

Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 25.10.2017 – C-467/15

ECLI:EU:C:2017:799

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Vierte Kammer)

25. Oktober 2017 (*1)

[Text berichtigt durch Beschluss vom 21. November 2017]

„Rechtsmittel – Staatliche Beihilfen – Beihilfe, die Milcherzeugern von der Italienischen Republik gewährt wurde – Mit der Rückzahlung der Milchabgabe verbundene Beihilferegulierung – Mit Bedingungen und Auflagen verbundene Entscheidung – Vom Rat der Europäischen Union auf der Grundlage von Art. 108 Abs. 2 Unterabs. 3 AEUV erlassener Beschluss – Verordnung (EG) Nr. 659/1999 – Art. 1 Buchst. b und c – Bestehende Beihilfe – Neue Beihilfe – Begriffe – Änderung einer bestehenden Beihilfe unter Verstoß gegen eine Bedingung, die die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt gewährleistet“

In der Rechtssache C-467/15 P

betreffend ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, eingelegt am 3. September 2015,

Europäische Kommission, vertreten durch V. Di Bucci und P. Nemešková als Bevollmächtigte, Rechtsmittelführerin,

andere Partei des Verfahrens:

Italienische Republik, vertreten durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von S. Fiorentino und P. Grasso, avvocati dello Stato,

Klägerin im ersten Rechtszug,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten T. von Danwitz, der Richter C. Vajda (Berichterstatter) und E. Juhász, der Richterin K. Jürimäe und des Richters C. Lycourgos,

Generalanwalt: M. Wathelet,

Kanzler: V. Giacobbo-Peyronnel, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 10. November 2016,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 18. Januar 2017

folgendes

Urteil

Rn. 1

Mit ihrem Rechtsmittel beantragt die Europäische Kommission die Aufhebung des Urteils des Gerichts der Europäischen Union vom 24. Juni 2015, Italien/Kommission (T-527/13, im Folgenden: angefochtenes Urteil, EU:T:2015:429), mit dem das Gericht den Beschluss 2013/665/EU der Kommission vom 17. Juli 2013 über die staatliche Beihilfe SA.33726 (11/C) (ex SA.33726 [11/NN]) – Italiens (Zahlungsaufschub für die Milchabgabe in Italien) (ABl. 2013, L 309, S. 40, im Folgenden: streitiger Beschluss) teilweise für nichtig erklärt und die Klage im Übrigen abgewiesen hat.

Rechtlicher Rahmen

Verordnung (EG) Nr. 659/1999

Rn. 2

Art. 1 Buchst. b Ziff. ii der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel [108 AEUV] (ABl. 1999, L 83, S. 1) definiert „bestehende Beihilfen“ als „genehmigte Beihilfen, also Beihilferegulungen und Einzelbeihilfen, die von der Kommission oder vom Rat genehmigt wurden“.

Rn. 3

Gemäß Art. 1 Buchst. c dieser Verordnung sind „neue Beihilfen“ „alle Beihilfen, also Beihilferegulungen und Einzelbeihilfen, die keine bestehenden Beihilfen sind, einschließlich Änderungen bestehender Beihilfen“.

Verordnung (EG) Nr. 794/2004

Rn. 4

Art. 4 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung Nr. 659/1999 (ABl. 2004, L 140, S. 1) bestimmt:

„Für den Zweck von Artikel 1 Buchstabe c) der Verordnung ... Nr. 659/1999 ist die Änderung einer bestehenden Beihilfe jede Änderung, außer einer Änderung rein formaler oder verwaltungstechnischer Art, die keinen Einfluss auf die Würdigung der Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahme mit dem Gemeinsamen Markt haben kann. Eine Erhöhung der Ausgangsmittel für eine bestehende Beihilfe bis zu 20 % wird jedoch nicht als Änderung einer bestehenden Beihilfe angesehen.“

Vorgeschichte des Rechtsstreits und streitiger Beschluss

Rn. 5

Das Gericht hat die Vorgeschichte des Rechtsstreits in den Rn. 1 bis 8 des angefochtenen Urteils wie folgt zusammengefasst:

„1

Um den italienischen Milcherzeugern zu ermöglichen, die der Europäischen Union aufgrund der Überschreitung der der Italienischen Republik für den Zeitraum 1995/1996 bis 2001/2002 zugeteilten Milchquote geschuldete Zusatzabgabe von 1386475000 Euro zu zahlen, beantragte dieser Mitgliedstaat beim Rat der Europäischen Union, ihn zu ermächtigen, eine staatliche Beihilferegulung nach Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG einzuführen.

Rn. 2

Mit Entscheidung 2003/530/EG vom 16. Juli 2003 über die Vereinbarkeit einer von der Italienischen Republik zugunsten ihrer Milcherzeuger geplanten Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt (ABl. [2003], L 184, S. 15, im Folgenden: Entscheidung des Rates), ermächtigte der Rat diesen Mitgliedstaat[,], selbst in die Verpflichtung zur Zahlung der von diesen [Milcherzeugern] aufgrund der Zusatzabgabe auf Milch und Milcherzeugnisse für den Zeitraum 1995/1996 bis 2001/2002 der [Union] geschuldeten Beträge ein[zutreten]' (Art. 1 der Entscheidung des Rates). Er ermächtigte ihn auch, ‚den betreffenden Erzeugern [zu] gestatte[n], ihre Schulden [gegenüber der Italienischen Republik] im Wege eines zinslosen Zahlungsaufschubs über mehrere Jahre hinweg ratenweise zu begleichen' (Art. 1 der Entscheidung des Rates).

