

URTEIL DES GERICHTS (Erste Kammer)
18. Mai 1995 *

In der Rechtssache T-478/93

Wafer Zoo srl, Gesellschaft italienischen Rechts mit Sitz in Pesaro (Italien), Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwältin Wilma Viscardini Donà, Padua, Zustellungsanschrift: Kanzlei des Rechtsanwalts Ernest Arendt, 8-10, rue Mathias Hardt, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater Eugenio de March als Bevollmächtigten, Beistand: Rechtsanwalt Alexandre Carnelutti, Paris, Zustellungsbevollmächtigter: Georgios Kremlis, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung C(92) 2264 der Kommission vom 30. September 1992, mit der diese die Finanzierung eines Vorhabens der Klägerin nach der Verordnung (EWG) Nr. 866/90 des Rates vom 29. März 1990 zur

* Verfahrenssprache: Italienisch.

Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse (Abl. L 91, S. 1) abgelehnt hat, gemäß Artikel 173 EG-Vertrag und wegen Ersatzes der der Klägerin durch diese Entscheidung angeblich entstandenen Schäden gemäß den Artikeln 178 und 215 EG-Vertrag

erläßt

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten J. L. Cruz Vilaça, der Richter H. Kirschner und A. Kalogeropoulos,

Kanzler: H. Jung

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 25. Oktober 1994,

folgendes

Urteil

Rechtlicher Rahmen

1 Die in Artikel 130a EG-Vertrag vorgesehenen Vorschriften zur Verwirklichung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts wurden mit den Verordnungen (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) und 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) festgelegt.

- 2 Die Verordnung Nr. 2052/88 sieht vor, daß die drei Strukturfonds, d. h. der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, der Europäische Sozialfonds und der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) zur Verwirklichung der in ihrem Artikel 1 aufgezählten fünf vorrangigen Zielen und insbesondere zur Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand (Ziel Nr. 1), zur beschleunigten Anpassung der Agrarstrukturen (Ziel Nr. 5a) und zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes (Ziel Nr. 5b) beitragen.
- 3 Die Modalitäten der Beteiligung des EAGFL an der Verwirklichung dieser Ziele wurden mit der Verordnung Nr. 4253/88 und der Verordnung (EWG) Nr. 4256/88 des Rates vom 19. Dezember 1988 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich des EAGFL, Abteilung Ausrichtung (ABl. L 374, S. 25), festgelegt.
- 4 Die aufgrund des Artikels 10 Absatz 1 der Verordnung Nr. 4256/88 ergangene Verordnung (EWG) Nr. 866/90 des Rates vom 29. März 1990 zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse (ABl. L 91, S. 1) sieht hierzu vor, daß die Gemeinschaftsbeteiligung in Form einer „Gemeinschaftskofinanzierung“ der Investitionen, die zumindest eines der in Absatz 2 ihres Artikels 1 aufgeführten Ziele erfüllen, durch den EAGFL, Abteilung Ausrichtung, erfolgt.

5 Nach Artikel 2 dieser Verordnung ist für die Kofinanzierung durch die Gemeinschaft erforderlich, daß

— das Investitionsvorhaben in einen vom betreffenden Mitgliedstaat aufgestellten „Sektorplan“ aufgenommen wurde;

— dieser Plan den „gemeinschaftlichen Förderkonzepten“ entspricht, die von der Kommission im Einvernehmen mit den betreffenden Mitgliedstaaten im Rahmen der Partnerschaft (siehe vierte Begründungserwägung) anhand der von der Kommission festgelegten „Auswahlkriterien“ beschlossen wurden.

6 Gemäß Artikel 8 Absatz 1 dieser Verordnung werden mit den obengenannten Auswahlkriterien Prioritäten festgelegt und wird bestimmt, welche Investitionen für eine Gemeinschaftsbeteiligung nicht in Betracht kommen. Nach Artikel 29 Absatz 3 entscheidet die Kommission über diese Kriterien nach dem Verfahren des Artikels 29 der Verordnung Nr. 4253/88; die Entscheidung, mit der sie festgelegt werden, wird den Mitgliedstaaten bekanntgegeben und im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht.

7 Artikel 29 der Verordnung Nr. 4253/88 sieht die Einsetzung eines Ausschusses für Agrarstrukturen und ländliche Entwicklung bei der Kommission vor, der aus Vertretern der Mitgliedstaaten besteht und von einem Vertreter der Kommission geleitet wird (im folgenden: STAR-Ausschuß). Dieser Ausschuß nimmt zu den vom Vertreter der Kommission unterbreiteten Entwurf der zu treffenden Maßnahmen Stellung; entsprechen die letztlich beschlossenen Maßnahmen nicht der Stellungnahme des Ausschusses, so teilt die Kommission sie unverzüglich dem Rat mit, der innerhalb eines Monats nach der Mitteilung mit qualifizierter Mehrheit anders entscheiden kann.

