URTEIL DES GERICHTSHOFES
30. Juni 1992 *

In der Rechtssache C-47/91

Italienische Republik, vertreten durch Luigi Ferrari Bravo, Leiter des Servizio del contenzioso diplomatico des Außenministeriums, als Bevollmächtigten, Beistand: Avvocato dello Stato P. G. Ferri als Bevollmächtigter, Zustellungsanschrift: Italienische Botschaft, 5, rue Marie-Adélaïde, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Hauptrechtsberater A. Abate als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Roberto Hayder, Vertreter des Juristischen Dienstes, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung des Schreibens vom 23. November 1990, mit dem die Kommission der Europäischen Gemeinschaften der italienischen Regierung ihre Entscheidung mitteilte, gegen die Entscheidung der italienischen Behörden vom 12. April 1990 über die Gewährung von Beihilfen an die Firma Italgrani das in Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag vorgesehene Verfahren einzuleiten,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten O. Due, der Kammerpräsidenten R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, P. J. G. Kapteyn, der Richter G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco, M. Zuleeg und J. L. Murray,

* Verfahrenssprache: Italienisch.

Generalanwalt: W. Van Gerven
Kanzler: J. A. Pompe, Hilfskanzler

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 4. Februar 1992,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 18. März 1992,

folgendes

Urteil

1 Die Italienische Republik hat mit Klageschrift, die am 31. Januar 1991 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag beantragt, die Entscheidung der Kommission, das in Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag vorgesehene Verfahren einzuleiten, die ihr mit Schreiben vom 23. November 1990 mitgeteilt wurde, für nichtig zu erklären.

2 Aus den Akten ergibt sich, daß durch das italienische Gesetz Nr. 64/86 vom 1. März 1986 betreffend außerordentliche Unterstützungen zugunsten des Mezzogiorno für einen Zeitraum von neun Jahren eine allgemeine Beihilferegelung zugunsten des Mezzogiornogebiets geschaffen wurde. Diese Regelung wurde gemäß Artikel 93 Absatz 3 EWG-Vertrag der Kommission vorgelegt, die sie — zumindest die Bestimmungen, aufgrund deren der Firma Italgrani anschließend Beihilfen gewährt wurden — in ihrer Entscheidung 88/318/EWG vom 2. März 1988 zu dem Gesetz Nr. 64/86 vom 1. März 1986 betreffend eine Beihilfe zugunsten des Mezzogiorno (ABl. L 143, S. 37; im folgenden: Entscheidung über die Genehmigung der allgemeinen italienischen Regelung) genehmigte. Durch Artikel 9 dieser Entscheidung wurde der italienischen Republik jedoch vorgeschrieben, die von den Gemeinschaftsorganen erlassenen Vorschriften und Verordnungen auf dem Gebiet der Koordinierung der verschiedenen Beihilfen in den Bereichen der Industrie, Landwirtschaft und Fischerei einzuhalten.

3 Im Anschluß an diese Entscheidung gewährten die italienischen Behörden dem Getreideverarbeitungsunternehmen Italgrani mit Sitz in Neapel individuelle Beihilfen. Diese Beihilfen waren Gegenstand eines „Programmvertrags" im Sinne des Gesetzes Nr. 64/86 vom 1. März 1986, der zwischen dem Minister für Interventionen im Mezzogiorno und der Firma Italgrani geschlossen und am 12. April 1990 durch das Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale (Interministerieller Ausschuß zur Koordinierung der Industriepolitik; im folgenden: CIPI) genehmigt wurde.

4 Dieser Vertrag, der ein integriertes Produktionsprogramm unter Verwertung von Getreide, Obst, Sojabohnen und Zuckerrüben zum Gegenstand hatte, bestand aus mehreren Teilen: der Errichtung von Industrieanlagen und Forschungszentren, der Verwirklichung von Forschungsvorhaben sowie der Ausbildung von Arbeitskräften der Industrie. Je nach dem angesprochenen Bereich waren unterschiedliche Interventionsformen vorgesehen: Kapitalzuschüsse, Zinsvergütungen oder Finanzierungen zu ermäßigten Sätzen. Die zugunsten der Italgrani vorgesehenen Beihilfen hatten eine Gesamthöhe von 522,3 Milliarden LIT und waren zur Finanzierung von Investitionen in einer Höhe von 964,5 Milliarden LIT bestimmt.