Rn. 3

Diese Feststellung der Vereinbarkeit war mit zwei Gruppen von Bedingungen verbunden. Erstens verpflichtete der Rat die italienischen Behörden zum einen, den Betrag, der der Gesamthöhe der von den Milcherzeugern geschuldeten Zusatzabgabe entsprach, dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) zu melden, und zum anderen, ihre gegenüber der Union noch unbeglichene Schuld und die entsprechenden Zinsen von den vom EAGFL finanzierten Ausgaben

abzuziehen (Art. 2 der Entscheidung des Rates). Zweitens verlangte er, dass die Milcherzeuger zum einen ihre Schuld gegenüber der Italienischen Republik in voller Höhe in gleich bleibenden Jahresraten zurückzahlen und zum anderen der Rückzahlungszeitraum 14 Jahre, beginnend am 1. Januar 2004, nicht überschreitet (Art. 1 der Entscheidung des Rates).

Rn. 4

Vor diesem Hintergrund erließen die italienischen Behörden das Decreto-legge n. 49, riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (Decreto-legge Nr. 49 zur Reform der Regelung betreffend die Anwendung der Zusatzabgabe im Milchsektor) vom 28. März 2003 (GURI Nr. 75 vom 31. März 2003, S. 4), sowie das Decreto ministeriale del 30 luglio 2003, disposizioni per il versamento del prelievo supplementare, dovuto e non versato per i periodi dal 1995/1996 al 2001/2002 di cui all'art. 10, comma 34, della legge n. 119/2003 (Decreto Ministeriale vom 30. Juli 2003 mit Bestimmungen für die Zahlung der für den Zeitraum 1995/1996 bis 2001/2002 geschuldeten und nicht gezahlten Zusatzabgabe nach Art. 10 Abs. 34 des Gesetzes Nr. 119/2003) (GURI Nr. 183 vom 8. August 2003, S. 33). Die Bestimmungen dieser beiden Rechtsakte sahen im Wesentlichen vor, dass der von der Italienischen Republik übernommene Betrag der Zusatzabgabe ihr von den Milcherzeugern in voller Höhe zinslos in Form von gleich bleibenden jährlichen Raten, gestaffelt über einen 14 Jahre nicht übersteigenden Zeitraum, zurückgezahlt würde (im Folgenden: Ratenzahlungsprogramm).

Rn. 5

Nachdem die italienischen Behörden diese Bestimmungen mehrfach geändert hatten ... erließen sie die Legge n. 10, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie (Gesetz Nr. 10 über die Änderung und Umwandlung des Decreto-legge Nr. 225 vom 29. Dezember 2010 über die Verlängerung der vom Gesetzgeber vorgesehenen Fristen und der dringenden steuerlichen Maßnahmen und der Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen und Familien) vom 26. Februar 2011 (GURI Nr. 47 vom 26. Februar 2011, Supplemento ordinario Nr. 53), die am darauffolgenden Tag in Kraft trat. Mit ihr wurde u. a. in Art. 1 des Decreto-legge Nr. 225 ein Abs. 12k eingefügt, nach dem, '[u]m der schweren Krise im Milchsektor Rechnung zu tragen, ... die Fristen für die Zahlung der am 31. Dezember 2010 gemäß den Ratenzahlungsplänen nach dem Decreto-legge Nr. 49 [und der daran anschließenden Regelung] fälligen Beträge auf den 30. Juni 2011 aufgeschoben wurden' (im Folgenden: Zahlungsaufschub).

Rn. 6

Die italienischen Behörden teilten der ... Kommission mit, dass das ‚Subventionsäquivalent‘ dieser Maßnahme auf die gemäß dem Anhang der Verordnung (EG) Nr. 1535/2007 der Kommission vom 20. Dezember 2007 über die Anwendung der Artikel [107 AEUV] und [108 AEUV] auf De-minimis-Beihilfen im Agrarerzeugnissektor (ABl. [2007], L 337, S. 35) für diesen Mitgliedstaat vorgesehene De-minimis-Beihilfe angerechnet worden sei...

Rn. 7

Mit Beschluss C(2011) 10055 endg. vom 11. Januar 2012 über die staatliche Beihilfe SA.33726 (11/C) (ex SA.33726 [11/NN]) – Zahlungsaufschub für die Milchabgabe in Italien, von dem eine Zusammenfassung im Amtsblatt der Europäischen Union vom 10. Februar 2012 (ABl. [2012], C 37, S. 30) veröffentlicht wurde, leitete die Kommission das Verfahren gemäß Art. 108 Abs. 2 AEUV ein. Erstens wies sie im Wesentlichen darauf hin, dass sie Zweifel an der Einstufung des Zahlungsaufschubs im Hinblick auf Art. 107 AEUV sowie an der Vereinbarkeit dieser Maßnahme mit dem Binnenmarkt habe. Zweitens verstoße dieser Zahlungsaufschub gegen eine der Bedingungen in der Entscheidung des Rates, das gesamte von den italienischen Behörden eingeführte Ratenzahlungsprogramm werde durch

diesen Verstoß zu einer neuen Beihilfe, soweit es die Milcherzeuger, denen ein Zahlungsaufschub gewährt worden sei, betreffe, und auch die Vereinbarkeit dieser neuen Beihilfe mit dem Binnenmarkt stehe nicht fest.

Rn. 8

Mit dem [streitigen Beschluss] stellte die Kommission nach dem Austausch mit den italienischen Behörden im Verwaltungsverfahren fest, dass beide in Rede stehenden Maßnahmen, nämlich der Zahlungsaufschub zum einen und das Ratenzahlungsprogramm zum anderen, jeweils eine rechtswidrige und mit dem Binnenmarkt unvereinbare neue Beihilfe darstellten (Art. 1 des [streitigen] Beschlusses). Folglich ordnete sie gegenüber der Italienischen Republik an, die Beträge, die den Milcherzeugern gewährt worden seien, denen ein Zahlungsaufschub zugutegekommen sei, zuzüglich Zinsen sofort und tatsächlich zurückzufordern (Art. 2 und 3 des [streitigen] Beschlusses).“

Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

Rn. 6

Mit Klageschrift, die am 30. September 2013 bei der Kanzlei des Gerichts einging, erhob die Italienische Republik Klage auf vollständige Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses. Hilfsweise beantragte sie die teilweise Nichtigerklärung dieses Beschlusses, soweit ihr die Kommission darin aufgabe, die Einzelbeihilfen zurückzufordern, die den italienischen Milcherzeugern, denen ein Zahlungsaufschub zugutegekommen sei, in Anwendung der durch die Entscheidung des Rates vorab genehmigten Beihilferegulung gewährt worden seien.