8 Nach Artikel 10 der Verordnung Nr. 866/90 „können die in Artikel 14 Absatz 1 und in Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 genannten

[nationalen] Behörden und Stellen ... über den betreffenden Mitgliedstaat Zuschußanträge in Form von operationellen Programmen oder in Form von Globalzuschüssen einreichen“.

9 Nach Artikel 15 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 866/90 in Verbindung mit Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung Nr. 4253/88 erläßt die Kommission die Entscheidung über die Beteiligung des Fonds nach dem Verfahren des Artikels 29 der Verordnung Nr. 4253/88, die den zu diesem Zweck von den Mitgliedstaaten benannten zuständigen — lokalen oder regionalen — nationalen Behörden von der Kommission bekanntgegeben wird.

10 Mit ihrer Entscheidung 90/342/EWG vom 7. Juni 1990 zur Festlegung der Auswahlkriterien für Investitionen zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für land- und forstwirtschaftliche Erzeugnisse (ABl. L 163, S. 71), die aufgrund des Artikels 8 Absatz 3 der Verordnung Nr. 866/90 erging, legte die Kommission die Auswahlkriterien für Investitionen zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für land- und forstwirtschaftliche Erzeugnisse in diesen Bereichen fest, die für eine Gemeinschaftsbeteiligung in Betracht kommen. Diese Kriterien sind im Anhang dieser Entscheidung aufgeführt, dessen Punkt 2.5 für die Sektoren Öl-, Eiweiß- und Futterpflanzen folgendes bestimmt:

„a) Ausgeschlossen sind sämtliche Investitionen, außer für kleinere Einheiten unter folgenden Bedingungen:

— sie führen zu keiner Ausweitung der Produktionskapazitäten des Betriebs, außer wenn im selben oder in anderen Betrieben Kapazitäten gleichen Umfangs aufgegeben werden;

— ...

b) in den unter a) genannten Fällen genießen folgende Investitionen Priorität:

— ...

— Investitionen im Futtermittelbereich, die zu einer Verminderung des industriellen Energiebedarfs für Trocknung oder Dehydratisierung führen ...“

- 11 Mit der Verordnung (EWG) Nr. 1935/90 vom 3. Juli 1990 über Anträge in Form operationeller Programme auf einen Zuschuß des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, für Investitionen zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für land- und forstwirtschaftliche Erzeugnisse (ABl. L 174, S. 16) legte die Kommission fest, welche Angaben und Unterlagen mit jedem Antrag auf Zuschuß des EAGFL nach der Verordnung Nr. 866/90 eingereicht werden müssen. In dem hierzu vorgesehenen Muster einer von den zuständigen nationalen Behörden der Mitgliedstaaten abzugebenden Erklärung verpflichten sich diese Behörden, zu kontrollieren, ob die betreffenden Investitionen mit den Auswahlkriterien nach Artikel 8 der Verordnung Nr. 866/90 des Rates übereinstimmen.

Sachverhalt und Verfahren

- 12 Im Hinblick auf die Durchführung des Grundsatzes der gemeinsamen Maßnahme im Rahmen der Partnerschaft im Futtermittelsektor erstellte das italienische Ministerium für Landwirtschaft und Forsten im Mai 1991 einen „Sektorplan“. Die Kommission arbeitete ihrerseits ein „gemeinschaftliches Förderkonzept für Italien“ für die Jahre 1991 bis 1993 (Dokument VI/6095/91) aus.

- 13 Die Klägerin, eine Gesellschaft italienischen Rechts, deren Gesellschaftszweck in der Erzeugung und der Verarbeitung von sowie im Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen besteht und die im Futtermittelsektor tätig ist, stellte bei der Region Marken (Italien), der für die Erstellung und die Durchführung operationeller Programme nach der Verordnung Nr. 866/90 zuständigen nationalen Behörde, einen Antrag auf Beteiligung an einem Investitionsvorhaben.
- 14 Das Vorhaben der Klägerin wurde begründet mit a) der Notwendigkeit, ihre Anlagen aus der Stadt Pesaro, wo sie sich befanden, in ein neues Gewerbegebiet in der Nähe dieser Stadt zu verlegen, um ohne Produktionssteigerung Energie zu sparen, und b) der Berücksichtigung des vorhandenen Anbaus im Umland des neuen Standorts sowie der Möglichkeit, dort Rohstoffe vorzufinden und der örtlichen Landwirtschaft einen Absatzmarkt zu verschaffen.
- 15 Dieses Vorhaben wurde mit dem Code 015 versehen und in das von der Italienischen Republik am 26. März 1992 vorgestellte „operationelle Programm 92. CT. IT.05“ für die Regionen Toscana, Latium und Marken aufgenommen, das für den Zeitraum 1. Oktober 1991 bis 31. Dezember 1993 galt.
- 16 Mit Schreiben vom 3. September 1992 teilte die Kommission (Generaldirektion Entwicklung des ländlichen Raumes, GD VI/F. II/1) dem italienischen Ministerium für Landwirtschaft und Forsten ihre Absicht mit, die Investitionsvorhaben Nrn. 003 (o. P. 92. CT. IT.02), 013 und 015 (o. P. 92. CT. IT.05) — beim letztgenannten Vorhaben handelt es sich um das der Klägerin — von der Beteiligung durch den EAGFL auszuschließen, weil die betreffenden Produktionseinheiten nicht den in der Entscheidung 90/342 festgelegten Auswahlkriterien und dem von der Kommission gemäß der Verordnung Nr. 866/90 des Rates erstellten gemeinsamen Förderkonzept entsprächen.
- 17 In Beantwortung dieses Schreibens der Kommission ersuchte das italienische Ministerium für Landwirtschaft und Forsten die Kommission mit Schreiben vom

