URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

17. November 2011 *

In der Rechtssache C-496/09

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 228 EG, eingereicht am 30. November 2009,

Europäische Kommission, vertreten durch L. Pignataro, E. Righini und B. Stromsky als Bevollmächtigte,

Klägerin,

gegen

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

Beklagte,

erlässt

* Verfahrenssprache: Italienisch.

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten K. Lenaerts sowie der Richter E. Juhász, G. Arestis, T. von Danwitz und D. Šváby (Berichterstatter),

Generalanwältin: V. Trstenjak,
Kanzler: A. Impellizzeri, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 12. Mai 2011,

aufgrund des nach Anhörung der Generalanwältin ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klage beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften,

— festzustellen, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Entscheidung 2000/128/EG der Kommission vom 11. Mai 1999 über die italienische Beihilferegelung für Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung (ABl. 2000, L 42, S. 1) und aus Art. 228 Abs. 1 EG verstoßen hat, dass sie nicht alle Maßnahmen ergriffen hat, die erforderlich sind, um dem Urteil vom 1. April 2004, Kommission/Italien (C-99/02, Slg. 2004, I-3353), über die Rückforderung

der mit der Entscheidung 2000/128 für rechtswidrig und mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärten Beihilfen von den Empfängern nachzukommen;

— der Italienischen Republik aufzugeben, an die Kommission ein Zwangsgeld mit einem ursprünglich auf 285 696 Euro festgesetzten und später auf 244 800 Euro herabgesetzten Tagessatz für die Verzögerung bei der Durchführung des genannten Urteils Kommission/Italien vom Tag der Verkündung des Urteils in der vorliegenden Rechtssache bis zum Tag der Durchführung des vorstehend genannten Urteils Kommission/Italien zu zahlen;

— der Italienischen Republik aufzugeben, an die Kommission einen Pauschalbetrag zu zahlen, dessen Höhe sich aus der Multiplikation eines ursprünglich auf 31 744 Euro festgesetzten und später auf 27 200 Euro herabgesetzten Tagessatzes mit der Zahl der Tage ergibt, an denen der Verstoß hinsichtlich der Entscheidung 2000/128 von der Verkündung des genannten Urteils Kommission/Italien an bis zur Verkündung des Urteils in der vorliegenden Rechtssache fortbesteht;

— der Italienischen Republik die Kosten aufzuerlegen.

I — Vorgeschichte des Rechtsstreits

2 Am 11. Mai 1999 erließ die Kommission die Entscheidung 2000/128, deren Art. 1 bis 4 wie folgt lauten:

„Artikel 1

(1) Die von Italien ab November 1995 für die Einstellung von Arbeitnehmern aufgrund von Ausbildungs- und Arbeitsverträgen nach Maßgabe der Gesetze 863/84, 407/90, 169/91 und 451/94 unrechtmäßig gewährten Beihilfen sind mit dem

Gemeinsamen Markt und dem EWR-Abkommen insofern unvereinbar, als sie betreffen:

— die Schaffung neuer Arbeitsplätze im Empfängerunternehmen für Arbeitnehmer, die noch nie ein Beschäftigungsverhältnis hatten oder ihr bisheriges verloren haben, im Sinne der Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen,

— die Einstellung von Arbeitnehmern mit besonderen Schwierigkeiten bei der Eingliederung oder Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Für die Zwecke dieser Entscheidung sind unter Arbeitnehmern mit besonderen Schwierigkeiten bei der Eingliederung oder Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt Jugendliche unter 25 Jahren, Hochschulabsolventen bis einschließlich 29 Jahre und Langzeitarbeitslose, d. h. seit wenigstens einem Jahr Arbeitslose, zu verstehen.

(2) Die aufgrund von Ausbildungs- und Arbeitsverträgen gewährten Beihilfen, die nicht den Bedingungen des Absatzes 1 entsprechen, sind mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar.

Artikel 2

(1) Die von Italien aufgrund des Artikels 15 des Gesetzes 196/97 für die Umwandlung befristeter in unbefristete Ausbildungs- und Arbeitsverträge gewährten Beihilfen sind mit dem Gemeinsamen Markt und dem EWR-Abkommen vereinbar, sofern sie die Voraussetzung der Nettoarbeitsplatzschaffung gemäß den Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen erfüllen.

Die Zahl der Arbeitsplätze des Unternehmens wird abzüglich der Arbeitsplätze berechnet, denen die Umwandlung zugute kommt, und der Arbeitsplätze, die durch befristete Arbeitsverträge geschaffen wurden oder die nicht eine gewisse Beschäftigungsstabilität gewährleisten.

(2) Die Beihilfen für die Umwandlung befristeter in unbefristete Ausbildungs- und Arbeitsverträge, die nicht die Voraussetzungen des Absatzes 1 erfüllen, sind mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar.

Artikel 3

Italien trifft die erforderlichen Maßnahmen, um von den Empfängern diejenigen Beihilfen zurückzufordern, die nicht den Voraussetzungen der Artikel 1 und 2 entsprechen und bereits unrechtmäßig gewährt wurden.

Die Rückzahlung erfolgt nach den Verfahren des innerstaatlichen Rechts. Auf die zurückzuzahlenden Beträge werden ab dem Zeitpunkt, zu dem sie den Empfängern bereitgestellt wurden, bis zu ihrer tatsächlichen Rückzahlung Zinsen erhoben. Diese werden auf der Grundlage des Referenzsatzes für die Berechnung des Subventionsäquivalents bei den Beihilfen mit regionaler Zielsetzung berechnet.

Artikel 4

Italien teilt der Kommission innerhalb von zwei Monaten nach der Bekanntgabe dieser Entscheidung die Maßnahmen mit, die ergriffen wurden, um der Entscheidung nachzukommen."

II — Das Urteil Kommission/Italien

3 Am 15. März 2002 erhob die Kommission auf der Grundlage von Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 2 EG gemäß Art. 226 EG eine Vertragsverletzungsklage gegen die Italienische Republik mit dem Antrag, festzustellen, dass diese nicht innerhalb der ihr gesetzten Frist alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat, um von den Empfängern die Beihilfen zurückzufordern, die mit der Entscheidung 2000/128 für rechtswidrig und mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärt wurden, und dass dieser Mitgliedstaat es jedenfalls unterlassen hat, ihr diese Maßnahmen mitzuteilen.

4 In Nr. 1 des Tenors des Urteils Kommission/Italien hat der Gerichtshof entschieden:

„Die Italienische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 3 und 4 der Entscheidung 2000/128/EG … verstoßen, dass sie nicht innerhalb der ihr gesetzten Frist alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat, um von den Empfängern die Beihilfen zurückzufordern, die mit dieser Entscheidung für rechtswidrig und mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärt wurden."

III — Vorverfahren

5 Im Anschluss an das Urteil Kommission/Italien legte die Kommission zur Beschleunigung des Rückforderungsverfahrens mit Schreiben vom 7. Juli 2004 die Modalitäten fest, nach denen die Rückforderung erfolgen sollte. Mangels einer Antwort der italienischen Behörden verlangte sie mit Schreiben vom 7. Dezember 2004 Auskunft über den Stand des Rückforderungsverfahrens.

6 Nach weiteren Auskunftsverlangen mit Schreiben vom 28. Februar, 12. April, 28 Juni und 19. August 2005 teilte die Italienische Republik der Kommission mit, dass 588 Unternehmen Beihilfen von mehr als 500 000 Euro und 871 Unternehmen Beihilfen zwischen 250 000 und 500 000 Euro bezogen hätten und dass im September 2005 an 1 009 von 1 457 Unternehmen Rückzahlungsanordnungen adressiert worden seien, gegen die die begünstigten Unternehmen zahlreiche Klagen erhoben hätten.

7 Auf ein Ersuchen der Italienischen Republik hin erklärte sich die Kommission mit Schreiben vom 27. Oktober 2005 damit einverstanden, dass die nach November 1995 gewährten Beihilfen nicht zurückgefordert werden, soweit sie sich auf die vor diesem Zeitpunkt erfolgte Einstellung von Arbeitnehmern bezogen. Dabei fragte die Kommission diesen Mitgliedstaat auch nach den Gründen, weshalb 448 Rückzahlungsanordnungen noch nicht an die Adressaten versandt worden seien, sowie nach den bereits zurückgezahlten und den noch zurückzuzahlenden Beträgen; diese Fragen wurden mit Schreiben vom 9. Dezember 2005 erneut gestellt.

