

Rechtssache T-196/01

Aristoteleio Panepistimio Thessalonikis gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften

„EAGFL — Streichung einer finanziellen Beteiligung — Artikel 24 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 — Beurteilungsfehler — Grundsatz der Verhältnismäßigkeit — Angemessene Frist — Begründung“

Urteil des Gerichts (Dritte Kammer) vom 30. September 2003 II-3994

Leitsätze des Urteils

1. *Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt — Strukturinterventionen — Gemeinschaftsfinanzierung zugunsten nationaler Aktionen — Streichung einer finanziellen Beteiligung des EAGFL wegen Unregelmäßigkeiten — Verpflichtung der Kommission, das Vorliegen von Unregelmäßigkeiten bei der Durchführung des Vorhabens nachzuweisen — Verpflichtung des Empfängers des Zuschusses, nachzuweisen, dass das Vorhaben den anwendbaren Bestimmungen entspricht — Verpflichtung der Kommission, die einzelnen Rügen im verfahrenseinleitenden Schreiben klar zu formulieren — Informations- und Loyalitätspflicht der Personen, die einen Zuschuss des EAGFL beantragen und erhalten*

(Verordnung Nr. 4253/88 des Rates, Artikel 24)

2. *Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt — Strukturinterventionen — Gemeinschaftsfinanzierung zugunsten nationaler Aktionen — Streichung einer finanziellen Beteiligung des EAGFL wegen Unregelmäßigkeiten — Gemeinschaftliche und nationale Kofinanzierung eines nationalen Vorhabens — Rechtlicher Rahmen der Entscheidung über die Streichung der Beteiligung — Gemeinschaftsrecht — Rechtfertigung damit, das Vorhaben sei im Einklang mit der innerstaatlichen Regelung durchgeführt worden — Unzulässigkeit*
(Verordnung Nr. 4253/88 des Rates, Artikel 24 Absatz 2)
3. *Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt — Strukturinterventionen — Gemeinschaftsfinanzierung — Befugnis der Kommission, von den Empfängern eines Gemeinschaftszuschusses zusätzlich zu den bereits erhaltenen Auskünften weitere Auskünfte zu verlangen*
4. *Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt — Strukturinterventionen — Gemeinschaftsfinanzierung — Streichung einer finanziellen Beteiligung des EAGFL wegen Unregelmäßigkeiten — Verpflichtung der Kommission, den Zuschussempfänger hinsichtlich der beizubringenden Belege und abzugebenden zusätzlichen Erklärungen genau zu informieren*
(Verordnung Nr. 4253/88 des Rates, Artikel 24)
5. *Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt — Strukturinterventionen — Gemeinschaftsfinanzierung — Streichung einer finanziellen Beteiligung des EAGFL wegen Unregelmäßigkeiten — Keine Verpflichtung der Kommission, zu prüfen, ob eine Aktion auch tatsächlich durchgeführt wurde*
(Verordnung Nr. 4253/88 des Rates, Artikel 24)
6. *Gemeinschaftsrecht — Grundsätze — Verhältnismäßigkeit — Streichung einer finanziellen Beteiligung des EAGFL wegen Unregelmäßigkeiten — Entscheidung, die Beteiligung zu streichen, die teilweise mit Beurteilungsfehlern behaftet ist — Nichtigerklärung der Entscheidung insgesamt — Verpflichtungen der Kommission im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit*
(Artikel 233 EG; Verordnungen des Rates Nrn. 2052/88 und 4253/88, Artikel 23)
7. *Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt — Strukturinterventionen — Gemeinschaftsfinanzierung — Verfahren zur Streichung einer finanziellen Beteiligung — Verpflichtungen der Kommission — Einhaltung einer angemessenen Verfahrensdauer — Beurteilungskriterien — Verletzung — Folgen*
(Verordnung Nr. 4253/88 des Rates, Artikel 24)

1. Zwar hat die Kommission in dem in Artikel 24 der Verordnung Nr. 4253/88 zur Durchführung der Verordnung 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 vorgesehenen Verfahren nach entsprechender Prüfung eines Vorhabens das Vorliegen von Unregelmäßigkeiten bei dessen Durchführung, die die Streichung eines Zuschusses rechtfertigen, nachzuweisen, es ist jedoch Sache des Zuschussempfängers, das Vorhaben in der Form, in der es genehmigt worden ist, durchzuführen und die Bedingungen für die Gewährung des Zuschusses, wie sie in der Bewilligungsentscheidung und ihren Anhängen aufgeführt sind, in vollem Umfang einzuhalten. Daher muss der Empfänger des Zuschusses, wenn die Kommission bei ihrer Prüfung Anhaltspunkte für das Vorliegen solcher Unregelmäßigkeiten findet, nachweisen können, dass das Vorhaben in voller Übereinstimmung mit den anwendbaren Bestimmungen und speziell der Bewilligungsentscheidung durchgeführt worden ist. Insbesondere hat er nachzuweisen, dass die getätigten Ausgaben tatsächlich entstanden sind, dass sie in unmittelbarem Zusammenhang mit den verschiedenen im Rahmen des Vorhabens vorgesehenen Aktionen stehen und dass sie den Zwecken des Vorhabens angemessen sind.

