

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Zweite Kammer)

1. Dezember 2005 *

In der Rechtssache C-301/03

betreffend eine Nichtigkeitsklage nach Artikel 230 EG, eingereicht am 2. Juli 2003,

Italienische Republik, vertreten durch I. M. Braguglia als Bevollmächtigten im Beistand von G. Aiello und A. Cingolo, avvocati dello Stato, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch E. de March und L. Flynn als Bevollmächtigte im Beistand von A. Dal Ferro, avvocato, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Italienisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. W. A. Timmermans (Berichterstatter)
sowie der Richter C. Gulmann, R. Schintgen, G. Arestis und J. Klučka,

Generalanwalt: F. G. Jacobs,

Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom
16. Juni 2005,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom
15. September 2005

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klageschrift beantragt die Italienische Republik die Nichtigerklärung

— des Vermerks Nr. CDRR-03-0013-00-IT der Kommission über den Anfangstermin für die Zuschussfähigkeit bei Änderung der Programmplanungsdokumente (im Folgenden: angefochtener Vermerk),

- des Schreibens Nr. 106387 der Kommission vom 14. Mai 2003 an die italienischen Behörden betreffend das regionale operationelle Programm Sardinien 2000–2006,
- des Schreibens Nr. 107051 der Kommission vom 28. Mai 2003 an die italienischen Behörden betreffend das regionale operationelle Programm Sizilien 2000–2006,
- des Schreibens Nr. 107135 der Kommission vom 2. Juni 2003 an die italienischen Behörden betreffend das einheitliche Programmplanungsdokument Latium 2000–2006 (im Folgenden insgesamt: angefochtene Schreiben) und
- aller damit verbundener, vorausgehender oder nachfolgender Handlungen.

Rechtlicher Rahmen

- 2 Artikel 15 — Vorbereitung und Genehmigung — Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds (ABl. L 161, S. 1, im Folgenden: Verordnung) sieht vor:

„Der Mitgliedstaat oder die Verwaltungsbehörde legt die Ergänzung zur Programmplanung im Sinne des Artikels 9 Buchstabe m) nach Zustimmung des Begleitausschusses fest, wenn sie nach dem Beschluss der Kommission über die Beteiligung

der Fonds erstellt wird, oder nach Konsultation der relevanten Partner, wenn sie vor dem Beschluss über die Beteiligung der Fonds erstellt worden ist. Im letztgenannten Fall bestätigt der Begleitausschuss entweder die Ergänzung zur Programmplanung oder verlangt eine Anpassung gemäß Artikel 34 Absatz 3.

Der Mitgliedstaat übermittelt die Ergänzung zur Programmplanung der Kommission in einem einzigen Dokument zur Information spätestens drei Monate nach der Entscheidung der Kommission über die Genehmigung eines operationellen Programms oder eines einheitlichen Programmplanungsdokuments.“

3 Artikel 30 — Zuschussfähigkeit — Absatz 2 der Verordnung bestimmt:

„Ausgaben kommen für eine Beteiligung der Fonds nicht in Betracht, wenn der Endbegünstigte die Zahlung hierfür vor Eingang des Antrags für die betreffende Intervention bei der Kommission tatsächlich geleistet hat. Dieser Zeitpunkt stellt den Anfangstermin der Zuschussfähigkeit für die Ausgaben dar.

Der Endtermin für die Zuschussfähigkeit der Ausgaben ist in der Entscheidung über die Beteiligung der Fonds festgelegt und bezieht sich auf die vom Endbegünstigten getätigten Zahlungen. Diese Frist kann von der Kommission auf ordnungsgemäß begründeten Antrag des Mitgliedstaats gemäß den Artikeln 14 und 15 verlängert werden.“

4 Artikel 34 — Verwaltung durch die Verwaltungsbehörde — Absatz 3 der Verordnung lautet:

„Die Verwaltungsbehörde passt auf Antrag des Begleitausschusses oder von sich aus die Ergänzung zur Programmplanung an, ohne dabei den für den betreffenden Schwerpunkt bewilligten Gesamtbetrag der Fondsbeteiligung oder die spezifischen

Ziele des Schwerpunkts zu ändern. Nach Billigung durch den Begleitausschuss teilt sie diese Anpassung der Kommission innerhalb von einem Monat mit.

Änderungen der in der Entscheidung über die Fondsbeteiligung enthaltenen Angaben werden von der Kommission im Einvernehmen mit dem betreffenden Mitgliedstaat binnen vier Monaten nach der Billigung durch den Begleitausschuss beschlossen.“

5 In Artikel 35 — Begleitausschüsse — der Verordnung heißt es:

„(1) Jedes gemeinschaftliche Förderkonzept oder Einheitliche Programmplanungsdokument und jedes operationelle Programm wird von einem Begleitausschuss überwacht.

