URTEIL DES GERICHTSHOFS (Achte Kammer)

5. Juni 2008 *

In der Rechtssache C-534/06

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 234 EG, eingereicht von der Corte suprema di cassazione (Italien) mit Entscheidung vom 23. November 2006, beim Gerichtshof eingegangen am 27. Dezember 2006, in dem Verfahren

Industria Lavorazione Carni Ovine Srl

gegen

Regione Lazio

erlässt

DER GERICHTSHOF (Achte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten G. Arestis sowie der Richter J. Malenovský und T. von Danwitz (Berichterstatter),

* Verfahrenssprache: Italienisch.

Generalanwalt: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
Kanzler: R. Grass,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der Industria Lavorazione Carni Ovine Srl, vertreten durch G. Fontana und P. Galli, avvocati,

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

— der griechischen Regierung, vertreten durch I. Chalkias und I. Pouli als Bevollmächtigte,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch C. Cattabriga als Bevollmächtigte,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 13 der Verordnung (EWG) Nr. 866/90 des Rates vom 29. März 1990 zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse (ABl. L 91, S. 1).

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Industria Lavorazione Carni Ovine Srl (im Folgenden: ILCO) und der Regione Lazio über deren Weigerung, ILCO einen bewilligten Zuschuss auszuzahlen.

Rechtlicher Rahmen

3 In Art. 13 der Verordnung Nr. 866/90 heißt es: „Nicht berücksichtigt werden die folgenden Investitionen: … Investition für die Vermarktung oder Verarbeitung von Erzeugnissen mit Ursprung in Drittländern“.

4 In Art. 17 („Auszahlung der Zuschüsse“) Abs. 2 dieser Verordnung heißt es:

„Die in Absatz 1 genannte Behörde oder zwischengeschaltete Stelle überprüft die Belege über die Ausgaben der Endempfänger und vergewissert sich vor Auszahlung der Gemeinschaftsbeteiligung, dass die Ausgaben ordnungsgemäß getätigt wurden. …“

5 Art. 24 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 der sonstigen vorhandenen Finanzinstrumente andererseits (ABl. L 374, S. 1) in der durch die Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 des Rates vom 20. Juli 1993 (ABl. L 193, S. 20) geänderten Fassung lautet:

„Kürzung, Aussetzung und Streichung der Beteiligung

(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 Falles im Rahmen der Partnerschaft vor …

(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.

(3) Nicht rechtmäßig gezahlte Beträge sind an die Kommission zurückzuzahlen. …“

Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

6 ILCO wurde für den in zwei Stufen vorgesehenen Bau eines Betriebs für die Schlachtung, Verarbeitung und Lagerung von Schaffleisch in der Gemeinde Acquapendente ein Zuschuss in Höhe von 50 v. H. der zuschussfähigen Ausgaben bewilligt, wovon eine Hälfte von der Regione Lazio und die andere vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) getragen werden sollte.

7 In einem Protokoll vom 17. Oktober 1996 war ursprünglich vorgesehen, dass die Regione Lazio die Restauszahlung des ILCO noch geschuldeten Zuschusses vornimmt.

8 Im selben Monat stellten die örtlichen Behörden jedoch nach einer Außenprüfung fest, dass in dem kofinanzierten Betrieb Schafe mit Ursprung in Drittländern geschlachtet worden waren.

9 Nachdem die Regione Lazio deshalb die Auszahlung des restlichen Zuschusses ausgesetzt hatte, stellte ILCO beim Tribunale di Roma einen Antrag auf Erlass eines Mahnbescheids mit der Aufforderung zur Zahlung eines Betrags von 1 617 575 382 ITL, dem mit Beschluss vom 5. Juni 1997 stattgegeben wurde.

10 Aus den Erklärungen von ILCO geht hervor, dass die Kommission am 19. Juni 1997 den Termin für die Leistung der ILCO geschuldeten Zahlungen auf den 31. Dezember 1997 festsetzte und dass die Regione Lazio der Kommission in den Monaten Juni, August und Oktober 1997 schriftlich mitteilte, dass die gerichtlichen Untersuchungen noch über diesen Zeitpunkt hinaus andauern könnten, und sie um Weisungen zum weiteren Vorgehen bat.