11. September 1992, ihre Entscheidung zu überdenken. Das italienische Ministerium führte hierzu aus, daß die betreffenden Investitionen von Unternehmen mit einer Jahreserzeugung von 41 000, 22 000 und 24 250 Tonnen — die letztgenannte Zahl bezog sich auf die Erzeugung der Klägerin — beantragt worden seien und daß in Ermangelung genauer Angaben über die Definition der in Punkt 2.5 Buchstabe a des Anhangs der Entscheidung 90/342 genannten kleineren Einheiten als Obergrenze der für eine Beteiligung in Betracht kommenden Vorhaben vernünftigerweise eine Jahreserzeugung von 50 000 Tonnen anzusetzen seien.

18 Am 30. September 1992 erließ die Kommission indessen die Entscheidung C(29) 2264 über die Beteiligung des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, am operationellen Programm 92. CT. II.05, in der sie das Vorhaben der Klägerin sowie die beiden anderen genannten Vorhaben ausdrücklich von der beantragten Beteiligung ausschloß. Diese Entscheidung wurde der Italienischen Republik mit Schreiben vom 1. Oktober 1992 mitgeteilt.

19 Mit Schreiben vom 22. Januar 1993 gab die Kommission (Generaldirektion Landwirtschaft) den Dienststellen des italienischen Ministeriums für Landwirtschaft und Forsten eine kurze Darstellung der Gründe für die Ablehnung bestimmter von der Italienischen Republik unterbreiteter Vorhaben aus dem Futtermittelsektor, zu denen auch das Vorhaben Nr. 015 der Klägerin gehörte. In diesem Schreiben erklärte die Kommission, die Ablehnung der drei Vorhaben, darunter das der Klägerin, sei dadurch gerechtfertigt, daß die betreffenden Unternehmen den Kriterien für einen „Kleinbetrieb“ nicht entsprochen hätten; dieser Begriff beziehe sich nach der den Mitgliedstaaten zur Kenntnis gebrachten Auslegung der Dienststellen der Kommission auf Unternehmen, deren Jahreserzeugung 20 000 Tonnen nicht übersteige.

20 Mit Schreiben vom 10. Februar 1993 unterrichtete die Region Marken die Klägerin über die Ablehnung ihres Antrags auf einen Zuschuß durch den EAGFL. Am 26. Februar 1993 übermittelten die regionalen Behörden der Klägerin auf deren Antrag eine Abschrift des Schreibens der Kommission vom 22. Januar 1993.

- 21 Unter diesen Umständen hat die Klägerin mit Klageschrift, die am 19. April 1993 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, die vorliegende, unter der Nummer C-167/93 eingetragene Klage gegen die Entscheidung C(92) 2264 der Kommission vom 30. September 1992 erhoben.
- 22 Mit Beschluß vom 27. September 1993 hat der Gerichtshof die Rechtssache gemäß Artikel 4 des Beschlusses 93/350/Euratom, EGKS, EWG des Rates vom 8. Juni 1993 zur Änderung des Beschlusses 88/591/EGKS, EWG, Euratom zur Errichtung eines Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 144, S. 21) an das Gericht verwiesen, bei dem sie die Nummer T-478/93 erhalten hat.
- 23 Das schriftliche Verfahren ist ordnungsgemäß abgelaufen. Auf Bericht des Berichterstatters hat das Gericht (Erste Kammer) beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Es hat jedoch die Kommission aufgefordert, eine schriftliche Frage zu beantworten.
- 24 Die Parteien haben in der Sitzung vom 25. Oktober 1994 mündlich verhandelt und die mündlichen Fragen des Gerichts beantwortet.

