

|

61995J0280

Urteil des Gerichtshofes (Sechste Kammer) vom 29. Januar 1998. - Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Italienische Republik. - Staatliche Beihilfen - Steuervergütung durch Anrechnung auf verschiedene Steuern - Rückforderung der Beihilfe - Keine völlige Unmöglichkeit. - Rechtssache C-280/95.

Sammlung der Rechtsprechung 1998 Seite I-00259

Leitsätze
Entscheidungsgründe
Kostenentscheidung
Tenor

Schlüsselwörter

Vertragsverletzungsverfahren - Nichtbefolgung einer Entscheidung der Kommission über eine staatliche Beihilfe - Entscheidung, die nicht im Wege der Nichtigkeitsklage angefochten worden ist - Verteidigungsmittel - Völlige Unmöglichkeit der Durchführung - Beurteilungskriterien

(EG-Vertrag, Artikel 93 Absatz 2)

Leitsätze

Wird gegen einen Mitgliedstaat, der Adressat einer nicht im Wege der Nichtigkeitsklage angefochtenen Entscheidung nach Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages ist, in der ihm aufgegeben wird, eine rechtswidrige Beihilfe zurückzufordern, eine Klage wegen Vertragsverletzung erhoben, so kann zur Verteidigung gegen die Klage nur geltend gemacht werden, daß es völlig unmöglich gewesen sei, die Entscheidung richtig durchzuführen.

Diese Voraussetzung ist jedoch nicht erfüllt, wenn sich die Regierung des Mitgliedstaats darauf beschränkt, die Kommission über die mit der Durchführung der Entscheidung verbundenen rechtlichen, politischen oder praktischen Schwierigkeiten zu unterrichten, ohne gegenüber den betroffenen Unternehmen irgendwelche Schritte zur Rückforderung der Beihilfe zu unternehmen und ohne der Kommission andere Modalitäten zur Durchführung der Entscheidung vorzuschlagen, die es ermöglicht hätten, die Schwierigkeiten zu überwinden.

Im übrigen können es zwar unüberwindliche Schwierigkeiten einem Mitgliedstaat unmöglich

machen, die ihm nach dem Gemeinschaftsrecht obliegenden Verpflichtungen einzuhalten; die bloße Befürchtung solcher Schwierigkeiten vermag es jedoch nicht zu rechtfertigen, daß er dessen korrekte Anwendung unterlässt.

Entscheidungsgründe

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 18. August 1995 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag Klage erhoben auf Feststellung, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstossen hat, daß sie der Entscheidung 93/496/EWG der Kommission vom 9. Juni 1993 über eine staatliche Beihilfe C 32/92 (ex NN 67/92) - Italien (Steuervergütung für gewerbliche Güterkraftverkehrsunternehmen) (ABl. L 233, S. 10; im folgenden: Entscheidung) nicht nachgekommen ist und es insbesondere unterlassen hat, die durch Ministerialdekret vom 28. Januar 1992 zugunsten der gewerblichen Güterkraftverkehrsunternehmen in Italien unberechtigterweise eingeführte Beihilfe in Form einer Steuervergütung durch Anrechnung auf die Einkommen-, Gemeinde- oder Mehrwertsteuer mit Wirkung vom Steuerjahr 1992 zurückzufordern.

2 Die italienische Regierung führte durch Ministerialdekret vom 28. Januar 1992 (GURI Nr. 25 vom 31. Januar 1992, S. 17; im folgenden: Dekret) für das Steuerjahr 1992 zugunsten der italienischen gewerblichen Güterkraftverkehrsunternehmen eine Steuervergütung durch Anrechnung auf die Einkommen-, Gemeinde- oder Mehrwertsteuer ein. Diese Steuervergütung ermöglichte es den Begünstigten, einen Abzug bei der Zahlung der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer, der örtlichen Einkommensteuer und der Mehrwertsteuer und sodann auch bei der Abführung des Teils der Vergütungen von Arbeitnehmern und Selbständigen vorzunehmen, der im Wege des Quellenabzugs einbehalten wurde. Zeitpunkt und Häufigkeit des Abzugs hingen davon ab, welche Steuerart die Begünstigten als Grundlage für die steuerliche Anrechnung gewählt hatten. Die Höhe der Vergütung richtete sich nach dem Unterschied zwischen dem Preis für Dieselmotorkraftstoff in Italien und dem Durchschnittspreis in den anderen Mitgliedstaaten; ihr Gesamtbetrag wurde auf 275 Milliarden LIT festgesetzt.

