SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS NIAL FENNELLY

vom 26. Juni 1997 *

Einleitung

1. In dieser Rechtssache geht es darum, daß Italien eine Beihilfe, die im Jahr 1992 100 000 bis 150 000 italienischen Güterkraftverkehrsunternehmen in Form einer Steueranrechnung auf der Grundlage ihres Verbrauchs an Kraft- und Schmierstoffen gewährt worden war, nicht zurückgefordert hat. Italien bestreitet nicht, daß es entgegen einer Entscheidung der Kommission vom Juni 1993 keine Schritte zur Rückforderung der Beihilfe unternommen hat. In seiner Klagebeantwortung im vorliegenden Vertragsverletzungsverfahren trägt Italien vor, daß die Beihilfe nicht zurückgefordert werden könne, weil die betroffenen Lastwagenfahrer mit einem Streik antworten würden, der zu einer sozialen Krise und zur Untergrabung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung führen würde, und weil die Feststellung der Höhe der Steueranrechnung, die einer so großen Zahl von Unternehmen in bezug auf verschiedene Steuern und Besteuerungszeiträume zugute gekommen sei, technische Schwierigkeiten bereiten würde.

Rechtlicher und tatsächlicher Hintergrund

2. Die in Italien auf Dieselkraftstoff erhobenen Verbrauchsteuern gehören zu den höchsten in der Gemeinschaft. Schwierigkeiten im Güterkraftverkehrssektor führten im Jahr 1990 zu einem einwöchigen Transportstreik, der schwere Störungen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens des Landes zur Folge hatte. Am 19. April 1990 traf die italienische Regierung mit den einschlägigen Wirtschaftsverbänden eine Vereinbarung über die Beilegung des Konflikts, in der sie sich verpflichtete, die Kosten, die sich nachteilig auf die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors auswirkten, zu verringern und insbesondere eine Steueranrechnung zur Senkung des tatsächlichen Preises von Dieselkraftstoff einzuführen. Am 28. Januar 1992 führte die italienische Regierung durch ein Ministerialdekret (im folgenden: Dekret von 1992) [1] für das Steuerjahr 1992 eine Steueranrechnung zugunsten der italienischen gewerblichen Güterkraftverkehrsunternehmen ein. Solche Unternehmen konnten eine Anrechnung auf die Einkommensteuer, die sie als natürliche oder juristische Personen zu entrichten hatten, auf die Gemeindesteuer, auf die Mehrwertsteuer oder auf Steuern, die sie im Wege des Quellenabzugs von den Einkünften von Arbeitnehmern oder Selbständigen einzubehalten und abzuführen hatten, in Anspruch nehmen. Der Umfang der Steueranrechnung basierte auf der Differenz zwischen dem in Italien verlangten Preis für die von solchen Güterkraftverkehrsunternehmen benötigten Kraft- und Schmierstoffe und dem Durchschnittspreis in den anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, wobei durch Bezugnahme auf die durchschnittliche jährliche Fahrleistung und den Jahresdurchschnittsverbrauch der Fahrzeuge, die nach dem zulässigen Gesamtgewicht in vier verschiedene Klassen eingeteilt wurden,

* Originalsprache: Englisch.

1 — GURI Nr. 25 vom 31. Januar 1992, S. 17. Dieses Dekret wurde durch Ministerialdekrete vom 7. März 1992 und 16. Januar 1993 geändert.

Höchstgrenzen festgelegt wurden. Die Steueranrechnung konnte während des Steuerjahres 1992 bei den halbjährlichen Abschlagszahlungen und den endgültigen Abrechnungen bezüglich der direkten Steuern, bei der Abgabe der monatlichen und vierteljährlichen Mehrwertsteuererklärungen und bei der Abgabe der monatlichen Erklärungen über die im Wege des Quellenabzugs abgeführten Steuern vorgenommen werden. Der Bevollmächtigte der Italienischen Republik hat in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, daß eine am Ende des Steuerjahres 1992 noch nicht in Anspruch genommene Steueranrechnung auf das folgende Jahr oder die folgenden Jahre habe übertragen werden können, sofern die Voraussetzungen für die Steueranrechnung vor dem Zeitpunkt des Erlasses der Kommissionsentscheidung durch die endgültige Erklärung des Steuerzahlers im Mai 1993 nachgewiesen worden seien; doch seien die in späteren Jahren geltend gemachten Beträge vermutlich geringfügig. Auf eine schriftliche Frage des Gerichtshofes zur Durchführung der Anrechnungsregelung hat Italien dargelegt, daß der Anspruchsberechtigte in einem durch ein Ministerialdekret [2] vorgeschriebenen Ad-hoc-Steuererklärungsformular Nachweise bezüglich der Höhe der geltend gemachten Anrechnung habe erbringen müssen; in diesem Formular habe er auch angeben müssen, in welcher Weise dieses Recht in dem betreffenden Steuerjahr ausgeübt worden sei.