11 Am 1. Oktober 1997 legte die Regione Lazio gegen den Mahnbescheid des Tribunale di Roma vom 5. Juni 1997 Widerspruch ein, der mit Urteil vom 26. März 1999 zurückgewiesen wurde.

12 Dieses Urteil wurde im Berufungsverfahren von der Corte d'appello di Roma mit Urteil vom 9. September 2002 aufgehoben.

13 Den Erklärungen der Kommission zufolge ergaben die durchgeführten Kontrollen, dass 7,4 % aller Tiere, die von ILCO in den Jahren 1997, 1998 und 2000 in dem kofinanzierten Betrieb geschlachtet wurden, außergemeinschaftlichen Ursprungs waren.

14 Außerdem ergibt sich aus den Erklärungen von ILCO und der Kommission, dass Letztere der Regione Lazio am 26. September 2002 vorgeschlagen hatte, den Restbetrag für ILCO — ohne eine Kürzungsentscheidung nach Art. 24 der Verordnung Nr. 4253/88 in der durch die Verordnung Nr. 2082/93 geänderten Fassung zu erlassen — um einen Betrag in Höhe von 11,47 % des gesamten Zuschusses herabzusetzen. Die Regione Lazio nahm diesen Vorschlag mit Entscheidung vom 18. Oktober 2002 an.

15 Am 9. Januar 2003 legte ILCO gegen das Urteil der Corte d'appello di Roma vom 9. September 2002 Kassationsbeschwerde ein, mit der sie insbesondere einen Verstoß gegen Art. 13 der Verordnung Nr. 866/90 geltend machte.

16 ILCO trug vor der Corte suprema di cassazione vor, da dieser Artikel nur bestimme, dass die gemeinschaftliche Beteiligung nicht zur Finanzierung von Vorhaben in Betracht komme, die die Verarbeitung von Erzeugnissen mit Ursprung in Drittländern zum Ziel hätten, ergebe sich aus dieser Vorschrift nicht, dass ein Wirtschaftsteilnehmer, der einen Zuschuss erhalten und im Einklang mit den Gemeinschaftsregelungen verwendet, die vertraglichen Verpflichtungen eingehalten und die in den betroffenen Programm vorgesehenen Ziele erreicht habe, nicht auch Tiere aus Drittländern schlachten dürfe.

17 Da die Corte suprema di cassazione der Ansicht ist, dass die Kassationsbeschwerde ILCOs abzuweisen wäre, falls der kofinanzierte Betrieb gemäß Art. 13 der Verordnung Nr. 866/90 ausschließlich für die Verarbeitung von Erzeugnissen gemeinschaftlichen Ursprungs verwendet werden durfte, hat sie das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist Art. 13 der Verordnung (EWG) Nr. 866/90 dahin auszulegen, dass er die Finanzierung in Fällen, in denen auch Erzeugnisse mit Ursprung außerhalb der Gemeinschaft vermarktet und/oder verarbeitet worden sind, ausschließt, auch wenn das spezifische Programm, für das die Finanzierung gewährt worden ist, dadurch eingehalten worden ist, dass Erzeugnisse mit Ursprung in der Gemeinschaft in dem im Programm vorgesehenen Ausmaß vermarktet und/oder verarbeitet worden sind?

Zur Vorlagefrage

18 Zunächst ist festzustellen, dass der Gerichtshof ausdrücklich um die Auslegung von Art. 13 der Verordnung Nr. 866/90 und nicht um die von Art. 24 der Verordnung Nr. 4253/88 ersucht wird, der die Rechtsgrundlage für eine etwaige Entscheidung der Kommission darstellt, eine finanzielle Beteiligung zu kürzen, auszusetzen oder zu streichen.

19 Da sich aus dem Vorlagebeschluss ergibt, dass es im Ausgangsverfahren um den gesamten Zuschuss geht, der ILCO bewilligt wurde, ist zu prüfen, ob Art. 13 der Verordnung Nr. 866/90 in einem Kontext wie dem des Ausgangsverfahrens die zuständige Behörde im Rahmen ihres mit dem Endbegünstigten bestehenden Rechtsverhältnisses berechtigt, die Auszahlung des ihm bewilligten Zuschusses in vollem Umfang zu verweigern.