8 Nachdem die Italienische Republik die Kommission darüber informiert hatte, dass 62 Unternehmen vom Rückforderungsverfahren auszuschließen seien, fragte dieses Organ den betroffenen Mitgliedstaat nach den Gründen für diesen Ausschluss, da die Überprüfungsverfahren vor Beginn des Jahre 2005 hätten abgeschlossen sein sollen, und wiederholte seine Frage nach dem Stand der Rückforderung.

9 Mit Schreiben vom 29. März 2006 informierten die italienischen Behörden die Kommission darüber, dass 113 weitere Unternehmen vom Rückforderungsverfahren ausgeschlossen worden seien, und meldeten 363 gegen die Rückzahlungsanordnungen erhobene gerichtliche Klagen. Am 11. April und am 6. Juli 2006 stellte die Kommission ihre Aufklärungs- und Ergänzungsfragen erneut und erklärte sich zu einem Gespräch mit den genannten Behörden bereit.

10 In diesem Gespräch, das am 20. Juli 2006 stattfand, kündigte die Italienische Republik die Schaffung einer neuen Verwaltungseinheit an, bei der sämtliche Rückforderungsverfahren gebündelt werden sollten.

11 Am 10. November 2006 teilten die italienischen Behörden der Kommission mit, dass die von den 1 059 Unternehmen zurückzufordernden Beträge sich auf insgesamt 444 738 911,88 Euro beliefen, wovon 2 481 950,42 Euro bereits zurückgezahlt worden seien.

12 Am 19. Dezember 2006 wies die Kommission die italienischen Behörden mit der Feststellung, dass das Rückforderungsverfahren ins Stocken geraten sei, darauf hin, dass sie die Möglichkeit habe, gemäß Art. 228 Abs. 2 EG den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften anzurufen. Als Antwort teilten die italienischen Behörden der Kommission mit Schreiben vom 23. März 2007 mit, dass der Gesamtbetrag der zurückzufordernden Beihilfen sich auf 519 958 761,97 Euro belaufe, wovon 1 626 129,22 bereits zurückgezahlt worden seien.

13 Am 19. Juli 2007 übersandte die Kommission der Italienische Republik gemäß der genannten Vorschrift ein Mahnschreiben, in dem sie hervorhob, dass dieser Mitgliedstaat nicht in der Lage sei, die Zahl der im vorliegenden Fall zur Rückerstattung der fraglichen rechtswidrigen Beihilfen verpflichteten Begünstigten eindeutig zu bestimmen.

14 In Beantwortung dieses Mahnschreibens teilte die Italienische Republik der Kommission am 23. September und am 7. Dezember 2007 zum einen mit, dass nunmehr durch das Dekret des Präsidenten des Ministerrats vom 23. Mai 2007 zu den Modalitäten der die öffentliche Beweisurkunde ersetzenden Erklärung über bestimmte, von der Europäischen Kommission für unvereinbar erklärte staatliche Beihilfen

(GURI Nr. 160 vom 12. Juli 2007, S. 13) vorgeschrieben sei, dass Unternehmen, die rechtswidrige und mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare Beihilfen erhalten hätten, nicht in den Genuss neuer staatlicher Beihilfen kommen könnten, wenn sie nicht zuvor erklärt hätten, dass sie erstere zurückerstattet hätten, und zum anderen, dass bei der Banca d'Italia ein Sperrkonto eröffnet worden sei, das den vom Rückforderungsverfahren betroffenen Unternehmen die Rücküberweisung der Beihilfen ermöglicht habe. Im Übrigen machte der Mitgliedstaat objektive Schwierigkeiten bei der Rückforderung aufgrund der hohen Zahl von Begünstigten geltend, da durch die Entscheidung 2000/128 neue Kriterien für die Prüfung der Vereinbarkeit der seit November 1995 gezahlten Beihilfen eingeführt worden seien, wie z. B. Ausbildungsnachweise der Arbeitnehmer und eine eventuelle Erhöhung der Stellenzahl infolge von Neueinstellungen.

15 Am 1. Februar 2008 übersandte die Kommission der Italienischen Republik gemäß Art. 228 Abs. 2 EG eine mit Gründen versehene Stellungnahme, der zufolge sie die praktischen Schwierigkeiten, vor die diese bei der Rückforderung der rechtswidrig gewährten Beihilfen gestellt sei, und den Umstand, dass die Verfahren zur Durchführung der Entscheidung 2000/128 endlich eingeleitet worden seien, zur Kenntnis nehme, wies aber gleichwohl darauf hin, dass mehr als drei Jahre nach dem Urteil Kommission/Italien lediglich 0,5 % der fraglichen rechtswidrigen Beihilfen zurückgezahlt worden seien. Im Übrigen forderte sie den genannten Mitgliedstaat auf, der mit Gründen versehenen Stellungnahme innerhalb von zwei Monaten nach ihrer Notifizierung nachzukommen und die zur Durchführung des genannten Urteils notwendigen Maßnahmen zu ergreifen.

16 In ihrer Antwort übermittelten die italienischen Behörden der Kommission verschiedene Informationen und wiesen auf die Zunahme der zurückgezahlten Beträge sowie den Erlass des Gesetzesdekrets Nr. 59 vom 8. April 2008 über Dringlichkeitsvorschriften zur Umsetzung gemeinschaftlicher Verpflichtungen und zur Durchführung von Urteilen des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (GURI Nr. 84 vom 9. April 2008, S. 3) hin, das zur Lösung des im Zusammenhang mit der Aussetzung von Rückzahlungsanordnungen durch italienische Gerichte bestehenden Verfahrensproblems bestimmt war. Nach der Übermittlung dieses Gesetzesdekrets an die Kommission erklärte diese sich mit Schreiben vom 14. Mai und vom 23. Juli 2008

einverstanden, ihre Entscheidung, den Gerichtshof anzurufen, einige Monate auszusetzen, um die Auswirkungen dieser neuen Regelung auf das Rückforderungsverfahren beurteilen zu können.

17 Auf eine Bitte der Kommission hin, sie vollumfänglich über den aktuellen Stand des Rückforderungsverfahrens zu informieren, übermittelte ihr die Italienische Republik am 11. September 2008 Informationen, aus denen sich zum 3. September 2008 ein zurückzufordernder Gesamtbetrag von 389 712 614,57 Euro und bereits zurückgezahlte Beträge in Höhe von 37 508 710,80 Euro ergaben.

18 Am 14. November 2008 übermittelten die italienischen Behörden der Kommission eine neue Aufstellung der zurückzufordernden Beträge, in der diese auf 363 526 898,76 Euro verringert ausgewiesen waren, wovon 43 348 730,34 Euro bereits zurückgezahlt worden waren, und machten geltend, dass die Zwangsbeitreibung der Beträge von einer Gesellschaft durchgeführt worden sei, die bei der Festsetzung der Fristen für die Rückzahlung der Forderungen völlige Freiheit habe, jedoch für ihre Handlungen erst nach Ablauf einer Frist von drei Jahren, gerechnet ab Übernahme dieser Funktion, haftbar gemacht werden könne.

19 Am 22. Juni 2009 teilte die Italienische Republik der Kommission mit, dass die zurückzufordernden Beträge auf 281 525 686,79 Euro herabgesetzt werden müssten, wovon 52 088 600,60 Euro bereits zurückgezahlt worden seien.

20 Vor diesem Hintergrund hat die Kommission beschlossen, die vorliegende Klage zu erheben.

IV — Zur Vertragsverletzung

A — *Vorbringen der Verfahrensbeteiligten*

21 Die Kommission geht hinsichtlich der von ihr behaupteten Vertragsverletzung davon aus, dass die Italienische Republik bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist nicht den gesamten Betrag der rechtswidrig gezahlten Beihilfen, d. h. den im Schreiben dieses Mitgliedstaats vom 23. März 2007 angegebenen Betrag von 519 958 761,97 Euro, zurückgefordert habe.

22 Sie schließt auch gänzlich aus, dass die Rückforderung der genannten Beihilfen absolut unmöglich sei, und macht hierzu zum einen geltend, dass der betreffende Mitgliedstaat dies im Vorverfahren zu keiner Zeit eingewandt habe, und zum anderen, dass die Voraussetzungen, von denen die Anerkennung einer solchen Unmöglichkeit abhänge, im vorliegenden Fall offensichtlich nicht erfüllt seien. Der Gerichtshof habe es in Randnr. 27 des Urteils Kommission/Italien bereits abgelehnt, dass sich die Italienische Republik insoweit auf die hohe Zahl der vom Rückforderungsverfahren betroffenen Unternehmen und auf die noch höhere Zahl der betroffenen Arbeitnehmer berufen könne.