Die Begleitausschüsse werden von dem Mitgliedstaat im Einvernehmen mit der benannten Verwaltungsbehörde und nach Anhörung der Partner eingesetzt. Diese tragen für eine ausgewogene Beteiligung von Frauen und Männern Sorge.

Die Begleitausschüsse werden innerhalb von höchstens drei Monaten nach der Entscheidung über die Fondsbeteiligung gebildet. Die Begleitausschüsse handeln im Rahmen der Zuständigkeit — einschließlich der gerichtlichen Zuständigkeit — des Mitgliedstaats.

(2) Ein Vertreter der Kommission und gegebenenfalls der EIB nimmt an den Arbeiten des Begleitausschusses mit beratender Stimme teil.

Der Begleitausschuss gibt sich eine Geschäftsordnung unter Beachtung des institutionellen, rechtlichen und finanziellen Systems des betreffenden Mitgliedstaats und verständigt sich mit der Verwaltungsbehörde auf diese Geschäftsordnung.

Den Vorsitz des Begleitausschusses führt grundsätzlich ein Vertreter des Mitgliedstaats oder der Verwaltungsbehörde.

(3) Der Begleitausschuss vergewissert sich hinsichtlich der Effizienz und Qualität der Durchführung der Intervention. Zu diesem Zweck

- a) bestätigt er gemäß Artikel 15 die Ergänzung zur Programmplanung oder passt sie an, einschließlich der materiellen und finanziellen Indikatoren für die Begleitung des Programms. Für jedwede spätere Anpassung ist seine vorherige Billigung erforderlich;

...

Sachverhalt und Verfahren

- 6 Im Jahre 2002 leitete die Kommission in Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten ein Vorhaben zur Vereinfachung der Verfahren zur Verwaltung der Strukturfonds ein. Zu diesem Zweck legte sie den Delegierten der Mitgliedstaaten auf der 67. Sitzung des durch Artikel 47 der Verordnung eingesetzten Ausschusses für die Entwicklung und Umstellung der Regionen (im Folgenden: Ausschuss) am 24. Juli 2002 und danach beim Treffen der für die Regionalpolitik zuständigen Minister der

Mitgliedstaaten und des entsprechenden Kommissionsmitglieds vom 7. Oktober 2002 den Entwurf einer „Mitteilung über die Vereinfachung, Klärung, Koordinierung und Flexibilität der Verwaltung der Strukturpolitik 2000 bis 2006“ vor. Eines der in diesem Papier behandelten Themen betraf die Änderung laufender Programme.

- 7 Laut Protokoll der 67. Sitzung des Ausschusses erklärte der Vorsitzende, ein Direktor der Generaldirektion „Regionalpolitik“ der Kommission, zu Beginn der Sitzung, dass die von der Kommission an den Ausschuss übermittelten Informationsvermerke „zur Aufklärung der Mitgliedstaaten [dienen], wie die Kommissionsdienststellen die Regeln zur Durchführung der Strukturfonds interpretieren und handhaben. Sie sind ihrer Natur nach intern und auch nicht immer endgültig.“
- 8 Aus dem Protokoll ergibt sich weiter, dass der Vertreter der Kommission als Antwort auf eine Frage des Delegierten der Italienischen Republik erklärte, dass „in den Fällen einer Änderung von Programmen das [Anfangsdatum] der Förderungswürdigkeit der neuen (oder abgeänderten) Maßnahmen das gleiche ist wie dasjenige des Programms, d. h. in den meisten Fällen das Datum des Empfangs eines zulässigen Programms.“
- 9 In späteren Sitzungen des Ausschusses wurde das besondere Problem der Rückwirkung von Ausgaben im Fall einer Änderung von Programmen angesprochen und diskutiert; im Anschluss daran teilte die Kommission den Mitgliedstaaten mit, dass sie die Frage ihrem juristischen Dienst zugeleitet habe.
- 10 In der 75. Sitzung des Ausschusses am 23. April 2003 stellte die Kommission den angefochtenen Vermerk vor.

- 11 In diesem Vermerk wird zunächst darauf hingewiesen, dass — mit Ausnahme der Entscheidungen über notifizierte staatliche Beihilfen — „[i]n den ursprünglichen Entscheidungen zur Genehmigung der Programmplanungsdokumente ... der Anfangstermin für die Zuschussfähigkeit der unter die betreffende Interventionsform fallenden Operationen gemäß den Artikeln 30 und 52 der Verordnung ... festgesetzt [wird]; ...“
- 12 Anschließend stellt der Vermerk fest:

