

Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts vom 15.05.2003 – C-372/97

Generalanwalt Siegbert Alber

ECLI:EU:C:2003:275

Keine Entscheidung des Gerichtshofs. Dieses Dokument ist ein unabhängiger Entscheidungsvorschlag an den Gerichtshof. Der Gerichtshof ist daran nicht gebunden und kann anders entscheiden.

Ergebnis: Vorschlag an den Gerichtshof

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen wird vorgeschlagen, wie folgt zu entscheiden: 1) Der Rechtsstreit hat sich erledigt, soweit die Klägerin beantragt hat, Artikel 2 der Entscheidung 98/182/EG der Kommission vom 30. Juli 1997 über von der Region Friaul-Julisch Venetien (Italien) gewährte Beihilfen an Unternehmen des Güterkraftverkehrs der Region für nichtig zu erklären, soweit er die Beihilfen für rechtswidrig erklärt, die den ausschließlich im örtlichen, regionalen oder inländischen Güterkraftverkehr tätigen Unternehmen ab 1. Juli 1990 gewährt worden sind, und Artikel 5 der Entscheidung 98/182 für nichtig zu erklären, soweit er die Italienische Republik zur Rückforderung dieser Beihilfen verpflichtet. 2) Im Übrigen wird die Klage abgewiesen. 3) Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.

Schlussanträge des Generalanwalts

Siegbert Alber

vom 15. Mai 2003

I — Einleitung

1 Die Italienische Republik beantragt in der vorliegenden Klage die Nichtigerklärung einer Entscheidung der Kommission vom 30. Juli 1997. In der angefochtenen Entscheidung hat die Kommission staatliche Beihilfen, die die Region Friaul-Julisch Venetien zwischen 1981 und 1995 Unternehmen des gewerblichen Güterkraftverkehrs gewährt hat, zum Teil als unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt angesehen und insoweit ihre Rückforderung angeordnet.

2 Parallel zu der Klage der Italienischen Republik haben auch zahlreiche von der Rückforderung betroffene Unternehmen sowie die Region Friaul-Julisch Venetien Klage vor dem Gericht erster Instanz eingereicht. Das Gericht hat die Entscheidung mit Urteil vom 15. Juni 2000 (im Folgenden: Urteil Alzetta) und mit Urteil vom 4. April 2001 (im Folgenden: Urteil Regione Friuli-Venezia Giulia) teilweise für nichtig erklärt. Die Italienische Republik hat gegen das Urteil Alzetta Rechtsmittel eingelegt (noch anhängig unter dem Aktenzeichen C-298/00 P) und verfolgt darin die Aufhebung des Urteils, soweit es die Entscheidung der Kommission bestätigt.

3 In der Sache ist vor allem die Frage umstritten, inwieweit die Beihilfen geeignet waren, den Wettbewerb auf den betroffenen Märkten zu verfälschen, die jedenfalls zu Beginn der Beihilfezahlungen noch nicht vollständig liberalisiert waren, und ob die Voraussetzungen für Ausnahmen vom Beihilfeverbot vorlagen. Außerdem ist streitig, ob die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit der Rückforderung der Beihilfen entgegenstehen.

II — Rechtlicher Rahmen und Sachverhalt

A — Gemeinschaftsrecht

4 Für den Bereich des Transports gelten vorbehaltlich der Anwendung der besonderen Vorschriften des Artikels 77 EG-Vertrag (jetzt Artikel 73 EG) die allgemeinen Bestimmungen über staatliche Beihilfen in den Artikeln 92 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 87 EG) sowie 93 und 94 EG-Vertrag (jetzt Artikel 88 und 89 EG). Die Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 des Rates vom 4. Juni 1970 über Beihilfen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr präzisiert, unter welchen Voraussetzungen die Mitgliedstaaten zulässige Beihilfen im Sinne von Artikel 77 des EG-Vertrags gewähren dürfen.

5 In dem Zeitraum, in dem die streitgegenständlichen Beihilfen gewährt wurden, befand sich der Güterkraftverkehr in der Gemeinschaft noch in der Phase der Liberalisierung. Dabei sind zwei Bereiche zu unterscheiden, nämlich zum einen der internationale Güterkraftverkehrsmarkt für grenzüberschreitende Transporte und zum anderen die Kabotage, also die Transporte innerhalb eines Mitgliedstaats durch Unternehmen, die in einem anderen Mitgliedstaat ansässig sind.

6 Der internationale Güterkraftverkehrsmarkt wurde beginnend mit der Verordnung (EWG) Nr. 1018/68 des Rates vom 19. Juli 1968 über die Bildung eines Gemeinschaftskontingents für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten (im Folgenden: Verordnung Nr. 1018/68) zwischen 1969 und 1992 geöffnet. Das in der Verordnung vorgesehene und nachfolgend schrittweise erweiterte Gemeinschaftskontingent wurde auf die Mitgliedstaaten verteilt. Im Rahmen dieses Kontingents durften Unternehmen aus dem jeweiligen Mitgliedstaat grenzüberschreitende Transporte erbringen. Ab 1. Januar 1993 war dieser Markt vollständig liberalisiert.

7 Die Kabotage wurde erst beginnend mit dem 1. Juli 1990 liberalisiert. Auch hier gab es zunächst Kontingente, die bis zur vollständigen Öffnung am 1. Juli 1998 schrittweise vergrößert wurden.

B — Die streitigen Beihilferegehungen der Region Friaul-Jülich Venetien

8 Das Regionalgesetz Nr. 28 der Region Friaul-Jülich Venetien vom 18. Mai 1981 über Interventionen zur Förderung und Entwicklung des Güterkraftverkehrs in der Region Friaul-Jülich Venetien sowie des gewerblichen Güterkraftverkehrs (im Folgenden: Gesetz Nr. 28/1981) sah Beihilfemaßnahmen für die in der Region niedergelassenen Unternehmen des gewerblichen Güterkraftverkehrs vor.