Anträge der Parteien

- 25 Die Klägerin beantragt,
- die Entscheidung C(92) 2264 der Kommission vom 30. September 1992 für nichtig zu erklären, soweit mit ihr der Antrag auf Beteiligung an dem vom Programm 92. CT. IT.05 umfaßten Vorhaben Nr. 015 abgelehnt worden ist, mit der Folge einer stillschweigenden Neuberücksichtigung des Vorhabens bei der Finanzierung;

- die Kommission gemäß Artikel 215 des Vertrages zum Ersatz der ihr entstandenen oder noch entstehenden Schäden zu verurteilen, von denen ein Teil schon jetzt auf einen Betrag beziffert werden kann, der — als Ersatz des Zuschusses der Region, den sie nicht mehr erhalten kann — dem Zuschuß der Gemeinschaft entspricht, und ein Teil, der die finanziellen und wirtschaftlichen Folgen betrifft, die sich aus der Verzögerung ergeben, mit der der Zuschuß gewährt werden wird, im Einvernehmen mit der Kommission zu beziffern ist;

- der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

26 Die Kommission beantragt,

- die Klage insgesamt abzuweisen und

- der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Zur Begründetheit

Zum Nichtigkeitsantrag

27 Die Klägerin hält die angefochtene Entscheidung für rechtswidrig, da sie unter Verstoß gegen die Verordnung Nr. 866/90 und aufgrund einer fehlerhaften Anwendung dieser Verordnung sowie eines Ermessensmißbrauchs erlassen worden sei, da die Kommission das zur Ablehnung des Vorhabens der Klägerin herangezogene Auswahlkriterium nicht ordnungsgemäß erlassen und nicht gemäß den insoweit anwendbaren Bestimmungen veröffentlicht und bekanntgegeben habe, wodurch sich die Kommission einen Ermessensspielraum bei der Bewertung der einzelnen Vorhaben unter Verstoß gegen die Verpflichtung zur Objektivität und Transparenz vorbehalten habe, die ihr auf dem Gebiet der finanziellen Verpflichtungen der

Gemeinschaft oblägen. Außerdem sei die angefochtene Entscheidung unter Verstoß gegen die Entscheidung 90/342 und Artikel 190 des Vertrags sowie den Grundsatz des Vertrauensschutzes ergangen.

- 28 Nach Ansicht des Gerichts ist unter den Umständen des vorliegenden Falls zunächst der von der Klägerin auf einen Ermessensmißbrauch gestützte Klagegrund zu prüfen, soweit mit ihm geltend gemacht wird, das von der Kommission bei der Ablehnung des Antrags auf Beteiligung am Vorhaben der Klägerinnen angewandte Kriterium sei nicht ordnungsgemäß erlassen und weder veröffentlicht noch bekanntgegeben worden.

Zusammenfassung des Vorbringens der Parteien

- 29 Die Klägerin führt aus, aus dem Schreiben der Dienststellen der Kommission vom 22. Januar 1993 an das italienische Ministerium für Landwirtschaft und Forsten gehe hervor, daß ihr Vorhaben abgelehnt worden sei, weil es nicht den in der Entscheidung 90/342 festgelegten Auswahlkriterien entsprochen habe, nämlich dem Kriterium über die Größe der betreffenden Unternehmen, das nach Auslegung der Dienststellen der Kommission auf eine Jahreserzeugung bis 20 000 Tonnen abstelle.
- 30 Ein solches Auswahlkriterium für die Vorhaben, die für eine Beteiligung des EAGFL in Betracht kämen, sei jedoch weder in der Entscheidung 90/342 noch in einem Rechtsakt von entsprechender Bedeutung aufgeführt. Selbst wenn in dem in Artikel 29 der Verordnung Nr. 4253/88 vorgesehenen STAR-Ausschuß über die Festlegung dieses Kriteriums beraten worden sei, wie die Kommission behauptete, habe dieser Ausschuß jedenfalls doch nur die Aufgabe, Stellungnahmen ohne rechtliche Wirksamkeit abzugeben. Selbst wenn sich dieser Ausschuß also mit der Festlegung eines Kriteriums einverstanden erklärt haben sollte, nach dem die Jahreserzeugung 20 000 Tonnen nicht übersteigen dürfe, so wäre dieses Kriterium doch unanwendbar, da es nicht ordnungsgemäß in eine formgültige Entscheidung

aufgenommen worden sei, und somit nicht gemäß Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung Nr. 866/90 den Mitgliedstaaten habe bekanntgegeben und im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht werden können.