In diesem Zusammenhang kommt dem verfahrenseinleitenden Schreiben eine Schlüsselstellung zu. In diesem Stadium des Verwaltungsverfahrens hat die Kommission nämlich im Anschluss an

ihre Ermittlungen die einzelnen Rügen bezüglich der Durchführung des Vorhabens hinreichend klar zu formulieren, um dem Zuschussempfänger zu ermöglichen, die vorstehend beschriebenen Nachweise zu erbringen.

Dazu hat der Zuschussempfänger im Einklang mit der ihm obliegenden Loyalitätspflicht, die aus der Verpflichtung zur Durchführung des Vorhabens im Geiste der Partnerschaft und des gegenseitigen Vertrauens fließt, der Kommission alle Nachweise vorzulegen und Angaben zu machen, die er angesichts der Besonderheiten des Vorhabens und der in den Anhängen der Bewilligungsentscheidung vorgesehenen finanziellen Bedingungen als erforderlich erkennen muss, um die von der Kommission geäußerten Zweifel zu zerstreuen. Es ist für das ordnungsgemäße Funktionieren des Kontroll- und Beweissystems, das zur Nachprüfung der Erfüllung der Bedingungen für die Gewährung dieser Zuschüsse eingeführt worden ist, unerlässlich, dass die Personen, die Gemeinschaftszuschüsse beantragen und erhalten könnten, zuverlässige Angaben machen, die die Kommission nicht irreführen können.

Daher ist im Rahmen der Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Entscheidung über die Streichung eines Gemeinschaftszuschusses auch zu prüfen, ob der Empfänger des Zuschusses seine Verpflichtung erfüllt hat, der Kommission alle Nachweise vorzulegen und ihr gegenüber alle Angaben zu machen, die er angesichts der Besonderheiten des

Vorhabens und der in den Anhängen der Bewilligungsentscheidung vorgesehenen finanziellen Bedingungen als für die Prüfung erforderlich erkennen muss, dass das Vorhaben ordnungsgemäß durchgeführt worden ist.

(vgl. Randnrn. 47-50)

2. Zwar ist das Vorhaben „Pilotprojekt zur Beschleunigung der Wiederaufforstung der in Griechenland durch Feuer zerstörten Wälder“ aus innerstaatlichen Mitteln mitfinanziert worden und unterliegt daher einer innerstaatlichen Regelung, doch ist der für die Entscheidung über die Streichung des Gemeinschaftszuschusses maßgebliche rechtliche Rahmen der durch das Gemeinschaftsrecht, d. h. insbesondere durch Artikel 24 Absatz 2 der Verordnung Nr. 4253/88 zur Durchführung der Verordnung der 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 und die Bewilligungsentscheidung, vorgegebene. Es genügt daher nicht, dass der Empfänger des Gemeinschaftszuschusses vor der Kommission nur geltend macht, er habe das genehmigte Vorhaben im Einklang mit der innerstaatlichen Regelung durchgeführt.

(vgl. Randnr. 51)

3. Die Kommission kann von den Empfängern eines Gemeinschaftszuschusses verlangen, ihr zu den bereits erteilten Auskünften zusätzliche Auskünfte zu erteilen, wenn sie diese als erforderlich ansieht, um die ordnungsgemäße Durchführung des Vorhabens nachprüfen zu können.

Der Empfänger des Zuschusses als der für die Verwaltung des Vorhabens Verantwortliche weiß grundsätzlich am besten, welche Auskünfte er der Kommission zu erteilen hat, um die dem Vorhaben zugeordneten Ausgaben zu rechtfertigen. Wenn die Kommission in einer besonderen Situation meint, genauere Auskünfte als die bereits erteilten zu benötigen, um das Vorhaben einer angemessenen Prüfung zu unterziehen, muss sie den Zuschussempfänger hinreichend konkret davon unterrichten, um ihm vor Abschluss des Verfahrens und vor Streichung des Zuschusses die Möglichkeit zu geben, ihr diese Auskünfte auch zu erteilen.

(vgl. Randnrn. 112-113, 116)

4. Es stellt keinen unwiderlegbaren Beweis für das Vorliegen einer Unregelmäßigkeit im Sinne von Artikel 24 der Verordnung Nr. 4253/88 zur Durchführung der Verordnung 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 dar, dass die Tätigkeiten, die im Arbeitsvertrag einer an einem aus Gemeinschaftsmitteln finanzierten Vorhaben mitarbeitenden Person bezeichnet sind, den von dieser Person tatsächlich erledigten Aufgaben, deren Kosten dem Vorhaben zugeordnet werden, nicht entsprechen.

