

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)

29. April 2004 *

In der Rechtssache C-372/97

Italienische Republik, vertreten durch I. M. Braguglia als Bevollmächtigten im Beistand von O. Fiumara, avvocato dello Stato, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch P. Nemitz und P. Stancanelli als Bevollmächtigte im Beistand von M. Moretto, avvocato, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Italienisch.

wegen Teilnichtigerklärung der Entscheidung 98/182/EG der Kommission vom 30. Juli 1997 über von der Region Friaul-Julisch Venetien (Italien) gewährte Beihilfen an Güterkraftverkehrsunternehmen der Region (ABl. 1998, L 66, S. 18)

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Richters V. Skouris in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Sechsten Kammer, der Richter J. N. Cunha Rodrigues, J.-P. Puissochet und R. Schintgen sowie der Richterin F. Macken (Berichterstatlerin),

Generalanwalt: S. Alber,
Kanzler: M.-F. Contet, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 20. März 2003, in der die Italienische Republik durch G. Aiello, avvocato dello Stato, und die Kommission durch V. Di Bucci als Bevollmächtigten vertreten war,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 15. Mai 2003

folgendes

Urteil

- 1 Die Italienische Republik hat mit Klageschrift, die am 28. Oktober 1997 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 230 Absatz 1 EG) Klage auf Teilnichtigkeitklärung der Entscheidung 98/182/EG der Kommission vom 30. Juli 1997 über von der Region Friaul-Julisch Venetien (Italien) gewährte Beihilfen an Güterkraftverkehrsunternehmen der Region (ABl. 1998, L 66, S. 18, im Folgenden: angefochtene Entscheidung) erhoben.

Rechtlicher Rahmen

- 2 Die allgemeinen Bestimmungen über staatliche Beihilfen in Artikel 92 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 87 EG) und den Artikeln 93 und 94 EG-Vertrag (jetzt Artikel 88 und 89 EG) gelten im Bereich des Verkehrs, vorbehaltlich der Anwendung der besonderen Vorschriften des Artikels 77 EG-Vertrag (jetzt Artikel 73 EG), wonach Beihilfen, die den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs oder der Abgeltung bestimmter, mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen entsprechen, mit dem Vertrag vereinbar sind.
- 3 Die Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 des Rates vom 4. Juni 1970 über Beihilfen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr (ABl. L 130, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 543/97 des Rates vom 17. März 1997

(Abl. L 84, S. 6), die auf Artikel 75 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 71 EG) und die Artikel 77 und 94 EG-Vertrag gestützt ist, bekräftigt in ihrem Artikel 2, dass die Artikel 92 bis 94 EG-Vertrag für diesen Bereich gelten, und legt ferner bestimmte besondere Regeln für die betreffenden Beihilfen fest, soweit diese spezifisch für die Tätigkeit dieses Sektors sind. Sie präzisiert, in welchen Fällen und unter welchen Bedingungen die Mitgliedstaaten Koordinierungsmaßnahmen treffen oder mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängende Belastungen auferlegen können, die zur Gewährung von Beihilfen im Sinne von Artikel 77 EG-Vertrag führen.

- 4 Für die Koordinierung des Verkehrs erlaubt es Artikel 3 Nummer 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 1107/70, bis zum Inkrafttreten gemeinschaftlicher Regelungen für den Zugang zum Verkehrsmarkt ausnahmsweise und vorübergehend Beihilfen zu gewähren, um im Rahmen eines Sanierungsplans eine Überkapazität abzubauen, die ernste strukturelle Schwierigkeiten zur Folge hat, und auf diese Weise dazu beizutragen, dass den Erfordernissen des Verkehrsmarktes besser entsprochen wird.

- 5 Im Rahmen der Schaffung einer gemeinschaftlichen Verkehrspolitik ist der internationale Güterkraftverkehrsmarkt 1969 in der Gemeinschaft durch eine Kontingentierung aufgrund der Verordnung (EWG) Nr. 1018/68 des Rates vom 19. Juli 1968 über die Bildung eines Gemeinschaftskontingents für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten (Abl. L 175, S. 13) teilweise liberalisiert worden. Die Gemeinschaftsgenehmigungen berechtigten ihre Inhaber für die Dauer eines Jahres zum Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten. Diese Regelung blieb bis zum 1. Januar 1993 in Kraft; zu diesem Zeitpunkt wurde diese Tätigkeit mit der Verordnung (EWG) Nr. 881/92 des Rates vom 26. März 1992 über den Zugang zum Güterkraftverkehrsmarkt in der Gemeinschaft für Beförderungen aus oder nach einem Mitgliedstaat oder durch einen oder mehrere Mitgliedstaaten (Abl. L 95, S. 1) vollständig liberalisiert.

- 6 Für den Güterkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 4059/89 des Rates vom 21. Dezember 1989 zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Güterkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind (ABl. L 390, S. 3), vom 1. Juli 1990 an für die Kabotage, d. h. den Güterkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats durch einen in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Verkehrsunternehmer, eine Übergangsregelung in Form eines Gemeinschaftskontingents mit schrittweiser Öffnung eingeführt. Die Verordnung (EWG) Nr. 3118/93 des Rates vom 25. Oktober 1993 zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Güterkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind (ABl. L 279, S. 1), sah die Beibehaltung dieser Übergangsregelung bis zur endgültigen Einführung der vollständigen Liberalisierung der Kabotage vor.

Der dem Rechtsstreit zugrunde liegende Sachverhalt

Die fraglichen Beihilfen

- 7 Am 18. Mai 1981 erließ die Region Friaul-Julisch Venetien das Regionalgesetz Nr. 28 über Interventionen zur Förderung und Entwicklung des Güterkraftverkehrs in der Region Friaul-Julisch Venetien sowie des gewerblichen Güterkraftverkehrs (im Folgenden: Gesetz Nr. 28/1981). Dieses Gesetz sah in den Artikeln 4, 7 und 8 bestimmte Beihilfemaßnahmen für die in der Region niedergelassenen Unternehmen des gewerblichen Güterkraftverkehrs vor.
- 8 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-Julisch Venetien sowie des

gewerblichen Güterkraftverkehrs (im Folgenden: Gesetz Nr. 4/1985) abgelöst. Mit dem Gesetz Nr. 4/1985 (Artikel 4 bis 6) wurde ein System regionaler Beihilfen eingeführt, das im Kern mit dem des Gesetzes Nr. 28/1981 übereinstimmte.

9 Diese Gesetze sahen drei Maßnahmen zugunsten der Unternehmen des gewerblichen Güterkraftverkehrs mit Sitz in der Region vor:

a) die auf höchstens zehn Jahre begrenzte jährliche Finanzierung bis zu 60 % (Einzelunternehmen) und 70 % (bei Genossenschaften und Konsortien) des durch Ministerialdekret festgelegten Referenzzinssatzes für Darlehen (Artikel 4 der Gesetze Nrn. 28/1981 und 4/1985) für

— die Gestaltung von Infrastrukturen für das Unternehmen (Bau, Kauf, Vergrößerung, Fertigstellung und Modernisierung der für die Unternehmenstätigkeit erforderlichen Räume einschließlich derjenigen für die Zwischenlagerung, die Lagerung und die Behandlung der Waren);

— den Kauf, die Entwicklung und die Erneuerung der unbeweglichen und beweglichen Ausstattungen sowie der betrieblichen und für den Straßenverkehr bestimmten Transportmittel;

b) die Finanzierung der Kosten für Leasingmaßnahmen für drei oder fünf Jahre bei Fahrzeugen, Anhängern und Sattelaufliegern aus erster Hand und ihren auswechselbaren Aufbauten, die den Tätigkeiten des Güterkraftverkehrs angepasst sind, sowie bei Einrichtungen, Maschinen und Ausstattungen für die Verwendung, die Unterhaltung und die Reparatur der Fahrzeuge und die

Behandlung der Waren bis zu 25 % (Einzelunternehmen) und 30 % (bei Genossenschaften und Konsortien) des Anschaffungspreises der Güter. Diese Beihilfe nach den Artikeln 7 des Gesetzes Nr. 28/1981 und 5 des Gesetzes Nr. 4/1985 wurde durch spätere Regionalgesetze für alle Begünstigten auf 20% und dann auf 15% des Anschaffungspreises herabgesetzt;

c) zugunsten der Konsortien und anderer Zusammenschlüsse die jährliche Finanzierung von bis zu 50 % der Investitionen für den Bau oder den Erwerb von Einrichtungen und Ausstattungen, die für die Verfolgung des Geschäftszwecks des Konsortiums oder des Zusammenschlusses erforderlich sind oder der Verwaltung und Förderung gemeinsamer Garagen-, Unterhaltungs- und Reparaturdienste für Fahrzeuge dienen sollen, sowie von damit zusammenhängenden Einrichtungen und Ausstattungen (Artikel 8 des Gesetzes Nr. 28/1981 und Artikel 6 des Gesetzes Nr. 4/1985).

10 Nach bestimmten Angaben, die der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 18. November 1996 von den italienischen Behörden übermittelt wurden, beliefen sich die Haushaltsmittel für die nach Artikel 4 des Gesetzes Nr. 4/1985 für den Zeitraum von 1985 bis 1995 vorgesehenen Beihilfen auf 13 000 Mio. ITL (6,7 Mio. EUR). Im Schnitt hätten die gewährten Beihilfen zwischen 13 % und 26 % der Darlehens- und Zinskosten betragen. Der für den Zeitraum von 1981 bis 1985 vorgesehene Betrag habe sich auf 930 Mio. ITL (0,4 Mio. EUR) belaufen; in diesem Zeitraum sei 14 Anträgen entsprochen worden (Abschnitt II der Begründung der angefochtenen Entscheidung).

11 Die für Beihilfen nach Artikel 5 des Gesetzes Nr. 4/1985 für den Zeitraum von 1985 bis 1995 vorgesehenen Haushaltsmittel beliefen sich auf 23 300 Mio. ITL (11,8 Mio. EUR); 1 691 Anträgen mit einer durchschnittlichen Finanzierung von 19% soll in diesem Zeitraum entsprochen worden sein. 1993 soll 83 Anträgen entsprochen worden sein und das Beihilfeniveau bei 10 % gelegen haben. Von 1981 bis 1985 sollen 305 Anträge angenommen und 5 790 Mio. ITL (2,9 Mio. EUR) an Beihilfen ausgezahlt worden sein (Abschnitt II der Begründung der angefochtenen Entscheidung).

