URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)
13. Juni 2002 *

In der Rechtssache C-382/99

Königreich der Niederlande, vertreten durch M. Fierstra als Bevollmächtigten,

Kläger,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch G. Rozet und H. M. H. Speyart als Bevollmächtigte im Beistand von J. C. M. van der Beek, advocaat, und L. Hancher, raadsvrouw, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

wegen teilweiser Nichtigerklärung der Entscheidung 1999/705/EG der Kommission vom 20. Juli 1999 über die staatliche Beihilfe, die die Niederlande zugunsten von 633 niederländischen Tankstellen im Grenzgebiet zu Deutschland gewährt haben (ABl. L 280, S. 87), soweit mit ihr festgestellt wird, dass die bestimmten

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

Kategorien von Tankstellen gewährten Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt und dem Abkommen über den Europäischen Wirtschaftraum vom 2. Mai 1992 (ABl. 1994, L 1, S. 3) unvereinbar sind, und die Rückforderung der bereits gewährten Beihilfen angeordnet wird,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten der Vierten Kammer, S. von Bahr, in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Fünften Kammer sowie der Richter D. A. O. Edward und M. Wathelet (Berichterstatter),

Generalanwalt: P. Léger
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen des Königreichs der Niederlande, vertreten durch J. S. van den Oosterkamp und S. Terstal als Bevollmächtigte, und der Kommission, vertreten durch G. Rozet im Beistand von J. C. M. van der Beek und L. Hancher, in der Sitzung vom 27. September 2001,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 14. März 2002,

folgendes

Urteil

1 Das Königreich der Niederlande hat mit Klageschrift, die am 9. Oktober 1999 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 230 Absatz 1 EG Vertrag Klage erhoben auf teilweise Nichtigerklärung der Entscheidung 1999/705/EG der Kommission vom 20. Juli 1999 über die staatliche Beihilfe, die die Niederlande zugunsten von 633 niederländischen Tankstellen im Grenzgebiet zu Deutschland gewährt haben (ABl. L 280, S. 87, im Folgenden: Entscheidung), soweit mit ihr festgestellt wird, dass die bestimmten Kategorien von Tankstellen gewährten Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt und dem Abkommen über den Europäischen Wirtschaftraum vom 2. Mai 1992 (ABl. 1994, L 1, S. 3, im Folgenden: EWR-Abkommen) unvereinbar sind, und die Rückforderung der bereits gewährten Beihilfen angeordnet wird.

2 Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 87 Absatz 1 EG) lautet:

„(1) Soweit in diesem Vertrag nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen."

3 Die Mitteilung 96/C 68/06 der Kommission über „De-Minimis"-Beihilfen, veröffentlicht im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* vom 6. März 1996

(ABl. C 68, S. 9, im Folgenden: Mitteilung) behandelt besonders den Begriff „Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten" in Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages. Im ersten Absatz der Mitteilung heißt es:

„Auch wenn staatlich finanzierte Eingriffe jeglicher Art zugunsten eines Unternehmens in einem mehr oder weniger bedeutsamen Maße den Wettbewerb zwischen diesem Unternehmen und seinen Konkurrenten, die keine derartige Beihilfe erhalten, verfälschen oder zu verfälschen drohen, so haben doch nicht alle Beihilfen eine spürbare Auswirkung auf den Handel und den Wettbewerb zwischen Mitgliedstaaten. Dies gilt insbesondere für Beihilfen, deren Betrag sehr gering ist."

4 Daher kann nach dem zweiten Absatz der Mitteilung Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages als auf Beihilfen bis zu einem Gesamtbetrag von 100 000 ECU (jetzt 100 000 Euro) nicht anwendbar angesehen werden, die innerhalb von drei Jahren ab dem Zeitpunkt der ersten „De-minimis"-Beihilfe gewährt werden. Dieser Betrag umfasst alle Kategorien von Beihilfen gleich welcher Form und Zielsetzung, mit Ausnahme der Beihilfen für die Ausfuhr, für die die Maßnahme nicht gilt. Die „De-minimis"-Beihilfen, die der Kommission nicht mitgeteilt wurden, berühren nicht die Möglichkeit, dass der Empfänger aufgrund von der Kommission genehmigter Regelungen andere Beihilfen erhält.