3. Am 15. April 1992 richtete die Kommission ein Schreiben an die italienische Regierung, in dem sie um nähere Informationen über das Dekret von 1992 bat und ausführte, daß die Anrechnungsregelung ihrer Auffassung nach unter Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (im folgenden: Vertrag) falle [3]. Da die Kommission die Antwort der italienischen Regierung vom 4. August 1992 nicht als zufriedenstellend ansah, teilte sie der Regierung mit Schreiben vom 26. Oktober 1992 mit, daß sie beschlossen habe, das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages einzuleiten; außerdem forderte die Kommission die italienische Regierung in diesem Schreiben auf, die erbetenen näheren Informationen und ihre Bemerkungen zu übermitteln [4]. Auf dieses Schreiben ging keine Antwort ein, und die Kommission erließ die Entscheidung 93/496/EWG vom 9. Juni 1993 über eine staatliche Beihilfe C 32/92 (ex NN 67/92) — Italien (Steueranrechnung für gewerbliche Güterkraftverkehrsunternehmen) (im folgenden: Entscheidung) [5], die der italienischen Regierung mit Schreiben vom 16. Juni 1993 bekanntgegeben wurde.

4. Die Artikel 1 bis 3 der Entscheidung lauten folgendermaßen:

„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.

2 — Ministerialdekret vom 26. Juli 1990 (GURI Nr. 175 vom 28. Juli 1990).

3 — Ein Mahnschreiben wurde am 6. Mai 1992 übersandt.

4 — Ein Mahnschreiben wurde am 12. Februar 1993 übersandt.

5 — ABl. L 233, S. 10.

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. In der Zwischenzeit hatte die italienische Regierung die Anwendung der Anrechnungsregelung auf das Steuerjahr 1993, aber auch — bezüglich des im italienischen Gebiet verbrauchten Dieselkraftstoffs — auf nichtitalienische Güterkraftverkehrsunternehmen erstreckt [6]. In einem Schreiben an die Kommission vom 26. August 1993 trug die italienische Regierung vor, daß durch diese Ausweitung jeder Rechtswidrigkeitsgrund beseitigt worden sei; auch wäre die Rückforderung der angerechneten Beträge in technischer Hinsicht für die Steuerbehörden extrem schwierig und belastend, weil der Zeitpunkt, die Häufigkeit und die Art und Weise der Durchführung der Abzüge je nach den Steuern, bei denen die einzelnen Unternehmen die Anrechnung in Anspruch genommen hätten, unterschiedlich gewesen seien. Die italienische Regierung ergriff jedoch keine Maßnahmen, um die Entscheidung anzufechten.

6. In ihrer Antwort vom 24. November 1993 führte die Kommission aus, daß die Wettbewerbsverzerrung, die sie in der Entscheidung festgestellt habe, ihrer Auffassung nach durch die Änderung der Anrechnungsregelung nicht beseitigt worden sei [7]; weiter wies sie darauf hin, daß die italienische Regierung noch keine Schritte unternommen habe, um die gemäß dem Dekret von 1992 gewährte Beihilfe zurückzufordern. Die italienische Regierung verteidigte die geänderte Anrechnungsregelung in ihrer Antwort vom 21. Dezember 1993 [8], nahm jedoch nicht auf die Entscheidung Bezug. In einem nachfolgenden Schreiben vom 13. Januar 1994 führte die italienische Regierung aus, daß es sich bei weiterer Prüfung als technisch unmöglich erwiesen habe, der Entscheidung nachzukommen und die gemäß dem Dekret von 1992 gewährte Beihilfe zurückzufordern, weil dies die Prüfung einer Unmenge von Erklärungen zur Folge hätte, die von etwa 150 000 verschiedenen Güterkraftverkehrsunternehmen in bezug auf eine Reihe

6 — Decreto-legge Nr. 19 vom 26. Januar 1993 (GURI Nr. 21 vom 27. Januar 1993), das durch das Decreto-legge Nr. 82 vom 29. März 1993 (GURI Nr. 73 vom 29. März 1993) verlängert und durch das Gesetz Nr. 162 vom 27. Mai 1993 (GURI Nr. 123 vom 28. Mai 1993) verlängert und geändert wurde. Die Anrechnungsregelung wurde später auf die nachfolgenden Steuerjahre erstreckt.