5 Im Anschluß an eine Beschwerde eines Konkurrenzunternehmens der Italgrani, Casillo Grani, ersuchte die Kommission die italienischen Behörden am 26. Juli 1990, ihr Informationen über diese Beihilfen zukommen zu lassen.

6 Am 7. September 1990 übermittelten die italienischen Behörden die Entscheidung des CIPI vom 12. April 1990. Zusätzliche Informationen wurden bei einer Sitzung am 28. September 1990 und mit Schreiben vom 4. und 14. Oktober 1990 vorgelegt.

7 Mit Schreiben vom 23. November 1990 teilte die Kommission der italienischen Regierung ihre Entscheidung mit, hinsichtlicher sämtlicher Italgrani gewährter Beihilfen mit Ausnahme der Beihilfen für die Erzeugung von Agraralkohol und die Schweinehaltung das in Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag vorgesehene Verfahren einzuleiten, und forderte die italienische Regierung auf, sich zu äußern. Die Kommission war nämlich nach einer ersten Prüfung der übermittelten Unterlagen der

Ansicht, daß bei diesen Beihilfen die in Artikel 92 Absatz 3 Buchstaben a und c EWG-Vertrag vorgesehenen Ausnahmen nicht zum Tragen kommen könnten. In der Begründung ihrer Entscheidung führte sie überdies aus, sie habe Zweifel, ob die italienische Regierung zwei Vorbehalte beachtet habe, die sie in der Entscheidung über die Genehmigung der allgemeinen italienischen Regelung gemacht habe. Der erste Vorbehalt betreffe den „Intensitätsgrad" der Beihilfen, und der zweite beziehe sich auf die Ausschlüsse und Grenzen, die in Artikel 9 der genannten Entscheidung behandelt worden seien und die bei Beihilfen für Erzeugnisse, die in Anhang II des EWG-Vertrags genannt seien, beachtet werden müßten. Die italienische Regierung wurde im Schreiben vom 23. November 1990 außerdem darauf hingewiesen, „daß die beabsichtigten Maßnahmen nach Artikel 93 Absatz 3 EWG-Vertrag erst durchgeführt werden dürfen, wenn das Verfahren nach Absatz 2 des genannten Artikels zu einer abschließenden Entscheidung geführt hat".

8 Die Mitgliedstaaten und die anderen Beteiligten wurden von der Einleitung des in Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag vorgesehenen Verfahrens durch die Veröffentlichung der Entscheidung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* (ABl. 1990, C 315, S. 7) unterrichtet. Sie wurden aufgefordert, sich binnen vier Wochen zu äußern.

9 Gegen dieses Schreiben vom 23. November 1990 richtet sich die vorliegende Klage. Die italienische Regierung ist nämlich der Auffassung, daß mit dem mit der Firma Italgrani geschlossenen und am 12. April 1990 vom CIPI genehmigten „Programmvertrag" die durch das italienische Gesetz Nr. 64/86 geschaffene und von der Kommission in ihrer Entscheidung 88/318 genehmigte Beihilferegelung lediglich durchgeführt werde. Die Kommission hätte sich daher darauf beschränken müssen, die Einhaltung der in der Entscheidung über die Genehmigung der allgemeinen italienischen Regelung aufgestellten Voraussetzungen zu überprüfen, und sei nicht berechtigt, eine erneute generelle Prüfung der Beihilfe anhand der Vorschriften des EWG-Vertrags vorzunehmen. Die streitige Entscheidung sei folglich für nichtig zu erklären, soweit mit ihr die Entscheidung 88/318 widerrufen werde. Die italienische Regierung weist darauf hin, daß sich die Klage nicht gegen die Erwägungen der Kommission über die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem EWG-Vertrag richte. Diese Erwägungen bereiteten nämlich nach ihrem Inhalt und Zweck die abschließende Entscheidung lediglich vor.

10 Die italienische Regierung stützt ihre Klage auf verschiedene Gründe, darunter Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung der Grundsätze des Ver-

trauensschutzes und der Rechtssicherheit und Ermessensmißbrauch, wobei letzterer sowohl im Hinblick auf Artikel 175 EWG-Vertrag als auch im Hinblick auf Artikel 93 geprüft werden müsse.