5 Im letzten Absatz der Mitteilung heißt es ferner, dass sich die Kommission „vergewissern [muss], dass die Mitgliedstaaten ihren Unternehmen keine Beihilfen gewähren, die mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sind", und dass sie sich das Recht vorbehält, „hinsichtlich Beihilfen, die die Bedingungen der ‚De-minimis'-Regel einhalten würden, die aber gegen andere Vorschriften des Vertrages verstoßen würden, geeignete Maßnahmen zu ergreifen". Im selben Absatz heißt es, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Erfüllung der Aufgabe der Kontrolle der Vereinbarkeit der gewährten Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt, die der Kommission obliegt, zu unterstützen. Von ihnen wird insbesondere verlangt, einen Überwachungsmechanismus einzuführen, der sicherstellt, dass der kumulierte Betrag der verschiedenen Beihilfen, die für dasselbe Unternehmen als „De-minimis"-Beihilfe gewährt werden, den Gesamtbetrag

dieser Beihilfe von 100 000 ECU innerhalb von drei Jahren nicht übersteigt. Ferner muss bei der Gewährung einer „De-minimis"-Beihilfe eine Regelung zu deren Gewährung ausdrücklich festlegen, dass jede weitere Beihilfe, die dasselbe Unternehmen als „De-minimis"-Beihilfe erhält, den Gesamtbetrag der „De-minimis"-Beihilfe zugunsten des Unternehmens in Höhe von 100 000 ECU innerhalb von drei Jahren nicht übersteigen darf. Diese Vorkehrungen sollen es den Mitgliedstaaten auch ermöglichen, die Fragen zu beantworten, zu denen die Kommission sich veranlasst sehen könnte.

Der Sachverhalt und die Entscheidung

6 Am 1. Juli 1997 wurden die Verbrauchsteuern, die im Königreich der Niederlande auf Benzin, Diesel und Flüssiggas erhoben werden, um 0,11 NLG, 0,05 NLG und 0,08 NLG pro Liter erhöht. Der niederländische Gesetzgeber war sich jedoch bewusst, dass diese Erhöhung, der umweltbezogene Überlegungen zugrunde lagen, nachteilige Folgen für die niederländischen Betreiber der Tankstellen im Grenzgebiet, vor allem entlang der deutschen Grenze, haben würde, und sah daher in Artikel VII der Wet tot wijziging van enkele belastingwetten c.a. (Gesetz zur Änderung bestimmter Steuergesetze, Stbl. 1996, S. 654) vom 20. Dezember 1996 die Möglichkeit vor, befristete Maßnahmen zu erlassen, um im Grenzgebiet den Unterschied zwischen den Verbrauchsteuersätzen aufgrund der erwähnten Erhöhung und den Verbrauchsteuern auf Leichtöle in Deutschland zu verringern.

7 So erließ das Königreich der Niederlande am 21. Juli 1997 die Tijdelijke regeling subsidie tankstations grensstreek Duitsland (befristete Beihilferegelung für Tankstellen im Grenzgebiet zu Deutschland, Stcrt. 1997, S. 138), geändert durch die Königliche Verordnung vom 15. Dezember 1997 (Stcrt. 1997, S. 241, im Folgenden: befristete Regelung). Die Regelung, die mit Rückwirkung vom 1. Juli 1997 in Kraft trat, sah die Gewährung einer Subvention von 0,10 NLG pro Liter Benzin für die Betreiber von Tankstellen in einer Entfernung von bis zu 10 km von der Grenze zwischen den Niederlanden und Deutschland und von 0,05 NLG pro Liter Benzin zugunsten der Betreiber in einer Entfernung zwischen 10 km und 20 km von dieser Grenze vor. Es wurde ausgeführt, dass sich bei einer Erhöhung der deutschen Verbrauchsteuer der Unterschied zwischen den Verbrauchsteuern, der der Grund für die Beihilferegelung sei, verringern werde. Die Beihilfen wür-