7 — Die Kommission hatte bereits in einem Schreiben vom 5. Juli 1993 um Informationen über die geänderte Anrechnungsregelung gebeten.

8 — Die Kommission bat die italienische Regierung mit Schreiben vom 4. Dezember 1995, die geänderte Anrechnungsregelung auszusetzen. Die Regelung wurde durch die Entscheidung 97/270/EG der Kommission vom 22. Oktober 1996 über die von Italien eingeführte Steueranrechnung im gewerblichen Güterkraftverkehr (C 45/95 ex NN 48/95) (ABl. 1997, L 106, S. 22) für rechtswidrig erklärt. Diese Entscheidung ist jetzt Gegenstand einer von Italien erhobenen Nichtigkeitsklage (Rechtssache C-6/97).

verschiedener Steuern abgegeben worden seien [9]. Es ist darauf hinzuweisen, daß die italienische Regierung weder in diesem Schreiben noch zu irgendeinem anderen Zeitpunkt vor der Einleitung dieses Verfahrens vorgetragen hat, daß ein Versuch, die angerechneten Beträge zurückzufordern, zu nicht hinnehmbaren Störungen des sozialen Lebens führen würde.

7. Am 18. August 1995 hat die Kommission beim Gerichtshof eine Klage gemäß Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages mit dem Antrag erhoben, festzustellen, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat, indem sie nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um der Entscheidung nachzukommen, und zwar insbesondere, indem sie es unterlassen hat, die gemäß dem Dekret von 1992 in Form einer Anrechnung auf die Einkommen-, Gemeinde- oder Mehrwertsteuer gewährte Beihilfe mit Wirkung vom Steuerjahr 1992 zurückzufordern; außerdem hat die Kommission beantragt, der Italienischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Parteivorbringen

8. Die Kommission und die Italienische Republik haben vor dem Gerichtshof schriftliche und mündliche Erklärungen abgegeben.

9. Die Kommission führt aus, daß die Mitgliedstaaten Hindernisse in ihrer internen Rechtsordnung nicht als Entschuldigung für die Nichterfüllung ihrer gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen geltend machen könnten [10] und daß sich die Nichtdurchführung der Entscheidung durch die italienische Regierung nur im Fall einer absoluten Unmöglichkeit rechtfertigen ließe [11]. Stoße ein Mitgliedstaat bei der Durchführung einer von der Kommission auf dem Gebiet staatlicher Beihilfen erlassenen Entscheidung auf unvorhergesehene Schwierigkeiten, so habe er die Angelegenheit der Kommission vorzulegen, damit sie bei der Behandlung des Problems redlich zusammenwirken könnten, wie dies Artikel 5 des Vertrages vorschreibe [12]. Die italienische Regierung habe in ihrem Schriftverkehr mit der Kommission ihre Schwierigkeiten dargelegt, aber sie habe weder versucht, die Beihilfe zurückzufordern, noch habe sie der Kommission irgendwelche Maßnahmen als Alternative vorgeschlagen.

10. Italien räumt ein, daß es die Gültigkeit der Entscheidung jetzt nicht in Frage stellen könne. Es trägt jedoch vor, daß es in seinen Schreiben an die Kommission vom 26. August 1993 und 13. Januar 1994 auf seine Schwierigkeiten bei der Durchführung der Entscheidung hingewiesen habe und daß es die Angelegenheit nach diesen Schreiben als abgeschlossen angesehen habe, da keine weitere Mitteilung von der Kommission eingegangen sei. Italien beruft sich auf die vor dem Beginn dieses Verfahrens verstrichene Zeit, und zwar nicht in erster Linie mit dem

9 — In seiner Klagebeantwortung im vorliegenden Verfahren schätzt Italien die Zahl der betroffenen Unternehmen auf mehr als 100 000.

10 — Urteil des Gerichtshofes vom 20. September 1990 in der Rechtssache C-5/89 (Kommission/Deutschland, Slg. 1990, I-3437, Randnr. 18).

11 — Urteile des Gerichtshofes vom 15. Januar 1986 in der Rechtssache 52/84 (Kommission/Belgien, Slg. 1986, 89, Randnr. 14), vom 2. Februar 1989 in der Rechtssache 94/87 (Kommission/Deutschland, Slg. 1989, 175, Randnr. 8) und vom 10. Juni 1993 in der Rechtssache C-183/91 (Kommission/Griechenland, Slg. 1993, I-3131, Randnr. 10).