20 ILCO und die Kommission machen in ihren Erklärungen geltend, dass die Vermarktung oder Verarbeitung von Erzeugnissen mit Ursprung in Drittländern nicht den gesamten Zuschuss ausschließen könne. Die griechische Regierung meint, dass der Zuschussempfänger den kofinanzierten Betrieb unter bestimmten Umständen auch für die Verarbeitung und die Vermarktung von Schafen aus Drittländern nutzen könne.

21 Die italienische Regierung befürwortet demgegenüber eine strikte Auslegung von Art. 13 der Verordnung Nr. 866/90 dahin, dass jegliche finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft ausgeschlossen ist, wenn der fragliche Betrieb außergemeinschaftliche Erzeugnisse vermarktet oder verarbeitet hat. Sie stützt ihre Auffassung darauf, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber jede Abweichung von den in diesem Artikel festgelegten Bedingungen ausdrücklich geregelt habe.

22 Dieser Auffassung ist jedoch nicht zu folgen. Es geht nämlich unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens nicht um eine formelle Abweichung von den in der genannten Bestimmung festgelegten Bedingungen, sondern vielmehr um die Frage, ob die zuständige Behörde die Auszahlung des bewilligten Zuschusses vollständig verweigern kann, wenn sich nachträglich herausstellt, dass eine Investition, zu der ein Zuschuss bewilligt wurde, in gewissem Umfang für die Vermarktung oder Verarbeitung von Erzeugnissen mit Ursprung in Drittländern verwendet wurde. Insoweit ist zu prüfen, welche Anforderungen sich aus Art. 13 der Verordnung Nr. 866/90 und aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergeben.

23 Was die Auslegung von Art. 13 der Verordnung Nr. 866/90 angeht, erlegt diese Vorschrift ihrem Wortlaut nach dem Zuschussempfänger keine ausdrückliche Verpflichtung auf, sondern legt vielmehr die Bedingungen für die Gewährung eines solchen Zuschusses fest.

24 Die Tatsache jedoch, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber in Art. 13 nur das Verbot aufstellt, für ein Investitionsvorhaben für die Vermarktung oder Verarbeitung von Erzeugnissen mit Ursprung in Drittländern einen Zuschuss zu gewähren, impliziert zwangsläufig, dass der Empfänger bei der Durchführung des bezuschussten Vorhabens das gemeinschaftliche Ziel berücksichtigen muss, das der Finanzierung dieses Vorhabens zugrunde lag. Stünde es nämlich dem Zuschussempfänger frei, die kofinanzierten Anlagen für die Vermarktung oder Verarbeitung von Erzeugnissen mit Ursprung in Drittländern zu nutzen, wäre das Ziel des Art. 13 der Verordnung Nr. 866/90, die Vermarktung und Verarbeitung gemeinschaftlicher Erzeugnisse zu verbessern, nicht zu erreichen.

25 Zu der Frage, ob die Nichteinhaltung einer solchen Pflicht durch den Zuschussempfänger die zuständige Behörde berechtigt, die Auszahlung des Zuschusses in vollem Umfang zu verweigern, ist darauf hinzuweisen, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit — ein durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs u. a. im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik mehrfach bestätigter allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts — als solcher vom Gemeinschaftsgesetzgeber ebenso wie von den nationalen Gesetzgebern und den nationalen Gerichten, die das Gemeinschaftsrecht anwenden, zu beachten ist. Dieser Grundsatz gebietet, dass die Handlungen der Gemeinschaftsorgane nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist. Dabei ist, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen; ferner müssen die dadurch bedingten Nachteile in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen (vgl. Urteil vom 17. Januar 2008, Viamex Agrar Handel und ZVK, C-37/06 und C-58/06, Slg. 2008, I-69, Randnrn. 33 und 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).

26 In dieser Hinsicht ist nach ständiger Rechtsprechung zu prüfen, ob die Verpflichtungen, um die es in einem Kontext wie dem des Ausgangsverfahrens geht, als

Hauptpflichten anzusehen sind, deren Einhaltung für das gute Funktionieren eines gemeinschaftlichen Systems von grundlegender Bedeutung ist und deren Verletzung mit der vollständigen Streichung des fraglichen Zuschusses geahndet werden kann, ohne dass dies zu einem Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz führt, oder ob es sich um Nebenpflichten handelt, deren Verletzung nicht mit der gleichen Strenge geahndet werden darf wie die Nichterfüllung einer Hauptpflicht (vgl. entsprechend zum vollständigen Verfall einer Kaution Urteil vom 27. November 1986, Maas, 21/85, Slg. 1986, 3537, Randnr. 15 und die dort angeführte Rechtsprechung).