- 31 Dieses Fehlen der Veröffentlichung einer Entscheidung, mit der das streitige Auswahlkriterium festgelegt worden sei, im Amtsblatt und ihrer Bekanntgabe an die Mitgliedstaaten könne auch nicht durch das Schreiben der Dienststellen der Kommission an das italienische Ministerium für Landwirtschaft und Forsten geheilt werden. Zum einen können dieses Schreiben nicht das Bestehen einer Mitteilung beweisen, die für die Zwecke der Bekanntgabe des Kriteriums der „kleineren Einheiten“ im Sinne des Punktes 2.5 des Anhangs der Entscheidung 90/342 an die Mitgliedstaaten ausreichend wäre, da es weder die Einzelheiten noch den Zeitpunkt einer derartigen Mitteilung nenne. Zum anderen wäre, selbst wenn man unterstelle, daß diese Mitteilung einer Bekanntgabe an die Mitgliedstaaten gleichgestellt werden könne, diese Bekanntgabe im vorliegenden Fall doch unerheblich, da sie an die Mitgliedstaaten und nicht, wie dies hätte der Fall sein müssen, an die Empfänger der Gemeinschaftsbeteiligungen gerichtet gewesen wäre, die nach Artikel 14 der Verordnung Nr. 866/90 die „natürlichen oder juristischen Personen oder ihre Zusammenschlüsse, die die Kosten der Investitionen tragen“, seien.
- 32 Die Klägerin vertritt weiter die Auffassung, die Kommission habe nach der Unterbreitung ihres Investitionsvorhabens das streitige Kriterium über den Umfang der Jahreserzeugung auf dieses Vorhaben überraschend angewandt; auch mit diesem Kriterium habe die Klägerin nicht rechnen können, da in Punkt 6 von Teil II des Anhangs der Verordnung Nr. 1935/90 über die Angaben und Unterlagen, die mit den Zuschußanträgen beim EAGFL eingereicht werden müßten, die betreffenden Unternehmen aufgefordert würden, anzugeben, ob sie auf der Grundlage von mindestens zwei der dort genannten drei Kriterien — Umsatz, Nettokapital und Zahl der Beschäftigten — als „Klein- oder Mittelbetrieb“ angesehen werden könnten. Die Klägerin meint, wenn diese Kriterien auf sie angewandt worden wären, wäre sie als Kleinbetrieb eingestuft worden. Da zudem ihr Jahresumsatz 3,8 Millionen ECU betrage und sie 30 Arbeitnehmer beschäftige, entspreche sie auch der

Definition eines Kleinbetriebs im Sinne des italienischen Ministerialdekrets vom 1. Juni 1993, das Kleinbetriebe als Unternehmen mit höchstens 50 Beschäftigten und einem Jahresumsatz von höchstens 5 Millionen ECU definiere.

33 Die Klägerin macht also geltend, daß die Kommission dadurch, daß sie in der Entscheidung 90/342 selbst oder in einem Rechtsakt entsprechender Bedeutung nicht konkret angegeben habe, was unter einer „kleineren Einheit“ zu verstehen sei, einen Ermessensmißbrauch begangen habe (siehe oben, Randnr. 27).

34 Die Kommission trägt vor, daß das Kriterium, nach dem diejenigen Vorhaben für eine Beteiligung in Betracht kämen, bei denen die Jahreserzeugung 20 000 Tonnen nicht übersteige, im Mai 1990 im STAR-Ausschuß gemäß dem in Artikel 29 der Verordnung Nr. 4253/88 vorgesehenen Verfahren erörtert worden sei und daß es, auch wenn es nicht von diesem Ausschuß förmlich angenommen und somit nicht als solches im Amtsblatt veröffentlicht worden sei, gleichwohl vor Erlaß der Entscheidung 90/342 genehmigt worden sei. Daß das Kriterium nicht in dieser Entscheidung aufgeführt sei, die in Punkt 2.5 ihres Anhangs als Empfänger der Gemeinschaftsbeteiligung die kleineren Einheiten nenne, sei durch die Notwendigkeit gerechtfertigt, nicht alle Einzelheiten der Durchführung in diese Entscheidung aufzunehmen, dabei aber den Personenkreis, der in den Genuß einer Beteiligung nach der Verordnung Nr. 866/90 kommen könne, hinreichend genau zu bezeichnen. In der mündlichen Verhandlung sowie im Rahmen des schriftlichen Verfahrens hat die Kommission darauf verwiesen, daß die Vertreter der Italienischen Republik, in der das klägerische Unternehmen ansässig sei, über das Bestehen des fraglichen Kriteriums genau informiert gewesen seien und daß diese Kenntnis der betreffenden nationalen Behörden die Unterlassung, eine Entscheidung, mit der das fragliche Kriterium ausdrücklich angenommen werde, gemäß Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung Nr. 866/90 zu veröffentlichen und bekanntzugeben, ausgleichen könne.

35 Zu dem von der Klägerin geltend gemachten Unterschied zwischen dem Auswahlkriterium einer Jahreserzeugung, die 20 000 Tonnen nicht übersteige, und dem

Kriterium, das auf den Umsatz, das Nettokapital und die Zahl der Beschäftigten abstelle, die nach der Verordnung Nr. 1935/90 einen Klein- oder Mittelbetrieb kennzeichneten, führt die Kommission aus, diese Kriterien entsprächen zwei verschiedenen, eigenständigen Begriffen. Der in der Verordnung Nr. 1935/90 verwendete Begriff entspreche den Kriterien der Vierten und der Siebten Richtlinie über das Gesellschaftsrecht; er bezwecke im wesentlichen, die Buchführungsverpflichtungen der Klein- und Mittelbetriebe zu erleichtern und das Verfahren zur Prüfung staatlicher Beihilfen für Klein- und Mittelbetriebe zu beschleunigen, und diene statistischen Zwecken, während der Begriff, der nach dem im vorliegenden Fall angewandten Kriterium einer Jahreserzeugung, die 20 000 Tonnen nicht übersteige, definiert werde, die Auswahl der Vorhaben betreffe, die für eine Beteiligung im Hinblick auf die Ziele der Verordnung Nr. 866/90 in Betracht kämen.