12 — Urteile des Gerichtshofes in der Rechtssache 52/84 (a. a. O., Randnr. 16), in der Rechtssache 94/87 (a. a. O., Randnr. 9) und in der Rechtssache C-183/91 (a. a. O., Randnr. 19).

Ziel, die Zulässigkeit der Klage in Frage zu stellen, sondern um darzulegen, daß die von der Kommission verursachte Verzögerung die Schwierigkeiten bei der Rückforderung der Beihilfe noch vergrößere. Italien trägt vor, daß es nicht möglich sei, die in Rede stehende Beihilfe zurückzufordern, erstens weil die Steueranrechnung eine Antwort auf eine schwere soziale Krise gewesen sei und jeder Versuch der Rückforderung zu neuerlichen Streiks und Störungen durch einen sehr militanten Wirtschaftssektor führen würde, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung untergraben würden und nur mit einer Niederlage für den Staat enden könnten, und zweitens weil die Zahl der betroffenen Steuerzahler und die Verschiedenheit der Steuern, Besteuerungszeiträume und Untergliederungen der Finanzverwaltung, auf die sich die Abzüge hätten verteilen können, unannehmbare Belastungen zur Folge hätten, wenn man die Rückforderung der Beihilfe, die auf jeden Fall nur zum Teil erfolgen könnte, in Angriff nehmen würde. Auf eine schriftliche Frage des Gerichtshofes zu den Rückforderungsverfahren hat Italien erklärt, daß die Rückforderung eine große Zahl verschiedener Finanzämter in seinem gesamten Staatsgebiet betreffen würde, weil nach dem geltenden Recht jeder Zweig der Finanzverwaltung, die geographisch und funktional gegliedert sei, die Steuern zurückzufordern habe, für die er zuständig sei. Der Bevollmächtigte der Italienischen Republik hat in der mündlichen Verhandlung vorgetragen, daß die Rückforderung als objektiv unmöglich zu betrachten sei, wenn sie weder vernünftigerweise noch relativ möglich sei, so daß Handlungen mit schwerwiegenden negativen Auswirkungen als tatsächlich unmöglich angesehen würden. Italien erklärt, daß es bereit sei, einen Kompromiß mit der Kommission zu schließen, obwohl es behauptet, daß auch alternative Strategien zur teilweisen Rückforderung der Beihilfe, z. B. durch Teilzahlungen, nicht praktikabel wären.

11. Die Kommission führt aus, daß das auf die öffentliche Sicherheit und Ordnung gestützte Vorbringen Italiens zur Folge hätte, daß es ein Gesetz für die Starken und ein anderes für die Schwachen gebe, und daß die Schwierigkeiten Italiens nicht unvorhersehbar gewesen seien, weil die Beihilfe gerade zu dem Zweck eingeführt worden sei, die Art von sozialer Krise zu lindern, die nach dem jetzigen Vorbringen Italiens durch den Versuch der Rückforderung ausgelöst würde. Außerdem habe Italien im Jahr 1993, als dies möglicherweise leichter gewesen sei, keinen Versuch der Rückforderung unternommen. Angesichts der Größe der italienischen Finanzverwaltung sieht die Kommission die von Italien geltend gemachten technischen Hindernisse für die Rückforderung als nicht so belastend an, daß das Kriterium der absoluten Unmöglichkeit erfüllt wäre. Die Kommission nimmt es hin, daß die Rückforderung möglicherweise nicht „bis zur letzten Lira" durchgeführt werden könne; sie wird aber von Italien in dieser Hinsicht aufgefordert, näher darzulegen, mit welchen Maßnahmen oder welchem Grad der Rückforderung sie einverstanden wäre. Die Kommission trägt vor, daß ihre Haltung zur Notwendigkeit der Rückforderung der rechtswidrigen Beihilfe unabhängig vom Zeitablauf immer eindeutig gewesen sei und daß sie u. a. vorgeschlagen habe, eine Arbeitsgruppe im Finanzministerium zu errichten, um Italiens Bereitschaft zur Durchführung der Entscheidung zu demonstrieren. Außerdem hat die Kommission auf eine schriftliche Frage des Gerichtshofes ausgeführt, daß die Rückforderung durch den Rückgriff auf die Sondertabelle erleichtert würde, die den Umfang und die Art und Weise der Nutzung der Steueranrechnung betreffe und in der jährlichen Steuererklärung jedes Steuerzahlers enthalten sein müsse [13].