- 12 Nach den Informationen, die der Kommission, nachdem sie das Verwaltungsverfahren eingeleitet hatte, von der italienischen Regierung übermittelt wurden, waren die gemäß Artikel 6 des Gesetzes Nr. 4/1985 bewilligten Beihilfen für Investitionen in Teilbereichen des kombinierten Verkehrs, d. h. für den Erwerb von Wechselbehältern und entsprechenden Haltevorrichtungen auf Fahrzeugen und Sattelanhängern für den kombinierten Verkehr, bestimmt. Nach diesen Angaben stellten diese Beihilfen 10 % bis 15 % des Gesamtbetrags der gewährten Beihilfen dar (Abschnitte II Absatz 7 und VIII Absätze 7 und 8 der Begründung der angefochtenen Entscheidung).

Verwaltungsverfahren und angefochtene Entscheidung

- 13 Nachdem die Kommission von dem Gesetz Nr. 4/1985 Kenntnis erlangt hatte, forderte sie mit Schreiben vom 29. September 1995 die italienischen Behörden auf, ihr alle für eine Beurteilung der Vereinbarkeit der durch dieses Gesetz eingeführten Beihilferegelung mit dem Gemeinsamen Markt erforderlichen Gesetzesvorschriften, Schriftstücke, Informationen und Angaben zu übermitteln.
- 14 Mit Schreiben vom 14. Februar 1997 teilte die Kommission der italienischen Regierung ihren Beschluss mit, das Verfahren gemäß Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages bezüglich der mit den Gesetzen Nr. 4/1985 und Nr. 28/1981 eingeführten Beihilferegelung zugunsten der gewerblichen Güterkraftverkehrsunternehmen einzuleiten (ABl. C 98, S. 16). Sie forderte die italienischen Behörden und betroffene Dritte auf, Stellung zu nehmen und alle für die Prüfung der Vereinbarkeit der Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt erforderlichen Schriftstücke, Informationen und Angaben zu übermitteln. Die Kommission erhielt die Stellungnahme der italienischen Regierung, der der ergänzende Bericht der Region (im Folgenden: Ergänzungsbericht) beigefügt war, am 3. April 1997.

- 15 Am 30. Juli 1997 schloss die Kommission das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag ab und erließ die angefochtene Entscheidung.
- 16 In Abschnitt VI der Begründung der angefochtenen Entscheidung heißt es, dass die fraglichen Beihilfen die Verbesserung der Wettbewerbsposition der in der Region niedergelassenen Unternehmen des gewerblichen Güterkraftverkehrs bezweckten, indem sie die mit ihrer Unternehmenstätigkeit normalerweise verknüpften Kosten verringerten, während ihre Wettbewerber außerhalb dieser Region diese Kosten in vollem Umfang zu tragen hätten. Die Beihilfen begünstigten somit die Region und diesen bestimmten Wirtschaftszweig, was dazu geeignet sei, eine Wettbewerbsverzerrung hervorzurufen.
- 17 Die Kommission unterscheidet zunächst in Abschnitt VII Absätze 3 bis 11 der Begründung der angefochtenen Entscheidung zwischen dem Markt für örtlichen, regionalen oder inländischen Güterkraftverkehr und dem Markt für grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr. Der erstgenannte Markt habe dem gemeinschaftlichen Wettbewerb erst ab dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 4059/89 am 1. Juli 1990 offen gestanden. Daher hätten die vor diesem Zeitpunkt gezahlten Beihilfen an Güterkraftverkehrsunternehmen, die ausschließlich im inländischen, regionalen oder örtlichen Güterkraftverkehr tätig gewesen seien, den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr nicht beeinträchtigen können und hätten folglich keine staatlichen Beihilfen im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag dargestellt. Demgegenüber seien die Beihilfen, die diesen Unternehmen danach gewährt worden seien, staatliche Beihilfen im Sinne dieser Vorschrift, weil sie geeignet gewesen seien, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.
- 18 Zum Markt des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs führt die Kommission in Abschnitt III Absatz 4 der Begründung der angefochtenen Entscheidung aus, dass er ab 1969, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 1018/68, dem innergemeinschaftlichen Wettbewerb geöffnet worden sei. Daraus folgert sie, dass die in den Gesetzen Nrn. 4/1985 und 28/1981 vorgesehenen Beihilfen die

Finanzlage und die Handlungsmöglichkeiten der Unternehmen des gewerblichen Güterkraftverkehrs der Region gegenüber denen ihrer Wettbewerber stärkten, und zwar seit 1969 gegenüber den im grenzüberschreitenden Verkehr tätigen Unternehmen auf eine Weise, dass der Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt werden könne. Diese Beihilfen stellten somit staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag dar, und der örtliche oder begrenzte Charakter des Wettbewerbs der regionalen Unternehmen reiche nicht aus, um die Anwendung dieser Bestimmung auszuschließen.

- 19 Bei der anschließenden Prüfung, ob für die so eingestufteten staatlichen Beihilfen eine Ausnahme gewährt werden könne, geht die Kommission in Abschnitt VIII Absatz 9 der Begründung der angefochtenen Entscheidung davon aus, dass für die Beihilfen zur Finanzierung von Ausrüstungen für den Sektor des kombinierten Verkehrs die in Artikel 3 Nummer 1 Buchstabe e der Verordnung Nr. 1107/70 vorgesehene Freistellung gelte. Die anderen in Rede stehenden Beihilfen könnten in Ermangelung einer Überkapazität in dem Wirtschaftszweig und eines Planes zu dessen Sanierung nicht unter die Ausnahme des Artikels 3 Absatz 1 Buchstabe d dieser Verordnung fallen.
- 20 Der angefochtenen Entscheidung zufolge sind die Ausnahmen in Artikel 92 Absatz 3 Buchstaben a und c EG-Vertrag für Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmter Gebiete nicht anwendbar, weil kein Plan für die regionale Entwicklung, der alle Wirtschaftszweige der Region betreffe, vorliege und nicht das gesamte Gebiet der Region zu den Gebieten gehöre, für die Freistellungen erteilt werden könnten.
- 21 Die Ausnahmen in Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag für sektorielle Beihilfen gälten nicht für die fraglichen Beihilfen, da diese nicht von Maßnahmen von gemeinsamem Interesse, z. B. von Plänen für eine Umstrukturierung des Wirtschaftszweigs, begleitet würden. Außerdem stellten die Leasingbeihilfen für

den Erwerb neuer Fahrzeuge Betriebsbeihilfen dar (Abschnitt VIII Absatz 13 der Begründung der angefochtenen Entscheidung).

- 22 In Abschnitt VIII letzter Absatz der Begründung der angefochtenen Entscheidung heißt es schließlich, dass die Beihilfen, die den im örtlichen, regionalen oder inländischen Verkehr tätigen Güterkraftverkehrsunternehmen der Region ab dem 1. Juli 1990 und den im grenzüberschreitenden Verkehr tätigen Unternehmen aufgrund der Gesetze Nrn. 28/1981 und 4/1985 gewährt worden seien, im Sinne von Artikel 92 EG-Vertrag nicht mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar seien. Die Kommission folgert daraus in Abschnitt IX der Begründung, dass die Beihilferegulierung als unzulässig anzusehen sei, da die italienische Regierung sie eingeführt habe, ohne der Notifizierungspflicht zu genügen, und die Rückforderung der Beihilfen notwendig sei, um die vor deren Gewährung geltenden gleichen Wettbewerbsbedingungen wiederherzustellen.
- 23 Der verfügende Teil der angefochtenen Entscheidung lautet:

„Artikel 1

Die aufgrund der Gesetze Nr. 28/81 und Nr. 4/85 gewährten Subventionen der Region Friaul-Julisch Venetien (im Folgenden: 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.

...

Artikel 7

Diese Entscheidung ist an die Italienische Republik gerichtet.“

- 24 Im Anschluss an den Erlass der angefochtenen Entscheidung setzte die Region, die die Gewährung der fraglichen Beihilfen ab dem 1. Januar 1996 ausgesetzt hatte, die im Gesetz Nr. 4/1985 vorgesehene Beihilferegelung außer Kraft und traf die erforderlichen Maßnahmen zur Rückforderung der bereits gezahlten Beihilfen.

Verfahren

- 25 Neben der vorliegenden Klage der Italienischen Republik haben einzelne Güterkraftverkehrsunternehmen, die die Beihilfen der Region erhalten haben (im Folgenden: begünstigte Unternehmen), mit Klageschriften, die zwischen dem 2. Dezember 1997 und 26. Januar 1998 bei der Kanzlei des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften eingegangen sind und unter den Aktenzeichen T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 bis T-607/97, T-1/98, T-3/98 bis T-6/98 und T-23/98 in das Register der Kanzlei des Gerichts eingetragen worden sind, ebenfalls Teilnichtigkeitsklagen der angefochtenen Entscheidung beantragt. Mit Beschluss des Präsidenten der Ersten erweiterten Kammer vom 16. Juni 1998 sind diese Rechtssachen zu gemeinsamem schriftlichem und mündlichem Verfahren sowie zu gemeinsamer Entscheidung verbunden worden.
- 26 Mit Beschluss des Präsidenten der Vierten erweiterten Kammer vom 29. September 1998 ist die Italienische Republik als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der begünstigten Unternehmen zugelassen worden.

- 27 Mit Beschluss vom 24. November 1998 hat der Gerichtshof das Verfahren in der vorliegenden Rechtssache bis zur Verkündung des Urteils des Gerichts in den in Randnummer 25 des vorliegenden Urteils erwähnten verbundenen Rechtssachen ausgesetzt.
- 28 Mit Urteil vom 15. Juni 2000 in den Rechtssachen T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 bis T-607/97, T-1/98, T-3/98 bis T-6/98 und T-23/98 (Alzetta u. a./Kommission, Slg. 2000, II-2319) hat das Gericht Artikel 2 der angefochtenen Entscheidung für nichtig erklärt, 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, sowie Artikel 5 dieser Entscheidung, soweit er die Italienische Republik zur Rückforderung dieser Beihilfen verpflichtet. Im Übrigen hat es die Klagen der begünstigten Unternehmen abgewiesen.
- 29 Gegen dieses Urteil des Gerichts hat die Italienische Republik mit Rechtsmittelschrift, die am 3. August 2000 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, ein Rechtsmittel eingelegt, das unter dem Aktenzeichen C-298/00 P in das Register der Kanzlei eingetragen worden ist.

Gegenstand der Klage

- 30 Die Italienische Republik beantragt Nichtigerklärung der Artikel 2 und 5 der angefochtenen Entscheidung, hilfsweise Nichtigerklärung des Artikels 5 dieser Entscheidung, soweit er ihr aufgibt, die streitigen Beihilfen einschließlich Zinsen zurückzufordern.