23 Die Italienische Republik bestreitet die Gesamthöhe der zurückzufordernden Beträge, die sie mit 251 271 032,37 Euro angibt, wobei sie einräumt, dass ihr im Juli 2010 lediglich 63 062 555,46 Euro zurückerstattet worden seien, zu denen allerdings noch 73 353 387,28 Euro aus verschiedenen Forderungen hinzukämen, was durch die Informationen auf einer der Gegenerwiderung beiliegenden DVD belegt werde.

24 Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung insoweit eingeräumt, dass der Gesamtbetrag der ausgezahlten Beihilfen sich tatsächlich auf 251 271 032,37 Euro belaufe und dass der Italienischen Republik tatsächlich Beihilfen in Höhe von 63 062 555,46 Euro zurückgezahlt worden seien.

25 Die Italienische Republik bestreitet das Vorliegen einer Vertragsverletzung mit dem Vorbringen, dass das Verfahren zur Rückforderung der fraglichen rechtswidrigen Beihilfen durch sehr spezielle Schwierigkeiten gekennzeichnet sei, die die Voraussetzungen einer vorübergehenden absoluten Unmöglichkeit erfüllten. Insoweit weist sie darauf hin, dass die Entscheidung 2000/128 Bedingungen enthalte. Außerdem habe die italienische Verwaltung über keine Informationen verfügt, die es ihr ermöglicht hätten, die Vereinbarkeit der genannten Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt zu prüfen. Zudem habe sie gegenüber den betroffenen Unternehmen alles zur Durchführung des Rückforderungsverfahrens Erforderliche getan. Die Einleitung dieses Verfahren gegen sämtliche Unternehmen, die von den Sozialabgaben befreit worden seien, und die zu diesem Zweck erfolgte Anpassung des gesetzlichen Rahmens hätten es im Übrigen ermöglicht, Informationen zu erlangen, die unerlässlich gewesen seien, damit sie ihrer Rückforderungspflicht habe nachkommen können, und hätten zu einer wesentlichen Erhöhung der zurückgezahlten Beträge geführt. Somit seien für den Zeitraum, für den die italienischen Behörden über keine hinreichenden Informationen zur Durchführung der Rückforderungsverfahren verfügt hätten, die Voraussetzungen der absoluten Unmöglichkeit erfüllt, und diese Situation ende, sobald die für diese Verfahren erforderlichen Informationen verfügbar seien.

B — *Würdigung durch den Gerichtshof*

26 Um festzustellen, ob die Italienische Republik alle Maßnahmen ergriffen hat, die erforderlich sind, um dem Urteil Kommission/Italien nachzukommen, ist zu prüfen, ob die Beträge der Beihilfe, die Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits ist, von den begünstigten Unternehmen zurückgezahlt wurden.

27 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass maßgebender Zeitpunkt für die Beurteilung einer Vertragsverletzung im Sinne von Art. 228 Abs. 2 EG nach ständiger Rechtsprechung das Ende der Frist ist, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme, die nach dieser Bestimmung abgegeben wird, gesetzt wurde (vgl. Urteile vom 12. Juli 2005, Kommission/Frankreich, C-304/02, Slg. 2005, I-6263, Randnr. 30, und vom 7. Juli 2009, Kommission/Griechenland, C-369/07, Slg. 2009, I-5703, Randnr. 43), im vorliegenden Fall also der 1. April 2008.

28 Es steht fest, dass die italienischen Behörden die unrechtmäßig gezahlten Beträge zu dem genannten Zeitpunkt nicht vollständig zurückgefordert hatten, und dass folglich das Urteil Kommission/Italien nur teilweise durchgeführt wurde.

29 Was das von der Italienischen Republik vorgebrachte Verteidigungsmittel betrifft, wonach es ihr aufgrund der hohen Zahl begünstigter Unternehmen und der Nichtverfügbarkeit der zur Quantifizierung der zurückzufordernden Beträge notwendigen Informationen vorübergehend absolut unmöglich gewesen sei, die fraglichen Beihilfen zurückzufordern, ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof in den Randnrn. 22 und 23 des Urteils Kommission/Italien ein entsprechendes Argument bereits zurückgewiesen hat.

30 Nach einem Hinweis auf die ständige Rechtsprechung, wonach ein Mitgliedstaat, wenn die Entscheidung der Kommission, mit der die Aufhebung einer mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbaren staatlichen Beihilfe verlangt wird, nicht im Klagewege angefochten oder eine derartige Klage abgewiesen worden ist, zur Verteidigung gegen eine Vertragsverletzungsklage nur geltend machen kann, dass es völlig unmöglich gewesen sei, diese Entscheidung richtig durchzuführen, hat der Gerichtshof in den erwähnten Randnrn. 22 und 23 betont, dass weder die Befürchtung interner Schwierigkeiten, auch wenn sie unüberwindlich sein sollten, noch die Tatsache, dass ein Mitgliedstaat es für erforderlich hält, die konkrete Situation jedes einzelnen betroffenen Unternehmens zu untersuchen, zu rechtfertigen vermag, dass dieser Mitgliedstaat die ihm nach dem Unionsrecht obliegenden Verpflichtungen nicht einhält.

31 Außerdem ist festzustellen, dass die Maßnahmen, die die Italienische Republik ab dem Jahr 2006 ergriffen hat, um die Schwierigkeiten bei der Feststellung und der Wiedererlangung der fraglichen rechtswidrigen Beihilfen auszuräumen, sich als geeignet erwiesen haben, deren Rückforderung voranzubringen, was im Übrigen auch dieser Mitgliedstaat geltend macht, und dass die Verzögerung bei der Durchführung der Entscheidung 2008/128 im Wesentlichen auf dem späten Tätigwerden dieses Mitgliedstaats beruht, der die genannten Maßnahmen erst mehr als zwei Jahre nach dem Urteil Kommission/Italien erlassen hat. Insoweit ist der Umstand unerheblich, dass der betroffene Mitgliedstaat die Kommission über Schwierigkeiten bei der Rückforderung der genannten Beihilfen und über die Maßnahmen informiert hat, die ergriffen wurden, um diese Schwierigkeiten auszuräumen.

32 Außerdem trifft es zwar zu, dass die Italienische Republik mehr Zeit benötigte, um die Begünstigten und den Betrag der in Anwendung einer mit dem Gemeinsamen Markt für unvereinbar erklärten Regelung gewährten Beihilfen zu ermitteln, als wenn lediglich eine Einzelbeihilfe in Frage stünde, was bei der Festsetzung des Grundbetrags des Zwangsgelds berücksichtigt werden kann, jedoch geht aus den Erklärungen dieses Mitgliedstaats nicht hervor, dass, wie es zur Durchführung eines Vertragsverletzungsurteils in einem solchen Fall erforderlich ist, alle zur Rückforderung der fraglichen Beihilfen ergriffenen Maßnahmen einer ständigen und wirksamen Kontrolle unterzogen wurden.

33 Die Italienische Republik kann somit nicht mit Erfolg geltend machen, dass sie alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen habe, um das Verfahren zur Rückforderung der fraglichen Beihilfen einzuleiten.

34 Daher ist festzustellen, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Entscheidung 2000/128 und aus Art. 228 Abs. 1 EG verstoßen hat, dass sie zu dem Zeitpunkt, an dem die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme, die die Kommission am 1. Februar 2008 nach Art. 228 EG abgegeben hat, gesetzte Frist ablief, nicht alle Maßnahmen ergriffen hat, die zur Durchführung des Urteils Kommission/Italien über die Rückforderung der mit der Entscheidung 2000/128 für

rechtswidrig und mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärten Beihilfen von den Empfängern erforderlich sind.

V — Zu den finanziellen Sanktionen

35 Nachdem der Gerichtshof festgestellt hat, dass die Italienische Republik dem Urteil Kommission/Italien nicht innerhalb der in der genannten mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist nachgekommen ist, kann er gemäß Art. 228 Abs. 2 Unterabs. 3 EG gegen diesen Mitgliedstaat die Zahlung eines Pauschalbetrags oder eines Zwangsgelds verhängen.