13 — Siehe Ministerialdekret vom 26. Juli 1990 (zitiert in Fußnote 2).

Analyse

12. Es besteht Einigkeit darüber, daß die Gültigkeit der Entscheidung in diesem Verfahren nicht bestritten werden kann, da sie nicht innerhalb der Frist des Artikels 173 des Vertrages angefochten wurde. Kommt ein Mitgliedstaat seiner Verpflichtung, eine zu Unrecht gewährte staatliche Beihilfe zurückzufordern, nicht nach, so läßt sich dies nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes nur im Fall einer absoluten Unmöglichkeit rechtfertigen [14]. Ferner hat die Rückforderung einer zu Unrecht gewährten Beihilfe grundsätzlich nach dem einschlägigen nationalen Verfahrensrecht zu erfolgen, doch darf dessen Anwendung die gemeinschaftsrechtlich vorgeschriebene Rückforderung nicht praktisch unmöglich machen [15]. Bevor ich auf die besonderen Gründe eingehe, auf die Italien sein Vorbringen stützt, daß es nicht möglich sei, der Entscheidung nachzukommen, werde ich mich zunächst allgemein mit der Prüfung der absoluten Unmöglichkeit befassen.

13. Bei der Prüfung der absoluten Unmöglichkeit sind eine Reihe von Bedingungen zu beachten, wie sie im spezifischen Kontext der Rückforderung rechtswidriger staatlicher Beihilfen formuliert wurden. Ein Mitgliedstaat, der *„bei der Durchführung einer solchen Entscheidung* auf unvorhergesehene und unvorhersehbare Schwierigkeiten stößt oder sich über Folgen, die von der Kommission nicht beabsichtigt sind, klar wird", hat diese Probleme der Kommission zur Beurteilung vorzulegen und kann dabei geeignete Änderungen der fraglichen Entscheidung vorschlagen [16]. Der Gerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung das Vorbringen von Mitgliedstaaten, daß eine absolute Unmöglichkeit gegeben sei, zurückgewiesen, wenn sich diese Mitgliedstaaten „darauf beschränkt[en], der Kommission die mit der Durchführung der Entscheidung verbundenen politischen und rechtlichen Schwierigkeiten mitzuteilen, ohne irgendwelche Schritte gegenüber dem betroffenen Unternehmen zu unternehmen, um die Beihilfe zurückzufordern, und ohne der Kommission Modalitäten der Durchführung der Entscheidung vorzuschlagen, die es ermöglicht hätten, die fraglichen Schwierigkeiten zu überwinden" [17]. Eine absolute Unmöglichkeit kann deshalb nicht bloß vermutet werden, sondern sie muß anhand des Fehlschlagens ernsthafter Versuche zur Rückforderung der rechtswidrigen Beihilfe nachgewiesen werden, und mit ihr muß eine Zusammenarbeit mit der Kommission gemäß Artikel 5 des Vertrages einhergehen, mit der die aufgetretenen Schwierigkeiten überwunden werden sollen.

14. Die Rechtfertigung der Nichterfüllung gemeinschaftsrechtlicher Verpflichtungen aufgrund einer absoluten Unmöglichkeit schließt nach ihrem Wortlaut jeden Grad von Relativismus aus und ist mit dem Vorbringen der Italienischen Republik nicht vereinbar. So ist in der Rechtsprechung zwischen der absoluten Unmöglichkeit und dem weiteren Begriff der höheren Gewalt unterschieden worden, der Umstände umfaßt, die trotz aller aufgewandten Sorgfalt nur um den Preis

14 — Urteile des Gerichtshofes in der Rechtssache 52/84 (Kommission/Belgien, a. a. O., Randnr. 14), in der Rechtssache 94/87 (Kommission/Deutschland, a. a. O., Randnr. 8) und in der Rechtssache C-183/91 (Kommission/Griechenland, a. a. O., Randnr. 10).

15 — Urteile des Gerichtshofes vom 21. März 1990 in der Rechtssache C-142/87 (Belgien/Kommission, Slg. 1990, I-959, Randnr. 61), in der Rechtssache C-5/89 (Kommission/Deutschland, a. a. O., Randnr. 12) und vom 20. März 1997 in der Rechtssache C-24/95 (Alcan Deutschland, Slg. 1997, I-1591, Randnr. 24).