- 31 Die Italienische Republik macht vier Nichtigkeitsgründe geltend: Verstoß erstens gegen Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag, zweitens gegen Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag und Artikel 3 Nummer 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 1107/70, drittens gegen Artikel 93 EG-Vertrag und viertens gegen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des Vertrauensschutzes sowie die Begründungspflicht.
- 32 Die Kommission beantragt, die Klage abzuweisen und der Italienischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen. Nach Verkündung des Urteils Alzetta u. a./Kommission hat die Kommission jedoch die Auslegung des Gerichts in Bezug auf die Beihilfen, die ab dem 1. Januar 1990 den Unternehmen, die ausschließlich im örtlichen, regionalen oder inländischen Verkehr tätig sind, gewährt wurden, anerkannt und ihr Verteidigungsmittel für diese Beihilfen fallen gelassen.
- 33 Artikel 92 Absatz 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes lautet:

„Der Gerichtshof kann jederzeit von Amts wegen prüfen, ob unverzichtbare Prozessvoraussetzungen fehlen, oder nach Anhörung der Parteien feststellen, dass die Klage gegenstandslos geworden und die Hauptsache erledigt ist; die Entscheidung ergeht gemäß Artikel 91 §§ 3 und 4.“

- 34 Wie bereits in Randnummer 28 des vorliegenden Urteils erwähnt, sind in dem nach Erhebung der vorliegenden Klage verkündeten Urteil Alzetta u. a./Kommission die Artikel 2 und 5 der angefochtenen Entscheidung für nichtig erklärt worden, soweit sie die Beihilfen an die im örtlichen, regionalen oder inländischen Güterkraftverkehr tätigen Unternehmen betreffen.

- 35 Die Kommission hat im Rechtsmittelverfahren gegen das Urteil *Alzetta u. a./Kommission* auch keine Rüge in Bezug auf die Nichtigkeitserklärung der Artikel 2 und 5 der angefochtenen Entscheidung geltend gemacht, soweit dies die Beihilfen an die im örtlichen, regionalen oder inländischen Güterkraftverkehr tätigen Unternehmen betrifft. Im Urteil vom heutigen Tag in der Rechtssache C-298/00 P (*Italien/Kommission*, Slg. 2004, I-4087) hat der Gerichtshof alle Rügen zurückgewiesen, die die Italienische Republik und die Kommission gegen das Urteil des Gerichts geltend gemacht haben.
- 36 Die absolute Verbindlichkeit des Nichtigkeitsurteils eines Gemeinschaftsgerichts (insbesondere Urteile vom 21. Dezember 1954 in den Rechtssachen 1/54, *Frankreich/Hohe Behörde*, Slg. 1954-1955, 7, 34, und 2/54, *Italien/Hohe Behörde*, Slg. 1954-1955, 73, 104, sowie vom 11. Februar 1955 in der Rechtssache 3/54, *Assider/Hohe Behörde*, Slg. 1954-1955, 123, 139) erfasst sowohl den Tenor als auch die tragenden Gründe der Entscheidung (Urteil vom 14. September 1999 in der Rechtssache C-310/97 P, *Kommission/AssiDomän Kraft Products u. a.*, Slg. 1999, I-5363, Randnr. 54).
- 37 Daher ergibt sich aus dem Urteil *Alzetta u. a./Kommission* und der Zurückweisung des dagegen eingelegten Rechtsmittels durch das Urteil *Italien/Kommission* vom heutigen Tag zwangsläufig, dass die vorliegende Klage in Bezug auf den Antrag, die Artikel 2 und 5 der angefochtenen Entscheidung für nichtig zu erklären, soweit sie die Beihilfen an die im örtlichen, regionalen oder inländischen Güterkraftverkehr tätigen Unternehmen betreffen, gegenstandslos geworden ist.
- 38 Der Gerichtshof hat daher die Frage, ob die angefochtene Entscheidung mit den von der Italienischen Republik geltend gemachten Grundsätzen vereinbar ist, nur insoweit zu prüfen, als darin die Beihilfen, die nach den Gesetzen Nrn. 28/1981 und 4/1985 den im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr tätigen Unternehmen gewährt wurden (im Folgenden: streitige Beihilfen), für rechtswidrig erklärt werden.

Zur Klage

Erster Klagegrund

Zum Rechtsfehler bei der Auslegung von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag

— Vorbringen der Parteien

- ³⁹ Mit dem ersten Teil des ersten Klagegrundes macht die Italienische Republik geltend, die Kommission beschränke sich bei der Anwendung von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag auf die streitigen Beihilfen darauf, auf die bloße Möglichkeit einer Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten durch derartige Beihilfen hinzuweisen, und belege nicht, dass eine wirkliche und konkrete Wettbewerbsverzerrung vorliege.

— Würdigung durch den Gerichtshof

- ⁴⁰ Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag definiert die von ihm geregelten Beihilfen als staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

- 41 Der EG-Vertrag stellt insoweit unterschiedliche Verfahrensvorschriften für bestehende und für neue Beihilfen auf.
- 42 Stellt die Kommission bei bestehenden Beihilfen im Rahmen von deren fortlaufender Kontrolle, die sie nach Artikel 93 Absätze 1 und 2 EG-Vertrag gemäß dem Grundsatz der Rechtssicherheit ausübt, fest, nachdem sie den Beteiligten eine Frist zur Äußerung gesetzt hat, dass eine Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt nach Artikel 92 EG-Vertrag unvereinbar ist oder dass sie missbräuchlich angewandt wird, so entscheidet sie, dass der betreffende Staat sie binnen einer von ihr bestimmten Frist aufzuheben oder umzugestalten hat. Bestehende Beihilfen können daher ordnungsgemäß durchgeführt werden, solange die Kommission nicht ihre Unvereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt festgestellt hat (Urteile vom 30. Juni 1992 in der Rechtssache C-47/91, Italien/Kommission, Slg. 1992, I-4145, Randnrn. 23 und 25, sowie vom 15. März 1994 in der Rechtssache C-387/92, Banco Exterior de España, Slg. 1994, I-877, Randnr. 20).
- 43 In Bezug auf neue Beihilfen sieht Artikel 93 Absatz 3 vor, dass die Kommission von jeder beabsichtigten Einführung solcher Beihilfen so rechtzeitig unterrichtet wird, dass sie sich dazu äußern kann. Sie nimmt dann eine erste Überprüfung der beabsichtigten Beihilfen vor. Wenn sie nach Abschluss dieser Überprüfung der Auffassung ist, dass ein derartiges Vorhaben mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar ist, leitet sie unverzüglich das in Artikel 93 Absatz 2 vorgesehene förmliche Prüfungsverfahren ein. In einem solchen Fall darf der betreffende Mitgliedstaat die beabsichtigte Maßnahme nicht durchführen, bevor die Kommission eine abschließende Entscheidung erlassen hat. Neue Beihilfen sind somit einer präventiven Kontrolle durch die Kommission unterworfen und dürfen grundsätzlich nicht durchgeführt werden, solange die Kommission sie nicht für mit dem Vertrag vereinbar erklärt hat.
- 44 Die Kommission ist im Rahmen ihrer Beurteilung sowohl bestehender Beihilfen nach Artikel 92 Absätze 1 und 2 EG-Vertrag als auch neuer Beihilfen, die ihr nach Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag vor der Durchführung mitzuteilen sind, nicht zum Nachweis einer tatsächlichen Auswirkung dieser Beihilfen auf den Handel

zwischen den Mitgliedstaaten und einer Wettbewerbsverzerrung verpflichtet, sondern hat nur nachzuweisen, ob die Beihilfen geeignet sind, diesen Handel zu beeinträchtigen und den Wettbewerb zu verfälschen.

- 45 Dasselbe gilt in dem Fall, dass neue Beihilfen ohne vorherige Unterrichtung der Kommission gewährt wurden. Müsste die Kommission dagegen in ihrer Entscheidung die tatsächlichen Auswirkungen bereits gewährter Beihilfen darlegen, so würden dadurch diejenigen Mitgliedstaaten, die Beihilfen unter Verstoß gegen die Mitteilungspflicht gemäß Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag zahlen, zu Lasten derjenigen begünstigt, die die Beihilfen in der Planungsphase anmelden (Urteil vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache C-301/87, Frankreich/Kommission, „Boussac Saint Frères“, Slg. 1990, I-307, Randnrn. 32 und 33)
- 46 Daher ist die von der Italienischen Republik vertretene enge Auslegung von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag zurückzuweisen, wonach die Kommission verpflichtet sei, eine wirkliche, tatsächlich vorhandene Auswirkung der streitigen Beihilfen auf den innergemeinschaftlichen Handel und den Wettbewerb nachzuweisen; der erste Teil des ersten Klagegrundes ist daher zurückzuweisen.

Zur Auswirkung der streitigen Beihilfen auf den innergemeinschaftlichen Handel und den Wettbewerb

— Vorbringen der Parteien

- 47 Mit dem zweiten Teil des ersten Klagegrundes trägt die Italienische Republik erstens vor, der sehr geringe Gesamtbetrag der streitigen Beihilfen, die logischer-

weise den von der Notifizierungspflicht befreiten „De-minimis-Beihilfen“ gleichgestellt werden müssten, beweise, dass sie keine Auswirkung auf den innergemeinschaftlichen Handel und den Wettbewerb haben könnten.

- 48 Zweitens übten praktisch alle Empfänger der streitigen Beihilfen ihre Beförderungstätigkeiten innerhalb der Gebietsgrenzen der Region aus. Die Kommission habe aber insbesondere nicht dargetan, dass bestimmten Unternehmen in der Gemeinschaft durch diese Beihilfen ein Schaden entstanden sei. Sie habe sich auf die Feststellung beschränkt, dass die Unternehmen der Region seit 1. Juli 1990 grundsätzlich im Wettbewerb mit jedem anderen italienischen oder gemeinschaftlichen Verkehrsunternehmen stünden, das in Italien Kabotagedienste erbringe, ohne dass sie auch nur dargelegt hätte, dass die Verkehrsunternehmen der anderen Mitgliedstaaten tatsächlich Zugang zum italienischen Markt gehabt hätten, wofür zumindest Voraussetzung gewesen wäre, dass das Gemeinschaftskontingent nicht erschöpft gewesen sei. Dieses Kontingent sei aber erschöpft gewesen, weshalb jeder Wettbewerb im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr ausgeschlossen gewesen sei.
- 49 Drittens macht die Italienische Republik zur „ausgleichenden“ Funktion der Beihilfen im Rahmen einer Situation, in der ein objektiver Wettbewerbsnachteil bestehe, geltend, dass die Region aufgrund ihrer geografischen Lage vor allem ihren geringen internationalen Marktanteil gegenüber den österreichischen, kroatischen und slowenischen Güterkraftverkehrsunternehmen verteidigen müsse, die, da sie — im Fall der Republik Österreich zumindest bis 1994 — nicht zur Gemeinschaft gehörenden Ländern angehörten, in den Genuss staatlicher Maßnahmen und vorteilhafter Situationen kämen, die sich mit bilateralen Abkommen sehr wahrscheinlich nicht beseitigen ließen.
- 50 Die Kommission trägt insoweit vor, dass der Güterkraftverkehrsmarkt durch eine Vielzahl von kleinen Unternehmen gekennzeichnet sei und ein staatliches Eingreifen zugunsten einzelner Unternehmen, auch wenn es von geringem Umfang sei, erhebliche Auswirkungen auf die anderen Unternehmen habe und den innergemeinschaftlichen Handel und den Wettbewerb beeinträchtige. Außerdem,

fügt die Kommission unter Bezugnahme auf Abschnitt VII Absatz 8 der Begründung der angefochtenen Entscheidung hinzu, könne ein Fahrzeug, auch wenn es zu dem Zweck angeschafft worden sei, ausschließlich für den örtlichen Beförderungsverkehr genutzt zu werden, in den meisten Fällen gleichwohl für grenzüberschreitende Verkehrsdienstleistungen verwendet werden.