3 Die Kommission, die von der italienischen Regierung vor der Einführung der Steuervergütung nicht informiert worden war, bat diese mit Schreiben vom 15. April 1992 um nähere Informationen über das Dekret und wies darauf hin, daß die Einführung der Steuervergütung gegen Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag verstossen könnte. Die italienische Regierung führte aus, daß die Steuervergütung keine Beihilfe im Sinne von Artikel 92 des Vertrages darstelle, sondern eine rein fiskalische Maßnahme sei, mit der die Abgaben der Fuhrunternehmen, insbesondere für Kraft- und Schmierstoffe, angeglichen werden sollten; sie führe somit nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung. Die Kommission teilte der italienischen Regierung mit Schreiben vom 26. Oktober 1992 mit, daß sie beschlossen habe, ein Verfahren gemäß Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag einzuleiten.

4 Am Ende dieses Verfahrens erließ die Kommission die Entscheidung, deren Artikel 1, 2 und 3 wie folgt lauten:

"Artikel 1

Die gewerbsmässigen Güterkraftverkehrsunternehmen in Italien in Form einer Steuervergütung durch Anrechnung auf die Einkommen-, Gemeinde- oder Mehrwertsteuer gewährte Beihilfe, die mit dem Ministerialdekret vom 28. Januar 1992 eingeführt wurde, ist rechtswidrig, da sie unter Verstoß gegen die Verfahrensregeln des Artikels 93 Absatz 3 des EWG-Vertrages gewährt wird. Die Beihilfe ist ausserdem im Sinne des Artikels 92 Absatz 1 des EWG-Vertrages mit dem

Gemeinsamen Markt unvereinbar, da sie keine der Voraussetzungen der Ausnahmeregelungen des Artikels 92 Absätze 2 und 3 erfüllt und auch den Voraussetzungen der Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 nicht genügt.

Artikel 2

Die italienische Regierung muß die in Artikel 1 genannte Beihilfe aufheben und dafür sorgen, daß die gewährte Beihilfe binnen zwei Monaten nach Bekanntgabe dieser Entscheidung zurückgefordert wird. Die Rückzahlung hat nach den formellen und materiellen Vorschriften des italienischen Rechts zu erfolgen; hierzu gehören insbesondere die Vorschriften über Verzugszinsen bei Forderungen des Staates, wobei die Zinsen ab dem Tag zu berechnen sind, an dem die rechtswidrige Beihilfe gewährt wurde.

Artikel 3

Die italienische Regierung unterrichtet die Kommission binnen zwei Monaten nach Bekanntgabe dieser Entscheidung von den Maßnahmen, die sie getroffen hat, um dieser Entscheidung nachzukommen."

5 Die Italienische Republik, die weder diese Entscheidung anfocht noch die angerechneten Steuern nachforderte, verlängerte das Dekret mehrfach und änderte es mit Wirkung vom Steuerjahr 1993 dahin gehend, daß die Beihilfe auch gewerblichen Güterkraftverkehrsunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten für den von ihnen im italienischen Hoheitsgebiet verbrauchten Dieselkraftstoff gewährt wurde (Artikel 15 des Decreto-legge Nr. 82 vom 29. März 1993, umgewandelt in das Gesetz Nr. 162 vom 27. Mai 1993).

6 Mit Schreiben vom 26. August 1993 teilte die italienische Regierung der Kommission mit, da die ihr gegenüber in der Entscheidung erhobene Rüge hauptsächlich auf der Benachteiligung der Güterkraftverkehrsunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten gegenüber den italienischen Unternehmen beruhe, habe sie die Ungleichbehandlung dadurch beseitigt, daß sie den Güterkraftverkehrsunternehmen aus der Gemeinschaft mit Wirkung vom Steuerjahr 1993 eine der Steuervergütung, die den italienischen Unternehmen eingeräumt worden sei, wirtschaftlich vergleichbare Beihilfe gewährt habe. Sie fügte hinzu, daß es für die Finanzverwaltung technisch sehr schwierig und aufwendig wäre, die bereits angerechneten Steuern nachzufordern, da die Anrechnung bei Voraus- und Abschlußzahlungen für direkte Steuern sowie bei monatlichen oder vierteljährlichen Mehrwertsteuerabrechnungen habe erfolgen können.