16 — Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 52/84 (Kommission/Belgien, a. a. O., Randnr. 16; Hervorhebung von mir).

17 — Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 94/87 (Kommission/Deutschland, a. a. O., Randnr. 10); siehe auch die praktisch gleichlautenden Ausführungen des Gerichtshofes im Urteil in der Rechtssache C-183/91 (Kommission/Griechenland, a. a. O., Randnr. 20).

unverhältnismäßiger Opfer vermeidbar gewesen wären [18]. Selbst wenn bei der Prüfung der absoluten Unmöglichkeit in Fällen, in denen zwischen Zweck und Mitteln ein ganz krasses Mißverhältnis besteht, insoweit eine gewisse Abwägung gestattet sein sollte, stellt die Bedingung, daß bei der Behandlung vorhersehbarer Schwierigkeiten mit gebührender Sorgfalt vorgegangen wurde, einen augenscheinlichen Schutz vor jedem Versuch des Mißbrauchs dar.

15. Ich werde jetzt Italiens Vorbringen, daß es absolut unmöglich sei, der Rückforderungsbestimmung der Entscheidung nachzukommen, und die beiden geltend gemachten spezifischen Gründe prüfen, nämlich die Probleme bezüglich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und die technischen Probleme, die sich bei jedem Versuch der Rückforderung der rechtswidrigen Beihilfe stellen würden. Ich bin aus einer Reihe von Gründen von den Argumenten der Italienischen Republik nicht überzeugt.

16. Erstens hat Italien keinerlei Versuche zur Rückforderung der Beihilfe unternommen. Tatsächlich hat es die rechtswidrige Beihilfe zumindest in gewissem Umfang weitergewährt, indem es selbst nach dem Zeitpunkt des Erlasses der Entscheidung vom Juni 1993 gestattet hat, daß nicht genutzte Anrechnungsbeträge aus dem Jahr 1992 übertragen und in den nachfolgenden Steuerjahren von der Steuer abgezogen werden.

18 — Urteil des Gerichtshofes vom 17. Dezember 1970 in der Rechtssache 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft, Slg. 1970, 1125, Randnr. 23); siehe auch Urteile des Gerichtshofes vom 27. Oktober 1987 in der Rechtssache 109/86 (Theodorakis, Slg. 1987, 4319, Randnr. 7) und vom 15. Dezember 1994 in der Rechtssache C-136/93 (Transafrika, Slg. 1994, I-5757, Randnr. 14); vgl. jedoch Urteil des Gerichtshofes vom 1. Oktober 1985 in der Rechtssache 125/83 (OBEA, Slg. 1985, 3039, Randnr. 28).

Zwar hat Italien von Anfang an auf die technischen Schwierigkeiten hingewiesen, die es bei der Durchführung der Entscheidung erwartete, doch hat es keine Vorschläge zu der Frage gemacht, wie diese Schwierigkeiten überwunden werden könnten oder wie die Rückforderung ganz oder zum Teil bewirkt werden könnte. Außerdem hat Italien vor dem Beginn dieses Verfahrens keine Probleme bezüglich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erwähnt. Italien hat deshalb die oben in Nummer 13 dargestellten Bedingungen nicht erfüllt.

17. Zweitens waren die Probleme, die sich nach den jetzt von Italien geäußerten Erwartungen ergäben, wenn es die Rückforderung der rechtswidrigen Beihilfe betreiben würde, völlig vorhersehbar. Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages bestimmt, daß die Kommission über beabsichtigte Beihilfen zu unterrichten ist und daß die beabsichtigten Maßnahmen, außer wenn die Kommission keine Einwendungen erhebt, nicht durchgeführt werden dürfen, bevor das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages zu einer abschließenden Entscheidung geführt hat. Italien hatte zwischen dem Abschluß der Vereinbarung vom 19. April 1990 und ihrer Durchführung durch das Dekret von 1992 in reichlichem Maße Gelegenheit, die Beihilfe anzumelden. Jedenfalls war Italien ab 15. April 1992, als die Kommission Italien erstmals über ihre Auffassung informierte, daß die Anrechnungsregelung eine staatliche Beihilfe darstelle, oder spätestens ab 26. Oktober 1992, als die Kommission mitteilte, daß sie beschlossen habe, das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages einzuleiten, förmlich darüber unterrichtet, daß die Anrechnungen nicht vorgenommen werden durften und daß es alle tatsächlich