9 Die mit diesem Gesetz geschaffene Regelung wurde durch das Regionalgesetz Nr. 4 vom 7. Januar 1985 über Interventionen zur Förderung und Entwicklung des Güterkraftverkehrs in der Region Friaul-Jülich Venetien sowie des gewerblichen Güterkraftverkehrs (im Folgenden: Gesetz Nr. 4/1985) abgelöst, das im Wesentlichen dieselben Beihilferegelungen enthielt.

10 Diese Gesetze sahen drei Maßnahmen vor, die sich vereinfacht wie folgt beschreiben lassen:

Zinszuschüsse für Darlehen zum Aufbau von Infrastrukturen (Errichtung, Kauf, Modernisierung von Gebäuden) und zum Kauf von Ausstattungen, einschließlich der für den Straßenverkehr bestimmten Transportmittel (Artikel 4 des Gesetzes Nr. 4/1985);

die Finanzierung der Kosten von Leasingmaßnahmen für Fahrzeuge, Anhänger und Sattelaufleger sowie für Einrichtungen zur Unterhaltung und Reparatur von Fahrzeugen und zur Behandlung von Waren (Artikel 5 des Gesetzes Nr. 4/1985) und

zugunsten von Konsortien und anderen Zusammenschlüssen: die Finanzierung von bis zu 50% der Investitionen für den Bau oder den Erwerb von bestimmten Einrichtungen und Ausstattungen (Artikel 6 des Gesetzes Nr. 4/1985).

11 Zwischen 1981 und 1995 wurden 2202 Anträge positiv beschieden und Haushaltsmittel von insgesamt über 22 Mio. ECU aufgewendet.

12 Die Region Friaul-Jülich Venetien stellte die Gewährung der Beihilfen ab dem 1. Januar 1996 ein und richtete zwischen September und Dezember 1997 Schreiben an die betroffenen Unternehmen, in denen sie die Entscheidung der Kommission bekannt gab und die Rückforderung der Beihilfen ankündigte.

C — Angefochtene Entscheidung

13 Am 30. Juli 1997 erließ die Kommission nach Abschluss des Verwaltungsverfahrens die angefochtene Entscheidung. Sie lautet in ihrem verfügenden Teil:

Artikel 1 Die aufgrund der Gesetze Nr. 28/1981 und Nr. 4/1985 gewährten Subventionen ..., die vor dem 1. Juli 1990 an Unternehmen geleistet wurden, die ausschließlich örtliche, regionale oder inländische Beförderungen durchführen, sind keine staatlichen Beihilfen im Sinne von Artikel 92 Absatz 1

EG-Vertrag.

Artikel 2 Die nicht von Artikel 1 dieser Entscheidung erfassten Subventionen sind Beihilfen im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag und rechtswidrig, da ihre Gewährung gegen Artikel 93 Absatz 3 verstößt.

Artikel 3 Die Subventionen zur Finanzierung von Ausrüstungen, die speziell für den kombinierten Verkehr ausgelegt sind und nur im kombinierten Verkehr verwendet werden, sind Beihilfen im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag, jedoch gemäß Artikel 3 Ziffer 1 Buchstabe e der Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar.

Artikel 4 Die ab dem 1. Juli 1990 gewährten Subventionen an Unternehmen des örtlichen, regionalen oder inländischen Verkehrs sowie die Subventionen an Unternehmen, die grenzüberschreitenden Verkehr durchführen, sind mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, weil die Voraussetzungen für eine Ausnahme oder Freistellung weder nach Artikel 92 Absatz 2 und Absatz 3 EG-Vertrag noch nach der Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 erfüllt sind.

Artikel 5 Italien hat die Zahlung der in Artikel 4 genannten Beihilfen einzustellen und die geleisteten Beihilfen zurückzufordern. Die Rückzahlung erfolgt nach Maßgabe der Verfahren und Vorschriften des italienischen Rechts einschließlich Zinsen zu dem für die Bewertung von Regionalbeihilferegulungen verwendeten Bezugssatz ab dem Zeitpunkt der Beihilfeleistung bis zur tatsächlichen Rückzahlung.[...]

14 In der Begründung erläuterte die Kommission u. a., dass die von Artikel 1 erfassten Subventionen keine Beihilfen im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 des EG-Vertrags seien, weil der Kabotagemarkt bis zum 1. Juli 1990 dem Wettbewerb verschlossen gewesen sei. Im Übrigen habe auf den betroffenen Märkten aber — jedenfalls im Rahmen von Kontingenten — bereits Wettbewerb geherrscht, der durch die Maßnahmen potenziell beeinflusst werde.

15 Die Kommission wies darauf hin, dass die Maßnahme nicht als Ausgleich angeblicher Nachteile der Transportunternehmen gegenüber Konkurrenten in Österreich zulässig sei. Auch die Tatsache, dass zum großen Teil kleine Unternehmen begünstigt worden seien, die nur auf lokaler oder regionaler Ebene tätig seien, schließe eine Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels nicht aus. Schließlich hielt die Kommission die Voraussetzung für Ausnahmen oder Freistellungen vom Beihilfeverbot nach den Artikeln 77, 92 und 93 des EG-Vertrags sowie nach Artikel 3 der Verordnung Nr. 1107/70 nicht für gegeben.