Rn. 7

Zur Stützung ihrer Klage machte die Italienische Republik zwei Klagegründe geltend, erstens einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 7 der Verordnung Nr. 1535/2007 und zweitens einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 2 dieser Verordnung, Art. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 659/1999 und Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 794/2004 sowie eine unzureichende Begründung.

Rn. 8

Das Gericht gab dem zweiten Klagegrund der Italienischen Republik statt und erklärte Art. 1 Abs. 2 des streitigen Beschlusses sowie die Art. 2 bis 4 dieses Beschlusses, soweit diese letztgenannten Artikel zum einen die Beihilferegulung nach dem genannten Art. 1 Abs. 2 und zum anderen die danach gewährten Einzelbeihilfen betreffen, für nichtig und wies die Klage im Übrigen ab.

Anträge der Parteien im Rechtsmittelverfahren

Rn. 9

Die Kommission beantragt,

–

das angefochtene Urteil aufzuheben;

–

die im ersten Rechtszug erhobene Klage abzuweisen und

–

der Italienischen Republik die Kosten beider Rechtszüge aufzuerlegen.

Rn. 10

Die Italienische Republik beantragt,

–

das Rechtsmittel zurückzuweisen;

–

der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Zum Rechtsmittel

Rn. 11

Die Kommission stützt ihr Rechtsmittel auf drei Rechtsmittelgründe. Mit dem ersten Rechtsmittelgrund wird ein Verstoß gegen das Verbot, einen auf die materielle Rechtmäßigkeit des streitigen Beschlusses bezogenen Klagegrund von Amts wegen zu prüfen, geltend gemacht. Der zweite Rechtsmittelgrund betrifft den Verstoß gegen Art. 108 AEUV und Art. 1 der Verordnung Nr. 659/1999 in Bezug auf die Begriffe „neue Beihilfe“ und „bestehende Beihilfe“. Mit ihrem dritten Rechtsmittelgrund macht die Kommission einen Verstoß gegen Art. 108 AEUV sowie gegen die Art. 4, 6, 7, 14 und 16 der Verordnung Nr. 659/1999 hinsichtlich der auf neue Beihilfen und auf die missbräuchliche Anwendung von Beihilfen anwendbaren Verfahren geltend.

Zum ersten Rechtsmittelgrund: Verbot, einen auf die materielle Rechtmäßigkeit des streitigen Beschlusses bezogenen Klagegrund von Amts wegen zu prüfen

Vorbringen der Parteien

Rn. 12

Mit ihrem ersten Rechtsmittelgrund macht die Kommission geltend, das Gericht habe ultra petita entschieden und gegen den Dispositionsgrundsatz, Art. 21 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union sowie Art. 44 § 1 der Verfahrensordnung des Gerichts verstoßen, indem es einen auf die materielle Rechtmäßigkeit des streitigen Beschlusses bezogenen Klagegrund von Amts wegen geprüft habe. In den Rn. 39 bis 44 des angefochtenen Urteils habe das Gericht nämlich dadurch, dass es den Umfang des zweiten vor ihm geltend gemachten Klagegrundes präzisiert habe, diesen umgedeutet. Somit habe es von Amts wegen die Frage geprüft, ob das Ratenzahlungsprogramm wegen der angeblich unwesentlichen Änderung durch die italienischen Behörden als bestehende Beihilfe und nicht als neue Beihilfe einzustufen sei, was das Gericht zur teilweisen Nichtigserklärung des streitigen Beschlusses veranlasst habe. In der Klageschrift sei diese Frage von dem fraglichen Mitgliedstaat jedoch nur in Bezug auf den angeblichen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 794/2004 aufgeworfen worden.

Rn. 13

Nach Ansicht der Italienischen Republik ist dieser Rechtsmittelgrund als unbegründet zurückzuweisen.

Würdigung durch den Gerichtshof

Rn. 14

Aus den Vorschriften, die das Verfahren vor den Unionsgerichten regeln, insbesondere aus Art. 21 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, der gemäß Art. 53 Abs. 1 dieser Satzung auf das Gericht anwendbar ist, und Art. 44 § 1 der Verfahrensordnung des Gerichts in ihrer zum Zeitpunkt der Einreichung der Klageschrift anwendbaren Fassung, ergibt sich, dass der Rechtsstreit grundsätzlich von den Parteien bestimmt und begrenzt wird und der Unionsrichter nicht ultra petita entscheiden darf (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Dezember 2013, Kommission/Irland u. a., C-272/12 P, EU:C:2013:812, Rn. 27).

Rn. 15

Zwar können oder müssen manche Klagegründe sogar von Amts wegen geprüft werden, etwa eine fehlende oder unzureichende Begründung der fraglichen Entscheidung, die zu den wesentlichen

Formvorschriften gehört; ein Klagegrund, der die materielle Rechtmäßigkeit einer Entscheidung betrifft und mit dem die Verletzung der Verträge oder einer bei ihrer Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm im Sinne von Art. 263 AEUV gerügt wird, darf aber vom Unionsrichter nur geprüft werden, wenn sich der Kläger darauf beruft (Urteil vom 10. Dezember 2013, Kommission/Irland u. a., C-272/12 P, EU:C:2013:812, Rn. 28 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

Rn. 16

Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass aus dem Wortlaut des von der Italienischen Republik vor dem Gericht geltend gemachten zweiten Klagegrundes hervorgeht, dass dieser den Verstoß gegen Art. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 659/1999 betrifft, in dem der Begriff „neue Beihilfe“ definiert wird. Zudem ist die Rüge betreffend den Verstoß gegen diese Bestimmung anders formuliert als diejenige betreffend den Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 794/2004 und die unzureichende Begründung.

