterabsätze 2 und 3, Absatz 2 oder Absatz 3 der Verordnung Nr. 4253/88 noch aus dem Begriff der engen Konzertierung im Sinne von Artikel 4 der Verordnung Nr. 2052/88 ergibt.

43 Zum einen verpflichtet Artikel 23 Absatz 1 Unterabsätze 2 und 3 der Verordnung Nr. 4253/88 die Mitgliedstaaten lediglich, die Kommission von den für die wirksame Durchführung der Aktionen getroffenen Maßnahmen in Kenntnis zu setzen, sie über den Verlauf administrativer und gerichtlicher Verfahren zu unterrichten und ihr alle geeigneten nationalen Prüfberichte zu den in den betreffenden Programmen oder Aktionen enthaltenen Maßnahmen zur Verfügung zu halten.

44 Zum anderen sieht Artikel 23 Absatz 2 der Verordnung zwar vor, dass Beamte oder Bedienstete der Kommission vor Ort die Maßnahmen, die aus den Strukturfonds finanziert werden, und die Verwaltungs- und Kontrollsysteme kontrollieren können, doch ergibt sich aus demselben Absatz auch, dass die Gemeinschaftsaktion im Wesentlichen eine Ergänzung oder einen Beitrag zu den entsprechenden nationalen Aktionen darstellt und dass sie durch eine enge Konzertierung zwischen der Kommission, dem betreffenden Mitgliedstaat und den von ihm auf nationaler, regionaler, lokaler oder sonstiger Ebene benannten zuständigen Behörden zustande kommt. Aus diesem Absatz und aus Absatz 3 von Artikel 23 geht ferner hervor, dass sich diese Partnerschaft insbesondere auf die Vorbereitung, Finanzierung, Begleitung und Bewertung der Aktionen erstreckt.

45 Folglich betrifft die Partnerschaft nicht das Erfordernis einer vorherigen Genehmigung der Kommission für die Entscheidung eines Mitgliedstaats, eine finanzielle Beteiligung zu widerrufen und von den Endbegünstigten ihre teilweise Rückzahlung zu verlangen, und den Bestimmungen über diese Partnerschaft kann

keine Zuständigkeit der Kommission für den Erlass von Kontrollmodalitäten entnommen werden, mit denen den Mitgliedstaaten weitergehende als die in Artikel 23 Absatz 1 der Verordnung Nr. 4253/88 vorgesehenen Pflichten auferlegt würden.

46 Einer solchen Auslegung von Artikel 23 Absatz 1 Unterabsatz 1 steht auch Artikel 24 Absatz 2 der Verordnung nicht entgegen. Anders als Artikel 23 erlaubt es diese Bestimmung der Kommission, die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft im Fall von Unregelmäßigkeiten zu kürzen oder auszusetzen (in diesem Sinne auch Beschluss vom 11. Juli 1996 in der Rechtssache C-325/94 P, An Taisce und WWF UK/Kommission, Slg. 1996, I-3727, Randnr. 22).

47 Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergibt sich zwar, dass die Kommission nach Artikel 24 Absatz 2 der Verordnung Nr. 4253/88 auch dafür zuständig ist, eine Beteiligung zu streichen und von den Endbegünstigten ihre Rückzahlung zu verlangen (in diesem Sinne auch Urteil Conserve Italia/Kommission, Randnr. 88). Dieser Umstand kann jedoch die Zuständigkeit eines Mitgliedstaats nach Artikel 23 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung nicht in Frage stellen, in einer Situation wie der des Ausgangsfalles solche Maßnahmen zu treffen.

48 Angesichts der vorstehenden Erwägungen ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass Artikel 23 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 4253/88 dahin auszulegen ist, dass im Rahmen eines Programms vom EAGFL finanzierter Aktionen, wenn bei einer Prüfung ein Verstoß gegen die für die Ausführung der Aktionen eines Programms vorgeschriebenen Voraussetzungen festgestellt wird, ein Mitgliedstaat, der eine finanzielle Beteiligung des EAGFL vergeben hat, zur Verhinderung und Ahndung von Unregelmäßigkeiten diese Beteiligung widerrufen und von den Endbegünstigten ihre teilweise Rückzahlung verlangen kann.

Kosten

49 Die Auslagen der italienischen Regierung und der Kommission, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

auf die ihm vom Consiglio di Stato mit Beschluss vom 8. Mai 2001 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Artikel 23 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates vom 19. Dezember 1988 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88

hinsichtlich der Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Strukturfonds einerseits und zwischen diesen und den Interventionen der Europäischen Investitionsbank und den sonstigen vorhandenen Finanzinstrumenten andererseits in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 des Rates vom 20. Juli 1993 ist dahin auszulegen, dass im Rahmen eines Programms vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) finanzierter Aktionen, wenn bei einer Prüfung ein Verstoß gegen die für die Ausführung der Aktionen eines Programms vorgeschriebenen Voraussetzungen festgestellt wird, ein Mitgliedstaat, der eine finanzielle Beteiligung des EAGFL vergeben hat, zur Verhinderung und Ahndung von Unregelmäßigkeiten diese Beteiligung widerrufen und von den Endbegünstigten ihre teilweise Rückzahlung verlangen kann.

Gulmann Cunha Rodrigues Puissochet

Schintgen Macken

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 22. Januar 2004.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

V. Skouris