III — Verfahren und Anträge

16 Mit Schriftsatz, der am 28. Oktober 1997 beim Gerichtshof eingegangen ist, hat die Italienische Republik Klage gegen die Entscheidung der Kommission erhoben. Die Klage stützt sich auf folgende vier Klagegründe:

Verletzung des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag und Begründungsmangel, weil die Kommission nicht dargelegt habe, inwieweit die Maßnahmen den Wettbewerb tatsächlich beeinträchtigen bzw. zu beeinträchtigen drohen und inwieweit sie tatsächlich Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel haben,

fehlerhafte Ablehnung einer Ausnahme nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag und nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 1107/70 (Beihilfen im Rahmen eines Sanierungsplans zum Abbau von Überkapazitäten),

Verletzung des Artikels 93 EG-Vertrag, indem die Beihilfen als neue Beihilfen eingeordnet wurden und

Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes und des Vernunftprinzips (*principio di ragionevolezza*) durch die Anordnung der Rückforderung der Beihilfen sowie ein diesbezüglicher Begründungsmangel.

17 Die Italienische Republik beantragt,

1) die Entscheidung 98/182/EG der Kommission vom 30. Juli 1997 über von der Region Friaul-Julisch Venetien (Italien) gewährte Beihilfen an Güterkraftverkehrsunternehmen der Region insgesamt aufzuheben,

hilfsweise, die Entscheidung insoweit aufzuheben, wie darin die Rückforderung der seit dem 1. Juli 1990 gewährten Beihilfen zuzüglich Zinsen angeordnet wird und

2) in beiden Fällen der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

18 Die Kommission beantragt,

1) die Klage abzuweisen und

2) der Italienischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

19 Das Vorbringen der Parteien wird im Zusammenhang mit der rechtlichen Würdigung näher dargestellt.

20 Durch Beschluss des Gerichtshofes vom 24. November 1998 wurde das Verfahren bis zur Verkündung des Urteils Alzetta des Gerichts erster Instanz ausgesetzt und anschließend wieder aufgenommen.

IV — Rechtliche Würdigung

A — Vorbemerkung zum Gegenstand der Klage

21 Bevor näher auf die einzelnen Klagegründe eingegangen wird, ist vorab darauf hinzuweisen, dass die vorliegende Klage teilweise gegenstandslos geworden ist.

22 Die angefochtene Entscheidung ist nämlich bereits durch das Urteil Alzetta und das Urteil Regione Friuli-Venezia Giulia teilweise für nichtig erklärt worden. So hat das Gericht Artikel 2 der Entscheidung aufgehoben, soweit er die Beihilfen für rechtswidrig erklärt, die den ausschließlich im örtlichen, regionalen oder inländischen Güterkraftverkehr tätigen Unternehmen ab 1. Juli 1990 gewährt worden sind. Auch die diesbezügliche Anordnung der Rückforderung in Artikel 5 der angefochtenen Entscheidung wurde für nichtig erklärt. Da die vor dem 1. Juli 1990 an diese Gruppe von Unternehmen geleisteten Zuwendungen nach Ansicht der Kommission ohnehin keine Beihilfe darstellen, sind damit die Zuwendungen, die an nur innerstaatlich tätige Unternehmen geleistet worden sind, insgesamt nicht mehr betroffen.

23 Zwar ist das Urteil Alzetta bis zur Entscheidung des Gerichtshofes in der Rechtssache C-298/00 P nicht rechtskräftig. Dies gilt jedoch nicht für das Urteil Regione Friuli-Venezia Giulia, gegen das kein Rechtsmittel eingelegt worden ist.

24 Konsequenterweise nahm die Kommission nach Erlass des Urteils Alzetta in ihrer Gegenerwiderung davon Abstand, die Teile der Entscheidung weiter zu verteidigen, die vom Gericht für nichtig erklärt worden sind.

25 Die Nichtigerklärung durch das Urteil Regione Friuli-Venezia Giulia erstreckte sich auf die gesamte Entscheidung und nicht auf einen abtrennbaren, nur die Region betreffenden Teil der Entscheidung. Daher steht die Rechtsprechung des Gerichtshofes, die besagt, dass der Gemeinschaftsrichter nur mit den Teilen der Entscheidung befasst wird, die den Kläger betreffen, während diejenigen Teile, die andere Adressaten betreffen, die die Entscheidung nicht angefochten haben, nicht Teil des Streitgegenstands sind, der Teilerledigung des vorliegenden Rechtsstreits nicht entgegen.

26 Deshalb ist nur noch insoweit über die Klage zu entscheiden, als sie sich nicht auf die bereits unanfechtbar aufgehobenen Teile der Entscheidung bezieht. In der Sache geht es damit nur noch um Beihilfen, die Unternehmen gewährt worden sind, die Transportleistungen für Dritte im internationalen Verkehr erbringen. Von der Wiedergabe des infolge der Teilerledigung nicht mehr erheblichen Parteivortrags wird im Folgenden abgesehen.

B — Verletzung des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag

1. Vorbringen der Parteien

27 Nach Ansicht der italienischen Regierung sind die streitigen Maßnahmen nicht geeignet, den Wettbewerb zu verfälschen oder den innergemeinschaftlichen Handel zu beeinträchtigen, weil sie nur einen sehr geringen Umfang hätten und weil es sich bei den Begünstigten überwiegend um sehr kleine Unternehmen mit geringem Marktanteil handele. Bis zur vollständigen Liberalisierung habe kein Wettbewerb auf dem Markt für grenzüberschreitende Transporte geherrscht.

28 Die Kommission habe nicht untersucht, inwieweit die Begünstigten ihre Marktposition zum Nachteil der Konkurrenz hätten verstärken können. Auch habe die Kommission der schwierigen geografischen Lage der Region Friaul-Julisch Venetien in unmittelbarer Nachbarschaft zu Österreich, Kroatien und Slowenien nicht Rechnung getragen. Die Kommission habe nicht dargelegt, inwiefern die Maßnahmen den innergemeinschaftlichen Handel tatsächlich beeinträchtigten und eine reale Bedrohung für den Wettbewerb darstellten. Jedenfalls fehle es an einer ausreichenden Begründung.