Rn. 17

Des Weiteren hat die Italienische Republik in den Rn. 54 bis 56 der Klageschrift geltend gemacht, dass die sich aus dem Zahlungsaufschub ergebende Streichung der Beihilfe für sich allein genommen der Folge entspreche, die im AEU-Vertrag für den Fall der Feststellung der Rechtswidrigkeit der Beihilfe vorgesehen sei, und daher nicht auch zur Streichung der vorher gemäß dem Ratenzahlungsprogramm rechtmäßig gewährten Beihilfe führen dürfe. In Rn. 56 ihrer Klageschrift hat sie hierzu ausgeführt, dass „keine Anhaltspunkte dafür [bestehen], dass die Empfänger der bestehenden Beihilfe, die die beanstandete Maßnahme in Anspruch genommen haben, verpflichtet wären, nicht nur den der beanstandeten Maßnahme entsprechenden Betrag zurückzuzahlen, sondern auch den aufgrund der bestehenden Beihilfe erhaltenen Betrag (und daher auf der Grundlage der Genehmigungsentscheidung die nicht gezahlten Zinsen im Zusammenhang mit dem ersten Ratenzahlungsplan)“.

Rn. 18

Überdies hat die Italienische Republik in Rn. 57 der Klageschrift die Auffassung vertreten, dass „[e]benso wenig ... angenommen werden [kann], dass die Erstreckung der Rückforderungsentscheidung auch auf die bestehende Beihilfe zulässigerweise aus einer wesentlichen Änderung dieser Beihilfe folgen kann, die es erlaubt, die beiden Maßnahmen als eine einzige neue, bei der Kommission nicht angemeldete und daher rechtswidrige Beihilfe anzusehen“. Ein solcher Schluss wäre ihrer Ansicht nach „das offensichtliche Ergebnis einer Verfälschung des Begriffs der ‚Änderung der bestehenden Beihilfe‘, der für die Anwendung von Art. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 659/1999 maßgeblich ist“, wie aus dem ersten Satz von Rn. 58 der Klageschrift hervorgeht.

Rn. 19

Entgegen dem Vorbringen der Kommission hat die Italienische Republik somit in ihrer Klageschrift geltend gemacht, dass die Kommission gegen Art. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 659/1999 verstoßen habe, indem sie in dem streitigen Beschluss die Ratenzahlung als neue und rechtswidrige Beihilfe eingestuft und diesem Mitgliedstaat zu Unrecht aufgegeben habe, die Beihilfe zurückzufordern.

Rn. 20

Wie der Generalanwalt in Nr. 38 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, geht des Weiteren aus den Rn. 22 und 32 bis 36 der von der Kommission beim Gericht eingereichten Klagebeantwortung hervor, dass die Kommission diese Rüge, die sie in diesem Schriftsatz zusammengefasst hat und der sie entgegengetreten ist, sehr wohl verstanden hat.

Rn. 21

Entgegen dem Vorbringen der Kommission hat das Gericht daher keinen auf die materielle Rechtmäßigkeit des streitigen Beschlusses bezogenen Klagegrund von Amts wegen geprüft, indem es über den zweiten Klagegrund der bei ihm eingereichten Klageschrift entschieden hat.

Rn. 22

Folglich ist der erste Rechtsmittelgrund als unbegründet zurückzuweisen.

Zweiter Rechtsmittelgrund: Verstoß gegen Art. 108 AEUV und Art. 1 der Verordnung Nr. 659/1999 in Bezug auf die Begriffe „neue Beihilfe“ und „bestehende Beihilfe“

Rn. 23

Der zweite Rechtsmittelgrund gliedert sich im Wesentlichen in zwei Teile. Der erste Teil dieses Rechtsmittelgrundes betrifft die Tatsache, dass das Gericht die unter Verstoß gegen die Genehmigungsbedingungen durchgeführte Beihilfe zu Unrecht als bestehende Beihilfe und nicht als neue Beihilfe eingestuft habe. Mit dem zweiten Teil dieses Rechtsmittelgrundes macht die Kommission geltend, dass das Gericht mit dieser Entscheidung das institutionelle Gleichgewicht zwischen dem Rat und der Kommission nicht berücksichtigt habe.

Rn. 24

Die Prüfung ist mit dem ersten Teil dieses Rechtsmittelgrundes zu beginnen.

Vorbringen der Parteien

Rn. 25

Mit dem ersten Teil ihres zweiten Rechtsmittelgrundes macht die Kommission geltend, dass das Gericht bei der Auslegung der Begriffe „neue Beihilfe“ und „bestehende Beihilfe“ einen Rechtsfehler begangen habe. Sie rügt im Wesentlichen die Würdigung des Gerichts in den Rn. 74 bis 91 des angefochtenen Urteils, wonach das Ratenzahlungsprogramm, das eine bestehende Beihilferegulation darstelle, die vom Rat unter Bedingungen genehmigt und die später unter Verstoß gegen die Bedingungen für die Genehmigung dieser Regelung geändert worden sei, als bestehende Beihilferegulation und nicht als neue Beihilferegulation anzusehen sei, weil die Kommission nicht nachgewiesen habe, dass diese Änderung die bestehende Maßnahme im Kern geändert habe.