„...“

Angesichts der Notwendigkeit, eine Programmplanung zu verfolgen, die die Entwicklung und Umstellung der Fördergebiete nicht vernachlässigt und nicht allein auf die Ausschöpfung der Mittel oder gar die Umgehung der automatischen Mittelfreigabe ausgerichtet ist, und angesichts der derzeit in den Mitgliedstaaten gängigen Praxis werden folgende Regeln vorgeschlagen:

1. Die Zuschussfähigkeit einer neuen Ausgabe, die bei Änderung eines operationellen Programms [im Folgenden: OP] oder eines einheitlichen Programmplanungsdokuments [im Folgenden: EPPD] in dieses aufgenommen wird, beginnt mit dem Zeitpunkt, an dem der Antrag auf Änderung der Intervention bei der Kommission eingeht. In diesem Fall muss der Anfangstermin für die Zuschussfähigkeit in der Entscheidung über die Genehmigung der Änderung des EPPD oder des OP enthalten sein.

2. Bei Änderung der Ergänzungen zur Programmplanung sind zwei Möglichkeiten zu unterscheiden: Machen diese Änderungen eine Änderung des EPPD oder des OP erforderlich, so gilt als Anfangstermin für die Zuschussfähigkeit der Zeitpunkt, der in der Entscheidung zur Genehmigung der Änderung des EPPD oder des OP

genannt ist. Handelt es sich dagegen um eine davon unabhängige Änderung der Ergänzung zur Programmplanung, so wird der Anfangstermin durch den Begleitausschuss festgesetzt; aus Gründen der wirtschaftlichen Haushaltsführung darf er nicht vor dem Zeitpunkt liegen, an dem der Begleitausschuss die vorgeschlagene Änderung genehmigt.

...

5. Bezüglich der Änderungsentscheidungen, die bereits ohne ausdrückliche Nennung des Zeitpunkts erlassen wurden, gilt als Anfangstermin für die Zuschussfähigkeit der Zeitpunkt, der in der ursprünglichen Fassung der Entscheidung genannt ist.“

- 13 Mit Schreiben vom 29. April 2003 an die Kommission beanstandete die italienische Regierung den angefochtenen Vermerk.
- 14 Später — im Laufe schriftlicher Konzertierungsverfahren zur Änderung von Ergänzungen zur Programmplanung, die von den Begleitausschüssen für die Regionen Sardinien, Sizilien und Latium initiiert worden waren — sandte die Kommission diesen Regionen die angefochtenen Schreiben zu, in denen sie — abgesehen von verschiedenen Kommentaren und Bemerkungen zu den mitgeteilten Änderungen — auf den angefochtenen Vermerk Bezug nahm und seinen Inhalt bestätigte.

Zur Zulässigkeit der Klage

- 15 Die Kommission bestreitet die Zulässigkeit der Klage. Sie macht geltend, der angefochtene Vermerk und die angefochtenen Schreiben stellten keine anfechtbaren Handlungen im Sinne von Artikel 230 EG dar. Nach ständiger Rechtsprechung

könnten Handlungen nur dann mit der Nichtigkeitsklage angefochten werden, wenn sie objektiv dazu bestimmt seien, Rechtswirkungen gegenüber Dritten zu erzeugen und daher deren Interessen durch einen Eingriff in ihre Rechtsstellung unmittelbar beeinträchtigen könnten.

- 16 Im Fall des angefochtenen Vermerks und der angefochtenen Schreiben seien diese Voraussetzungen nicht erfüllt. Die Kommission habe den Mitgliedstaaten nämlich nur mitgeteilt, welche Auslegung sie bei der Anwendung des Artikels 30 der Verordnung zugrunde legen werde. Die Interessen Dritter könnten nur durch die Maßnahmen konkret beeinträchtigt werden, die in Anwendung der mitgeteilten Leitlinie tatsächlich erlassen würden.
- 17 Die italienische Regierung hält die Klage für zulässig.
- 18 Die angefochtenen Schreiben belegten, dass der angefochtene Vermerk, auch wenn er nur einen allgemeinen Vorschlag für den Erlass von Verfahrensvorschriften enthalte, unmittelbare und nachteilige Rechtswirkungen für die Mitgliedstaaten erzeugen könne; diese müssten unverzüglich neue Regelungen für die Änderung von Ergänzungen zur Programmplanung erlassen, da sie nicht das Risiko eingehen könnten, dass die — bereits getätigten — Ausgaben im Rahmen der gemeinschaftlichen Kofinanzierung nicht zuschussfähig seien.
- 19 Die Nichtigkeitsklage ist gegen alle Handlungen der Organe gegeben, die dazu bestimmt sind, Rechtswirkungen zu erzeugen, unabhängig von Rechtsnatur oder Form dieser Handlungen (vgl. u. a. Urteil vom 6. April 2000 in der Rechtssache C-443/97, Spanien/Rat, Slg. 2000, I-2415, Randnr. 27 und die dort zitierte Rechtsprechung).