29 Die Kommission hält dem entgegen, dass nach der Rechtsprechung der innergemeinschaftliche Handel von einer Beihilfe als beeinflusst erachtet werden muss, wenn eine von einem Mitgliedstaat gewährte Finanzhilfe die Stellung eines Unternehmens gegenüber anderen Wettbewerbern verstärkt. Außerdem schließe weder der verhältnismäßig geringe Umfang einer Beihilfe noch die verhältnismäßig geringe Größe des begünstigten Unternehmens von vornherein die Möglichkeit einer Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten aus. Es müsse auch keine effektive Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels nachgewiesen werden.

30 Die Kommission weist darauf hin, dass der Transportsektor durch eine große Zahl sehr kleiner Unternehmen charakterisiert sei. Deswegen könnten schon Beihilfen sehr geringen Umfangs Einfluss auf den Wettbewerb und den innergemeinschaftlichen Handel haben. Wegen dieser besonderen Struktur sei der Transportsektor aus dem Anwendungsbereich der De-minimis-Regel ausgenommen worden. Auch der geringe Marktanteil der begünstigten Unternehmen schließe einen Einfluss der Beihilfe auf den innergemeinschaftlichen Handel nicht aus. Schließlich liege auch kein Begründungsmangel vor.

2. Würdigung

31 Voraussetzung dafür, dass eine Beihilfe den Wettbewerb verfälschen kann, ist, dass in dem betroffenen Sektor überhaupt Wettbewerb herrscht. Der grenzüberschreitende Güterkraftverkehr war in der Gemeinschaft zwischen 1969 und dem 1. Januar 1993 nur zum Teil geöffnet. Im Rahmen von Kontingenten erhielten die Transportunternehmen eine Lizenz für ein bestimmtes Fahrzeug mit einer Laufzeit von einem Jahr.

32 Im Rahmen der Kontingente bestand eine effektive Wettbewerbssituation. Die Beihilfeempfänger mit Sitz in der Region Friaul-Julisch Venetien, die im Besitz einer Lizenz waren, konkurrierten sowohl mit Unternehmen aus anderen Teilen Italiens als auch mit Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten. Die Rüge der italienischen Regierung, dass erst ab dem Zeitpunkt der vollständigen Liberalisierung der Märkte Wettbewerb im Sektor des internationalen Güterkraftverkehrs geherrscht habe, ist daher zurückzuweisen.

33 Die italienische Regierung rügt weiter, die Kommission habe keinen Nachweis für eine effektive Verfälschung des Wettbewerbs und eine Beeinträchtigung des Handels erbracht. Jedenfalls sei die Entscheidung insoweit nicht ausreichend begründet.

34 Nach der Rechtsprechung kann es sich bereits aus den Umständen ergeben, unter denen die Beihilfe gewährt worden ist, dass die Beihilfe den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt und den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht; in diesen Fällen genügt es, dass die Kommission diese Umstände in der Entscheidung anführt. In der angefochtenen Entscheidung hat die Kommission erläutert, dass die Beihilfe die Position der begünstigten Unternehmen gegenüber den nicht begünstigten Konkurrenten durch die Verbesserung ihrer Finanzlage und damit ihrer Handlungsmöglichkeiten

verstärkt. Daraus resultiere auch eine Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels. Damit ist die Kommission den Anforderungen der Rechtsprechung nachgekommen.

35 Sie war nicht verpflichtet, die tatsächlichen Auswirkungen bereits gewährter Beihilfen, insbesondere die Nachteile, die nicht begünstigte Konkurrenten erlitten haben, darzulegen. Wäre dies nämlich der Fall, so würde dieses Erfordernis diejenigen Mitgliedstaaten, die Beihilfen unter Verstoß gegen die Mitteilungspflicht gemäß Artikel 93 Absatz 3 EG zahlen, zu Lasten derjenigen begünstigen, die die Beihilfen in der Planungsphase anmelden. Diese Rüge ist folglich zurückzuweisen.

36 Ferner stützt die italienische Regierung diesen Rechtsmittelgrund auf die Rüge, dass das Gericht der geringen Größe der begünstigten Unternehmen und dem geringen Umfang der gewährten Beihilfe bei der Beurteilung des Einflusses auf den Wettbewerb nicht hinreichend Rechnung getragen habe.

37 Nach ständiger Rechtsprechung kann auch eine Beihilfe geringen Umfangs den Wettbewerb verfälschen und den Handel beeinträchtigen.

38 Der Gerichtshof hat die zitierte Rechtsprechung in einem jüngst ergangenen Urteil bestätigt und noch ergänzend ausgeführt, dass [b]ei der Beurteilung der Auswirkungen einer Beihilfe auf den Handel [...] weitere Gesichtspunkte eine ausschlaggebende Rolle spielen [können], insbesondere, [...] ob die begünstigten Unternehmen in einem in besonderer Weise dem Wettbewerb ausgesetzten Sektor tätig sind.

39 In einer anderen Entscheidung, dem Urteil Spanien/Kommission (C-351/98), hat der Gerichtshof allerdings die Feststellung getroffen, dass die geringe Bedeutung der einem Unternehmen in einem bestimmten Zeitraum gewährten Beihilfen es in einigen Wirtschaftssektoren doch aus [schließt], dass der Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt ist.

40 In der Sache bezog sich diese Feststellung indes auf Unternehmen, die nicht im Transportsektor tätig waren. An anderer Stelle in demselben Urteil hat der Gerichtshof den Sektor des professionellen Güterkraftverkehrs aber als einen Sektor angesehen, in dem wegen seiner besonderen Marktstruktur — geprägt von Überkapazitäten und von einer Vielzahl kleiner Unternehmen — schon verhältnismäßig geringe Beihilfen an kleine Unternehmen geeignet sind, den Wettbewerb zu beeinträchtigen.