- 36 Zur Anwendung des streitigen Kriteriums sei im übrigen zu bemerken, daß dieses Kriterium, das der in der Entscheidung 90/342 definierten Grundausrichtung sowie dem Gemeinschaftsdurchschnitt entspreche, in ständiger Praxis in nicht diskriminierender Weise angewandt worden sei und den Grund dafür dargestellt habe, daß in anderen Mitgliedstaaten die Gemeinschaftsbeteiligung an Investitionsvorhaben abgelehnt worden sei. Schließlich sei der angebliche Ermessensmißbrauch trotz der durch die Rechtsprechung insoweit aufgestellten strengen Voraussetzungen durch keine Beweismittel der Klägerin untermauert worden.

Würdigung durch das Gericht

- 37 Das Gericht weist zunächst darauf hin, daß gemäß Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung Nr. 866/90 die Kommission über die Kriterien für die Auswahl der für eine Gemeinschaftsbeteiligung in Betracht kommenden Investitionen sowie gegebenenfalls ihrer Änderungen nach dem Verfahren des Artikels 29 der Verordnung Nr. 4253/88 entscheidet und daß diese Entscheidung den Mitgliedstaaten bekanntgege-

ben und im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht werden muß.

38 Das Gericht stellt fest, daß im vorliegenden Fall das nach der Verordnung Nr. 866/90 unterbreitete Investitionsvorhaben der Klägerin, wie sich aus dem Schreiben der Kommission an das italienische Ministerium für Landwirtschaft und Forsten vom 22. Januar 1993 ergibt, mit der Begründung abgelehnt worden ist, daß die Jahreserzeugung der Klägerin 20 000 Tonnen übersteige. Demnach stellte nach Ansicht der Kommission der Umfang der Jahreserzeugung der betreffenden Unternehmen das Kriterium für die Bestimmung der kleineren Einheiten im Sinne von Punkt 2.5 des Anhangs der Entscheidung 90/342 zur Festlegung der Auswahlkriterien für die betreffenden Investitionen und mithin das Kriterium für die Beteiligungsfähigkeit ihrer Vorhaben nach der Verordnung Nr. 866/90 dar. Demzufolge stellt das Kriterium, nach dem die Jahreserzeugung 20 000 Tonnen nicht übersteigen darf, keineswegs ein Durchführungsdetail zur Bestimmung des Begriffs der kleineren Einheiten im Sinne des Punktes 2.5 des Anhangs der Entscheidung 90/342, wie die Kommission meint, sondern ein entscheidendes Auswahlkriterium für das beklagte Organ dar, soweit seine Anwendung dazu führen kann, daß der Gemeinschaftsbeteiligung an einem Vorhaben zugestimmt wird, oder aber dazu, daß diese Beteiligung abgelehnt wird. Dieses Kriterium, wie es von der Kommission in ihrem Schreiben vom 22. Januar 1993 angeführt wurde, hätte nach dem Verfahren des Artikels 29 der Verordnung Nr. 4253/88 förmlich angenommen und nach Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung Nr. 866/90 im *Amtsblatt* veröffentlicht und den Mitgliedstaaten bekanntgegeben werden müssen, bevor es von der Kommission im Rahmen der Prüfung der Beteiligungsvorhaben nach der letztgenannten Verordnung angewandt werden durfte.

39 Hierzu ist festzustellen, daß die Kommission einräumt, daß das streitige Kriterium zwar im STAR-Ausschuß erörtert, aber nicht nach dem Verfahren des Artikels 29 der Verordnung Nr. 4253/88 angenommen und jedenfalls nicht in die im *Amtsblatt* vom 29. Juni 1990 (L 163, S. 71) veröffentlichte Entscheidung 90/342 oder in eine nach Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung Nr. 866/90 erlassene Entscheidung entsprechender Bedeutung aufgenommen worden sei. Daß die Kommission das fragliche Kriterium ohne vorherige Veröffentlichung im *Amtsblatt* angewandt und mithin gegen ihre Verpflichtung aus Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung Nr. 866/90 (siehe oben, Randnr. 6) verstoßen hat, verletzt nach Ansicht des Gerichts den Grundsatz der Rechtssicherheit und den Anspruch der betroffenen Unternehmen darauf, vor der Stellung ihres Antrags auf Beteiligung die genauen Kriterien für die Auswahl der Vorhaben zu erfahren.