36 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass es Sache des Gerichtshofs ist, in jeder Rechtssache und anhand der Umstände des Einzelfalls, mit dem er befasst ist, sowie nach Maßgabe des ihm erforderlich erscheinenden Grades an Überzeugungskraft und Abschreckung die angemessenen finanziellen Sanktionen zu bestimmen, um für eine möglichst schnelle Durchführung des Urteils, mit dem zuvor eine Vertragsverletzung festgestellt wurde, zu sorgen und die Wiederholung ähnlicher Verstöße gegen das Unionsrecht zu verhindern (vgl. Urteil vom 31. März 2011, Kommission/Griechenland, C-407/09, Slg. 2011, I-2467, Randnr. 29 und die dort angegebene Rechtsprechung).

37 Insoweit können die Vorschläge der Kommission den Gerichtshof nicht binden und stellen lediglich einen nützlichen Bezugspunkt dar. Auch Leitlinien wie die in den Mitteilungen der Kommission binden den Gerichtshof nicht, tragen jedoch dazu bei, die Transparenz, Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit des Vorgehens der Kommission zu gewährleisten (Urteil vom 7. Juli 2009, Kommission/Griechenland, Randnr. 112 und die dort angeführte Rechtsprechung).

A — *Zum Zwangsgeld*

1. Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

38 Die Kommission vertritt unter Bezugnahme auf die Berechnungsmethode, die in ihrer Mitteilung SEK(2005) 1658 vom 13. Dezember 2005 über die Anwendung von Artikel 228 EG-Vertrag in der durch die Mitteilung SEK(2010) 923 vom 20. Juli 2010 („Anwendung von Artikel 260 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Aktualisierung der Daten zur Berechnung der Pauschalbeträge und Zwangsgelder, die die Kommission dem Gerichtshof bei Vertragsverletzungsverfahren vorschlägt", im Folgenden: Mitteilung von 2010) aktualisierten Fassung dargelegt ist, die Auffassung, dass ein ursprünglich auf 285 696 Euro festgesetzter und später in Anwendung der Mitteilung von 2010 auf 244 800 Euro herabgesetzter Tagessatz für das Zwangsgeld, das auf Basis eines einheitlichen Grundbetrags von 600 Euro, auf den ein Schwerekoeffizient von 8, ein Dauerkoeffizient von 3 und ein Faktor *n* von 17 angewandt worden seien, unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, dass einem solchen Zwangsgeld ein Zwangs- und Abschreckungseffekt zukomme, der Schwere und der Dauer des Verstoßes angemessen sei.

39 Insoweit beruft sich die Kommission zum einen darauf, dass die Bestimmungen des EG-Vertrags über staatliche Beihilfen einen Eckstein der Verwirklichung des Binnenmarkts darstellten, was sich u. a. aus Art. 87 EG und der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergebe. Zum anderen seien die nachteiligen Wirkungen, die einträten, würden die rechtswidrigen Beihilfen nicht zurückgefordert, umso größer, da diese von erheblicher Höhe gewesen und an eine große Zahl von Unternehmen ausgezahlt worden seien, die überdies mehreren Wirtschaftszweigen zugehört hätten. Außerdem macht sie den Umstand geltend, dass sich die Dauer des Verstoßes zum Zeitpunkt der Anrufung des Gerichtshofs auf 62 Monate belaufen habe. Ihre Beurteilung werde außerdem durch die Randnrn. 118 bis 120 des Urteils vom 7. Juli 2009, Kommission/Griechenland, bestätigt.

40 Die Italienische Republik vertritt die Auffassung, dass der Betrag des von der Kommission geforderten Zwangsgelds unverhältnismäßig und unzutreffend sei. Bei diesem Betrag blieben zum einen die Fortschritte bei der Durchführung der diesem Mitgliedstaat obliegenden Verpflichtung außer Betracht, die dazu geführt hätten, dass 70 % der zurückzufordernden Beträge von den betroffenen Unternehmen tatsächlich zurückgezahlt worden seien, und zum anderen die tatsächlichen Schwierigkeiten der streitigen Rückforderung. Der Mitgliedstaat weist außerdem auf die Unverhältnismäßigkeit des Schwerekoeffizienten hin, der in Anbetracht des Koeffizienten 4, der von der Kommission in der Rechtssache, in der das Urteil vom 25. November 2003, Kommission/Spanien (C-278/01, Slg. 2003, I-14141), zu Fragen der menschlichen Gesundheit und der Umwelt ergangen sei, vorgeschlagen worden sei, hätte auf 1 festgesetzt werden müssen.

41 Schließlich macht die Italienische Republik geltend, es sei erforderlich, dass der Gerichtshof die Höhe des Zwangsgelds den bei der Durchführung der dem betroffenen Mitgliedstaat obliegenden Verpflichtung gemachten Fortschritten anpasse, wie er dies im Urteil Kommission/Spanien getan habe. Unterbliebe eine solche Anpassung, stellte dies für sich genommen einen erheblichen Mangel dar, der sich auf die von der Kommission vorgeschlagenen Berechnungsmodalitäten auswirke.

2. Würdigung durch den Gerichtshof

a) Zum Grundsatz der Verhängung eines Zwangsgelds

42 Der Gerichtshof hat entschieden, dass die Verhängung eines Zwangsgelds grundsätzlich nur insoweit gerechtfertigt ist, als die Vertragsverletzung, die sich aus der Nichtdurchführung eines früheren Urteils des Gerichtshofs ergibt, bis zur Prüfung des Sachverhalts durch den Gerichtshof andauert (Urteil vom 7. Juli 2009, Kommission/Griechenland, Randnrn. 59 und die dort angeführte Rechtsprechung).

43 Was die Rückforderung staatlicher Beihilfen betrifft, die mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sind, verlangen die Rechtsprechung des Gerichtshofs sowie der 13. Erwägungsgrund und Art. 14 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 83, S. 1) darüber hinaus, dass der Mitgliedstaat, der die Beihilfe gewährt hat, sie tatsächlich und unverzüglich zurückfordert, um die Wirksamkeit der die Rückforderung der rechtswidrig ausgezahlten Beihilfen anordnenden Entscheidung der Kommission zu gewährleisten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. Oktober 2006, Kommission/Frankreich, C-232/05, Slg. 2006, I-10071, Randnrn. 42, 43 und 50).

44 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass zum Zeitpunkt des Schlusses der mündlichen Verhandlung im vorliegenden Verfahren ein wesentlicher Teil der fraglichen Beihilfen nicht zurückgefordert worden war, was der Wiederherstellung eines wirksamen Wettbewerbs, wie sie der 13. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 659/1999 vorsieht, entgegenstand.

45 Unter diesen Umständen kommt der Gerichtshof zu dem Ergebnis, dass die Verurteilung der Italienischen Republik zur Zahlung eines Zwangsgelds ein angemessenes finanzielles Mittel ist, um sie zu veranlassen, die Maßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um die festgestellte Vertragsverletzung zu beenden und die vollständige Durchführung der Entscheidung 2000/128 und des Urteils Kommission/Italien zu gewährleisten.

b) Zur Verhängung des Zwangsgelds

46 Für die Zwecke der Verhängung des Zwangsgelds sind im vorliegenden Fall erstens seine Form, zweitens sein Grundbetrag und drittens die Voraussetzungen für sein Erlöschen zu bestimmen.

i) Zur Form des Zwangsgelds

47 Zur Bestimmung der Form des Zwangsgelds ist die von der Italienischen Republik geltend gemachte Besonderheit der Operationen zu berücksichtigen, die zur Rückforderung der Beihilfen erfolgt sind, die in Anwendung der durch die Entscheidung 2000/128 für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärten Regelung ausgezahlt wurden.

48 Was den Vorschlag der Kommission betrifft, das Zwangsgeld als festen Betrag festzusetzen, scheint es für die Italienische Republik außerordentlich schwierig zu sein, die Entscheidung 2000/128 und damit des Urteils Kommission/Italien binnen kurzer Frist vollständig durchzuführen, wenn man berücksichtigt, dass sich die dafür erforderlichen Operationen auf eine erhebliche Zahl von Unternehmen beziehen.