Rn. 26

Die Italienische Republik trägt vor, das Gericht habe für eine Neueinstufung der bestehenden Beihilfe als neue Beihilfe zu Recht von der Kommission verlangt, den Nachweis zu erbringen, dass der Verstoß gegen die Bedingungen für die Genehmigung der bestehenden Beihilferegulation eine wesentliche Änderung dieser Regelung darstelle, was im Hinblick auf Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 794/2004 zu beurteilen sei. Aus der Rechtsprechung gehe nämlich hervor, dass nur dann, wenn sich die Änderung einer bestehenden Beihilfe nicht eindeutig von der ursprünglichen Beihilferegulation trennen lasse und zudem die ursprüngliche Regelung im Kern geändert werde, diese in eine neue Beihilferegulation umgewandelt werde (Urteil des Gerichts vom 9. Oktober 1984, Heineken Brouwerijen, 91/83 und 127/83, EU:C:1984:307, Rn. 21 und 22, sowie Urteil des Gerichts vom 30. April 2002, Government of Gibraltar/Kommission, T?195/01 und T?207/01, EU:T:2002:111). Im Übrigen gehe aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs hervor, dass diese Rechtsprechungskriterien auch gälten, wenn die Änderung in einem Verstoß gegen die Bedingungen für die Genehmigung einer bestehenden Beihilferegulation bestehe (Urteil vom 13. Juni 2013, HGA u. a./Kommission, C?630/11 P bis C?633/11 P, EU:C:2013:387, Rn. 91, 94 und 95).

Rn. 27

Hierzu trägt die Italienische Republik vor, dass, wenn eine bestehende Beihilfe infolge von Änderungen als neue Beihilfe eingestuft werden könne, obwohl diese Änderungen die bestehende Beihilfe nicht im Kern betroffen hätten, dies dazu führe, die Art des Verfahrens zur Kontrolle staatlicher Beihilfen zu verändern, das dann die Merkmale einer Sanktion aufweise.

Rn. 28

Jedenfalls verfüge die Kommission über die Möglichkeit, im Rahmen der Kontrolle staatlicher Beihilfen auf andere Verfahrensweisen zurückzugreifen.

Rn. 29

So könne die Kommission, wenn die Änderung einer bestehenden Beihilfe selbst eine neue und damit rechtswidrige Beihilfe darstelle, einen Beschluss erlassen, mit dem die Durchführung der Maßnahme, mit der diese neue Beihilfe eingeführt werde, untersagt werde, oder, falls diese Maßnahme schon durchgeführt worden sei, die Rückforderung der neuen Beihilfe anordnen, wodurch die Bedingungen wiederhergestellt würden, unter denen die bestehende Beihilfe genehmigt worden sei. Für diese Lösung habe sich das angefochtene Urteil ausgesprochen.

Würdigung durch den Gerichtshof

Rn. 30

Mit dem ersten Teil des vorliegenden Rechtsmittelgrundes beanstandet die Kommission die Auslegung der Begriffe „neue Beihilfe“ und „bestehende Beihilfe“ im Sinne von Art. 1 Buchst. b und c der Verordnung Nr. 659/1999, auf die sich die Erwägungen des Gerichts in den Rn. 74 bis 91 des angefochtenen Urteils stützen.

Rn. 31

Zunächst ist festzustellen, dass das Gericht in den Rn. 69 bis 76 dieses Urteils unter den verschiedenen Verfahrensweisen, auf die die Kommission zurückgreifen konnte, wenn ein Mitgliedstaat einem Beschluss nicht nachgekommen war, mit dem eine Beihilfe oder eine Beihilferegulation vorbehaltlich bestimmter Voraussetzungen für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt worden war, das Verfahren bei rechtswidrigen Beihilfen nach Kapitel III der Verordnung Nr. 659/1999 genannt hat.

Rn. 32

Das Gericht hat insoweit in den Rn. 69 und 70 dieses Urteils festgestellt, dass „die Kommission, da der der Italienischen Republik vorgeworfene Verstoß in der Gewährung einer Maßnahme bestand, die als neue Beihilfe eingestuft werden konnte, berechtigt war, [dieses] Verfahren ... anzuwenden, um diese Maßnahme zu prüfen, wie sie es im vorliegenden Fall beschloss“, jedoch „in diesem Rahmen die materiellen Voraussetzungen zu beachten [hatte], die ihr erlaubten, nicht nur den Zahlungsaufschub für sich genommen, sondern auch das gesamte bereits bestehende Ratenzahlungsprogramm als neue und rechtswidrige Beihilfe oder Beihilferegulation einzustufen“.

Rn. 33

Das Gericht hat in Rn. 76 des genannten Urteils die Auffassung vertreten, dass „die Möglichkeit der Kommission, nicht nur die Änderung einer bestehenden Beihilfe, sondern auch die gesamte von dieser Änderung betroffene bestehende Beihilfe als neue, gegebenenfalls rechtswidrige Beihilfe einzustufen, in der Sache von der Voraussetzung abhängt, dass dieses Organ nachweist, dass diese Änderung die vorbestehende Maßnahme in ihrem Kern betrifft“. Es hat weiter ausgeführt, dass „die Kommission, falls der betreffende Mitgliedstaat im Verwaltungsverfahren vorbringt, dass sich diese Änderung entweder eindeutig von der vorbestehenden Maßnahme trennen lässt oder rein formaler oder verwaltungstechnischer Art ist und keinen Einfluss auf die Würdigung der Vereinbarkeit dieser Maßnahme mit dem Binnenmarkt haben kann, die Gründe nachweisen [muss], aus denen ihr [das Vorbringen dieses Mitgliedstaats] unbegründet erscheint“.

Rn. 34

In den Rn. 78 bis 80 des angefochtenen Urteils hat das Gericht festgestellt, dass die Kommission in dem streitigen Beschluss nicht nachgewiesen habe, dass der Zahlungsaufschub das Ratenzahlungsprogramm

im Kern betreffe; sie habe diese Frage für irrelevant gehalten.