27 Es ist festzustellen, dass Art. 13 der Verordnung Nr. 866/90 keinen Anhaltspunkt für die Bestimmung des Umfangs der Verpflichtung des Zuschussempfängers insbesondere im Hinblick darauf enthält, wie lange diese Verpflichtung fortbesteht, welchen Einfluss bestimmte besondere Umstände auf sie haben können und wie sich ein spezifisches Programm auswirkt, in dem die Ziele in Bezug auf die Nutzung der kofinanzierten Anlage festgelegt sind.

28 Die griechische Regierung und die Kommission weisen in diesem Zusammenhang zutreffend darauf hin, dass es legitime Gründe gibt, die den Empfänger eines Zuschusses veranlassen können, die subventionierten Anlagen zu einem späteren Zeitpunkt auch für die Vermarktung oder Verarbeitung von Drittlandserzeugnissen zu nutzen. Die Tatsache, dass die BSE-Epidemie (Bovine Spongiforme Enzephalopathie) einen starken Anstieg der Nachfrage nach Schaffleisch zur Folge gehabt hat, wodurch sich der Bestand dieses Erzeugnisses auf dem Gemeinschaftsmarkt verringert hat, kann, wie die Kommission vorträgt, unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens ein solcher legitimer Grund sein.

29 Außerdem ist zu beachten, dass die Menge der Erzeugnisse gemeinschaftlichen Ursprungs, die in der im Ausgangsverfahren betroffenen kofinanzierten Anlage verarbeitet wurden, der Menge entspricht, die in dem spezifischen Programm vorgesehen war, in dessen Rahmen der Zuschuss bewilligt wurde, und dass nur 7,4 % aller in dieser Anlage geschlachteten Tiere außergemeinschaftlichen Ursprungs waren.

30 Daher kann unter Berücksichtigung von Besonderheiten, wie sie den vorliegenden Fall kennzeichnen und in den Randnrn. 28 und 29 dieses Urteils genannt sind, sowie der Tatsache, dass Art. 13 der Verordnung Nr. 866/90 den Umfang der sich aus dieser Vorschrift ergebenden Verpflichtung des Zuschussempfängers, die kofinanzierten Anlagen nicht für die Vermarktung oder Verarbeitung von Drittlandserzeugnissen zu nutzen, nicht bestimmt, in einer Situation, wie der des Ausgangsverfahrens keine Verletzung einer Hauptpflicht festgestellt werden, die zur vollständigen Streichung des fraglichen Zuschusses führt. Diese Beurteilung wird im Übrigen durch die zwischen der Regione Lazio und der Kommission getroffene Vereinbarung bestätigt, den Restbetrag des beantragten Zuschusses um einen Betrag in Höhe von 11,47 % des gesamten Zuschusses herabzusetzen, ohne dass die Kommission eine Entscheidung getroffen hätte, diesen Zuschuss zu kürzen oder gar zu streichen.

31 Demnach ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 13 der Verordnung Nr. 866/90 dahin auszulegen ist, dass er unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens nicht die Auszahlung eines Zuschusses ausschließt, wenn auch Erzeugnisse mit Ursprung außerhalb der Gemeinschaft vermarktet oder verarbeitet worden sind, das spezifische Programm, für das die Finanzierung gewährt worden ist, aber in dem Sinne eingehalten worden ist, dass Erzeugnisse mit Ursprung in der Gemeinschaft in dem im Programm vorgesehenen Ausmaß vermarktet und/oder verarbeitet worden sind.

Kosten

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

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

Art. 13 der Verordnung (EWG) Nr. 866/90 des Rates vom 29. März 1990 zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist dahin auszulegen, dass er unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens nicht die Auszahlung eines Zuschusses ausschließt, wenn auch Erzeugnisse mit Ursprung außerhalb der Gemeinschaft vermarktet oder verarbeitet worden sind, das spezifische Programm, für das die Finanzierung gewährt worden ist, aber in dem Sinne eingehalten worden ist, dass Erzeugnisse mit Ursprung in der Gemeinschaft in dem im Programm vorgesehenen Ausmaß vermarktet und/oder verarbeitet worden sind.

Unterschriften