41 Somit ergibt sich auch aus der neueren Rechtsprechung des Gerichtshofes, dass selbst verhältnismäßig geringe Beihilfen an kleine Unternehmen des Transportsektors geeignet sein können, den Wettbewerb zu beeinträchtigen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu verfälschen.

42 Allerdings ist festzustellen, dass die Kommission die besondere Marktstruktur im Verkehrsbereich im Rahmen der Begründung der angefochtenen Entscheidung nicht ausdrücklich erwähnt hat. Sie hat jedoch darauf verwiesen, dass die De-mini-mis-Regel (soweit sie zum Zeitpunkt der Gewährung der Beihilfen überhaupt schon erlassen war) im Verkehrsbereich nicht gelte, da hier eigene Wettbewerbsvorschriften bestünden.

43 Angesichts der eindeutigen Rechtsprechung zu diesem Punkt dürfen an die Begründung der Entscheidung keine übermäßigen Anforderungen gestellt werden. Daher war es nicht zwingend erforderlich, dass die Kommission bei der Frage, inwieweit der Wettbewerb im Verkehrssektor trotz der geringen Höhe der Beihilfen und der geringen Größe der begünstigten Unternehmen beeinträchtigt sein kann, keine Ausführungen zur besonderen Struktur des Verkehrsmarktes gemacht hat.

44 Somit ist auch diese Rüge einschließlich des in diesem Zusammenhang geltend gemachten Begründungsmangels zurückzuweisen.

45 Zu dem Argument der italienischen Regierung, die Beihilfen hätten letztlich nur zum Ausgleich von Nachteilen gedient, die die begünstigten Unternehmen im Vergleich zu den Unternehmen aus den Nachbarstaaten gehabt hätten, ist festzustellen, dass die Kommission diesen Einwand zutreffend unter Berufung auf die einschlägige Rechtsprechung zurückgewiesen hat. Es nimmt einer Maßnahme nämlich

nicht den Charakter der Beihilfe, dass der Mitgliedstaat damit bezweckt, die Wettbewerbsbedingungen eines bestimmten Wirtschaftssektors im Inland einseitig denen in anderen Mitgliedstaaten anzunähern.

46 Der erste Klagegrund ist daher zurückzuweisen.

C — Fehlerhafte Ablehnung einer Ausnahme nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag und nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 1107/70

1. Vorbringen der Parteien

47 Nach Ansicht der italienischen Regierung hätten die Regionalbehörden dargelegt, dass die Maßnahmen zu einer Umstrukturierung dienten mit dem Ziel, die Sicherheit zu erhöhen, die Umweltverschmutzung zu begrenzen und die Qualität der Dienstleistung zu verbessern. Deswegen hätten die Ausnahmebestimmungen in Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c des EG-Vertrags und in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 1107/70 zur Anwendung kommen können.

48 Die Kommission erläutert dagegen, dass die Ausnahme nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 1107/70 nicht anwendbar sei, weil die Beihilfen nicht Bestandteil eines Sanierungsplans für den betroffenen Sektor gewesen seien und keine Überkapazität bestanden habe. Außerdem hätten die italienischen Behörden im Verwaltungsverfahren keine detaillierten Angaben gemacht, die eine Ausnahme nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c des EG-Vertrags rechtfertigten. Vielmehr handele es sich bei den Maßnahmen um Betriebsbeihilfen, die in der Regel nicht vom Beihilfeverbot freigestellt werden könnten. Eine Ausnahme scheide schon deswegen aus, weil die Beihilfen geeignet gewesen seien, die Transportkapazitäten zu erhöhen.

49 Ein Begründungsmangel liege ebenfalls nicht vor. Es obliege dem Mitgliedstaat, das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Ausnahme nachzuweisen. Der Umfang der Begründungspflicht hänge von den Argumenten ab, die der Mitgliedstaat vorgetragen habe.

2. Würdigung

a) Zu Artikel 3 Buchstabe d der Verordnung Nr. 1107/70

50 Artikel 3 der Verordnung Nr. 1107/70 lautet auszugsweise:

... [D]ie Mitgliedstaaten [treffen] nur in folgenden Fällen und unter den nachstehenden Voraussetzungen Koordinierungsmaßnahmen oder erlegen mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundene Belastungen auf, die die Gewährung von Beihilfen im Sinne von Artikel 77 des Vertrages zur Folge haben:

[...]

d) bis zum Inkrafttreten gemeinschaftlicher Regelungen für den Zugang zum Markt, sofern die Beihilfen ausnahmsweise und vorübergehend mit dem Ziel gewährt werden, im Rahmen eines Sanierungsplans eine Überkapazität zu beseitigen, die ernste strukturelle Schwierigkeiten zur Folge hat, und auf diese Weise dazu beizutragen, dass den Erfordernissen des Verkehrsmarktes besser entsprochen wird.

51 Daraus folgt zum einen, dass diese Bestimmung nur Beihilfen betrifft, die mit Koordinierungsmaßnahmen oder mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Belastungen zusammenhängen. Zum anderen muss in Fällen des Buchstaben d ein Sanierungsplan vorliegen, der den Abbau von Überkapazitäten bezweckt.