Rn. 35

Das Gericht hat daher in den Rn. 81 und 82 dieses Urteils festgestellt, dass die Kommission nicht nur „den Begriff ‚neue Beihilfe‘ verkannt [hat], indem sie eine bestehende Beihilferegulation neu als rechtswidrige neue Beihilfe eingestuft hat, ohne die materiellen Voraussetzungen nach der Verordnung Nr. 659/1999 ... zu beachten“, sondern auch zu Unrecht die Rückforderung der aufgrund der bestehenden Beihilferegulation gewährten Beihilfen angeordnet habe. Es hat dabei in den Rn. 83 bis 91 des genannten Urteils das Vorbringen der Kommission zurückgewiesen, mit dem diese dartun wollte, dass die Nichteinhaltung einer der in der Vereinbarkeitsfeststellung des Rates vorgesehenen Bedingungen durch die italienischen Behörden im Wesentlichen die Neueinstufung der bestehenden Beihilferegulation als neue und rechtswidrige Beihilfe nach sich ziehe.

Rn. 36

Es ist somit zu prüfen, ob, wie die Kommission vorträgt, die Begründung des Gerichts rechtsfehlerhaft ist.

Rn. 37

Nach der Entscheidung des Rates wurde die Italienische Republik, wie aus Art. 1 dieser Entscheidung hervorgeht, im Jahr 2003 ermächtigt, selbst in die Verpflichtung zur Zahlung der von ihren Milcherzeugern aufgrund der Zusatzabgabe auf Milch und Milcherzeugnisse für den Zeitraum 1995/1996 bis 2001/2002 der Union geschuldeten Beträge einzutreten und diesen Erzeugern zu gestatten, ihre Schulden gegenüber der Italienischen Republik im Wege eines zinslosen Zahlungsaufschubs über mehrere Jahre hinweg ratenweise zu begleichen. Die mit dieser Entscheidung genehmigte Beihilfenregelung bestand damit im Wesentlichen in der Gewährung von zinslosen Darlehen an die italienischen Milcherzeuger, deren Rückzahlung ratenweise über mehrere Jahre gestaffelt war.

Rn. 38

Aus Art. 1 der Entscheidung des Rates ergibt sich, dass dieser das Ratenzahlungsprogramm „ausnahmsweise“ als mit dem Binnenmarkt vereinbar betrachtet und diese Vereinbarkeit von der Bedingung abhängig gemacht hat, dass „die Rückzahlung in voller Höhe in gleich bleibenden Jahresraten erfolgt“ und „der Rückzahlungszeitraum 14 Jahre, beginnend am 1. Januar 2004, nicht überschreitet“.

Rn. 39

Im achten Erwägungsgrund dieser Entscheidung, der einen der Gründe betrifft, auf die diese Entscheidung gestützt ist, heißt es, dass der Rat der Auffassung war, dass es, „[u]m den einzelnen italienischen Milcherzeugern die untragbaren finanziellen Belastungen zu ersparen, zu denen eine unmittelbare Beitreibung aller [aufgrund der Überschreitung der Referenzmengen im Zeitraum 1995/1996 bis 2001/2002 durch diese Erzeuger als Zusatzabgabe auf Milch und Milcherzeugnisse der Gemeinschaft] geschuldeten Beträge in voller Höhe voraussichtlich führen würde, und somit die bestehenden sozialen Spannungen zu vermindern, ... aufgrund ... außergewöhnlicher Umstände gerechtfertigt [ist], die von der Italienischen Republik geplante Beihilfe zugunsten der betreffenden Erzeuger in Gestalt einer Vorschussleistung und eines Zahlungsaufschubs als – abweichend von Artikel [107 AEUV] – mit dem [Binnenmarkt] vereinbar zu betrachten, sofern die in dieser Entscheidung niedergelegten Bedingungen eingehalten werden“.

Rn. 40

Somit geht aus dem Wortlaut von Art. 1 der Entscheidung des Rates im Licht von deren achtem Erwägungsgrund hervor, dass der Rat die Gewährung dieser außerordentlichen Beihilfe ausdrücklich davon abhängig gemacht hat, dass die Milcherzeuger zwei Bedingungen erfüllen, nämlich zum einen, dass sie die gewährte Beihilfe in voller Höhe in gleich bleibenden Jahresraten zurückzahlen, und zum anderen, dass die Rückzahlung innerhalb der Grenzen eines Ratenplans erfolgt, der am 1. Januar 2004

beginnt und 14 Jahre nicht überschreiten darf.

Rn. 41

Aus dieser Entscheidung geht somit hervor, dass die Vereinbarkeit dieser Regelung mit dem Binnenmarkt und letztlich deren Genehmigung nach Ansicht des Rates von der Erfüllung der in Art. 1 dieser Entscheidung vorgesehenen Bedingungen abhängt.

Rn. 42

Mit der Legge n. 10, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie (Gesetz Nr. 10 über die Änderung und Umwandlung des Decreto-legge Nr. 225 vom 29. Dezember 2010 über die Verlängerung der vom Gesetzgeber vorgesehenen Fristen und der dringenden steuerlichen Maßnahmen und der Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen und Familien) vom 26. Februar 2011 (GURI Nr. 47 vom 26. Februar 2011, Supplemento ordinario Nr. 53), die am 27. Februar 2011 in Kraft getreten ist, hat die Italienische Republik jedoch die Zahlung der jährlichen Rückzahlungsrate, die am 31. Dezember 2010 fällig war, auf den 30. Juni 2011 verschoben.