11 Zum ersten Klagegrund trägt die italienische Regierung vor, ein Widerruf müsse ausdrücklich erfolgen, mit Gründen versehen sein und von derselben Behörde unterzeichnet werden, die die ursprüngliche Handlung vorgenommen habe. Diese Anforderungen seien im vorliegenden Fall nicht erfüllt. Zum zweiten Klagegrund stellt die italienische Regierung fest, nach der Entscheidung über die Genehmigung der allgemeinen Regelung habe sie sich für befugt halten dürfen, die von der Kommission beanstandeten Maßnahmen zu treffen. Durch die Einleitung eines neuen Verfahrens, das die erneute Überprüfung einer genehmigten Beihilfe und damit den Widerruf der Genehmigung bedeute, habe die Kommission folglich ohne ausreichenden Grund gegen die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit verstoßen. In bezug auf den Ermessensmißbrauch macht die italienische Regierung zunächst geltend, Artikel 175 verpflichte die Kommission nicht, auf die Beschwerde der Firma Casillo Grani zu reagieren. Sie habe die Aufforderung zum Tätigwerden, die dieses Unternehmen an sie gerichtet habe, in Wahrheit dazu genutzt, ein Verfahren einzuleiten, zu dessen Durchführung sie weder berechtigt noch verpflichtet sei. Überdies rechtfertigten die von der Kommission angeführten Gründe die Einleitung eines neuen Verfahrens auf der Grundlage von Artikel 93 EWG-Vertrag nicht. Bloße Zweifel der Kommission an der Einhaltung des ersten, von ihr in der Entscheidung über die Genehmigung der allgemeinen Regelung gemachten Vorbehalts durch die italienische Regierung hätten hierfür nicht ausgereicht. Was den zweiten Vorbehalt angehe, so finde er in dieser Entscheidung keinerlei Stütze.

12 Die Kommission hat mit Schriftsatz vom 9. April 1991 eine Einrede der Unzulässigkeit gemäß Artikel 91 § 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes erhoben. Der Gerichtshof hat beschlossen, über diese Einrede vorab zu entscheiden.

13 Die Kommission wendet gegen die Zulässigkeit der Klage ein, die angegriffene Entscheidung sei eine vorbereitende Handlung, die nicht gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag angefochten werden könne. Auf das Vorbringen der italienischen Regierung, daß die streitige Handlung einen Widerruf enthalte und damit Entscheidungscharakter besitze, antwortet die Kommission, das Verfahren, das durch diese Handlung eingeleitet werde, sei gegen eine nicht genehmigte Beihilfe, genauer ge-

sagt, gegen eine mißbräuchlich angewandte Beihilfe im Sinne von Artikel 93 Absatz 2 gerichtet.

14 Überdies dürfe die Verpflichtung zur Aussetzung der Zahlung der geplanten Beihilfe bei der Entscheidung über die Zulässigkeit der Klage nicht berücksichtigt werden, da dies eine vom EWG-Vertrag zwingend an die Einleitung des in Artikel 93 Absatz 2 vorgesehenen Verfahrens geknüpfte Folge darstelle.

15 Die Kommission führt schließlich aus, wenn die Klage zugelassen werde, werde das durch Artikel 93 EWG-Vertrag geschaffene Kontrollsystem verändert. Ihr werde zum einen die Möglichkeit genommen, gegen die Mitgliedstaaten zu ermitteln und einzuschreiten, wenn diese im Rahmen einer allgemeinen Regelung, die von ihr zuvor genehmigt worden sei, individuelle Beihilfen gewährten. Außerdem müßte der Gerichtshof dann über die Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem EWG-Vertrag entscheiden, die von ihr noch nicht umfassend und abschließend geprüft worden sei. Sie fürchtet darüber hinaus, daß ein die Zulässigkeit bejahendes Urteil zu einer Vervielfachung der Nichtigkeitsklagen gegen Entscheidungen über die Einleitung des in Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag vorgesehenen Verfahrens führen würde.