- 51 Hinzu komme, dass ein sehr geringer inländischer Marktanteil oder eine geringe Beteiligung am innergemeinschaftlichen Handel nicht ausreiche, um das Fehlen von Auswirkungen auf diesen Handel und den Wettbewerb auf Gemeinschaftsebene zu beweisen. Von Bedeutung sei dagegen die Tatsache, dass die Unternehmen, die die streitigen Beihilfen erhielten, und die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Unternehmen, die diese Beihilfen nicht erhielten, in der Lage seien, dieselben Dienstleistungen zu erbringen.

— Würdigung durch den Gerichtshof

- 52 Verstärkt eine von einem Mitgliedstaat gewährte finanzielle Beihilfe die Stellung eines Unternehmens gegenüber derjenigen anderer Wettbewerber im innergemeinschaftlichen Handel, so muss der innergemeinschaftliche Handel als von der Beihilfe beeinflusst angesehen werden (Urteile vom 17. September 1980 in der Rechtssache 730/79, Philip Morris/Kommission, Slg. 1980, 2671, Randnr. 11, und vom 14. September 1994 in den Rechtssachen C-278/92 bis C-280/92, Spanien/Kommission, Slg. 1994, I-4103, Randnr. 40).
- 53 Zum ersten Argument der italienischen Regierung in Bezug auf den verhältnismäßig geringen Umfang einer Beihilfe oder die verhältnismäßig geringe Größe des begünstigten Unternehmens ist darauf hinzuweisen, dass derartige Umstände nicht von vornherein die Möglichkeit einer Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten ausschließen (Urteile vom 21. März 1990 in der Rechtssache C-142/87, Belgien/Kommission, „Tubemeuse“, Slg. 1990, I-959, Randnr. 43, Spanien/Kommission, Randnr. 42, und vom 24. Juli 2003 in der Rechtssache C-280/00, Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg, Slg. 2003, I-7747, Randnr. 81).

- 54 Eine verhältnismäßig geringe Beihilfe kann den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen, wenn auf dem Sektor, in dem die begünstigten Unternehmen tätig sind, ein lebhafter Wettbewerb herrscht (Urteile vom 11. November 1987 in der Rechtssache 259/85, Frankreich/Kommission, Slg. 1987, 4393, Randnr. 24, vom 21. März 1991 in der Rechtssache C-303/88, Italien/Kommission, Slg. 1991, I-1433, Randnr. 27, und vom 26. September 2002 in der Rechtssache C-351/98, Spanien/Kommission, Slg. 2002, I-8031, Randnr. 63).
- 55 Im vorliegenden Fall lag beim grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr, der dem gemeinschaftlichen Wettbewerb ab 1969 geöffnet wurde, im Jahr 1993 der Anteil der von den Verkehrsunternehmen der Region durchgeführten Beförderungen gegenüber den gesamten in Italien durchgeführten Beförderungen unter Berücksichtigung der Tonnenkilometer bei 16 %. Die Verkehrsunternehmen der Region stehen aber im Wettbewerb mit anderen italienischen Unternehmen, die dieselbe Tätigkeit ausüben.
- 56 Darüber hinaus hat die Kommission zutreffend festgestellt, dass die streitigen Beihilfen die von den Unternehmen des Güterkraftverkehrssektors in der Region normalerweise zu tragenden Kosten senken, was zu einer Wettbewerbsverzerrung führen könne (Abschnitt VI letzter Absatz der Begründung der angefochtenen Entscheidung). Sie hat daraus den Schluss gezogen, dass „[d]urch die Verstärkung der Stellung der Unternehmen eines bestimmten Wirtschaftszweigs, der am innergemeinschaftlichen Handel beteiligt ist, ... die Gefahr [besteht], dass der innergemeinschaftliche Handel im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag beeinträchtigt wird“ (Abschnitt VII letzter Absatz der Begründung).
- 57 Außerdem kann eine Beihilfe, die auf individueller Ebene bescheiden sein mag, die aber potenziell allen Unternehmen eines Sektors oder einem sehr großen Teil von ihnen offen steht, Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten haben, wenn der Sektor durch eine hohe Anzahl kleiner Unternehmen gekennzeichnet ist (in diesem Sinne Urteil vom 26. September 2002, Spanien/Kommission, Randnr. 64). Die der Kommission übermittelten Zahlen bestätigen, dass über 80 % der mit den streitigen Beihilfen Begünstigten kleine Unternehmen sind.

- 58 Zudem schließt die Mitteilung der Kommission vom 6. März 1996 über „De-minimis“-Beihilfen (ABl. C 68, S. 9), die durch die Mitteilung der Kommission vom 23. Juli 1996 über den Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen (ABl. C 213, S. 4) ersetzt wurde, den Verkehrssektor von ihrem Geltungsbereich aus.
- 59 Im Licht dieser Erwägungen ist das erste Argument der Italienischen Republik zum geringen Umfang der streitigen Beihilfen zurückzuweisen.
- 60 Zum zweiten Argument der Italienischen Republik, die vor allem geltend macht, dass die meisten von diesen Beihilfen begünstigten Unternehmen ausschließlich auf örtlicher Ebene tätig seien, ist darauf hinzuweisen, dass die Anwendungsvoraussetzung von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag, wonach die Beihilfe geeignet sein muss, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, nicht abhängt vom örtlichen oder regionalen Charakter der erbrachten Verkehrsdienste oder von der Größe des betreffenden Tätigkeitsgebiets (Urteil Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg, Randnr. 82).
- 61 Im vorliegenden Fall hat die Kommission somit zu Recht in Abschnitt VII Absatz 10 der Begründung der angefochtenen Entscheidung festgestellt, dass der begrenzte Charakter des Wettbewerbs der im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr tätigen regionalen Verkehrsunternehmen nicht ausreicht, um die Anwendung von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag auszuschließen.
- 62 Sodann reicht es, wie in den Randnummern 44 bis 46 des vorliegenden Urteils bereits festgestellt worden ist, aus, wenn die Kommission nachweist, dass die streitigen Beihilfen geeignet sind, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen und den Wettbewerb zu verfälschen, ohne dass der Nachweis erforderlich wäre, dass bestimmten Gemeinschaftsunternehmen aufgrund der Gewährung dieser Beihilfen ein Schaden entstanden ist. Das Vorbringen der Italienischen Republik zu diesem Punkt ist daher zurückzuweisen.

- 63 Schließlich ist bezüglich der Kontingentierung der Gemeinschaftsgenehmigungen darauf hinzuweisen, dass diese Genehmigungen, die auf den Namen des Güterkraftverkehrsunternehmens ausgestellt wurden und nur für ein Fahrzeug verwendet werden durften, aufgrund der einschlägigen Vorschriften der Verordnung Nr. 1018/68 im Rahmen der nationalen Kontingente beim grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr für die Dauer eines Jahres erteilt wurden, wobei die Inhaber einer solchen Genehmigung während der Geltungsdauer mit einem Fahrzeug ohne Beschränkung Warentransporte zwischen den Mitgliedstaaten ihrer Wahl durchführen durften.
- 64 Die von 1969 bis 1993 für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr geltenden Kontingentierungsregelungen ließen daher in den Grenzen der festgelegten Kontingente eine effektive Wettbewerbssituation zu, die durch die Gewährung der streitigen Beihilfen beeinträchtigt werden konnte.
- 65 Selbst wenn eine Erschöpfung des Gemeinschaftskontingents anzunehmen wäre, hätte dies nicht den Schluss erlaubt, dass Auswirkungen der streitigen Beihilfen auf den Handel in der Gemeinschaft und den Wettbewerb zu verneinen wären. Berücksichtigt man nämlich die Entscheidungsfreiheit, die die Kontingentierungsregelungen den Inhabern von Gemeinschaftsgenehmigungen bei der Wahl der Mitgliedstaaten lassen, zwischen denen sie im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr tätig werden können, so würde die Erschöpfung dieser Kontingente jedenfalls keinerlei Hinweis darauf liefern, wie von ihnen namentlich beim grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr von und nach Italien und insbesondere von und nach der Region Gebrauch gemacht wurde.
- 66 Da die im Wesentlichen örtliche Tätigkeit der meisten Empfänger der streitigen Beihilfen und das Bestehen von Kontingentierungsregelungen nicht geeignet waren, eine Auswirkung der Beihilfen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten auszuschließen, ist das zweite Argument, das die Italienische Republik zur Stützung des zweiten Teils des ersten Klagegrundes geltend macht, zurückzuweisen.

- 67 Zum dritten Argument der angeblich ausgleichenden Funktion, die die streitigen Beihilfen in einer Situation, in der ein objektiver Wettbewerbsnachteil bestehe, erfüllen, genügt der Hinweis, dass, wenn ein Mitgliedstaat versucht, die Wettbewerbsbedingungen eines bestimmten Wirtschaftssektors denen in anderen Mitgliedstaaten durch einseitige Maßnahmen anzunähern, dies nach gefestigter Rechtsprechung diesen Maßnahmen nicht den Charakter von Beihilfen nehmen kann (Urteile vom 10. Dezember 1969 in den Rechtssachen 6/69 und 11/69, Kommission/Frankreich, Slg. 1969, 523, Randnrn. 20 und 21, sowie vom 19. Mai 1999 in der Rechtssache C-6/97, Italien/Kommission, Slg. 1999, I-2981, Randnr. 21).
- 68 Folglich ist dieses dritte Argument zurückzuweisen, ohne dass die Frage geprüft zu werden brauchte, ob die Italienische Republik dargetan hat, dass die Situation der österreichischen, kroatischen und slowenischen Kraftverkehrsunternehmen die in der Region ansässigen Kraftverkehrsunternehmen in eine nachteilige Wettbewerbssituation versetzt hatte; damit kann der zweite Teil des ersten Klagegrundes nicht durchgreifen.