52 In der Begründung der angefochtenen Entscheidung hat die Kommission ausgeführt, dass die Beihilfen nicht im Rahmen eines Sanierungsplans gewährt wurden und dass auch keine Überkapazitäten im Transportsektor bestanden. Die italienische Regierung hat im Verfahren vor dem Gerichtshof nichts vorgetragen, was die Richtigkeit dieser Feststellung in Frage stellen würde. Da die Voraussetzungen für eine Ausnahme vom Beihilfeverbot nach Artikel 3 Buchstabe d der Verordnung Nr. 1107/70 somit nicht vorlagen, hat die Kommission diese Bestimmung zu Recht nicht angewandt.

b) Zu Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag

53 Nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag können Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige und Wirtschaftsgebiete als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden, wenn sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

54 Bei der Anwendung des Artikels 92 Absatz 3 EG-Vertrag verfügt die Kommission über einen weiten Ermessensspielraum, den sie nach Maßgabe wirtschaftlicher und sozialer Wertungen ausübt, die auf die Gemeinschaft als Ganzes zu beziehen sind.. Die gerichtliche Kontrolle der Ausübung dieses Ermessens ist auf die Überprüfung der Beachtung der Verfahrens- und Begründungsvorschriften sowie auf die Kontrolle der inhaltlichen Richtigkeit der festgestellten Tatsachen und des Fehlens von Rechtsfehlern, von offensichtlichen Fehlern bei der Bewertung der Tatsachen und von Missbrauch begrenzt.

55 Die Kommission hat die Zuschüsse zum Leasing neuer Fahrzeuge in der angefochtenen Entscheidung (Abschnitt VIII, Absatz 13) als Betriebsbeihilfen angesehen, da die Unternehmen durch die Beihilfen von Kosten befreit würden, die sie normalerweise im Rahmen ihrer üblichen Betriebstätigkeit zu tragen hätten. Unter Bezugnahme auf das Urteil des Gerichts in der Rechtssache Siemens/Kommission führte die Kommission weiter aus, dass Betriebsbeihilfen als nicht mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden können.

56 Die italienische Regierung habe nicht dargelegt und es ist auch nicht ersichtlich, inwieweit diese Beurteilung der Kommission fehlerhaft wäre.

57 Ferner hat die Kommission die Ablehnung einer Ausnahme nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag darauf gestützt, dass die Beihilfen nicht Teil einer Maßnahme von gemeinsamem Interesse, z. B. eines Umstrukturierungsplans, seien. Hierzu hat die italienische Regierung zwar vorgetragen, dass die Beihilfen zur Förderung der Entwicklung eines bestimmten Wirtschaftszweigs bestimmt gewesen seien, indem sie auf eine Umstrukturierung und eine Verbesserung der Dienstleistung zielten. Sie hat jedoch nicht dargelegt, dass ein entsprechender Plan bestand, der im Interesse der Gemeinschaft lag.

58 Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich im Übrigen, dass die Kommission ihre Ablehnung, die Maßnahmen von dem Verbot staatlicher Beihilfen freizustellen, auch hinreichend begründet hat.

59 Dieser Klagegrund ist folglich zurückzuweisen.

D — Verletzung des Artikels 93 EG-Vertrag

1. Vorbringen der Parteien

60 Die Maßnahmen zugunsten der im internationalen Transport tätigen Unternehmen hätten nach Auffassung der italienischen Regierung nicht als neue Beihilfe qualifiziert werden dürfen, da der betroffene Transportmarkt erst nach Inkrafttreten der Regionalgesetze von 1981 und 1985 (vollständig) liberalisiert worden sei. Bestehende Beihilfen könne die Kommission nur mit Wirkung ex nunc untersagen, nicht aber ihre Rückforderung anordnen.

61 Die Kommission ist hingegen der Ansicht, dass seit Beginn der Liberalisierung im Jahre 1969 Wettbewerb auf dem Markt für internationale Transportleistungen bestanden habe. Das Bestehen von Kontingenten stehe dem nicht entgegen. Die nach der Marktöffnung eingeführten Beihilfen könnten also keinesfalls als bestehende Beihilfen betrachtet werden.

2. Würdigung

62 Die Argumentation der italienischen Regierung, die Beihilfen hätten im Zeitpunkt der Liberalisierung bereits bestanden, beruht auf der nicht zutreffenden Annahme, dass erst nach Abschaffung der Kontingente für grenzüberschreitende Transporte zum 1. Januar 1993 Wettbewerb aufgekommen sei.

63 Wie im Rahmen der Würdigung des ersten Klagegrundes ausgeführt, herrschte tatsächlich aber bereits seit Beginn der Öffnung des Marktes für grenzüberschreitende Gütertransporte auf der Straße im Jahre 1969 jedenfalls zwischen den Inhabern von Lizenzen Wettbewerb. Folglich stellten die seit 1981 bzw. seit 1985 gewährten Zuwendungen der Region Friaul-Julisch Venetien an Unternehmen dieses Wirtschaftszweigs von Anfang an staatliche Beihilfen dar und sind von der Kommission zu Recht nicht als bestehende, sondern als neue, notifizierungspflichtige Beihilfen eingeordnet worden. Deshalb ist auch die Anordnung der Rückforderung dieser Beihilfen nicht zu beanstanden.

64 Der dritte Klagegrund ist daher zurückzuweisen.

E — Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes und des Vernunftprinzips (*principio di ragionevolezza*)

1) Vorbringen der Parteien

65 Die Parteien streiten zunächst über die Auslegung von Artikel 4 der angefochtenen Entscheidung. Die italienische Regierung meint, nur die Beihilfen, die ab dem 1. Juli 1990 Unternehmen, die im grenzüberschreitenden Verkehr tätig sind, gewährt wurden, seien beanstandet worden. Die Kommission ist dagegen der Ansicht, dass sich diese zeitliche Grenze nur auf die Beihilfen an Unternehmen mit lokalem, regionalem und nationalem Tätigkeitsbereich beziehe.

66 Weiter trägt die italienische Regierung vor, die Region und die begünstigten Unternehmen hätten auf die Rechtmäßigkeit der Beihilfen vertraut. Es verstoße gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit, wenn die Unternehmen die Zuwendungen nun viele Jahre nach der Gewährung zurückerstatten müssten.