16 Die italienische Regierung macht für die Zulässigkeit der Klage geltend, die streitige Handlung stelle im Gegenteil eine gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag anfechtbare Entscheidung dar. Durch sie sei nicht nur die Entscheidung 88/318 widerrufen worden, sondern sie habe auch die Zahlung der Beihilfen an die Firma Italgrani verhindert, was die Durchführung der Wirtschafts- und Sozialpolitik der italienischen Regierung zugunsten des Mezzogiorno stark beeinträchtigt habe. Entgegen dem Vorbringen der Kommission sei diese Aussetzung keine zwingende Folge der Anwendung des EWG-Vertrags, da die Kommission bewußt von der Entscheidung 88/318 abgegangen sei, in der die durch die italienische Regierung geschaffene allgemeine Beihilferegelung genehmigt worden sei.

17 Wegen weiterer Einzelheiten der einschlägigen Rechtsvorschriften, des Verfahrensablaufs und des Vorbringens der Parteien wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt wird im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

18 Aus dem Vorbringen der italienischen Regierung ergibt sich eindeutig, daß die Nichtigkeitsklage die Entscheidung der Kommission, gegen die der Italgrani gewährten Beihilfen das in Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag vorgesehene Verfahren einzuleiten, nur insoweit betrifft, als mit ihr die frühere Entscheidung über die Genehmigung der allgemeinen italienischen Regelung widerrufen wird, nicht aber insoweit, als sie Erwägungen über die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem EWG-Vertrag enthält. Die Prüfung des Gerichtshofes wird sich daher auf diesen Aspekt der Entscheidung beschränken.

19 Zur Beurteilung der Zulässigkeit der Klage ist erstens darauf hinzuweisen, daß eine Handlung nur dann gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag angefochten werden kann, wenn sie Rechtswirkungen erzeugt (vgl. Urteil vom 31. März 1971 in der Rechtssache 22/70, Kommission/Rat, „AETR", Slg. 1971, 263).

20 Im vorliegenden Fall enthielt die Entscheidung, das in Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag vorgesehene Verfahren einzuleiten, die der italienischen Regierung mit Schreiben vom 23. November 1990 mitgeteilt wurde, für diese ein Verbot, die beabsichtigten Beihilfen an die Firma Italgrani zu zahlen, bevor in dem genannten Verfahren eine abschließende Entscheidung ergangen ist.

21 Entgegen dem Vorbringen der Kommission beruht dieses Verbot auf einer bewußten Entscheidung von ihrer Seite. Dies ergibt sich eindeutig, wenn man die streitige Handlung in den Gesamtzusammenhang des durch Artikel 93 geschaffenen Systems der Überprüfung von Beihilfen stellt.

22 Der EWG-Vertrag stellt unterschiedliche Verfahrensvorschriften für bestehende und für neue Beihilfen auf. Während erstere den Absätzen 1 und 2 des Artikels 93 unterliegen, gelten für letztere die Absätze 2 und 3 dieser Bestimmung.

23 Bestehende Beihilfen überprüft die Kommission gemäß Artikel 93 Absatz 1 fortlaufend in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten. Im Rahmen dieser Überprüfung schlägt die Kommission ihnen die zweckdienlichen Maßnahmen vor, die die fortschreitende Entwicklung und das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erfordern. Stellt die Kommission fest, nachdem sie den Beteiligten eine Frist zur Äußerung gesetzt hat, daß eine Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt nach Artikel 92 unvereinbar ist oder daß sie mißbräuchlich angewandt wird, so entscheidet sie gemäß Absatz 2, daß der betreffende Staat sie binnen einer von ihr bestimmten Frist aufzuheben oder umzugestalten hat.

24 In bezug auf neue Beihilfen sieht Artikel 93 Absatz 3 vor, daß die Kommission von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von 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 nach Artikel 92 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 gemäß Artikel 93 Absatz 3 Satz 3 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 diese sie nicht für mit dem Vertrag vereinbar erklärt hat.

25 Daraus folgt, daß die Entscheidung, mit der den Beteiligten eine Frist gesetzt wird und die den Ausgangspunkt des in Artikel 93 Absatz 2 vorgesehenen Verfahrens bildet, unterschiedliche Wirkungen erzeugt, je nachdem ob es sich bei der behandelten Beihilfe um eine neue oder eine bestehende Beihilfe handelt. Während der Staat im ersten Fall daran gehindert ist, das der Kommission unterbreitete Beihilfevorhaben durchzuführen, gilt ein solches Verbot bei einer bereits bestehenden Beihilfe nicht.