Zur Begründungspflicht

- 69 Zum dritten Teil des ersten Klagegrundes, mit dem eine Verletzung der Begründungspflicht durch die Kommission geltend gemacht wird, ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung die nach Artikel 190 EG-Vertrag (jetzt Artikel 253 EG) vorgeschriebene Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Gemeinschaftsorgans, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen muss, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann. Das Begründungserfordernis ist nach den Umständen des Einzelfalls, insbesondere nach dem Inhalt des Rechtsakts, der Art der angeführten Gründe und nach dem Interesse zu beurteilen, das die Adressaten oder andere durch den Rechtsakt unmittelbar und individuell betroffene Personen an Erläuterungen haben können (Urteil vom 13. März 1985 in den Rechtssachen 296/82 und 318/82, Niederlande und Leeuwarder Papierwarenfabrik/Kommission, Slg. 1985, 809, Randnr. 19).

- 70 In der Begründung brauchen insoweit nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Erfordernissen des Artikels 190 EG-Vertrag genügt, nicht nur anhand ihres Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand ihres Kontextes sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet (u. a. Urteile vom 19. September 2002 in der Rechtssache C-114/00, Spanien/Kommission, Slg. 2002, I-7657, Randnrn. 62 und 63, sowie vom 30. September 2003 in der Rechtssache C-301/96, Deutschland/Kommission, Slg. 2003, I-9919, Randnr. 87).
- 71 Insbesondere in Bezug auf Entscheidungen über staatliche Beihilfen hat der Gerichtshof entschieden, dass sich zwar in bestimmten Fällen bereits aus den Umständen, unter denen die Beihilfe gewährt worden ist, ergeben kann, dass diese den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt und den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht; jedoch hat die Kommission diese Umstände in der Begründung ihrer Entscheidung zumindest anzugeben (Urteile Niederlande und Leeuwarder Papierwarenfabrik/Kommission, Randnr. 24, vom 24. Oktober 1996 in den Rechtssachen C-329/93, C-62/95 und C-63/95, Deutschland u. a./Kommission, Slg. 1996, I-5151, Randnr. 52, und vom 13. Februar 2003 in der Rechtssache C-409/00, Spanien/Kommission, Slg. 2003, I-1487, Randnr. 74).
- 72 Im vorliegenden Fall ergibt sich aus den vorstehenden Erwägungen, dass die Kommission in der Begründung der angefochtenen Entscheidung klar die Umstände angegeben hat, unter denen die streitigen Beihilfen gewährt worden sind, und die Gründe genannt hat, aus denen sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen können und den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen. Außerdem hat die Kommission die Einwände zurückgewiesen, die von der italienischen Regierung im Verwaltungsverfahren erhoben wurden. Unter diesen Umständen kann der dritte Teil des ersten Klagegrundes nicht durchgreifen.
- 73 Nach alledem ist der erste Klagegrund, mit dem die Italienische Republik einen Verstoß gegen Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag und eine unzureichende Begründung der angefochtenen Entscheidung geltend macht, zurückzuweisen.

Zweiter Klagegrund

- 74 Mit ihrem zweiten Klagegrund rügt die Italienische Republik, dass die Kommission es ausgeschlossen habe, dass die Ausnahmen in Artikel 3 Nummer 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 1107/70 und Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag auf den vorliegenden Fall anwendbar seien, und die angefochtene Entscheidung insoweit nicht begründet habe.

Zu Artikel 3 Nummer 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 1107/70

— Vorbringen der Parteien

- 75 Mit dem ersten Teil des zweiten Klagegrundes, der sich auf Artikel 3 Nummer 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 1107/70 bezieht, trägt die Italienische Republik vor, dass ungeachtet der Feststellung der Kommission, wonach die Leasing-subventionen entgegen dieser Vorschrift „nur schwer mit dem Gemeinsamen Markt zu vereinbaren sind“, weil sie „insbesondere ... eine Erhöhung der Kapazität zur Folge haben“, die Region klargestellt habe, dass die Beihilfen für das Leasing von Neufahrzeugen vorübergehend in Anbetracht der strukturellen Schwierigkeiten gewährt worden seien, die darauf beruht hätten, dass die Produktionsmittel und das Personal in der Region mit nachteiligen Folgen für die Sicherheit überbeansprucht worden seien.
- 76 Die Kommission trägt vor, dass die fragliche Ausnahme wegen Nichteinhaltung der beiden Anwendungsvoraussetzungen des Artikels 3 Nummer 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 1107/70 — Eingebundensein der Beihilfen in einen Sanierungsplan für den Wirtschaftszweig und Vorhandensein einer zu beseitigen-

den Überkapazität — nicht in Betracht gekommen sei. Die italienischen Behörden hätten unter Punkt 2.4 Absätze 1 und 2 des Ergänzungsberichts selbst bestätigt, dass „in [der Region] keine systematische Überkapazität beim Güterkraftverkehr besteht“ und demzufolge auch kein Sanierungsplan für den Wirtschaftszweig im Sinne dieser Vorschrift. Bezüglich des Arguments, wonach die zur Erneuerung des Fuhrparks in der Region bestimmten Beihilfen aus Umweltschutz- und Sicherheitsgründen erforderlich gewesen seien, weist die Kommission darauf hin, dass sie in Abschnitt VIII Absatz 6 der Begründung der angefochtenen Entscheidung ausgeführt habe, dass „Subventionen für das Leasing von Fahrzeugen Beihilfen darstellen, die nur schwer mit dem Gemeinsamen Markt zu vereinbaren sind, insbesondere weil sie eine Erhöhung der Kapazität zur Folge haben, was gegen Artikel 3 Ziffer 1 Buchstabe d) der Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 verstößt“, und dass die Italienische Republik kein Argument dafür vorgetragen habe, dass insoweit ein Beurteilungsfehler vorliege.

— Würdigung durch den Gerichtshof

- 77 Artikel 3 Nummer 1 Buchstabe d) der Verordnung Nr. 1107/70 betrifft nur Beihilfen, die gewährt werden, um im Rahmen eines Sanierungsplans eine Überkapazität zu beseitigen, die ernste strukturelle Schwierigkeiten zur Folge hat. Im vorliegenden Fall enthalten die Akten keinen Anhaltspunkt für das Bestehen einer solchen Überkapazität. Vielmehr ergibt sich aus Abschnitt VIII Absatz 3 der Begründung der angefochtenen Entscheidung, dass die italienischen Behörden in ihrer Stellungnahme zur Entscheidung über die Einleitung des Verfahrens betont haben, dass es in der Region „keine Überkapazität in diesem Wirtschaftszweig gab, sondern im Gegenteil der Fuhrpark angesichts des tatsächlichen Bedarfs um 20 % zu klein war, was bedeutet, dass die Produktionsmittel und das Personal in der Region ... überbeansprucht wurden“.

- 78 Außerdem ist festzustellen, dass die fraglichen Beihilferegeln in keiner Weise auf die Notwendigkeit verweisen, dass die Kapazität des Verkehrssektors in der Region nicht erhöht wird, und keine Voraussetzung zur Verhinderung einer

solchen Erhöhung einführen. Der erste Teil des zweiten Klagegrundes kann demnach nicht durchgreifen.

Zu Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag

— Vorbringen der Parteien

79 Mit dem zweiten Teil des zweiten Klagegrundes, der sich auf Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag bezieht, trägt die Italienische Republik vor, dass sich die streitigen Beihilfen entgegen dem Vorbringen der Kommission, wonach die Freistellung nach diesem Artikel auf die in Rede stehende Regelung nicht anwendbar sein könne, da es sich um Maßnahmen handele, die nicht von einer Maßnahme im gemeinsamen Interesse begleitet würden, als Mittel darstellten, die eine tatsächliche Umstrukturierung zur Verbesserung der Qualität der Dienstleistungen ermöglichen sollten. Es wäre daher möglich gewesen, sie als Beihilfen zur Förderung der Entwicklung bestimmter Wirtschaftszweige im Sinne dieses Artikels anzusehen.

80 Die Kommission weist den Vorwurf eines Verstoßes gegen Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag damit zurück, dass die italienischen Behörden unter Punkt 2.4 Absatz 2 des Ergänzungsberichts keine genauen Angaben zu einem konkreten und detaillierten Umstrukturierungsplan in dem betroffenen Wirtschaftszweig, sondern vielmehr allgemeine Andeutungen in Bezug auf einen künftigen Umstrukturierungs- und Rationalisierungsprozess gemacht hätten, der mit neuen Rechtsvorschriften über Beihilfen durchgeführt werden solle. In der angefochtenen Entscheidung sei die Kommission davon ausgegangen, dass die Beihilfen für das Leasing von Neufahrzeugen mit Betriebsbeihilfen oder Beihilfen vergleichbar seien, mit denen ein Unternehmen von den Kosten befreit werden solle, die es normalerweise im Rahmen seiner laufenden Verwaltung oder seiner üblichen Tätigkeiten hätte tragen müssen. Solche Beihilfen verfälschten grundsätzlich die Wettbewerbsbedingungen in den Wirtschaftszweigen, zu deren Gunsten sie gewährt würden, ohne dass mit ihnen selbst eines der in Artikel 92

Absatz 3 EG-Vertrag festgelegten Ziele erreicht werden könne; sie fielen daher nicht in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung.

— Würdigung durch den Gerichtshof

- 81 Ein Mitgliedstaat, der die Ermächtigung zur Gewährung von Beihilfen in Abweichung von den Regeln des Vertrages beantragt, ist zur Zusammenarbeit mit der Kommission verpflichtet. Aufgrund dieser Verpflichtung hat er insbesondere alle Angaben zu machen, die diesem Organ die Prüfung erlauben, ob die Voraussetzungen für die beantragte Ausnahmeermächtigung vorliegen (Urteil vom 28. April 1993 in der Rechtssache C-364/90, Italien/Kommission, Slg. 1993, I-2097, Randnr. 20).
- 82 Die wirtschaftlichen Wertungen, die bei der Anwendung von Artikel 92 Absatz 3 EG-Vertrag vorgenommen werden, sind auf die Gemeinschaft als Ganzes zu beziehen, was bedeutet, dass die Kommission verpflichtet ist, die Auswirkung einer Beihilfe auf den Wettbewerb und den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr zu prüfen. Bei dieser Prüfung hat die Kommission die positiven Auswirkungen der Beihilfe gegen ihre negativen Auswirkungen auf die Handelsbedingungen und die Aufrechterhaltung eines unverfälschten Wettbewerbs abzuwägen (Urteile Philip Morris/Kommission, Randnrn. 24 und 26, sowie vom 14. September 1994, Spanien/Kommission, Randnr. 51).
- 83 Die Kommission verfügt bei der Anwendung des Artikels 92 Absatz 3 EG-Vertrag über ein weites Ermessen, das sie nach Maßgabe komplexer wirtschaftlicher und sozialer Wertungen ausübt, die auf die Gemeinschaft als Ganzes zu beziehen sind (u. a. Urteil vom 24. Februar 1987 in der Rechtssache 310/85, Deufil/Kommission, Slg. 1987, 901, Randnr. 18). Die gerichtliche Nachprüfung 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 Ermessensmissbrauch beschränkt (Urteile vom 26. September 2002, Spanien/Kommission, Randnr. 74, und vom 13. Februar 2003, Spanien/Kommission, Randnr. 93).