7 In ihrer Antwort vom 24. November 1993 wies die Kommission darauf hin, daß die Entscheidung nicht nur mit einer Benachteiligung der Güterkraftverkehrsunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten gegenüber den italienischen Unternehmen begründet worden sei, sondern auch mit dem Vorliegen einer Wettbewerbsverzerrung. Die Italienische Republik sei somit, da sie die 1992 gewährte Beihilfe nicht zurückgefordert und das System der Steuervergütung - wenn auch in geänderter Form - verlängert habe, der Entscheidung nicht nachgekommen.

8 Mit Schreiben vom 13. Januar 1994 antwortete die italienische Regierung, daß die in der Entscheidung verlangte Rückforderung technisch unmöglich sei, da die Steuervergütung durch Anrechnung auf verschiedene Steuerarten habe erfolgen können und die Finanzverwaltung somit zahlreiche Einzelprüfungen bei unzähligen Erklärungen von etwa 150 000 Kraftverkehrsunternehmen und von Personen, die für die Abführung von Steuern hafteten, vornehmen müsste.

9 Im Rahmen der vorliegenden Klage macht die Kommission geltend, in der Entscheidung sei der italienischen Regierung unmißverständlich die Verpflichtung auferlegt worden, die Beihilfe

zurückzufordern; die Italienische Republik habe somit dadurch, daß sie die Rückforderung der Beihilfe unterlassen habe, gegen ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag verstossen.

10 Die Italienische Republik bestreitet nicht, daß die Rückforderungsanordnung die Folge der Unvereinbarkeitserklärung der Beihilfe ist und daß sie die im Steuerjahr 1992 angerechneten Steuern nicht nachgefordert hat. Der Folgerung der Kommission, daß sie gegen ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag verstossen habe, hält sie jedoch entgegen, daß ihr die Befolgung der Entscheidung völlig unmöglich sei.

11 Hierzu trägt sie erstens vor, die Einführung der streitigen Regelung über die Steuervergütung sei das Ergebnis schwerer Konflikte im Bereich des Güterkraftverkehrs Ende der achtziger Jahre gewesen, die erhebliche Auswirkungen auf das wirtschaftliche und soziale Leben in Italien gehabt hätten. 1990 hätten die Regierung und die Berufsverbände eine Absichtserklärung unterzeichnet, nach der sämtliche mit der Ausübung des Kraftverkehrsgewerbes verbundenen Kosten und speziell die Kosten für Dieselkraftstoff begrenzt werden sollten. Zu den aufgrund dieser Erklärung getroffenen Sofortmaßnahmen habe die Steuervergütung gehört. Die Nachforderung der angerechneten Steuern von einer Gruppe, die durch einen äusserst entschlossenen und vereinten Kampf eine - rechtmässige oder rechtswidrige - Vergünstigung erlangt habe, würde einen erneuten Konflikt von noch grösserer Sprengkraft bedeuten.

12 Die Kommission entgegnet, die Argumentation der italienischen Regierung führe im Ergebnis dazu, daß die völlige Unmöglichkeit der Rückforderung der Beihilfe schon dann als Entschuldigung angeführt werden könne, wenn die Beihilfe einem grossen Kreis von Wirtschaftsteilnehmern gewährt worden sei, die besonders kampfbereit aufträten und über ausreichende Mittel verfügten, um ihren Drohungen Nachdruck zu verleihen. Die Empfänger behielten damit den Vorteil der Beihilfe und hätten darüber hinaus einen Abschreckungserfolg erzielt, der jeden Rückforderungsversuch vereiteln würde. Eine solche Argumentation sei offensichtlich nicht hinnehmbar.