49 Angesichts dieser Besonderheit könnte dieser Mitgliedstaat den Grad der Durchführung der Entscheidung 2000/128 beträchtlich erhöhen, ohne innerhalb einer solchen Frist deren vollständige Durchführung zu erreichen. Würde das Zwangsgeld als fester Betrag festgesetzt, so würde es in voller Höhe weiter fällig werden, bis der betreffende Mitgliedstaat die genannte Entscheidung vollständig durchgeführt hat. Unter diesen Voraussetzungen scheint eine Sanktion, die etwaige Fortschritte eines Mitgliedstaats bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen berücksichtigt, den besonderen Umständen des vorliegenden Falles angemessen und daher hinsichtlich des festgestellten Verstoßes verhältnismäßig (vgl. entsprechend Urteil Kommission/Spanien, Randnrn. 48 und 49).

50 Insoweit ist auch darauf hinzuweisen, dass es bei der Rückforderung rechtswidriger staatlicher Beihilfen Sache des betroffenen Mitgliedstaats ist, der Kommission gegenüber nachzuweisen, dass die Beihilfen zurückgezahlt wurden, wie sich aus dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit — zur Gewährleistung der vollen Beachtung der Bestimmungen des Vertrags — und im vorliegenden Fall aus Art. 4 der Entscheidung 2000/128 ergibt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 7. Juli 2009, Kommission/Griechenland, Randnr. 75). Daher kann die Rückforderung der Beihilfen im vorliegenden

Fall nur unter der Voraussetzung bei der Berechnung des Zwangsgelds berücksichtigt werden, dass die Kommission darüber informiert wurde und die Geeignetheit des ihr darüber übermittelten Nachweises prüfen konnte.

51 Infolgedessen ist das Zwangsgeld nur dann den besonderen Umständen des Falles angemessen und verhältnismäßig in Bezug auf die festgestellte Vertragsverletzung, wenn bei seiner Festsetzung die Fortschritte berücksichtigt werden, die der beklagte Mitgliedstaat bei der Durchführung der Entscheidung 2000/128 macht (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Spanien, Randnr. 50), da sich den Akten entnehmen lässt, dass dieser Mitgliedstaat in der Lage ist, den unmittelbaren und zuverlässigen Nachweis für diese Durchführung zu erbringen, so dass die Festsetzung eines solchen variablen Zwangsgelds praktikabel erscheint. Im vorliegenden Fall hat die Italienische Republik ihrer Gegenerwiderung eine DVD beigelegt, die Nachweise in Form von Zahlungsbelegen enthält, die unmittelbar und zuverlässig den Geldfluss belegen, der die Rückzahlung der bereits zurückgezahlten rechtswidrigen Beihilfen abbildet. Auf eine schriftliche Frage hat die Kommission angegeben, dass diese Zahlungsbelege für die einzelnen Unternehmen, verglichen mit den in der ebenfalls der Gegenerwiderung beigefügten Übersichtstabelle aufgeführten Beträgen, das Vorbringen der Italienischen Republik hinsichtlich des Betrags der bereits zurückgezahlten Beihilfen, nämlich 63 062 555 Euro, bestätigten. Unter diesen Umständen kann die Vorlage solcher Zahlungsbelege durch diesen Mitgliedstaat als Erbringung eines unmittelbaren und zuverlässigen Nachweises dafür angesehen werden, dass er im vorliegenden Fall seinen Verpflichtungen nachgekommen ist.

52 Der Italienischen Republik ist daher die periodische Zahlung eines Betrags aufzuerlegen, der sich durch Multiplikation eines Grundbetrags mit dem prozentualen Anteil errechnet, den die rechtswidrigen Beihilfen, die noch nicht zurückgefordert wurden oder deren Rückforderung nicht nachgewiesen wurde, an der Gesamtheit der zum Zeitpunkt der Verkündung des vorliegenden Urteils noch nicht zurückgeforderten Beträge ausmachen (vgl. entsprechend Urteil Kommission/Spanien, Randnr. 50).

53 Dabei kann die Rückforderung der genannten Beihilfen bei der Berechnung des Zwangsgelds im vorliegenden Rechtsstreit nur unter der Voraussetzung berücksichtigt werden, dass die Kommission darüber informiert wurde und die Geeignetheit des ihr insoweit übermittelten Nachweises prüfen konnte (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 7. Juli 2009, Kommission/Griechenland, Randnr. 75).

54 Der Zeitraum, für den das Zwangsgeld jeweils verhängt wird, ist daher auf ein halbes Jahr festzusetzen, um der Kommission die Beurteilung des Fortschritts bei der Rückforderung unter Berücksichtigung der nach dem fraglichen Zeitraum bestehenden Lage zu ermöglichen, und gleichzeitig dem beklagten Mitgliedstaat die Zeit einzuräumen, die erforderlich ist, um die Nachweise für die Rückforderung der rechtswidrig gezahlten Beträge in dem maßgeblichen Zeitraum zu sammeln und der Kommission zu übermitteln.

55 Folglich ist das Zwangsgeld halbjährlich zu bemessen und seine Höhe durch Multiplikation eines Grundbetrags mit dem prozentualen Anteil zu berechnen, den die rechtswidrigen Beihilfen, die noch nicht zurückgefordert wurden oder deren Rückforderung nicht nachgewiesen wurde, an der Gesamtheit der zum Zeitpunkt der Verkündung des vorliegenden Urteils noch nicht zurückgeforderten Beträge ausmachen.

ii) Zum Grundbetrag des Zwangsgelds

56 Es ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof bei der Ausübung seines Ermessens auf diesem Gebiet das Zwangsgeld so festzusetzen hat, dass es den Umständen angepasst ist und in einem angemessenen Verhältnis zur festgestellten Vertragsverletzung und zur Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats steht (Urteil vom 7. Juli 2009, Kommission/Griechenland, Randnr. 114 und die dort angeführte Rechtsprechung).

57 Im Rahmen der Beurteilung durch den Gerichtshof sind zur Gewährleistung des Charakters des Zwangsgelds als Druckmittel im Hinblick auf die einheitliche und wirksame Anwendung des Unionsrechts grundsätzlich die Dauer des Verstoßes, der Grad seiner Schwere und die Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats als Grundkriterien heranzuziehen. Bei der Anwendung dieser Kriterien hat der Gerichtshof insbesondere zu berücksichtigen, welche Folgen die Nichterfüllung der Verpflichtungen für die öffentlichen und die privaten Interessen hat und wie dringend es ist, dass der betreffende Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen nachkommt (Urteil vom 7. Juli 2009, Kommission/Griechenland, Randnr. 115 und die dort angeführte Rechtsprechung).

58 Die Feststellung der Dauer des Verstoßes ist nach ständiger Rechtsprechung Sache des Gerichtshofs, wobei er auf den Zeitpunkt abzustellen hat, zu dem er den Sachverhalt prüft, und nicht auf den Zeitpunkt, zu dem die Kommission ihn damit befasst (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 7. Juli 2009, Kommission/Griechenland, Randnr. 116 und die dort angeführte Rechtsprechung).

59 Da die Italienische Republik, wie in Randnr. 44 des vorliegenden Urteils festgestellt, nicht in der Lage war, nachzuweisen, dass sie den Verstoß gegen ihre Verpflichtung, das Urteil Kommission/Italien durchzuführen, beendet hat, ist somit festzustellen, dass diese Vertragsverletzung seit mehr als sieben Jahren andauert, was einen ganz erheblichen Zeitraum darstellt.

60 Was die Schwere des Verstoßes betrifft, ist auf die zentrale Stellung der Vertragsbestimmungen über den Wettbewerb und insbesondere über staatliche Beihilfen hinzuweisen, die Ausdruck einer der wesentlichen Aufgaben sind, mit denen die Europäische Union betraut ist. Zu dem Zeitpunkt, zu dem der Gerichtshof die Zweckmäßigkeit und die Höhe des vorliegenden Zwangsgelds beurteilt, ergibt sich diese zentrale Stellung aus Art. 3 Abs. 3 EUV über die Schaffung eines Binnenmarkts und aus dem Protokoll Nr. 27 über den Binnenmarkt und den Wettbewerb, das nach Art. 51 EUV integraler Bestandteil der Verträge ist und wonach der Binnenmarkt ein System umfasst, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt.

61 Insoweit soll mit der Rückforderung von Beihilfen, die mit dem Binnenmarkt unvereinbar sind, die Wettbewerbsverzerrung beseitigt werden, die durch den Wettbewerbsvorteil bewirkt wird, den der Empfänger dieser Beihilfe gegenüber seinen Mitbewerbern besaß, und so die Lage, die vor der Zahlung der Beihilfe bestanden hat, wiederhergestellt werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. April 1995, Kommission/Italien, C-348/93, Slg. 1995, I-673, Randnr. 27).