26 Im vorliegenden Fall hat die Kommission entschieden, Beihilfen als neue Beihilfen zu behandeln, die die italienische Regierung als bestehend angesehen hat, weil sie in Anwendung des italienischen Gesetzes Nr. 64/86 gewährt wurden, das von der

Kommission genehmigt worden war. Folglich kann nicht davon ausgegangen werden, daß sich die Aussetzung der Zahlung der Beihilfe im vorliegenden Fall automatisch aus dem EWG-Vertrag ergibt. Da die angefochtene Entscheidung, das in Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag vorgesehene Verfahren einzuleiten, mit einem Urteil der Kommission über die anzuwendenden Verfahrensvorschriften verbunden ist, erzeugt sie Rechtswirkungen.

27 Zweitens ist zu prüfen, ob die angefochtene Entscheidung nicht eine bloße vorbereitende Maßnahme darstellt, gegen deren Rechtswidrigkeit eine Klage gegen die das Verfahren abschließende Entscheidung hinreichenden Schutz bieten würde (vgl. Urteil vom 24. Juni 1986 in der Rechtssache 53/85, AKZO Chemie/Kommission, Slg. 1986, 1965, Randnr. 19).

28 Eine Entscheidung, mit der die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem EWG-Vertrag festgestellt wird, oder die gegen eine Entscheidung der Kommission, mit der ihre Unvereinbarkeit festgestellt wird, eröffnete Klage würden es nicht ermöglichen, die nicht rückgängig zu machenden Folgen einer auf der Einhaltung des in Artikel 93 Absatz 3 Satz 3 vorgesehenen Verbots beruhenden Verzögerung bei der Zahlung der Beihilfe zu beseitigen.

29 Wenn die von der Kommission als neue Beihilfen eingeordneten Maßnahmen durchgeführt wurden, sind die an diese Einordnung geknüpften Rechtswirkungen überdies endgültig. Aus dem Urteil vom 21. November 1991 in der Rechtssache C-354/90 (Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires, Slg. 1991, I-5505) ergibt sich nämlich, daß selbst eine abschließende Entscheidung der Kommission, mit der diese Beihilfen für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt würden, nicht die Heilung der unter Verstoß gegen das Verbot des Artikels 93 Absatz 3 Satz 3 ergangenen Durchführungsmaßnahmen zur Folge hätte.

30 Folglich stellt die streitige Entscheidung eine anfechtbare Handlung im Sinne von Artikel 173 EWG-Vertrag dar, da sie mit der Wahl eines Kontrollverfahrens durch das verantwortliche Organ verbunden ist, dessen eines Merkmal in der Aussetzung der geplanten Beihilfe besteht.

31 Zur Beantwortung des Einwands der Kommission, es bestehe die Gefahr der Vorwegnahme der Auseinandersetzung über die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem EWG-Vertrag, ist im übrigen darauf hinzuweisen, daß es im Rahmen der Prüfung der Begründetheit des vorliegenden Rechtsstreits allein Sache des Gerichtshofes sein wird, zu entscheiden, ob eine in Anwendung einer von der Kommission bereits genehmigten allgemeinen Regelung gewährte Beihilfe eine neue Beihilfe ist, die dem Verbot in Artikel 93 Absatz 3 EWG-Vertrag unterliegt, wenn die Kommission der Auffassung ist, daß diese Beihilfe unter Verstoß gegen die in der Genehmigungsentscheidung erteilten Auflagen gewährt wurde.

32 Nach alledem ist die gemäß Artikel 91 § 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes erhobene Einrede der Unzulässigkeit zurückzuweisen und die Klage für zulässig zu erklären.

Kosten

33 Die Kostenentscheidung ist vorzubehalten.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) Die von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften erhobene Einrede der Unzulässigkeit wird zurückgewiesen.

2) Das Verfahren zur Sache wird fortgesetzt.

3) Die Kostenentscheidung bleibt vorbehalten.

Due Joliet Schockweiler Grévisse

Kapteyn Mancini Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Díez de Velasco Zuleeg Murray

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 30. Juni 1992.

Der Kanzler

J.-G. Giraud

Der Präsident

O. Due