13 Hierzu ist festzustellen, daß die Gültigkeit der Entscheidung nicht in Frage gestellt wird. Die Parteien streiten jedoch darüber, ob Artikel 2 der Entscheidung, in dem die Nachforderung der angerechneten Steuern verlangt wird, eine Verpflichtung aufstellt, deren Erfuellung völlig unmöglich ist. Nach ständiger Rechtsprechung kann nämlich ein Mitgliedstaat zur Verteidigung gegen eine von der Kommission gemäß Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages erhobene Vertragsverletzungsklage nur geltend machen, daß es völlig unmöglich gewesen sei, die Entscheidung richtig durchzuführen (vgl. u. a. Urteil vom 4. April 1995 in der Rechtssache C-348/93, Kommission/Italien, Slg. 1995, I-673, Randnr. 16).

14 Diese Voraussetzung ist jedoch nicht erfüllt, wenn sich die beklagte Regierung darauf beschränkt, die Kommission über die mit der Durchführung der Entscheidung verbundenen rechtlichen, politischen oder praktischen Schwierigkeiten zu unterrichten, ohne gegenüber den betroffenen Unternehmen irgendwelche Schritte zur Rückforderung der Beihilfe zu unternehmen und ohne der Kommission andere Modalitäten zur Durchführung der Entscheidung vorzuschlagen, die es ermöglicht hätten, die Schwierigkeiten zu überwinden (vgl. Urteile vom 2. Februar 1989 in der Rechtssache 94/87, Kommission/Deutschland, Slg. 1989, 175, Randnr. 10, und vom 10. Juni 1993 in der Rechtssache C-183/91, Kommission/Griechenland, Slg. 1993, I-3131, Randnr. 20).

15 Dies ist hier der Fall. Die italienische Regierung hat offenbar keinen Versuch unternommen, die angerechneten Steuern nachzufordern. Ohne einen solchen Schritt kann die Unmöglichkeit der Durchführung der Entscheidung über die Nachforderung nicht dargetan werden.

16 Im übrigen können es zwar unüberwindliche Schwierigkeiten einem Mitgliedstaat unmöglich machen, die ihm nach dem Gemeinschaftsrecht obliegenden Verpflichtungen einzuhalten (vgl.

Urteil vom 11. Juli 1985 in der Rechtssache 101/84, Kommission/Italien, Slg. 1985, 2629, Randnr. 16); die bloße Befürchtung solcher Schwierigkeiten vermag es jedoch nicht zu rechtfertigen, daß er dessen korrekte Anwendung unterlässt (vgl. Urteile vom 7. Dezember 1995 in der Rechtssache C-52/95, Kommission/Frankreich, Slg. 1995, I-4443, Randnr. 38, und vom 9. Dezember 1997 in der Rechtssache C-265/95, Kommission/Frankreich, Slg. 1997, I-0000, Randnr. 55).

17 Die italienische Regierung beschränkt sich im vorliegenden Fall darauf, ein Wiederaufflammen des früheren Konflikts im Bereich des Güterkraftverkehrs zu unterstellen, ohne alle die gegenwärtige Situation kennzeichnenden Gesichtspunkte zu berücksichtigen, insbesondere den Umstand, daß eine Entscheidung vorliegt, deren Einhaltung sie sicherzustellen hat; ihrem Vorbringen kann daher insoweit nicht gefolgt werden.

18 Die Italienische Republik macht zweitens geltend, die Nachforderung der angerechneten Steuern sei auch technisch unmöglich. Dazu bedürfte es nämlich der abstrakten Ermittlung der (etwa 100 000) Begünstigten, der Prüfung jedes Einzelfalls über ein oder mehrere Jahre (die Jahre 1992 ff.), der Feststellung der tatsächlich in Anspruch genommenen Steuervergütung, der Aufteilung des jeweiligen Gesamtbetrags der Vergütung auf die verschiedenen Steuerarten sowie der Zusammenstellung der Unterlagen zur Stützung jeder Nachforderung und der Nachforderung selbst, wobei jede Dienststelle die örtlich und nach der Steuerart in ihre Zuständigkeit fallenden Steuern nachzufordern hätte. Es liege auf der Hand, daß ein solches Nachforderungsverfahren eine Vielzahl von Dienststellen im ganzen Land (Steuerregister, zuständige Zentralstellen, Dienststellen für direkte Steuern und für die Mehrwertsteuer) beschäftigen und eine Prüfungstätigkeit erfordern würde, die über den auf der Grundlage der Leistungsfähigkeit dieser Stellen vorgesehenen und geplanten Umfang ihrer Tätigkeit hinausginge. Die hierfür eingesetzten Mittel würden die gewöhnliche Prüfungskapazität der Dienststellen ernstlich beeinträchtigen; dies hätte nachteilige Auswirkungen auf das ordnungsgemäße Funktionieren des Steuersystems.