62 Außerdem wird mit der Rückforderung nicht nur die Unvereinbarkeit der fraglichen Beihilfe geahndet, sondern auch der Verstoß des Mitgliedstaats gegen die doppelte Verpflichtung gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV, wonach der Mitgliedstaat zum einen die Kommission von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen zu unterrichten hat und zum anderen die beabsichtigte Maßnahme nicht durchführen darf, bevor die Kommission einen abschließenden Beschluss erlassen hat.

63 Schließlich ist zu bemerken, dass im vorliegenden Fall nicht nur die fraglichen rechtswidrigen Beihilfen aufgrund ihres hohen Betrags, der außerordentlich hohen Zahl von Begünstigten und ihrer Zahlung unabhängig vom Wirtschaftszweig der Begünstigten für den Wettbewerb außerordentlich schädlich sind, worauf die Kommission zu Recht hingewiesen hat, sondern auch feststeht, dass ein wesentlicher Teil der fraglichen Beträge noch nicht zurückgefordert bzw. die Rückzahlung gegenüber der Kommission nicht nachgewiesen wurde.

64 Wie aus den Erörterungen in der mündlichen Verhandlung hervorgeht, sind sich die Italienische Republik und die Kommission darüber einig, dass der Gesamtbetrag der gezahlten Beihilfen 251 271 032,37 Euro beträgt. Die Kommission räumt außerdem ein, dass Beihilfen in Höhe von insgesamt 63 062 555 Euro als zurückgezahlt anzusehen sind.

65 Was die Zahlungsfähigkeit der Italienischen Republik betrifft, hat der Gerichtshof wiederholt entschieden, dass die Berechnungsmethode, die die Kommission bei ihrem Vorschlag anwendet, den Grundbetrag mit einem speziellen, für diesen Mitgliedstaat geltenden Koeffizienten zu multiplizieren, ein geeignetes Instrument darstellt, um diese Zahlungsfähigkeit unter Beibehaltung einer angemessenen Differenzierung zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen (Urteil vom 7. Juli 2009, Kommission/Griechenland, Randnr. 123 und die dort angegebene Rechtsprechung). Daher ist, wie dies die Kommission in Anwendung der Mitteilung von 2010 getan hat, die jüngste Entwicklung der Inflation und des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in dem betreffenden Mitgliedstaat zu berücksichtigen.

66 Allerdings muss der Gerichtshof bei der Festsetzung des Grundbetrags des Zwangsgelds im vorliegenden Rechtsstreit auch die in Randnr. 32 des vorliegenden Urteils erwähnten Besonderheiten der Rückforderung der Beihilfen berücksichtigen, die in Anwendung einer mit dem Gemeinsamen Markt für unvereinbar erklärten Regelung gezahlt wurde.

67 Aufgrund der vorstehenden Erwägungen stellt der Gerichtshof fest, dass im vorliegenden Fall die Verhängung eines Zwangsgelds mit einem Grundbetrag von 30 Millionen Euro pro Halbjahr angemessen ist.

68 Daher ist die Italienische Republik zu verurteilen, an die Kommission auf das Konto „Eigenmittel der Europäischen Union“ ein Zwangsgeld zu zahlen, dessen Höhe durch Multiplikation eines Grundbetrags von 30 Millionen Euro mit dem prozentualen Anteil zu berechnen ist, den die rechtswidrigen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbaren Beihilfen, die noch nicht zurückgefordert wurden oder deren Rückforderung nicht nach dem betreffenden Zeitraum nachgewiesen wurde, an der Gesamtheit der zum Zeitpunkt der Verkündung des vorliegenden Urteils noch nicht zurückgeforderten Beträge ausmachen, und zwar für jedes Halbjahr mit Verzögerung bei der Durchführung der Maßnahmen, die erforderlich sind, um dem Urteil vom 1. April 2004, Kommission/Italien, nachzukommen, beginnend mit der Verkündung

des vorliegenden Urteils bis zur vollständigen Durchführung des genannten Urteils vom 1. April 2004.

iii) Zu den Modalitäten des Erlöschens des Zwangsgelds

69 Es ist darauf hinzuweisen, dass es, wie aus Randnr. 51 des vorliegenden Urteils hervorgeht, Sache des betroffenen Mitgliedstaats ist, gegenüber der Kommission den unmittelbaren und zuverlässigen Nachweis für die Durchführung der Entscheidung 2000/128 und die tatsächliche Rückforderung der fraglichen rechtswidrigen Beihilfen zu erbringen.

70 Insoweit ist die Italienische Republik in dem Fall, dass die fraglichen rechtswidrigen Beihilfen von dem begünstigten Unternehmen zurückgezahlt werden, verpflichtet, Zahlungsbelege vorzulegen, die jeglichen Geldfluss nachweisen, der der Rückzahlung eines Teils der zurückzufordernden rechtswidrigen Beihilfen entsprechen soll.

71 Von diesem Fall abgesehen, ist die Art des geforderten Nachweises den Besonderheiten der Sachverhalte anzupassen, mit denen es der betreffende Mitgliedstaat bei seinen Rückforderungsoperationen zu tun hat.

72 Was die Fälle betrifft, in denen die fraglichen Beihilfen von Unternehmen zurückzufordern sind, die zahlungsunfähig sind oder über deren Vermögen ein Konkursverfahren eröffnet wurde, dessen Ziel darin besteht, die Aktiva in Geld umzuwandeln und die Verbindlichkeiten zu begleichen, ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung der Umstand, dass sich ein Unternehmen in Schwierigkeiten befindet oder zahlungsunfähig ist, keinen Einfluss auf die Rückforderungspflicht hat (vgl.

u. a. Urteil vom 6. Dezember 2007, Kommission/Italien, C-280/05, Randnr. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

73 Nach ebenfalls ständiger Rechtsprechung können die Wiederherstellung der früheren Lage und die Beseitigung der aus den rechtswidrig gezahlten Beihilfen resultierenden Wettbewerbsverzerrung grundsätzlich durch Anmeldung der Forderung auf Rückerstattung der betreffenden Beihilfen zur Konkurstabelle erfolgen (Urteil vom 14. April 2011, Kommission/Polen, C-331/09, Slg. 2011, I-2933, Randnr. 60 und die dort angeführte Rechtsprechung).

74 Für die Zwecke der Berechnung des Zwangsgelds im vorliegenden Rechtsstreit obliegt es somit der Italienischen Republik, der Kommission gegenüber den Nachweis dafür zu erbringen, dass die fraglichen Forderungen im Rahmen des Konkursverfahrens angemeldet wurden. Gelingt dies nicht, ist es Sache dieses Mitgliedstaats, alles vorzubringen, womit der Nachweis geführt werden kann, dass er insoweit alle erforderliche Sorgfalt hat walten lassen. Insbesondere in dem Fall, in dem die Anmeldung einer Forderung zurückgewiesen wurde, hat er nachzuweisen, dass er nach nationalem Recht jedes Verfahren in Gang gesetzt hat, mit dem gegen die Zurückweisung vorgegangen werden kann.

75 Infolgedessen kann der Italienischen Republik entgegen dem Vorbringen der Kommission nicht die Verpflichtung auferlegt werden, für die Zwecke der Berechnung des Zwangsgelds im vorliegenden Rechtsstreit, soweit es sich um zahlungsunfähige oder einem Insolvenzverfahren unterliegende Unternehmen handelt, nicht nur den Nachweis für die Anmeldung der gegen diese Unternehmen bestehenden Forderungen zu erbringen, sondern auch dafür, dass deren Aktiva zu Marktbedingungen in Geld umgewandelt wurden. Daher dürfen, wie dieser Mitgliedstaat zu Recht geltend macht, die Beträge, die zwar noch nicht bei den zahlungsunfähig gewordenen Unternehmen zurückgefordert wurden, zu deren Rückforderung der genannte Mitgliedstaat aber alle erforderliche Sorgfalt aufgewandt hat, nicht berücksichtigt werden, um dem Antrag der Kommission auf Zahlung der in Durchführung des vorliegenden Urteils geschuldeten Zwangsgelder stattzugeben. Andernfalls verlöre dieses Zwangsgeld seine Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit in Bezug auf den festgestellten Verstoß, wie sie in Randnr. 49 des vorliegenden Urteils dargelegt werden, indem der Italienischen Republik eine Zahlungsverpflichtung auferlegt würde, die sich aus der Natur

des Konkursverfahrens und dessen Dauer ergibt, die nicht verkürzt werden kann und auf die dieser Mitgliedstaat keinen unmittelbaren Einfluss hat.