67 Zwar sei das Gesamtvolumen der Zuwendungen gering, aber für das einzelne Unternehmen stelle es eine außerordentliche Belastung dar, die Zuwendung zuzüglich Zinsen erstatten zu müssen. Die Rückzahlungspflicht hätte vermutlich das Ausscheiden zahlreicher Unternehmen aus dem Markt zur Konsequenz, mit gravierenden Folgen für die soziale Lage und den Arbeitsmarkt. Jedenfalls hätte die Kommission die Anordnung der Rückforderung besser begründen müssen.

68 Die Kommission hält dem entgegen, dass sich ein Mitgliedstaat nach ständiger Rechtsprechung nicht auf den Schutz des Vertrauens der begünstigten Unternehmen berufen könne, um von der Durchführung einer Entscheidung abzusehen, wenn eine Beihilfe unter Verstoß gegen Artikel 93 EG-Vertrag gewährt worden sei.

69 Die italienischen Behörden hätten die Maßnahme nicht notifiziert, und es habe keinen Anhaltspunkt für eine Billigung der Maßnahmen durch die Kommission gegeben. Die Aufhebung einer rechtswidrigen Beihilfe durch Rückforderung sei die logische Folge der Feststellung ihrer Rechtswidrigkeit und könne nicht als unverhältnismäßig angesehen werden.²⁹ Dass Unternehmen infolge der Rückforderung aus dem Markt ausscheiden müssten, stünde einer Rückforderung nicht entgegen. Die Kommission müsse die Rückforderung nach der Rechtsprechung auch nicht näher begründen.

2. Würdigung

i) Zur Auslegung der angefochtenen Entscheidung

70 Die Feststellung in Artikel 4 der angefochtenen Entscheidung, dass die ab dem 1. Juli 1990 gewährten Subventionen an Unternehmen des örtlichen, regionalen oder inländischen Verkehrs sowie die Subventionen an Unternehmen, die grenzüberschreitenden Verkehr durchführen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sind, muss unter Berücksichtigung des Gesamtzusammenhangs des Entscheidungstenors ausgelegt werden.

71 Das in Artikel 4 genannte Datum knüpft an die Feststellung in Artikel 1 der Entscheidung an. An dieser Stelle erklärt die Kommission nämlich, dass die vor dem 1. Juli 1990 gewährten Subventionen an Unternehmen des örtlichen, regionalen oder inländischen Verkehrs keine Beihilfen seien. Nur bei

Berücksichtigung dieser Erklärung, die sich lediglich auf den internen Verkehr bezieht, erhält die in Artikel 4 gesetzte zeitliche Grenze einen Sinn.

72 Bezogen auf den internationalen Verkehr bedurfte es dagegen einer entsprechenden zeitlichen Begrenzung nicht, da diese Zuwendungen schon seit ihrer Gewährung Beihilfen darstellten. Zudem wurde zu dem genannten Datum der Kabotagemarkt geöffnet. Dieser Umstand hat jedoch nur Auswirkungen auf die Beurteilung des internen Verkehrs. Eine sinnvolle Erklärung dafür, dass sich das begrenzende Datum 1. Juli 1990 auch auf die Beihilfen zugunsten des internationalen Verkehrs bezieht, ist nicht ersichtlich.

73 Somit ergibt sich bereits bei einer systematischen Auslegung des Tenors der angefochtenen Entscheidung, dass Artikel 4 dahin gehend auszulegen ist, dass die Kommission darin alle Beihilfen, die dem internationalen Verkehr zugute gekommen sind, für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt erklärt und nicht nur diejenigen Beihilfen, die nach dem 1. Juli 1990 gewährt worden sind. Durch Ausführungen in der Begründung (Abschnitt VIII, 16. Absatz) der angefochtenen Entscheidung wird dieses Verständnis bestätigt.

ii) Zum Grundsatz des Vertrauensschutzes

74 Die italienische Regierung stellt die ständige Rechtsprechung nicht in Frage, wonach der Empfänger nur dann auf die Ordnungsmäßigkeit der Beihilfe vertrauen darf, wenn diese unter Einhaltung des Verfahrens nach Artikel 93 des EG-Vertrags gewährt worden ist, was vorliegend aber nicht der Fall war. Denn die Annahme der italienischen Regierung, dass die Beihilfen für den internationalen Verkehr ursprünglich rechtmäßig gewesen seien, weil anfangs noch kein Wettbewerb in diesem Marktsegment geherrscht habe, trifft nicht zu, wie oben bereits festgestellt.

75 Ferner meint die italienische Regierung, aufgrund des langen Zeitraums zwischen der Gewährung der Beihilfen und ihrer Rückforderung sei bei den Empfängern ein schützenswertes Vertrauen entstanden. Der bloße Zeitablauf führt jedoch nicht dazu, dass die Empfänger einer rechtswidrigen Beihilfe sich gegenüber der Anordnung der Rückforderung auf Vertrauensschutz berufen können.

76 Der Gerichtshof hat zwar festgestellt, dass die Kommission durch das grundlegende Erfordernis der Rechtssicherheit daran gehindert ist, unbegrenzt lange zu warten, ehe sie von ihren Befugnissen Gebrauch macht. Ferner ist der Rechtsprechung zu entnehmen, dass der Empfänger einer Beihilfe bei einem säumigen Verhalten der Kommission während des Verwaltungsverfahrens unter bestimmten Umständen darauf vertrauen kann, dass die Kommission nicht mehr die Rückforderung einer Beihilfe anordnen werde.