angerechneten Beträge möglicherweise zurückfordern muß. Dennoch hat es die Güterkraftverkehrsunternehmen über diese Möglichkeit nicht unterrichtet und die Beihilferegelung weiterhin durchgeführt. Angesichts der Umstände, die Anlaß zu der Regelung gaben, hätte Italien wissen müssen, ob der Versuch der Rückforderung der Beihilfe zu einer Wiederbelebung militanter Verhaltensweisen und Streiks oder zu anderen Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung führen könnte. Außerdem hätte Italien aufgrund der Art der Durchführung der Beihilferegelung vorhersehen können, daß die Rückforderung der Beihilfe zu administrativen Belastungen führen würde. Diese Belastungen gehen nicht auf eine externe Ursache zurück, sondern auf Italiens eigene Entscheidungen über die Art und Weise der Beihilfeverwaltung und die Organisation seiner Finanzverwaltung.

18. Drittens können, ganz abgesehen davon, daß Italien die allgemeinen Bedingungen für eine Rechtfertigung aufgrund einer absoluten Unmöglichkeit nicht erfüllt, die beiden spezifischen Gründe, die es geltend gemacht hat, nicht akzeptiert werden.

19. Der Gerichtshof akzeptiert es, daß *konkrete* Hindernisse, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung betreffen, unter extremen Umständen die Erfüllung gemeinschaftsrechtlicher Verpflichtungen verhindern können, doch kann dies nur zeitweilig gestattet werden, bis die Voraussetzungen für eine normale Verwaltungstätigkeit wiederhergestellt sind [19]. Auf dem Gebiet der Kontrolle der Fischereitätigkeit hat der Gerichtshof jedoch ausgeführt, daß die einheitliche Durchführung der gemeinsamen Fischereipolitik unterlaufen würde, „wenn die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats die Verfolgung der Verantwortlichen für ... Verstöße systematisch unterließen" [20]. Zu dem Vorbringen Frankreichs, daß es gezwungen gewesen sei, von der Verfolgung der für die Verstöße gegen die Quotenregelung Verantwortlichen abzusehen, weil das sozioökonomische Klima so belastet gewesen sei, daß erhebliche, zur Hervorrufung schwerwiegender wirtschaftlicher Störungen geeignete Unruhen zu befürchten gewesen seien, hat der Gerichtshof festgestellt, daß die *„bloße Befürchtung* interner Schwierigkeiten ... es ... nicht zu rechtfertigen [vermag], von der Durchführung der in Frage stehenden Regelung abzusehen" [21]. Wie ich in meinen Schlußanträgen in dieser Rechtssache festgestellt habe, folgt aus den durch die Artikel 5 und 189 des Vertrages auferlegten Verpflichtungen, daß die Mitgliedstaaten dort, wo sie mit der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts speziell betraut sind, ihre gesamte öffentliche Verwaltung erforderlichenfalls einschließlich der Polizei einsetzen müssen, um die Erfüllung ihrer Verpflichtungen zu gewährleisten [22]. Diese Überlegungen lassen sich ohne Einschränkungen auf die vorliegende Rechtssache übertragen. Die bloße Aussicht, daß es zu Problemen bezüglich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung kommen könnte, kann es Italien nicht gestatten, sich seiner Verpflichtung zur Rückforderung der rechtswidrigen Beihilfe zu entziehen.

19 — Vgl. z. B. Urteil vom 11. Juli 1985 in der Rechtssache 101/84 (Kommission/Italien, Slg. 1985, 2629), in dem der Gerichtshof angenommen hat, daß ein Bombenanschlag auf ein Datenverarbeitungszentrum eine Rechtfertigung dafür bilden konnte, daß Italien entgegen den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen bestimmte statistische Daten nicht erhoben hat; doch galt dies nach Auffassung des Gerichtshofes nur für die begrenzte Zeit, die eine sorgfältig arbeitende Verwaltung benötigt hätte, um die Einrichtung zu ersetzen und neue Daten zu sammeln und zu verarbeiten.

20 — Urteil vom 7. Dezember 1995 in der Rechtssache C-52/95 (Kommission/Frankreich, Slg. 1995, I-4443, Randnr. 35).

21 — Urteil in der Rechtssache C-52/95 (Kommission/Frankreich, a. a. O., Randnrn. 37 und 38; Hervorhebung von mir).

22 — Nrn. 31 und 32 meiner Schlußanträge in der erwähnten Rechtssache C-52/95 (Kommission/Frankreich).