76 Was die Fälle betrifft, in denen die fraglichen rechtswidrigen Beihilfen bei Unternehmen zurückzufordern sind, gegen die erfolglos Einzelmaßnahmen der Sicherung und Vollstreckung ergriffen wurden, ist darauf hinzuweisen, dass es Sache des betroffenen Mitgliedstaats ist, alle Maßnahmen zu ergreifen, die die Rückzahlung der rechtswidrigen Beihilfen ermöglichen, sowie im Bedarfsfall auf deren gerichtliche Feststellung gerichtete Maßnahmen zu ergreifen und die Kommission darüber zu informieren, so dass er seine Forderungen aus den Aktiva solcher Unternehmen befriedigen kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. Dezember 2007, Kommission/Italien, Randnr. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung). Folglich obliegt es dem Mitgliedstaat, erstens die Einleitung eines Konkursverfahrens über das Vermögen der betroffenen Unternehmen und zweitens die Anmeldung der Forderungen zur Schuldenmasse nach den Grundsätzen, auf die in den Randnrn. 72 bis 74 des vorliegenden Urteils hingewiesen wurde, nachzuweisen.

77 Was die Fälle betrifft, in denen die fraglichen rechtswidrigen Beihilfen bei nicht mehr bestehenden Unternehmen zurückzufordern wären, genügt der Nachweis, dass diese in den entsprechenden Registern gelöscht wurden, um deren Nichtexistenz und somit die Unmöglichkeit, diese Beihilfen zurückzufordern, zu belegen.

78 Was schließlich die Fälle betrifft, in denen die Anordnungen zur Rückzahlung der fraglichen rechtswidrigen Beihilfen bei nationalen Gerichten angefochten werden, ist es Sache des betroffenen Mitgliedstaats, gemäß dem Erfordernis einer effektiven Einziehung der mit dem Gemeinsamen Markt nicht zu vereinbarenden Beihilfen jede nationale Entscheidung anzufechten, die der Entscheidung der Kommission ihre Wirkung nimmt, insbesondere, wie im vorliegenden Fall, aufgrund der Anwendung von Verjährungsvorschriften (vgl. entsprechend Urteil vom 20. März 1997, Alcan Deutschland, C-24/95, Slg. 1997, I-1591, Randnrn. 34 und 38) oder von Beweisvorschriften. Folglich reicht aus Gründen, die den in Randnr. 74 des vorliegenden Urteils genannten entsprechen, der Nachweis einer solchen Sorgfalt aus, um die betreffenden

Beihilfen vom Gesamtbetrag der noch nicht zurückgeforderten Beihilfen auszunehmen, die bei der Berechnung des Zwangsgelds zu berücksichtigen sind.

B — *Zum Pauschalbetrag*

1. Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

79 Die Kommission vertritt unter Bezugnahme auf die Berechnungsmethode, die sie in ihrer Mitteilung vom 13. Dezember 2005 in der durch die Mitteilung von 2010 aktualisierten Fassung dargelegt hat, die Auffassung, dass ein ursprünglich auf 31 744 Euro festgesetzter und in Anwendung der genannten Mitteilung auf 27 200 Euro herabgesetzter Tagessatz, der berechnet sei auf der Basis eines einheitlichen Grundbetrags von 200 Euro, auf den ein Schwerekoeffizient von 8, ein Dauerkoeffizient von 3 und ein Faktor *n* von 17 angewandt worden seien, multipliziert mit der Zahl der Tage, an denen der Verstoß vom 1. April 2004 an bis zum Tag der Verkündung des vorliegenden Urteils fortbestanden habe, der Schwere und der Dauer des Verstoßes angemessen sei und den notwendigen Abschreckungseffekt habe.

80 Die Berechnungsmethode muss nach Ansicht der Kommission in jedem einzelnen Fall weiterhin von der Gesamtheit der relevanten Aspekte abhängig sein, u. a. von der Dauer des Fortbestands der Vertragsverletzung seit dem Erlass des sie feststellenden Urteils, von betroffenen öffentlichen und privaten Interessen und dem Verhalten der Italienischen Republik. In Anbetracht des Umstands, dass Letztere ihren Verpflichtungen zehn Jahre nach Erlass der Entscheidung 2000/128 und sechs Jahre nach dem Urteil vom 1. April 2004, Kommission/Italien, nicht nachgekommen sei, sowie des Umstands, dass die fraglichen Beihilfen unabhängig vom Wirtschaftszweig der Begünstigten ausgezahlt und dabei im Wesentlichen italienische Unternehmen bevorzugt worden seien, sei der dem Gerichtshof unterbreitete Vorschlag angemessen.

81 Nach Auffassung der Italienische Republik ist die Höhe des Pauschalbetrags insbesondere in Anbetracht des Urteils vom 12. Juli 2005, Kommission/Frankreich, unverhältnismäßig in Bezug auf ihr Verhalten und den möglichen Schaden, der aus dem ihr vorgeworfenen Verstoß resultiere. Insoweit seien die besonderen Umstände des vorliegenden Falles, die mit der Komplexität der Entscheidung 2000/128 und der Unmöglichkeit, diese binnen kurzer Frist durchzuführen, zusammenhingen, sowie ihr positives Verhalten während des Verfahrens hervorzuheben.

2. Würdigung durch den Gerichtshof

a) Zum Grundsatz der Verhängung eines Pauschalbetrags

82 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof in Anbetracht der Ziele des Verfahrens nach Art. 228 Abs. 2 EG in Ausübung seines Ermessens im Rahmen der genannten Vorschrift kumulativ ein Zwangsgeld und einen Pauschalbetrag verhängen darf (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. Juli 2005, Kommission/Frankreich, Randnr. 83).

83 Die Verhängung eines Pauschalbetrags muss in jedem Einzelfall von der Gesamtheit der relevanten Aspekte abhängig gemacht werden, die sich sowohl auf die Merkmale der festgestellten Vertragsverletzung als auch auf die Haltung beziehen, die der Mitgliedstaat eingenommen hat, der von dem auf der Grundlage von Art. 228 EG eingeleiteten Verfahren betroffen ist. Insoweit räumt diese Bestimmung dem Gerichtshof ein weites Ermessen bei der Entscheidung darüber ein, ob es einen Grund für die Verhängung einer derartigen Sanktion gibt (Urteil vom 7. Juli 2009, Kommission/Griechenland, Randnr. 144 und die dort angeführte Rechtsprechung).

84 Im vorliegenden Fall ist über die in den Randnrn. 60 bis 63 des vorliegenden Urteils festgestellte Schwere des in Rede stehenden Verstoßes hinaus darauf hinzuweisen, dass die Italienische Republik zum Zeitpunkt des Schlusses der mündlichen Verhandlung, also mehr als sieben Jahre nach Verkündung des Urteils vom 1. April 2004, Kommission/Italien, und mehr als zwölf Jahre nach Erlass der Entscheidung 2000/128 vom 11. Mai 1999 noch immer nicht in der Lage war, den endgültigen Gesamtbetrag der zurückzufordernden Beihilfen exakt anzugeben, wie aus der Gegenerwiderung dieses Mitgliedstaats hervorgeht.

85 Außerdem hat der genannte Mitgliedstaat frühestens zwei Jahre nach Verkündung eben dieses Urteils Kommission/Italien die ersten konsequenten Maßnahmen ergriffen, um die Schwierigkeiten bei der Feststellung und der Rückforderung der durch die Entscheidung 2000/128 für rechtswidrig und unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt erklärten Beihilfen auszuräumen, wie aus den Randnrn. 10 bis 19 des vorliegenden Urteils hervorgeht und die Italienischen Republik dies in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat. Insbesondere wurde das Gesetzesdekret Nr. 59 vom 8. April 2008, mit dem das verfahrensrechtliche Problem gelöst werden sollte, das durch die Aussetzung von Anordnungen zur Rückzahlung der fraglichen rechtswidrigen Beihilfen durch italienische Gerichte verursacht worden war, erst nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 1. Februar 2008 gesetzten Frist verabschiedet und konnte der bei der Rückforderung der Beihilfen eingetretenen Verzögerung, auf die sich die genannte Entscheidung bezieht, nur unvollkommen abhelfen (vgl. entsprechend Urteile vom 22. Dezember 2010, Kommission/Italien, C-304/09, Slg. 2010, I-13903, Randnrn. 40 bis 42, und vom 5. Mai 2011, Kommission/Italien, C-305/09, Slg. 2011, I-3225, Randnrn. 38 bis 40).