- 20 Daher ist zu prüfen, ob der angefochtene Vermerk und die angefochtenen Schreiben derartige Handlungen darstellen.
- 21 Hinsichtlich des angefochtenen Vermerks ist festzustellen, dass dieser die Formulierung „werden folgende Regeln vorgeschlagen“ verwendet.
- 22 Die Bezugnahme auf den Begriff „Vorschlag“ weist gerade darauf hin, dass der Inhalt dieses Vermerks nicht dazu bestimmt war, Rechtswirkungen zu erzeugen.
- 23 Außerdem ging der Übermittlung des angefochtenen Vermerks an die Mitgliedstaaten der ausdrückliche Hinweis der Kommission während der 67. Sitzung des Ausschusses voraus, dass es sich um ein internes Papier handle, dass es nicht immer endgültig sei und dass es nur die Auffassung der Dienststellen der Kommission wiedergebe.
- 24 Unter Berücksichtigung des Wortlauts des angefochtenen Vermerks und des Kontexts, in dem er vorgestellt wurde, war dieser Vermerk daher nicht dazu bestimmt, Rechtswirkungen zu erzeugen.
- 25 Das Gleiche gilt für die angefochtenen Schreiben.

- 26 Zum einen beziehen sich diese Schreiben nämlich lediglich auf den angefochtenen Vermerk, der seinerseits nicht dazu bestimmt ist, Rechtswirkungen zu erzeugen.
- 27 Zum anderen ergibt sich aus den Akten, dass diese Schreiben von der Kommission im Rahmen des schriftlichen Konzertierungsverfahrens zur Änderung von Ergänzungen zur Programmplanung, die von den Begleitausschüssen für die Regionen Sardinien, Sizilien und Latium initiiert worden waren, übermittelt wurden.
- 28 Wie der Generalanwalt in Nummer 59 seiner Schlussanträge ausführt, ergibt sich aus Artikel 15 Absatz 6 in Verbindung mit den Artikeln 34 Absatz 3 und 35 der Verordnung, dass die Kommission in einem solchen Verfahren nur eine beratende Aufgabe wahrnimmt und nicht befugt ist, rechtlich bindende Handlungen vorzunehmen, es sei denn, die möglichen Änderungen betreffen Angaben in der Entscheidung über die Strukturfondsbeteiligung im Sinne von Artikel 34 Absatz 3 der Verordnung. Es wird jedoch nicht geltend gemacht, dass dies hier der Fall sei.
- 29 Der Feststellung, dass der angefochtene Vermerk und die angefochtenen Schreiben nicht dazu bestimmt sind, Rechtswirkungen zu erzeugen, steht auch nicht das Vorbringen der italienische Regierung entgegen, die Mitgliedstaaten müssten unverzüglich neue Regelungen für die Änderung von Ergänzungen zur Programmplanung erlassen, da sie andernfalls die fehlende Zuschussfähigkeit bestimmter Ausgaben im Rahmen der gemeinschaftlichen Kofinanzierung zu gewärtigen hätten.
- 30 Die betroffenen Mitgliedstaaten können zwar durch den Vermerk und die Schreiben auf die Gefahr aufmerksam gemacht werden, dass bestimmte Ausgaben, die auf der Grundlage einer abweichenden Auslegung dieser Verordnungsbestimmung getätigt wurden, im Rahmen der gemeinschaftlichen Finanzierung nicht anerkannt werden, doch ist dies lediglich eine tatsächliche Folge, nicht aber eine Rechtswirkung, die durch den angefochtenen Vermerk und die angefochtenen Schreiben erzeugt werden sollte (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. November 1981 in der Rechtssache 60/81, IBM/Kommission, Slg. 1981, 2639, Randnr. 19).

- 31 Auch dem Vorbringen der italienischen Regierung, der angefochtene Vermerk und die angefochtenen Schreiben seien deshalb dazu bestimmt gewesen, Rechtswirkungen zu erzeugen, weil die Kommission eine fehlerhafte Auslegung der Verpflichtungen aus Artikel 30 der Verordnung vertreten habe, kann nicht gefolgt werden.
- 32 Selbst wenn der Vermerk und die Schreiben nämlich eine fehlerhafte Auslegung dieser Bestimmung enthalten haben sollten, kann dieser Umstand für sich allein nicht die auf dem Wortlaut und dem Kontext des Vermerks und der Schreiben beruhende Feststellung erschüttern, dass diese nicht dazu bestimmt seien, Rechtswirkungen zu erzeugen.
- 33 Folglich ist die Klage als unzulässig abzuweisen.

Kosten

- 34 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung der Italienischen Republik beantragt hat und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Klage wird als unzulässig abgewiesen.**
- 2. Die Italienische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.**

Unterschriften.