den dann um 10/11 und 5/11 des Gegenwerts, den die Erhöhung der deutschen Verbrauchsteuern in niederländischer Währung haben werde, abgesenkt. Belaufe sich nach einer derartigen Senkung die Beihilfe für die Betreiber in einer Entfernung bis 10 km von der Grenze auf weniger als 0,025 NLG pro Liter, so werde die befristete Regelung insgesamt hinfällig.

8 Zur Erfüllung der Kriterien der Mitteilung wurde in der befristeten Regelung ein Subventionshöchstbetrag von 100 000 ECU, also dem in der Mitteilung festgesetzten Höchstbetrag, für drei Jahre (vom 1. Juli 1997 bis zum 30. Juni 2000) festgesetzt. Ferner handelte es sich bei der in der befristeten Regelung vorgesehenen Beihilfe um eine Beihilfe je Antragsteller, worunter jede natürliche oder juristische Person zu verstehen ist, für deren Rechnung und auf deren Gefahr eine oder mehrere der Tankstellen betrieben wurden, sowie ihre Rechtsnachfolger.

9 Sodann wurde eine Änderung der befristeten Regelung mit dem Ziel vorgesehen, die Subvention nicht mehr je Antragsteller, sondern je Tankstelle festzusetzen (im Folgenden: Änderungsvorhaben oder Vorhaben zur Änderung). Dieses Vorhaben wurde mit der Absicht gerechtfertigt, das Ungleichgewicht zu beseitigen, das bezüglich der Subventionsbeträge zwischen den Tankstellen entstanden war. Denn bestimmte Antragsteller, die mehrere Tankstellen besaßen, erhielten lediglich insgesamt 100 000 ECU, während andere, die nur eine Tankstelle besassen, den gleichen Betrag erhielten.

10 Die niederländische Regierung wollte sichergehen, dass das Vorhaben zur Änderung der befristeten Regelung im Hinblick auf die Mitteilung gültig war, und unterrichtete mit Schreiben vom 14. August 1997 die Kommission von diesem Vorhaben; sie stellte klar, dass, „falls die Kommission der Ansicht sein sollte, dass die [vorgeschlagene] Regelung dennoch gemäß Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag angemeldet werden muss,... die niederländische Regierung [darum bittet], das vorliegende Schreiben als eine solche Anmeldung anzusehen“ (im Folgenden: bedingte Anmeldung).

11 Die Kommission leitete gemäß Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag (jetzt Artikel 88 Absatz 3 EG) eine Vorprüfung sowohl der befristeten Regelung als auch des

Vorhabens zu deren Änderung ein, um sich zu vergewissern, dass die in Rede stehenden Maßnahmen, die bereits angewandt wurden oder sich in der Phase des Vorhabens befanden, nicht Formen einer Beihilfekumulierung, die nach der Mitteilung untersagt sind, begünstigen konnten. Die Kommission befürchtet insbesondere, dass die befristete Regelung und das Änderungsvorhaben den großen Mineralölgesellschaften die Möglichkeit eröffneten, mittelbar in den Genuss der den verschiedenen mit ihnen verbundenen Betreibern gewährten Beihilfen zu gelangen, indem sie die „Preisregulierungssystem-Klauseln" in bestimmten Alleinbezugsvereinbarungen, die zwischen ihnen und ihren Händlern abgeschlossen worden waren, hinfällig machten.