86 Nach ständiger Rechtsprechung muss der Mitgliedstaat erreichen, dass er die geschuldeten Beträge tatsächlich wiedererlangt, da eine verspätete Wiedererlangung nach Ablauf der festgesetzten Fristen den Anforderungen aus dem Vertrag nicht genügt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. Mai 2011, Kommission/Italien, Randnr. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung).

87 Die in diesem Zusammenhang von der Italienischen Republik angeführten Rechtfertigungen, dass die Verzögerung bei der Durchführung dieses Urteils auf interne Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Komplexität der Maßnahmen zurückzuführen sei, die ergriffen werden müssten, um die Empfänger der fraglichen rechtswidrigen Beihilfen zu ermitteln und diese bei ihnen zurückzufordern, können keinen Erfolg haben. Wie der Gerichtshof wiederholt entschieden hat, kann sich ein

Mitgliedstaat zum einen nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um die Nichteinhaltung der aus dem Unionsrecht folgenden Verpflichtungen zu rechtfertigen (vgl. u. a. Urteil vom 4. Juni 2009, Kommission/Griechenland, C-568/07, Slg. 2009, I-4505, Randnr. 50), und zum anderen ist die Aufhebung einer rechtswidrigen Beihilfe durch Rückforderung die logische Folge der Feststellung ihrer Rechtswidrigkeit, die nicht davon abhängen kann, in welcher Form die Beihilfe gewährt worden ist (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Polen, Randnr. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung).

88 Somit ist festzustellen, dass die der Italienischen Republik vorgeworfene Vertragsverletzung über einen ganz erheblichen Zeitraum und jedenfalls ohne einen Zusammenhang mit den Schwierigkeiten bei der Rückforderung der nach einer für rechtswidrig und mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärten Regelung ausgezahlten Beihilfen fortbestanden hat.

89 Der Gerichtshof geht außerdem davon aus, dass der rechtliche und tatsächliche Kontext der festgestellten Vertragsverletzung darauf hindeuten kann, dass die wirksame Verhinderung einer zukünftigen Wiederholung von entsprechenden Verstößen gegen das Unionsrecht den Erlass einer abschreckenden Maßnahme erfordern kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. Dezember 2008, Kommission/Frankreich, C-121/07, Slg. 2008, I-9159, Randnr. 69).

90 Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass gegen die Italienische Republik bereits mehrere auf der Grundlage von Art. 88 Abs. 2 EG erlassene Urteile ergangen sind, mit denen eine Vertragsverletzung festgestellt wurde, die darauf beruhte, dass sie die in Anwendung einer für rechtswidrig und mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärten Regelung gezahlten Beihilfen nicht umgehend und wirksam zurückgefordert hatte.

91 Außer der Feststellung des Nichtvorliegens einer umgehenden und wirksamen Durchführung der Entscheidung 2000/128 im Urteil vom 1. April 2004, Kommission/Italien, dessen Nichtdurchführung Anlass für das vorliegende Verfahren war, hat der Gerichtshof mehrere weitere Vertragsverletzungen festgestellt, u. a. mit Urteil vom 1. Juli 2006, Kommission/Italien (C-207/05), sowie mit den bereits genannten

Urteilen vom 6. Dezember 2007, Kommission/Italien, vom 22. Dezember 2010, Kommission/Italien, und vom 5. Mai 2005, Kommission/Italien.

92 Aus diesen Gründen hält es der Gerichtshof im Rahmen des vorliegenden Verfahrens für gerechtfertigt, der Italienischen Republik die Zahlung eines Pauschalbetrags aufzuerlegen.

b) Zur Höhe des Pauschalbetrags

93 Entscheidet der Gerichtshof über die Verhängung eines Pauschalbetrags, hat er bei der Ausübung seines Ermessens diesen so festzusetzen, dass er den Umständen angemessen ist und sowohl zum festgestellten Verstoß als auch zur Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats im Verhältnis steht (vgl. Urteil vom 31. März 2011, Kommission/Griechenland, Randnr. 31).

94 Zu den insoweit maßgebenden Faktoren zählen u. a. Aspekte wie die Dauer des Fortbestands der Vertragsverletzung und die Schwere des Verstoßes (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 7. Juli 2009, Kommission/Griechenland, Randnrn. 147 und 148 und die dort angeführte Rechtsprechung).

95 Als Kontrapunkt zu den in den Randnrn. 58 bis 63, 84 und 85 des vorliegenden Urteils dargelegten Erwägungen zur Dauer des Verstoßes und zu dessen Schwere, sind die von der Italienischen Republik geltend gemachten Aspekte zu berücksichtigen, die belegen, dass die Rückforderung der fraglichen rechtswidrigen Beihilfen durch den Umstand erschwert wurde, dass diese in Anwendung einer Beihilferegelung gezahlt wurden, dass die Vereinbarkeit der fraglichen Beihilfen in der Entscheidung 2000/128 unter Bedingungen gestellt wurde und dass folglich die Durchführung der

Entscheidung voraussetzte, dass dieser Mitgliedstaat zuvor die Empfänger dieser Beihilfen und den Betrag ermittelte, den jeder von ihnen erhalten hatte.

96 Nach alledem ist der Gerichtshof der Auffassung, dass bei angemessener Würdigung der Umstände des vorliegenden Falles der Pauschalbetrag, den die Italienische Republik nach Art. 228 Abs. 2 Unterabs. 3 EG zu entrichten hat, auf 30 Millionen Euro festzusetzen ist.

97 Die Italienische Republik ist daher zu verurteilen, an die Kommission auf das Konto „Eigenmittel der Europäischen Union" einen Pauschalbetrag von 30 Millionen Euro zu zahlen.

VI — Kosten

98 Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung wird die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten verurteilt. Da die Kommission die Verurteilung der Italienischen Republik beantragt hat und die Vertragsverletzung festgestellt worden ist, sind dieser die Kosten aufzuerlegen.

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

1. **Die Italienische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Entscheidung 2000/128/EG der Kommission vom 11. Mai 1999 über die**

italienische Beihilferegelung für Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung und aus Art. 228 Abs. 1 EG verstoßen, dass sie zu dem Zeitpunkt, an dem die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme, die die Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 1. Februar 2008 nach Art. 228 EG abgegeben hat, gesetzte Frist ablief, nicht alle Maßnahmen ergriffen hat, die zur Durchführung des Urteils vom 1. April 2004, Kommission/Italien (C-99/02), über die Rückforderung der mit der Entscheidung 2000/128 für rechtswidrig und mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärten Beihilfen von den Empfängern erforderlich sind.

2. **Die Italienische Republik wird verurteilt, an die Europäische Kommission auf das Konto „Eigenmittel der Europäischen Union“ ein Zwangsgeld zu zahlen, dessen Höhe durch Multiplikation eines Grundbetrags von 30 Millionen Euro mit dem prozentualen Anteil zu berechnen ist, den die rechtswidrigen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbaren Beihilfen, die noch nicht zurückgefordert wurden oder deren Rückforderung nicht nach dem betreffenden Zeitraum nachgewiesen wurde, an der Gesamtheit der zum Zeitpunkt der Verkündung des vorliegenden Urteils noch nicht zurückgeforderten Beträge ausmachen, und zwar für jedes Halbjahr mit Verzögerung bei der Durchführung der Maßnahmen, die erforderlich sind, um dem Urteil vom 1. April 2004, Kommission/Italien (C-99/02), nachzukommen, beginnend mit der Verkündung des vorliegenden Urteils bis zur vollständigen Durchführung des genannten Urteils vom 1. April 2004.**

3. **Die Italienische Republik wird verurteilt, an die Europäische Kommission auf das Konto „Eigenmittel der Europäischen Union“ einen Pauschalbetrag von 30 Millionen Euro zu zahlen.**

4. **Die Italienische Republik trägt die Kosten.**

Unterschriften