20. Das Vorbringen Italiens zur technischen Schwierigkeit der Rückforderung der Beihilfe kann ebensowenig akzeptiert werden. Die Rechtssache Kommission/Griechenland [23] betraf ebenfalls die Verpflichtung, eine in Form einer Steuerbefreiung gewährte rechtswidrige Beihilfe zurückzufordern. Griechenland machte geltend, wegen der finanziellen Geringfügigkeit der Befreiung, der administrativen Schwierigkeiten der Unterscheidung zwischen den verschiedenen Tätigkeiten der Empfänger und der unverhältnismäßig hohen Kosten von Rückforderungsmaßnahmen sei die Eintreibung der Steuer unwirtschaftlich und unvernünftig [24]. Der Gerichtshof hat sich in Anbetracht des Umstands, daß die Rückforderung nicht versucht worden war und daß der Kommission keine alternativen Durchführungsmodalitäten vorgeschlagen worden waren, nicht der Auffassung angeschlossen, daß diese Hindernisse eine absolute Unmöglichkeit begründeten [25]. Meiner Auffassung nach sollte der Gerichtshof in dieser Rechtssache zu dem gleichen Ergebnis gelangen [26].

21. Der Bevollmächtigte der Italienischen Republik hat in der mündlichen Verhandlung eingeräumt, daß die Rückforderung auf der Grundlage der Angaben in der vorgeschriebenen jährlichen Steuererklärung, wie er es ausdrückte, theoretisch möglich wäre. Er hat jedoch vorgetragen, daß die Rückforderung wegen der großen Zahl von Beihilfeempfängern und wegen der Aufteilung der Rückforderungskompetenz zwischen den einzelnen Zweigen der Finanzverwaltung, die für verschiedene geographische Gebiete und verschiedene Steuern zuständig seien, zu unangemessenen Belastungen führen würde. Meiner Auffassung nach gibt es jedoch in Anbetracht der automatisierten Führung der Steuerakten nichts, was das Rückforderungsproblem, mit dem Italien konfrontiert ist, von dem Routinebedürfnis nach Kontrolle der Unmenge von Steuerschulden, -ansprüchen und -freibeträgen unterscheiden würde, die Merkmal des Steuerapparates eines modernen Staates sind. Jedenfalls gestattet es der Begriff der absoluten Unmöglichkeit, wie bereits ausgeführt, entgegen dem Vorbringen Italiens zur Prüfung einer vernünftigen und relativen Möglichkeit nicht, daß bei der Beendigung einer rechtswidrigen Verzerrung von Wettbewerbsbedingungen, außer vielleicht unter ganz extremen Umständen, irgendeine Bewertung der Verhältnismäßigkeit von Zweck und Mitteln vorgenommen wird. Außerdem ist, soweit sich aus den Rückforderungsverfahren Italiens technische Probleme ergeben, zu bedenken, daß nationale Verfahren nicht so angewandt werden dürfen, daß die Rückforderung praktisch unmöglich wird.

22. Somit hat die Italienische Republik keine Entschuldigung dafür, daß sie es unterlassen hat, die Ressourcen ihrer Finanzverwaltung und erforderlichenfalls Polizeikräfte einzusetzen, um die Hindernisse, die sie hätte vorhersehen müssen und die sie zum Teil selbst geschaffen hat, zu überwinden und die rechtswidrige Beihilfe gemäß der Entscheidung zurückzufordern. Folglich hat die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen.

23 — Rechtssache C-183/91 (a. a. O.).

24 — Urteil in der Rechtssache C-183/91 (a. a. O., Randnr. 12).

25 — Urteil in der Rechtssache C-183/91 (a. a. O., Randnrn. 19 und 20).

26 — Ferner ist darauf hinzuweisen, daß der Gerichtshof in der Rechtssache 101/84 (Kommission/Italien, a. a. O.) und in der Rechtssache 145/85 (Denkavit, Slg. 1987, 565) in einem anderen Zusammenhang Rechtfertigungsargumente zurückgewiesen hat, die auf einen Mangel an Personal und die Überlastung des mit bestimmten Arbeiten betrauten Computerzentrums gestützt worden waren.

Ergebnis

23. Ich schlage dem Gerichtshof deshalb vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Die Italienische Republik hat gegen ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft verstoßen, indem sie der Entscheidung 93/496/EWG der Kommission vom 9. Juni 1993 über eine staatliche Beihilfe C 32/92 (ex NN 67/92) — Italien (Steueranrechnung für gewerbliche Güterkraftverkehrsunternehmen) nicht nachgekommen ist.

2. Die Italienische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.