77 Der Kommission kann die Verspätung ihres Tätigwerdens bei nicht angemeldeten Beihilfen jedoch erst von dem Zeitpunkt an zugerechnet werden, an dem sie Kenntnis von den Maßnahmen erlangt hat. Vorliegend hat die Kommission erst im September 1995 Kenntnis von den fraglichen Beihilferegelungen erhalten. Die italienische Regierung hat nichts dafür vorgetragen, dass die Kommission das Verfahren bis zum Erlass der angefochtenen Entscheidung am 30. Juli 1997 verzögert hätte.

78 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der vermeintlich geringe Einfluss der Beihilfen auf den Wettbewerb kein Umstand ist, der bei den Empfängern ein Vertrauen in ihre Rechtmäßigkeit begründen könnte.

79 Somit ist diese Rüge ebenfalls zurückzuweisen. Dies schließt jedoch nicht aus, dass die nationalen Behörden bei der Rückforderung der Beihilfen im Einzelfall dem Grundsatz des Vertrauensschutzes in den durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes gezogenen Grenzen Rechnung tragen.

iii) Zum Grundsatz der Vernunft bzw. der Verhältnismäßigkeit

80 Die italienische Regierung rügt schließlich eine Verletzung des Grundsatzes der Vernunft. Aus ihren Argumenten ergibt sich, dass sie es vor allem für unverhältnismäßig hält, die Rückforderung der Beihilfen

anzuordnen, obwohl sie einerseits nur geringe Beeinträchtigungen des Wettbewerbs verursacht hätten, die Rückzahlungspflicht andererseits aber schwerwiegende Folgen für die betroffenen Unternehmen hätte.

81 Nach ständiger Rechtsprechung ist die Aufhebung einer rechtswidrigen Beihilfe durch ihre Rückforderung die logische Folge der Feststellung ihrer Rechtswidrigkeit [...] Infolgedessen kann die Rückforderung einer zu Unrecht gewährten staatlichen Beihilfe zwecks Wiederherstellung der früheren Lage grundsätzlich nicht als eine Maßnahme betrachtet werden, die in keinem Verhältnis zu den Zielen der Bestimmungen des E[W]G-Vertrags über staatliche Beihilfen stünde.

82 Das schließt nicht aus, dass die Kommission bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände von einer Rückforderung absehen könnte. Vielmehr hat der Gerichtshof der Kommission in der zitierten Rechtsprechung nur eine Leitlinie für die Ausübung ihres Ermessens im Regelfall gegeben.

83 Die italienische Regierung hat aber keine stichhaltigen Anhaltspunkte dafür vorgetragen, die für ein Absehen von der Rückforderung sprechen. Sie hat lediglich ohne nähere Angaben auf schwerwiegende Konsequenzen für die Beihilfeempfänger und die Folgen für den Arbeitsmarkt verwiesen. Es kann somit nicht als ermessensfehlerhaft angesehen werden, wenn die Kommission die Rückforderung anordnet und dem Ziel der Wiederherstellung der Wettbewerbsverhältnisse damit Vorrang vor den Interessen der Beihilfeempfänger einräumt.

84 Als logische Konsequenz der rechtswidrigen Gewährung der Beihilfe brauchte die Kommission die Anordnung der Rückforderung auch nicht weiter zu begründen.

85 Da auch die Rüge des Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht durchgreift, ist der Rechtsmittelgrund insgesamt zurückzuweisen.

V — Kosten

86 Gemäß Artikel 69 § 6 der Verfahrensordnung entscheidet der Gerichtshof im Falle der Erledigung nach freiem Ermessen über die Kosten. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen; gemäß Artikel 69 § 3 der Verfahrensordnung kann der Gerichtshof die Kosten teilen oder beschließen, dass jede Partei ihre eigenen Kosten trägt, wenn jede Partei teils obsiegt und teils unterliegt oder wenn ein außergewöhnlicher Grund gegeben ist. Infolge der Teilaufhebung der angefochtenen Entscheidung durch das Gericht erster Instanz hat sich der Rechtsstreit zum Teil erledigt. Soweit der Rechtsstreit sich nicht erledigt hat, ist die Italienische Republik mit ihrer Klage unterlegen. Angesichts dieses Ergebnisses ist es angebracht, jeder Partei ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.

VI — Ergebnis

87 Aufgrund der vorstehenden Ausführungen wird vorgeschlagen, wie folgt zu entscheiden:

1) Der Rechtsstreit hat sich erledigt, soweit die Klägerin beantragt hat,

Artikel 2 der Entscheidung 98/182/EG der Kommission vom 30. Juli 1997 über von der Region Friaul-Julisch Venetien (Italien) gewährte Beihilfen an Unternehmen des Güterkraftverkehrs der Region für nichtig zu erklären, soweit er die Beihilfen für rechtswidrig erklärt, die den ausschließlich im örtlichen, regionalen oder inländischen Güterkraftverkehr tätigen Unternehmen ab 1. Juli 1990 gewährt worden sind, und

Artikel 5 der Entscheidung 98/182 für nichtig zu erklären, soweit er die Italienische Republik zur Rückforderung dieser Beihilfen verpflichtet.

2) Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

3) Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.

Zitiervorschlag: Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts vom 15.05.2003 – C-372/97,
ECLI:EU:C:2003:275

Quelle: curia.europa.eu, abgerufen 27.07.2026

Nicht-amtliche Fassung — maßgeblich ist die Fassung in der Originalsprache (CURIA: <https://curia.europa.eu>)

Provided by nu:legal (<https://recht.nulegal.eu>), the leading open legal database: AI-first, expanding daily, German and European law and case law in full text, free, with an open API for AI agents. Text and data mining expressly permitted.

Herausgeber: Nulegal GmbH, Potsdam.

Dieses Dokument: <https://recht.nulegal.eu/rechtsprechung/eugh/2003-05-15/c-372-97>