40 Überdies hat die Kommission um so mehr gegen ihre Verpflichtung, die betroffenen Unternehmen über die genauen Auswahlkriterien für ihre Vorhaben zu unterrichten, verstoßen und damit den Grundsatz der Rechtssicherheit verletzt, als sie kurz nach der Veröffentlichung der Entscheidung 90/342 die Verordnung Nr. 1935/90 veröffentlicht hat (siehe oben, Randnr. 11), die in Punkt 6 von Teil II ihres Anhangs die betroffenen Unternehmen mit einer nicht eindeutigen Formulierung, was im übrigen durch voneinander abweichende Formulierungen in den einzelnen sprachlichen Fassungen noch verstärkt wird, auffordert, anzugeben, ob sie ein Klein- oder Mittelbetrieb sind, der mindestens zwei der folgenden Kriterien erfüllt: Bilanzsumme unter 6,2 Millionen ECU, Umsatz unter 12,8 Millionen ECU und Zahl der Beschäftigten unter 250. Damit hat die Kommission in diesem Bereich für die betreffenden Unternehmen zusätzlich Verwirrung gestiftet, soweit sie nicht deutlich genug gesagt hat, ob es sich bei diesen Kriterien um diejenigen handelt, nach denen sich eine kleinere Einheit bestimmen läßt, oder ob diese Kriterien von den bereits nach anderen Kriterien als Kleinbetriebe eingestufteten Unternehmen erfüllt werden müssen.

41 Aus dem Vorstehenden folgt insgesamt, daß die Kommission dadurch, daß sie, ohne die Bestimmungen des Artikels 8 Absatz 3 der Verordnung Nr. 866/90 einzuhalten, das Kriterium, nach dem die Jahreserzeugung 20 000 Tonnen nicht übersteigen darf, auf die Klägerin angewandt hat, gegen diese Bestimmungen sowie den Grundsatz der Rechtssicherheit verstoßen hat. Die angefochtene Entscheidung ist daher rechtswidrig und für nichtig zu erklären, ohne daß geprüft zu werden braucht, ob die Kommission darüber hinaus unter Bedingungen gehandelt hat, die nach Auffassung der Klägerin einen Ermessensmißbrauch darstellen.

Zum Schadensersatzantrag

Zusammenfassung des Vorbringens der Parteien

42 Die Klägerin vertritt die Auffassung, auch wenn ihr aufgrund eines ihrer Klage stattgebenden Urteils erneut ermöglicht würde, einen Zuschuß des EAGFL zu

erhalten, würde eine Gewährung dieses Zuschusses an sie doch nicht ausreichen, um den Schaden vollständig zu ersetzen, der ihr aufgrund der angefochtenen Entscheidung entstanden sei, da sie wegen der Versagung des Gemeinschaftszuschusses auch keinen regionalen Zuschuß erhalten habe.

43 Außerdem habe die Klägerin von ihrem Investitionsvorhaben trotz einiger Ausgaben, die sie bereits für die Vorbereitung dieses Vorhabens sowie im Hinblick auf die nach diesem vorgesehenen Verlegung ihrer Anlagen getätigt habe, vorläufig Abstand genommen. Ferner müsse über kurz oder lang mit der Schließung ihres Unternehmens gerechnet werden, da die Stadt Pesaro, wo die Klägerin niedergelassen sei, sie wiederholt aufgefordert habe, das Gebiet ihres Standorts aus Gründen des Umweltschutzes zu verlassen, während sie mangels ausreichender Mittel zur Verlegung ihrer Anlagen außerstande sei. Der Kausalitätszusammenhang zwischen dem behaupteten Schaden und der Verantwortlichkeit der Gemeinschaft sei daher erwiesen.

44 Die Klägerin beantragt somit, die Kommission zu verurteilen, ihr einen Schadensersatzbetrag zu zahlen, der dem versagten Gemeinschaftszuschuß entspricht, zuzüglich des Finanzierungsbetrags, der ihr von den nationalen Behörden gewährt worden wäre und den sie nicht mehr erhalten kann, sowie der Summe aller finanziellen und geschäftlichen Verluste, die ihr wegen der Verzögerung entstanden sind, mit der die Gemeinschaftsbeihilfe ihr letztlich gewährt wird. Die genaue Höhe dieses Schadensersatzes soll jedoch nach Erlaß des Urteils des Gerichts gemeinsam mit den Dienststellen der Kommission festgesetzt werden.

45 Die Kommission führt aus, das Vorhaben der Klägerin sei auf der Grundlage eines einzigen der in der Entscheidung 90/342 festgelegten Kriterien abgelehnt worden, und nichts beweise, daß es, wenn dies nicht der Fall gewesen wäre, als den übrigen in dieser Entscheidung genannten Kriterien entsprechend angesehen worden wäre. Außerdem habe die Klägerin aus dem weiteren Grund, daß sie nicht alle nach der Verordnung Nr. 866/90 unterbreiteten Vorhaben habe kennen können, keineswegs

sicher sein können, daß sie die Beteiligung erhalten werde; jedenfalls habe sie keine Bemessung des ihr angeblich entstandenen Schadens vorgelegt. Daraus schließt die Kommission, daß die Klägerin weder das Bestehen eines Kausalitätszusammenhangs zwischen dem behaupteten Schaden und der angefochtenen Entscheidung nachgewiesen noch eine genaue Bemessung ihres Schadens vorgenommen habe.