- 84 Im vorliegenden Fall ergibt sich aus den Akten, dass die Region entgegen dem Vorbringen der Italienischen Republik im Verwaltungsverfahren keine genauen Angaben insbesondere zu einem konkreten und detaillierten Umstrukturierungsplan für den Güterkraftverkehrssektor gemacht hat. Vielmehr ergibt sich aus Punkt 2.4 des Ergänzungsberichts, dass für den Augenblick kein Umstrukturierungsplan erforderlich war und die Region sich darauf beschränkt hat, auf mögliche Maßnahmen zur Rationalisierung dieses Sektors namentlich mit Hilfe von Maßnahmen, die Zusammenschlüsse fördern sollen, und Anreizen insbesondere für den kombinierten Verkehr zu verweisen; diese Maßnahmen sollten demnächst von der Regionalverwaltung erlassen werden.
- 85 Unter diesen Umständen konnte die Kommission zu Recht und ohne Überschreitung der Grenzen ihres Ermessens davon ausgehen, dass sie aufgrund der ihr zur Verfügung stehenden Angaben nicht feststellen konnte, dass die streitigen Beihilfen von einer im gemeinsamen Interesse liegenden Maßnahme wie einem Umstrukturierungsplan begleitet waren.
- 86 Außerdem hat die Kommission, da die Ersetzung alter Fahrzeuge Kosten bedeutet, die alle Güterkraftverkehrsunternehmen normalerweise tragen müssen, um ihre Dienstleistungen weiterhin zu wettbewerbsfähigen Bedingungen auf dem Markt anbieten zu können, in Abschnitt VIII Absatz 13 der Begründung der angefochtenen Entscheidung ebenfalls zu Recht festgestellt, dass die zur Finanzierung einer solchen Ersetzung gewährten Beihilfen, mit denen die Finanzlage der begünstigten Unternehmen zum Nachteil der Konkurrenzunternehmen künstlich gestärkt wurde, Betriebsbeihilfen darstellten, die grundsätzlich nicht in den Anwendungsbereich des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag fallen. Unter diesen Umständen kann der zweite Teil des zweiten Klagegrundes nicht durchgreifen.

Zum Begründungsmangel der angefochtenen Entscheidung

- 87 Bezüglich des dritten Teils des zweiten Klagegrundes, mit dem ein Begründungsmangel der angefochtenen Entscheidung geltend gemacht wird, ist auf die in den Randnummern 69 und 70 des vorliegenden Urteils genannten Grundsätze zu verweisen. Insoweit ergibt sich aus der Begründung der angefochtenen Entscheidung, dass die Kommission darin klar angegeben hat, aus welchen Gründen die streitigen Beihilfen nicht unter die Ausnahmebestimmungen des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag und des Artikels 3 Nummer 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 1107/70 fallen konnten; der dritte Teil des zweiten Klagegrundes kann daher nicht durchgreifen.
- 88 Nach alledem ist der zweite Klagegrund, auf den die Italienische Republik ihre Klage stützt, zurückzuweisen.

Dritter Klagegrund

Vorbringen der Parteien

- 89 Mit ihrem dritten Klagegrund macht die Italienische Republik geltend, da der inländische Güterkraftverkehrsmarkt dem gemeinschaftlichen Wettbewerb nicht offen gestanden habe und die Gewährung der streitigen Beihilfen den innergemeinschaftlichen Handel nicht habe beeinträchtigen können, seien diese Beihilfen als bestehende Beihilfen einzustufen, und Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag sei demzufolge auf sie nicht anwendbar.

- 90 Da die streitigen Beihilfen als bestehende Beihilfen zu qualifizieren seien, habe die Kommission sie dem Verfahren des Artikels 93 Absätze 1 und 2 EG-Vertrag unterziehen müssen, was zur Folge habe, dass sie nur ermächtigt sei, die Aufhebung oder Umgestaltung solcher Beihilfen innerhalb der von ihr festgesetzten Frist anzuordnen. Indem die Kommission dagegen entschieden habe, dass diese Beihilfen neue Beihilfen seien, die als solche dem Verfahren des Artikels 93 Absatz 3 EG-Vertrag unterlägen, und folglich davon ausgegangen sei, dass sie rechtswidrig und gleichzeitig mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar seien, und indem sie ausdrücklich eine Verpflichtung zur Rückzahlung an den Staat vorgesehen habe, habe sie einen schweren Verstoß gegen wesentliche Form- und Verfahrensvorschriften begangen, der die Gültigkeit der angefochtenen Entscheidung zumindest insoweit beeinträchtige, als sie die Rückforderung der streitigen Beihilfen anordne.
- 91 Die Kommission trägt dagegen vor, dass bestehende Beihilfen nur diejenigen Beihilfen umfassten, die vor dem Inkrafttreten des EG-Vertrags oder vor dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten zu den Gemeinschaften bestanden hätten, sowie diejenigen Beihilfen, die von ihr ordnungsgemäß — ausdrücklich oder stillschweigend — genehmigt worden seien. Die streitigen Beihilfen fielen aber in keine dieser beiden Gruppen.
- 92 Erstens komme es darauf an, dass die fraglichen Maßnahmen zu einem bestimmten Zeitpunkt als Beihilfen hätten erscheinen können; alle Anwendungsvoraussetzungen von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag seien dann erfüllt.
- 93 Zweitens zeige die schrittweise Öffnung eines zuvor gegenüber dem gemeinschaftlichen Wettbewerb abgeschotteten Marktes durch Einführung einer Kontingentierungsregelung ihrem Wesen nach einen zumindest potenziellen Schaden für den Handel, was für sich ausreiche, um die besondere Voraussetzung in Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag zu erfüllen. Dass das Kontingent angewandt

werde und auch bis zu seiner Erschöpfung in Anspruch genommen werden könne, wie die Italienische Republik vortrage, sei der Beweis dafür, dass ein tatsächlicher Wettbewerb bestanden habe. Hinzu komme, dass 1985 bereits 5 268 und 1992 65 936 Gemeinschaftsgenehmigungen vorgesehen gewesen seien, von denen 7 770 diesem Mitgliedstaat zugeteilt worden seien.

Würdigung durch den Gerichtshof

- ⁹⁴ Wie in Randnummer 5 des vorliegenden Urteils bereits erwähnt, wurde im vorliegenden Fall der internationale Güterkraftverkehrssektor mit der Verordnung Nr. 1018/68 ab 1969 für den Wettbewerb geöffnet und mit Wirkung vom 1. Januar 1993 vollständig liberalisiert.
- ⁹⁵ Wie in den Randnummern 52 bis 68 des vorliegenden Urteils ebenfalls festgestellt worden ist, haben die streitigen Beihilfen die Finanzlage und damit die Handlungsmöglichkeiten der Unternehmen des gewerblichen Güterkraftverkehrs der Region gegenüber ihren Wettbewerbern gestärkt und deshalb den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen können.
- ⁹⁶ Diese 1981 und 1985 eingeführten Beihilfen fielen daher bei ihrer Einführung in den Anwendungsbereich von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag.
- ⁹⁷ Daraus folgt, dass sie als neue und damit der Unterrichtungspflicht gemäß Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag unterliegende Beihilferegelungen anzusehen waren.

- 98 Daher ist der dritte Klagegrund, mit dem die fehlerhafte Qualifizierung der streitigen Beihilfen als neue Beihilfen geltend gemacht wird, zurückzuweisen.

Vierter Klagegrund

Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

— Vorbringen der Parteien

- 99 Mit dem ersten Teil ihres vierten Klagegrundes trägt die Italienische Republik vor, dass die angefochtene Entscheidung, soweit sie die Verpflichtung zur Rückforderung der streitigen Beihilfen begründe, gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße, weil diese Beihilfen eine unbedeutende Auswirkung auf die Lage der begünstigten Unternehmen gehabt hätten und die Gemeinschaft damit kein Interesse an der Wiederherstellung der früheren Lage gehabt habe. Außerdem würde die Rückzahlung der streitigen Beihilfen für diese Unternehmen eine sehr große Belastung darstellen, die zum Verschwinden einer großen Anzahl dieser Unternehmen vom Markt führen und damit eine schwere Krise sowohl im Beschäftigungs- als auch im sozialen Bereich herbeiführen würde, so dass die Rückforderung praktisch unmöglich sei. Überdies enthalte die angefochtene Entscheidung insoweit keine Begründung.

- 100 Die Kommission bemerkt dagegen erstens, dass die Rückforderung einer rechtswidrig gewährten staatlichen Beihilfe zur Wiederherstellung des Status

quo ante grundsätzlich nicht als eine Maßnahme angesehen werden könne, die außer Verhältnis zum Zweck der Vertragsbestimmungen über die Beihilfen stünde. Dass von rechtswidrigen Beihilfen begünstigte Unternehmen infolge der Erfüllung der Rückzahlungspflicht wahrscheinlich vom Markt verschwinden würden, stelle keinen Rechtfertigungsgrund für die Nichtrückforderung der Beihilfen dar (Urteil vom 15. Januar 1986 in der Rechtssache 52/84, Kommission/Belgien, Slg. 1986, 89, Randnr. 14).

- 101 Was zweitens die Befürchtung einer schweren Sozialkrise angehe, so könnten es zwar unüberwindliche Schwierigkeiten einem Mitgliedstaat unmöglich machen, die ihm nach dem Gemeinschaftsrecht obliegenden Verpflichtungen einzuhalten; die bloße Befürchtung solcher Schwierigkeiten vermöge es jedoch nicht zu rechtfertigen, dass er dessen korrekte Anwendung unterlasse (Urteil vom 29. Januar 1998 in der Rechtssache C-280/95, Kommission/Italien, Slg. 1998, I-259, Randnr. 16).
- 102 Drittens sei die Kommission nicht verpflichtet, genaue Gründe anzugeben, um die Ausübung ihrer Befugnis zur Anordnung der Rückerstattung der rechtswidrigen Beihilfe zu rechtfertigen. Jedoch werde in der angefochtenen Entscheidung klargestellt, dass sie davon ausgegangen sei, dass die Rückforderung der streitigen Beihilfen erforderlich gewesen sei, um die gerechten Wettbewerbsbedingungen, die vor der Gewährung dieser Beihilfen bestanden hätten, wiederherzustellen.