Die Kommission kann dem Empfänger eines Gemeinschaftszuschusses nicht den Vorwurf machen, ihr keine Unterlagen vorgelegt zu haben, die den Nachweis ermöglichen würden, dass die Dienstreisekosten einer an einem aus Gemeinschaftsmitteln finanzierten Vorhaben mitarbeitenden Person den Zwecken des Vorhabens angemessen waren, wenn sie nicht genauere Vorgaben hinsichtlich der vom Zuschussempfänger beizubringenden Belege und abzugebenden zusätzlichen Erklärungen gemacht hat.

(vgl. Randnrn. 132, 138)

5. Artikel 24 der Verordnung Nr. 4253/88 zur Durchführung der Verordnung 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, wonach die Kommission Maßnahmen

zur Rückzahlung des Zuschusses beschließen kann, wenn, wie es in Absatz 2 dieses Artikels heißt, „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“, bezieht sich ausdrücklich auf Unregelmäßigkeiten, die die Durchführungsbedingungen der Aktion, zu der die finanzielle Beteiligung gewährt wird, betreffen, was Unregelmäßigkeiten bei der Verwaltung dieser Aktion einschließt.

Infolgedessen lässt sich nicht sagen, dass die Sanktionen des Artikels 24 der Verordnung Nr. 4253/88 nur in dem Fall anwendbar seien, in dem die Aktion, zu der die finanzielle Beteiligung gewährt wird, überhaupt nicht oder nur zum Teil durchgeführt worden ist.

Daher kann Artikel 24 nicht dahin ausgelegt werden, dass die Kommission, wenn sie erhebliche Unregelmäßigkeiten in der Verwaltung einer Aktion feststellt, verpflichtet wäre, in jedem Fall vor einer Streichung des Zuschusses zu prüfen, ob eine Aktion auch tatsächlich durchgeführt wurde.

(vgl. Randnrn. 205-208)

6. In Anbetracht der Natur der von der Gemeinschaft gewährten Zuschüsse ist die Pflicht zur Einhaltung der finanziellen Bedingungen, wie sie in der Entscheidung über die Bewilligung des Zuschusses festgelegt sind, ebenso wie die Pflicht zur materiellen Durchführung des Vorhabens eine Hauptpflicht des Begünstigten und damit Voraussetzung für die Gewährung des Gemeinschaftszuschusses.

Wenn die Kommission feststellt, dass der Empfänger eines Gemeinschaftszuschusses dem betreffenden Vorhaben Ausgaben zugeordnet hat, deren unmittelbaren Zusammenhang mit dem Vorhaben und deren Angemessenheit er nicht nachgewiesen hat, kann sie den gewährten Zuschuss grundsätzlich streichen. In einer solchen Situation kann die Kommission nämlich davon ausgehen, dass jede andere Sanktion als die völlige Streichung des Zuschusses und die Rückforderung der vom EAGFL gezahlten Beträge einen Anreiz zum Betrug darstellen könnte, da die potenziell Begünstigten versucht wären, entweder die dem Vorhaben zugeordneten Ausgaben künstlich aufzublähen, um sich ihrer Kofinanzierungspflicht zu entziehen und die in der Zuschussentscheidung vorgesehene Höchstbeteiligung des EAGFL zu erlangen, oder falsche Angaben zu machen oder bestimmte Informationen zu verheimlichen, um einen Zuschuss oder einen höheren als den beantragten Zuschuss zu erlangen, wobei sie nur riskieren würden, dass dieser Zuschuss so weit gekürzt wird, wie dies den vom

Begünstigten tatsächlich getätigten Ausgaben und/oder der Genauigkeit seiner Angaben gegenüber der Kommission entspricht.

Trotzdem hat die Kommission in einer Situation, in der die Entscheidung, den Gemeinschaftszuschuss zu streichen, insgesamt für nichtig erklärt wird, obwohl sie nur hinsichtlich einiger der festgestellten Unregelmäßigkeiten mit Beurteilungsfehlern behaftet ist, nach Artikel 233 EG unter Berücksichtigung der zu diesen Unregelmäßigkeiten getroffenen Feststellungen in Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu entscheiden, ob die Streichung des Zuschusses aufrechterhalten oder eine andere Maßnahme bezüglich des Vorhabens zu treffen ist.

(vgl. Randnrn. 220, 222-226)

7. Artikel 24 der Verordnung Nr. 4253/88 zur Durchführung der Verordnung 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 sieht keine speziellen Fristen vor, die von der Kommission in einem Verfahren zur Streichung einer finanziellen Beteiligung einzuhalten wären.

Nach einem allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts hat die Kommission bei ihren Verwaltungsverfahren angemessene Fristen einzuhalten, deren Dauer nach den besonderen Umständen des jeweiligen Einzelfalls und insbesondere dessen Kontext, den verschiedenen Verfahrensabschnitten, die die Kommission abgeschlossen hat, der Komplexität der Angelegenheit und ihrer Bedeutung für die verschiedenen Beteiligten zu beurteilen ist.

Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Einhaltung einer angemessenen Frist, wenn er denn bewiesen wäre, rechtfertigt jedoch keine automatische Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung.

(vgl. Randnrn. 228-230, 233)