19 In diesem Zusammenhang wirft die Italienische Republik der Kommission vor, die mit einer Nachforderung verbundenen Schwierigkeiten dadurch verschärft zu haben, daß sie mit der Anrufung des Gerichtshofes fast zwei Jahre gewartet habe.

20 Die Kommission trägt vor, nach italienischem Steuerrecht müssten die Begünstigten in ihrer Einkommensteuererklärung in einer besonderen Tabelle die vorgenommene Berechnung und die Auswirkungen der Befreiung auf die geschuldeten Steuern angeben, und die Bezirksfinanzämter hätten die Erklärungen daraufhin zu prüfen, ob die durch die Steuervergütung begünstigten Personen die Beihilfe ordnungsgemäß verwendet hätten; somit könnten die italienischen Behörden für jeden Begünstigten den genauen Betrag der auf die Besteuerungsgrundlage angerechneten Steuervergütung, d. h. den von den Fuhrunternehmen nachzuzahlenden Betrag, ermitteln.

21 Konkret sei die Nachforderung von Steuern - die der Regelung über die Aufrechnung unterliege - für die Finanzverwaltung nicht schwieriger als die Berichtigung von Einkommensteuererklärungen nach den italienischen Rechtsvorschriften (vgl. die grundlegenden Vorschriften: mehrfach geänderte Dekrete des Präsidenten der Republik Nr. 600 vom 29. September 1973 über die gemeinsamen Bestimmungen zur Ermittlung der Einkommensteuer und Nr. 633 vom 26. Oktober 1972 zur Einführung und Regelung der Mehrwertsteuer), die spezielle Verfahren zur Erlangung der vom Steuerpflichtigen geschuldeten Beträge vorsähen, und zwar die Übersendung eines Steuerbescheids, gegebenenfalls eine zwangsweise Beitreibung und die Zusammenarbeit mit der "Guardia di finanza" (Zollbehörde).

22 Im übrigen habe die Kommission stets klar zum Ausdruck gebracht, daß die gewährte Beihilfe zurückgefordert werden müsse.

23 Hierzu ist festzustellen, daß die Nachforderung der angerechneten Steuern, auch wenn sie administrative Schwierigkeiten aufwerfen mag, nicht als technisch unmöglich angesehen werden kann.

24 Ausserdem hat der Vertreter der italienischen Regierung in der Sitzung eingeräumt, daß die Modalitäten des Systems abstrakt gesehen der Nachforderung der angerechneten Beträge nicht entgegenstehen, da die italienischen Behörden in der Lage seien, die einzelnen Fuhrunternehmen zu ermitteln, den diese betreffenden Sachverhalt durch Prüfung der abgegebenen Einkommensteuererklärungen zu rekonstruieren, die verschiedenen Steuern sowie die von ihnen abgezogenen Beträge zu bestimmen und von jedem Unternehmen den zum Ausgleich der gewährten Steuervergütung erforderlichen Betrag zu verlangen.

25 Was die dadurch entstehenden Belastungen für die Finanzverwaltung angeht, wurde die italienische Regierung spätestens durch das Schreiben der Kommission vom 15. April 1992 darüber informiert, daß das System der Steuervergütung möglicherweise mit Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages unvereinbar ist und daß sie somit die angerechneten Beträge gegebenenfalls nachfordern muß. Unter diesen Umständen anzuerkennen, daß die Nachforderung unmöglich ist, hieße, die Wirksamkeit der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über staatliche Beihilfen in Frage zu stellen; dies kann nicht hingenommen werden.

26 Nach alledem ist somit festzustellen, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag verstossen hat, daß sie der Entscheidung nicht nachgekommen ist.

Kostenentscheidung

Kosten

27 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Italienische Republik mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Tenor

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

(Sechste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Italienische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstossen, daß sie der Entscheidung 93/496/EWG der Kommission vom 9. Juni 1993 über eine staatliche Beihilfe C 32/92 (ex NN 67/92) - Italien (Steuervergütung für gewerbliche Güterkraftverkehrsunternehmen) nicht nachgekommen ist.

2. Die Italienische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.