— Würdigung durch den Gerichtshof

- 103 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Aufhebung einer rechtswidrigen Beihilfe durch Rückforderung die logische Folge der Feststellung ihrer Rechtswidrigkeit ist. Daher kann die Rückforderung einer zu Unrecht gewährten staatlichen Beihilfe zum Zweck der Wiederherstellung der früheren Lage grundsätzlich nicht als eine Maßnahme betrachtet werden, die außer Verhältnis zu den Zielen der

Vertragsbestimmungen über staatliche Beihilfen stünde (Urteile Tubemeuse, Randnr. 66, und vom 14. Januar 1997 in der Rechtssache C-169/95, Spanien/Kommission, Slg. 1997, I-135, Randnr. 47).

104 Durch die Rückzahlung der Beihilfe verliert der Empfänger den Vorteil, den er auf dem Markt gegenüber seinen Mitbewerbern besessen hat, und die Lage vor der Zahlung der Beihilfe wird wiederhergestellt (Urteil vom 4. April 1995 in der Rechtssache C-350/93, Kommission/Italien, Slg. 1995, I-699, Randnr. 22). Aus dieser Funktion der Rückzahlung folgt auch, dass die Kommission, falls keine außergewöhnlichen Umstände vorliegen, in der Regel ihr in der Rechtsprechung des Gerichtshofes anerkanntes Ermessen nicht fehlerhaft ausübt, wenn sie den Mitgliedstaat auffordert, die als rechtswidrige Beihilfen gewährten Beträge zurückzufordern, denn sie stellt damit nur die frühere Lage wieder her (Urteile vom 17. Juni 1999 in der Rechtssache C-75/97, Belgien/Kommission, Slg. 1999, I-3671, Randnr. 66, und vom 7. März 2002 in der Rechtssache C-310/99, Italien/Kommission, Slg. 2002, I-2289, Randnr. 99).

105 Da sich die Italienische Republik vorliegend darauf beschränkt, zu behaupten, dass die Rückzahlung der streitigen Beihilfen für die begünstigten Unternehmen eine sehr große Belastung darstellen würde, die zum Verschwinden einer großen Anzahl dieser Unternehmen vom Markt führen und damit eine schwere Krise im Beschäftigungs- und sozialen Bereich herbeiführen würde, genügt der Hinweis darauf, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes die Befürchtung interner Schwierigkeiten es nicht rechtfertigen kann, dass ein Mitgliedstaat seine Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht nicht einhält (u. a. Urteile vom 27. Juni 2000 in der Rechtssache C-404/97, Kommission/Portugal, Slg. 2000, I-4897, Randnr. 52, vom 7. März 2002, Italien/Kommission, Randnr. 105, und vom 26. Juni 2003 in der Rechtssache C-404/00, Kommission/Spanien, Slg. 2003, I-6695, Randnr. 55).

106 Demzufolge weist nichts darauf hin, dass die Italienische Republik mit außergewöhnlichen Umständen konfrontiert wäre, die eine Rückzahlung unmöglich machen; der erste Teil des vierten Klagegrundes kann daher nicht durchgreifen.

Zum Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes

— Vorbringen der Parteien

- 107 Mit dem zweiten Teil ihres vierten Klagegrundes trägt die Italienische Republik vor, dass die angefochtene Entscheidung, soweit sie die Rückforderung der ab 1. Juli 1990 gewährten Beihilfen anordne, gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoße, weil die begünstigten Unternehmen auf die Ordnungsmäßigkeit der seit vielen Jahren eingeführten und gezahlten Beihilfen vertraut hätten.
- 108 Die Kommission erwidert, dass entgegen dem Vorbringen der Italienischen Republik dann, wenn Subventionen Beihilfen im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag darstellten und rechtswidrig seien, weil sie unter Verstoß gegen Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag durchgeführt worden seien, der angebliche Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes gegenüber den begünstigten Unternehmen nicht relevant sei, weil es keinen sachlichen Grund für die Annahme gegeben habe, dass die Kommission 1981 und 1985 an den mit den Gesetzen Nrn. 28/1981 und 4/1985 eingeführten Beihilfen nichts zu beanstanden gehabt hätte.
- 109 Außerdem hätten die italienischen Behörden, wenn sie nicht den geringsten Zweifel an der Natur der fraglichen Maßnahmen gehabt hätten, die Entwürfe unverzüglich notifizieren können und müssen. In Wahrheit ergebe sich aus den tatsächlichen und rechtlichen Erwägungen, die zum Erlass der angefochtenen Entscheidung geführt hätten, dass 1981 und 1985 kein sachlicher Grund für die Annahme bestanden habe, dass die Kommission an diesen Maßnahmen nichts auszusetzen gehabt habe. Dass die Kommission, nachdem sie über die Gesetze Nrn. 28/1981 und 4/1985 informiert worden sei und das Verfahren des Artikels 93 Absatz 2 EG-Vertrag eingeleitet habe, zu der Schlussfolgerung gelangt sei, dass diejenigen Maßnahmen, die seit 1. Juli 1990 den ausschließlich im örtlichen, regionalen oder inländischen Verkehr tätigen Güterkraftverkehrsunternehmen gewährt worden seien, keine staatlichen Beihilfen darstellten, könne weder für die begünstigten Unternehmen noch für die Region ein Vertrauen in die Rechtmäßigkeit der nach dem 1. Juli 1990 gezahlten Beihilfen begründet haben.

— Würdigung durch den Gerichtshof

- 110 Zum Grundsatz des Vertrauensschutzes ist daran zu erinnern, dass die Kommission durch Mitteilung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* (ABl. 1983, C 318, S. 3) die potenziellen Empfänger staatlicher Beihilfen davon unterrichtet hat, dass sie bei Beihilfen, die ihnen unrechtmäßig gewährt worden seien, insofern mit Schwierigkeiten zu rechnen hätten, als sie diese gegebenenfalls zurückzahlen müssten (Urteile vom 20. September 1990 in der Rechtssache C-5/89, Kommission/Deutschland, Slg. 1990, I-3437, Randnr. 15, und vom 7. März 2002, Italien/Kommission, Randnr. 102).
- 111 Sicherlich ist nicht auszuschließen, dass der Empfänger einer rechtswidrigen Beihilfe sich ausnahmsweise auf Umstände berufen kann, aufgrund deren sein Vertrauen in die Ordnungsmäßigkeit der Beihilfe geschützt ist, so dass er sie nicht zurückzuerstatten braucht. In einem solchen Fall ist es Sache des nationalen Gerichts, so es befasst wird, alle Umstände zu würdigen und dem Gerichtshof gegebenenfalls Auslegungsfragen vorzulegen (Urteile Kommission/Deutschland, Randnr. 16, und vom 7. März 2002, Italien/Kommission, Randnr. 103).
- 112 Ein Mitgliedstaat, dessen Behörden eine Beihilfe unter Verletzung der Verfahrensbestimmungen des Artikels 93 EG-Vertrag gewährt haben, kann sich hingegen nicht unter Berufung auf das geschützte Vertrauen der Begünstigten der Verpflichtung entziehen, die erforderlichen Maßnahmen zur Durchführung einer Entscheidung der Kommission zu ergreifen, die die Rückforderung der Beihilfe anordnet. Andernfalls wären die Artikel 92 und 93 EG-Vertrag insoweit wirkungslos, als die nationalen Behörden sich auf ihr eigenes rechtswidriges Verhalten stützen könnten, um Entscheidungen der Kommission nach diesen Vertragsbestimmungen ihrer Wirkung zu berauben (Urteile Kommission/Deutschland, Randnr. 17, und vom 7. März 2002, Italien/Kommission, Randnr. 104).

- 113 Im vorliegenden Fall ist zunächst unstrittig, dass die streitigen Beihilfen entgegen den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag gewährt worden sind, ohne vorher notifiziert worden zu sein.
- 114 Sodann kann, wie in Randnummer 57 des vorliegenden Urteils bereits festgestellt wurde, eine Beihilfe, die auf individueller Ebene bescheiden sein mag, die aber potenziell allen Unternehmen eines Sektors oder einem sehr großen Teil von ihnen offen steht, Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten haben. Sofern keine außergewöhnlichen Umstände bestehen, die der Rückzahlung einer solchen Beihilfe entgegenstehen können, ist die Tatsache, dass die Begünstigten kleine Unternehmen sind, deren Tätigkeit von begrenzter Bedeutung ist, irrelevant.
- 115 Schließlich vertritt die Italienische Republik die Auffassung, dass, da die begünstigten Unternehmen auf die Ordnungsmäßigkeit von seit vielen Jahren eingeführten und gezahlten Beihilfen vertraut hätten, diese lange Zeitspanne ein berechtigtes Vertrauen der Begünstigten im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit der Beihilfen begründet habe.
- 116 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission durch das grundlegende Erfordernis der Rechtssicherheit daran gehindert ist, unbegrenzt lange zu warten, ehe sie von ihren Befugnissen Gebrauch macht (Urteile vom 14. Juli 1972 in der Rechtssache 52/69, Geigy/Kommission, Slg. 1972, 787, Randnrn. 20 und 21, sowie vom 24. September 2002 in den Rechtssachen C-74/00 P und C-75/00 P, Falck und Acciaierie di Bolzano/Kommission, Slg. 2002, I-7869, Randnr. 140).
- 117 Zwar kann ein säumiges Verhalten der Kommission bis zur Entscheidung, dass eine Beihilfe rechtswidrig ist und von einem Mitgliedstaat aufgehoben und zurückgefordert werden muss, unter bestimmten Umständen bei den Empfängern

dieser Beihilfe ein berechtigtes Vertrauen wecken, das es der Kommission verwehren kann, diesem Mitgliedstaat die Rückforderung der fraglichen Beihilfe aufzugeben (Urteil vom 24. November 1987 in der Rechtssache 223/85, RSV/Kommission, Slg. 1987, 4617, Randnr. 17). Die Umstände der Rechtssache, die zu diesem Urteil geführt hat, waren jedoch außergewöhnlich und weisen keinerlei Ähnlichkeit mit denen des vorliegenden Falles auf. Die Maßnahme, um die es in diesem Urteil ging, betraf einen Sektor, für den seit mehreren Jahren mit Genehmigung der Kommission staatliche Beihilfen gewährt worden waren, und diente dazu, die Mehrkosten eines Vorgangs aufzufangen, der bereits mit einer genehmigten Beihilfe bezuschusst worden war (Urteil vom 28. Januar 2003 in der Rechtssache C-334/99, Deutschland/Kommission, Slg. 2003, I-1139, Randnr. 44).