Rn. 43

Dieser Zahlungsaufschub verstößt gegen die Bedingung in Art. 1 der Entscheidung des Rates, wonach die von der Italienischen Republik gewährten zinslosen Darlehen in Form gleich bleibender Jahresraten zurückgezahlt werden. Nach Ansicht des Rates wird mit der Einhaltung dieser Bedingung die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt sichergestellt.

Rn. 44

Daher ist festzustellen, dass die in Rn. 42 des vorliegenden Urteils genannte Gesetzesänderung die Umwandlung der mit der Entscheidung des Rates genehmigten Beihilferegelung in eine neue und rechtswidrige Beihilfe zur Folge hatte.

Rn. 45

Diese Feststellung ergibt sich aus der Prüfung des Wortlauts, des Kontexts und des Ziels von Art. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 659/1999.

Rn. 46

Nach diesem Art. 1 Buchst. c sind „neue Beihilfen“, alle Beihilfen, also Beihilferegelungen und Einzelbeihilfen, die keine bestehenden Beihilfen sind, einschließlich Änderungen bestehender Beihilfen“. Diese Bestimmung, die weit formuliert ist, kann nicht nur die Änderung selbst, sondern auch die von dieser Änderung betroffene Beihilfe erfassen.

Rn. 47

Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass gemäß Art. 1 Buchst. b Ziff. ii dieser Verordnung unter einer „bestehenden Beihilfe“ insbesondere „genehmigte Beihilfen, also Beihilferegelungen und Einzelbeihilfen, die von der Kommission oder vom Rat genehmigt wurden“, zu verstehen sind. Somit kann eine Beihilfe, die Gegenstand einer Genehmigungsentscheidung war und die infolge einer Änderung, die gegen eine Bedingung verstößt, die in dieser Entscheidung vorgesehen war, um die Vereinbarkeit dieser Beihilfe mit dem Binnenmarkt zu gewährleisten, nicht mehr von der Entscheidung gedeckt wird, mit der sie genehmigt wurde, eine neue Beihilfe darstellen.

Rn. 48

Der Zahlungsaufschub stellt auch keine Änderung rein formaler oder verwaltungstechnischer Art dar und kann auch nicht als Erhöhung der Ausgangsmittel für eine Beihilfe im Sinne von Art. 4 Abs. 1 der

Verordnung Nr. 794/2004 eingestuft werden. Diese Maßnahme wurde nämlich unter Missachtung einer Genehmigungsbedingung, die die Rückzahlung der vom Rat ausnahmsweise nach Art. 108 Abs. 2 AEUV genehmigten Beihilfe regelte, getroffen, und der Rat war der Ansicht, dass diese Bedingung die Vereinbarkeit der in Rede stehenden Beihilferegulung mit dem Binnenmarkt gewährleiste. Entgegen dem Vorbringen der Italienischen Republik hat die Kommission somit zu Recht das Vorliegen einer neuen Beihilfe bejaht, indem sie sich nur auf die Missachtung dieser Bedingung gestützt hat.

Rn. 49

Hinzu kommt, dass eine hinreichend weite Auslegung des Begriffs „neue Beihilfe“ im Sinne von Art. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 659/1999, die es ermöglicht, dass nicht nur die Änderung, die der betreffende Mitgliedstaat an einer bestehenden Beihilferegulung unter Verstoß gegen die Bedingungen für ihre Genehmigung vorgenommen hat, sondern auch die Beihilferegulung mit ihren Änderungen insgesamt abgedeckt ist, diejenige ist, die es ermöglicht, die Wirksamkeit des Systems der Kontrolle staatlicher Beihilfen in der Union zu gewährleisten, indem die Einhaltung der Bedingungen für die Genehmigung der Beihilferegulung durch den betroffenen Mitgliedstaat gefördert wird. Folglich verfügt ein Mitgliedstaat, wenn er eine bestehende Beihilferegulung unter Verstoß gegen eine Bedingung für deren Genehmigung ändert, über keinerlei Garantie dafür, dass die genehmigte Beihilferegulung durch diese Änderung nicht beeinträchtigt wird und dass die auf der Grundlage dieser Regulung gewährten Vorteile somit bestehen bleiben.

Rn. 50

Die Rechtsprechung des Gerichtshofs, die die Italienische Republik zur Stützung ihres in Rn. 26 des vorliegenden Urteils dargelegten Vorbringens anführt, ist im vorliegenden Fall irrelevant.

Rn. 51

Zum einen geht aus Rn. 21 des Urteils vom 9. Oktober 1984, Heinen Brouwerijen (91/83 und 127/83, EU:C:1984:307), hervor, dass das Durchführungsverbot in Art. 108 Abs. 3 AEUV, wenn an einem ursprünglich mitgeteilten Vorhaben in der Zwischenzeit eine Änderung vorgenommen wurde, von der die Kommission nicht unterrichtet wurde, für dieses geänderte Vorhaben in seiner Gesamtheit gilt. Anders verhielte es sich nur, wenn diese Änderung in Wirklichkeit eine gesonderte Beihilfemaßnahme darstellte, die getrennt beurteilt werden müsste und die keinen Einfluss auf die Beurteilung haben kann, die die Kommission bereits in Bezug auf das ursprüngliche Vorhaben vorgenommen hat; in diesem Fall gilt dieses Verbot nur für die durch diese Änderung eingeführte Maßnahme. In Anbetracht der in Rn. 43 des vorliegenden Urteils getroffenen Feststellung betrifft dieser letztgenannte Fall jedoch nicht die in Rede stehende Änderung, da diese eine Bedingung betrifft, an die die Feststellung der Vereinbarkeit des ursprünglichen Beihilfevorhabens geknüpft war.