- 46 Schließlich weist die Kommission darauf hin, daß nach ständiger Rechtsprechung die Haftung der Gemeinschaft wegen Rechtsvorschriften, deren Erlaß wirtschaftspolitische Entscheidungen voraussetze, nur bei Vorliegen eines schweren Verstoßes der Gemeinschaft gegen eine höherrangige Norm, die die einzelnen schützen solle, bejaht werden könne (Urteile des Gerichtshofes vom 13. November 1973 in den verbundenen Rechtssachen 63/72 bis 69/72, Werhahn, Hansamühle u. a./Rat, Slg. 1973, 1229, vom 25. Mai 1978 in den verbundenen Rechtssachen 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 und 40/77, HNL u. a./Rat und Kommission, Slg. 1978, 1209, vom 4. Oktober 1979 in der Rechtssache 238/78, Ireks-Arkady/Rat und Kommission, Slg. 1979, 2955, und vom 14. Januar 1987 in der Rechtssache 281/84, Zuckerfabrik Bedburg u. a./Rat und Kommission, Slg. 1987, 49), und hält diese Voraussetzung im vorliegenden Fall für nicht erfüllt.

Würdigung durch das Gericht

- 47 Nach Artikel 215 Absatz 2 EG-Vertrag ist die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft an das Zusammentreffen mehrerer Voraussetzungen — Rechtswidrigkeit des den Organen zur Last gelegten Verhaltens, tatsächlicher Schaden und Kausalzusammenhang zwischen diesem Verhalten und dem geltend gemachten Schaden — geknüpft (Urteile des Gerichtshofes vom 28. April 1971 in der Rechtssache 4/69, Lütticke/Kommission, Slg. 1971, 325, Randnr. 10, vom 2. Juli 1974 in der Rechtssache 153/73, Holz und Willemsen/Rat und Kommission, Slg. 1974, 675, Randnr. 7, vom 27. Januar 1982 in den verbundenen Rechtssachen 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 und 5/81, Birra Wührer u. a./Rat und Kommission, Slg. 1982, 85, Randnr. 9, vom selben Tag in der Rechtssache 51/81, De Franceschi/Rat und Kommission, Slg. 1982, 117, Randnr. 9, vom 15. Januar 1987 in der Rechtssache 253/84, GAEC de la Ségaude/ Rat und Kommission, Slg. 1987, 123, Randnr. 9, und vom 9. November 1989 in der Rechtssache 353/88, Briantex und Di Domenico/EWG und Kommission, Slg. 1989, 3623, Randnr. 8).

48 Im vorliegenden Fall macht die Klägerin geltend, ihr seien dadurch, daß ihr die Beteiligung an ihrem Vorhaben durch die Kommission rechtswidrig versagt worden sei, verschiedene Schäden entstanden.

49 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteile De Franceschi/Rat und Kommission, Randnr. 9, und Birra Wührer u. a./Rat und Kommission, Randnr. 9, a. a. O.) muß der Schaden, dessen Ersatz begehrt wird, tatsächlich und sicher sein. Im vorliegenden Fall hängt jedoch die Beantwortung der Frage, ob der von der Klägerin geltend gemachte Schaden tatsächlich eingetreten ist, von der vorherigen Bejahung des Anspruchs der Klägerin auf Gemeinschaftsbeteiligung ab, die aber nur gewährt werden kann, wenn sich nach erfolgter Prüfung herausstellt, daß ihr Vorhaben alle weiteren Voraussetzungen der Entscheidung 90/342 erfüllt. Wie die Kommission betont, ist eine solche Prüfung noch nicht durchgeführt worden und kann auch erst im Rahmen der sich aus dem Urteil des Gerichts ergebenden Maßnahme erfolgen, die die Kommission nach Artikel 176 des Vertrages ergreifen muß. Auch wenn also die Rechtswidrigkeit der angefochtenen Entscheidung, die zu deren Nichtigkeitklärung führt, grundsätzlich geeignet ist, die Haftung der Gemeinschaft auszulösen, so kann diese Haftung doch tatsächlich erst dann ausgelöst sein, wenn nachgewiesen ist, daß die Klägerin ohne die rechtswidrige Anwendung des Kriteriums über den Umfang ihrer Jahreserzeugung in den Genuß der von ihr beantragten Gemeinschaftsbeteiligung gekommen wäre, weil sie die weiteren Voraussetzungen der Entscheidung 90/342 erfüllt hat.

50 Unter Berücksichtigung dessen ist das Gericht der Ansicht, daß es im gegenwärtigen Stadium nicht über den Schadensersatzantrag der Klägerin entscheiden kann und daß dieser Antrag daher als verfrüht zurückzuweisen ist.

Kosten

51 Nach Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission mit ihrem Vorbringen im wesentlichen unterlegen ist, sind ihr die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DAS GERICHT (Erste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

- 1) Die Entscheidung C(92) 2264 der Kommission vom 30. September 1992 wird für nichtig erklärt.
- 2) Der Schadensersatzantrag wird zurückgewiesen.
- 3) Die Kommission trägt die Kosten des Verfahrens.

Cruz Vilaça

Kirschner

Kalogeropoulos

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 18. Mai 1995.

Der Kanzler

Der Präsident

H. Jung

J. L. Cruz Vilaça