118 Jedenfalls kann, wie der Generalanwalt in Nummer 77 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, der Kommission bei nicht mitgeteilten staatlichen Beihilfen eine derartige Verzögerung erst von dem Zeitpunkt an zugerechnet werden, in dem sie Kenntnis von den mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbaren Beihilfen erlangt hat.

119 Im vorliegenden Fall ist unstrittig, dass die Kommission von den streitigen Beihilfen erst im September 1995 Kenntnis hatte. Unter Berücksichtigung des Umstands, dass diese Beihilfen von der Kommission nicht genehmigt worden waren, und des Umstands, dass der Kommission die komplexe Situation, in deren Rahmen die Beihilfen gewährt worden waren, nicht bekannt war, war es somit erforderlich, vor einer Entscheidung eine Untersuchung vorzunehmen. Daher ist die Frist zwischen September 1995 und dem Tag des Erlasses der angefochtenen Entscheidung, dem 30. Juli 1997, angemessen. Außerdem hat die Italienische Republik nichts dafür geltend gemacht, dass die Kommission dieses Verfahren verzögert hätte.

120 Daher kann nicht davon ausgegangen werden, dass die angefochtene Entscheidung dadurch, dass sie die Rückzahlung der streitigen Beihilfen vorschreibt oder die Zahlung von Zinsen anordnet, das berechtigte Vertrauen der von diesen Beihilfen begünstigten Unternehmen beeinträchtigt; der zweite Teil des vierten Klagegrundes kann somit nicht durchgreifen.

Zum Umfang der Verpflichtung zur Rückforderung der streitigen Beihilfen

— Vorbringen der Parteien

- ¹²¹ Mit dem dritten Teil ihres vierten Klagegrundes macht die Italienische Republik in Bezug auf den Zeitpunkt, von dem an die angefochtene Entscheidung die Verpflichtung zur Rückforderung der im internationalen Güterkraftverkehrssektor gewährten Beihilfen anordnet, geltend, dass Artikel 4 der angefochtenen Entscheidung, auf den deren Artikel 5, der die Rückforderung der mit dem Vertrag unvereinbaren Beihilfen vorsehe, verweise, eindeutig die Unvereinbarkeit der ab dem 1. Juli 1990 gezahlten Beihilfen feststelle und daher nicht unter Berücksichtigung der Begründung dieser Entscheidung ausgelegt werden dürfe.
- ¹²² Die Kommission dagegen trägt vor, dass der verfügende Teil eines Rechtsakts untrennbar mit seiner Begründung verbunden sei und daher unter Berücksichtigung der Gründe ausgelegt werden müsse, die zu seinem Erlass geführt hätten. Im vorliegenden Fall werde in der Begründung klargestellt, dass das Datum 1. Juli 1990 nur die an Unternehmen des örtlichen, regionalen und inländischen Verkehrs gewährten Beihilfen unter Ausschluss der im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrssektor tätigen Unternehmen betreffe.
- ¹²³ Außerdem sei es auch nicht unverzichtbar, die Begründung heranzuziehen, um Artikel 4 der angefochtenen Entscheidung zutreffend auszulegen, sondern es genüge, diesen Artikel in den Kontext des gesamten verfügenden Teils zu stellen, zu dem er gehöre, und ihn im Licht der ihm vorausgehenden Artikel des verfügenden Teils zu sehen.

— Würdigung durch den Gerichtshof

- 124 Im vorliegenden Fall ist Artikel 4 der angefochtenen Entscheidung in Bezug auf das Erfordernis der Rückforderung der streitigen Beihilfen, das sich sowohl auf die seit ihrer Einführung den im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr tätigen Unternehmen gewährten Beihilfen als auch nur auf die ab dem 1. Juli 1990 gewährten Beihilfen beziehen könnte, mehrdeutig formuliert.
- 125 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach einer gefestigten Rechtsprechung der verfügende Teil eines Rechtsakts untrennbar mit seiner Begründung verbunden und erforderlichenfalls unter Berücksichtigung der Gründe auszulegen ist, die zu seinem Erlass geführt haben (Urteile vom 15. Mai 1997 in der Rechtssache C-355/95 P, TWD/Kommission, Slg. 1997, I-2549, Randnr. 21, und Kommission/Portugal, Randnr. 41).
- 126 Aus der Begründung der angefochtenen Entscheidung ergibt sich, dass die Kommission in Abschnitt VII Absatz 3 zwischen Unternehmen, die ausschließlich örtlichen, regionalen oder inländischen Güterkraftverkehr betreiben, und Unternehmen, die im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr tätig sind, unterscheidet und dass sie in Abschnitt VII Absätze 5 bis 7 das Datum 1. Juli 1990 nur für die den erstgenannten Unternehmen gewährten Subventionen als relevant feststellt. Zudem ist die Kommission in Abschnitt VII Absatz 11 davon ausgegangen, dass die streitigen Beihilfen die Finanzlage der Unternehmen des gewerblichen Güterkraftverkehrs der Region gegenüber ihren Wettbewerbern stärkten, und zwar seit dem 1. Juli 1990 gegenüber den im örtlichen, regionalen oder inländischen Verkehr tätigen Unternehmen und seit 1969 gegenüber den im grenzüberschreitenden Verkehr tätigen Unternehmen auf eine Weise, dass der Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt werden könne.
- 127 Daraus folgt, wie sich auch aus Abschnitt VIII letzter Absatz der Begründung der angefochtenen Entscheidung ergibt, dass deren Artikel 4 so auszulegen ist, dass

die Beihilfen, die aufgrund der Gesetze Nrn. 28/1981 und 4/1985 den im örtlichen, regionalen oder inländischen Verkehr tätigen Unternehmen ab dem 1. Juli 1990 gewährt worden sind, sowie diejenigen Beihilfen, die den im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr tätigen Unternehmen gewährt worden sind, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sind.

- 128 Diese Auslegung ergibt sich auch aus dem verfügenden Teil der angefochtenen Entscheidung, der als Ganzes betrachtet keine Mehrdeutigkeit aufweist. Artikel 2 des verfügenden Teils in Verbindung mit dessen Artikel 1 erklärt nämlich die Beihilfen, die aufgrund der mit den Gesetzen Nrn. 28/1981 und 4/1985 eingeführten Beihilferegulungen den im grenzüberschreitenden Verkehr tätigen Unternehmen und ab 1. Juli 1990 den im örtlichen, regionalen und inländischen Verkehr tätigen Unternehmen gewährt wurden, für rechtswidrig, weil sie nicht der Kommission mitgeteilt worden seien, wie Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag dies verlange. Artikel 3 des verfügenden Teils stellt die Vereinbarkeit der Beihilfen für den kombinierten Verkehr mit dem Gemeinsamen Markt fest, weil sie gemäß Artikel 3 Nummer 1 Buchstabe e der Verordnung Nr. 1107/70 in den Genuss einer Ausnahme kommen können. Artikel 4 des verfügenden Teils bestimmt, welche der in Artikel 2 genannten rechtswidrigen Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sind, weil sie nicht die Voraussetzungen für eine Ausnahme erfüllen. Nach der Systematik des verfügenden Teils sind somit diejenigen Beihilfen rechtswidrig, die nicht durch Artikel 3 des verfügenden Teils für vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt erklärt worden sind, d. h. — bezogen auf den grenzüberschreitenden Verkehrssektor — die seit ihrer Einführung aufgrund der Gesetze Nrn. 28/1981 und 4/1985 gewährten Beihilfen. Folglich kann der dritte Teil des vierten Klagegrundes nicht durchgreifen.

Zur Begründungspflicht

- 129 Zum vierten Teil des vierten Klagegrundes, der sich auf einen angeblichen Begründungsmangel der angefochtenen Entscheidung bezieht, genügt der Hinweis, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes, wenn eine staatliche Beihilfe entgegen Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag bereits gewährt worden ist, die

Kommission nicht zur Angabe besonderer Gründe für die Ausübung ihrer Befugnis, den nationalen Behörden die Rückforderung der Beihilfe aufzugeben, verpflichtet ist (Urteile vom 14. September 1994, Spanien/Kommission, Randnr. 78, und vom 17. Juni 1999, Belgien/Kommission, Randnr. 82). Gleichwohl steht fest, dass die Kommission in den Abschnitten VI bis VIII der Begründung der angefochtenen Entscheidung die Gründe dargelegt hat, aus denen sie entschieden hat, die Rückzahlung der streitigen Beihilfen zu verlangen. Es ist daher festzustellen, dass diese Entscheidung insoweit mit keinem Begründungsmangel behaftet ist und der vierte Teil des vierten Klagegrundes damit nicht durchgreifen kann.

130 Daraus folgt, dass der vierte Klagegrund ebenfalls zurückzuweisen ist.

Kosten

131 Nach Artikel 69 § 6 der Verfahrensordnung entscheidet der Gerichtshof, wenn er die Hauptsache für erledigt erklärt, über die Kosten nach freiem Ermessen. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

132 Im vorliegenden Fall hatte die Italienische Republik ihre Klageschrift und ihre Erwiderung in der vorliegenden Rechtssache mit dem Antrag, u. a. die Artikel 2 und 5 der angefochtenen Entscheidung in Bezug auf die Beihilfen, die den im örtlichen, regionalen und inländischen Güterkraftverkehr tätigen Unternehmen gewährt worden waren, für nichtig zu erklären, eingereicht, bevor dieser Teil der Klage gegenstandslos geworden ist. Soweit die Klage nicht gegenstandslos geworden ist, ist die Italienische Republik mit ihrem Vorbringen unterlegen. Im Licht dieser Erwägungen sind jeder Partei ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Über den Klageantrag auf Nichtigerklärung der Artikel 2 und 5 der Entscheidung 98/182/EG der Kommission vom 30. Juli 1997 über von der Region Friaul-Julisch Venetien (Italien) gewährte Beihilfen an Güterkraftverkehrsunternehmen der Region braucht nicht entschieden zu werden, soweit mit diesen Artikeln diejenigen Beihilfen, die ab 1. Juli 1990 den ausschließlich im örtlichen, regionalen oder inländischen Güterkraftverkehr tätigen Unternehmen gewährt wurden, für rechtswidrig erklärt werden.
2. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.
3. Die Italienische Republik und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften tragen ihre eigenen Kosten.

Skouris

Cunha Rodrigues

Puissochet

Schintgen

Macken

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 29. April 2004.

Der Kanzler

Der Präsident

R. Grass

V. Skouris