Rn. 52

Zum anderen hat der Gerichtshof in den Rn. 89 bis 95 des Urteils vom 13. Juni 2013, HGA u. a./Kommission (C-630/11 P bis C-633/11 P, EU:C:2013:387), die Frage geprüft, ob die Änderung einer ursprünglichen Beihilferegulung unter Verstoß gegen die Bedingungen für die Genehmigung dieser Beihilferegulung eine Änderung einer bestehenden Beihilfe im Sinne von Art. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 659/1999 darstellt und somit zu einer neuen und rechtswidrigen Beihilfe führt. Er hat jedoch nicht die Wirkungen dieser Änderung auf die ursprüngliche Beihilferegulung geprüft.

Rn. 53

In Rn. 76 des angefochtenen Urteils hat das Gericht indes von der Kommission verlangt, nachzuweisen, dass die Änderung der bestehenden Beihilfe die vorbestehende Maßnahme in ihrem Kern betrifft, um nicht nur diese Änderung als neue und gegebenenfalls rechtswidrige Beihilfe einzustufen, sondern auch die gesamte von dieser Änderung betroffene bestehende Beihilfe.

Rn. 54

Dadurch hat das Gericht den Begriff „neue Beihilfe“ im Sinne von Art. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 659/1999 verkannt und mithin einen Rechtsfehler begangen. Wie aus den Rn. 46 bis 52 des vorliegenden Urteils hervorgeht und wie der Generalanwalt in Nr. 76 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, kann nämlich eine bestehende Beihilfe, die unter Verstoß gegen die von der Kommission oder vom Rat aufgestellten Vereinbarkeitsbedingungen geändert wird, nicht mehr als genehmigt angesehen werden und verliert damit insgesamt ihre Eigenschaft als bestehende Beihilfe.

Rn. 55

Das Gericht hat daher dadurch, dass es nach Prüfung der Gründe des streitigen Beschlusses in den Rn. 77 bis 80 des angefochtenen Urteils in den Rn. 81 bzw. 82 dieses Urteils festgestellt hat, dass „die Kommission nicht nur den Begriff der ‚neuen Beihilfe‘ verkannt [hat], indem sie eine bestehende Beihilferegulation neu als rechtswidrige neue Beihilfe eingestuft hat, ohne die materiellen Voraussetzungen nach der Verordnung Nr. 659/1999 und die diesbezügliche Rechtsprechung zu beachten“, sondern „folglich auch zu Unrecht angeordnet [hat], dass ... die ... aufgrund dieser bestehenden Beihilferegulation gewährten Einzelbeihilfen bei den Milcherzeugern, denen ein Zahlungsaufschub gewährt worden war, zurückzufordern seien“, erneut einen Rechtsfehler begangen.

Rn. 56

Nach alledem ist dem zweiten Rechtsmittelgrund stattzugeben; die Nrn. 1 und 2 des Tenors des angefochtenen Urteils sind aufzuheben, ohne dass es erforderlich wäre, den zweiten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes und den dritten Rechtsmittelgrund zu prüfen.

Rn. 57

Wegen der Teilaufhebung des angefochtenen Urteils sind auch die Kostenentscheidung des Gerichts und damit Nr. 4 des Tenors des angefochtenen Urteils aufzuheben.

Zur Klage vor dem Gericht

Rn. 58

Gemäß Art. 61 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union kann der Gerichtshof, wenn er die Entscheidung des Gerichts aufhebt, den Rechtsstreit selbst endgültig entscheiden, wenn dieser zur Entscheidung reif ist. Das ist hier der Fall.

Rn. 59

Aus den Rn. 30 bis 52 des vorliegenden Urteils geht nämlich hervor, dass die Rügen der Italienischen Republik im Rahmen des zweiten Klagegrundes ihrer Klage vor dem Gericht bezüglich der Begründetheit des streitigen Beschlusses als unbegründet zurückzuweisen sind. Da der erste Klagegrund sowie die anderen im Rahmen des zweiten Klagegrundes vorgebrachten Rügen vom Gericht zurückgewiesen worden sind, ist die Klage insgesamt abzuweisen.

Kosten

Rn. 60

Nach Art. 184 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs entscheidet der Gerichtshof über die Kosten, wenn das Rechtsmittel begründet ist und er den Rechtsstreit selbst endgültig entscheidet.

Rn. 61

Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung, der nach Art. 184 Abs. 1 der Verfahrensordnung auf das Rechtsmittelverfahren Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Rn. 62

Da die Italienische Republik mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag der Kommission neben ihren eigenen Kosten die Kosten der Kommission, die dieser im Rechtsmittelverfahren entstanden sind, aufzuerlegen. Da ferner die Klage der Italienischen Republik vor dem Gericht in vollem Umfang abgewiesen wird, sind ihr neben ihren eigenen Kosten die Kosten der Kommission, die dieser im Verfahren des ersten Rechtszugs entstanden sind, aufzuerlegen.

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

1.

Die Nrn. 1, 2 und 4 des Tenors des Urteils des Gerichts der Europäischen Union vom 24. Juni 2015, Italien/Kommission (T?527/13, EU:T:2015:429), werden aufgehoben.

2.

[Berichtigt durch Beschluss vom 21. November 2017] Die von der Italienischen Republik beim Gericht der Europäischen Union in der Rechtssache T?527/13 erhobene Klage wird abgewiesen.

3.

Die Italienische Republik trägt neben ihren eigenen Kosten die Kosten der Europäischen Kommission, die dieser im Verfahren des ersten Rechtszugs und im Rechtsmittelverfahren entstanden sind.

Unterschriften

(*1) Verfahrenssprache: Italienisch.

Zitiervorschlag: Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 25.10.2017 – C-467/15, ECLI:EU:C:2017:799

Quelle: Open Legal Data, abgerufen 09.07.2026

Entscheidungstext bereitgestellt über Open Legal Data (openlegalddata.io), lizenziert unter der Open Database License (ODbL) v1.0.

Nicht-amtliche Fassung — maßgeblich ist die Fassung in der Verfahrenssprache (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/2017-10-25/c-467-15>