12 In Begründungserwägung 84 der Entscheidung legte die Kommission die Preisregulierungssystem-Klauseln wie folgt fest:

„Mit einer [Preisregulierungssystem]-Klausel soll der Umsatz des Betreibers vor der Konkurrenz von Kraftstoffverkaufsstellen in unmittelbarer Nähe zu seiner Tankstelle geschützt werden. In der [Preisregulierungssystem]-Klausel wird meistens bestimmt, dass die Mineralölgesellschaft einen Teil der Kosten des von dem Betreiber an der Abfüllstation gewährten Preisnachlasses dann übernehmen kann, wenn die Bedingungen auf dem Inlands- und/oder Weltmarkt eine temporäre oder ständige Anpassung dieser Nachlässe opportun oder notwendig erscheinen lassen. Häufig müssen sich die Vertragspartner beraten, bevor es zu einer solchen Preissenkung kommt. In welchem Umfang der Lieferant den Betreiber unterstützt, wird nach einer Tabelle mit Richtanteilen oder gemäß einem Beteiligungsschema festgelegt. Der betreffende Betrag wird meistens direkt auf der Rechnung beglichen."

13 Um beurteilen zu können, ob die Beihilfe einen Kumulierungseffekt haben könnte, ersuchte die Kommission die niederländischen Behörden um Auskünfte über die Eigentumsstruktur der 633 in der Nähe der deutsch-niederländischen Grenze gelegenen Tankstellen, die aufgrund dieser Lage für die Beihilfe in Betracht kamen, die Liste der zwischen den Tankstellen und ihren Lieferanten geschlossenen Vertriebsvereinbarungen, die Angabe der Gesamtzahl von Tankstellen in den Niederlanden und den Gesamtmarktanteil der erwähnten 633 Tankstellen.

14 Da die Antworten der niederländischen Behörden die Kommission nicht zufrieden stellten und sie befürchtete, dass die befristete Regelung und das Vorhaben zu deren Änderung die nach der Mitteilung untersagten Kumulierungen nicht verhindern könnten, beschloss die Kommission im Juni 1998, das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages einzuleiten (vgl. ABl. 1998, C 307, S. 10). Nach Abschluss des Verfahrens erklärte sie durch Entscheidung einen Teil der streitigen Beihilfen für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar und einen anderen Teil für durch die „De-minimis"-Regel gedeckt.

15 In der Entscheidung teilte die Kommission die Tankstellen in sechs Kategorien ein:

— die Kategorie der Händler/Eigentümer (dealer-owned/dealer-operated — Do/Do), bei der der Händler Eigentümer der Tankstelle ist, die er auf eigenes Risiko betreibt, wobei er mit seiner Mineralölgesellschaft über eine Alleinbezugsvereinbarung verbunden ist;

— die Kategorie der Händler/Pächter (company-owned/dealer-operated — Co/Do), bei der der Händler Pächter der Tankstelle ist, die er auf eigenes Risiko betreibt, wobei er als Pächter mit der Mineralölgesellschaft über eine Alleinbezugsvereinbarung verbunden ist;

— die Kategorie der Tankstellen, über die die Kommission keine oder nur teilweise Auskünfte erhalten hatte;

— die Kategorie der nichtselbständigen Händler (company-owned/company-operated — Co/Co), bei der die Tankstelle von Arbeitnehmern betrieben wird, die nicht auf eigenes Risiko arbeiten und ihren Lieferanten nicht frei

wählen können; die Kommission unterteilt diese Kategorie in zwei Unterkategorien: die „echten" Co/Co, bei denen die Tankstelle im Eigentum einer Mineralölgesellschaft steht und von dieser betrieben wird, und die „De-facto-"Co/Co, bei der derselbe Betreiber mehr als einmal einen Beihilfeantrag gestellt hat und mehrmals in der Liste der für eine Beihilfe in Betracht kommenden Begünstigten aufgeführt ist;

— die Kategorie der Do/Do-Tankstellen, die durch ein Preisregulierungssystem gebunden sind, dem zufolge die Mineralölgesellschaft unter Umständen einen Teil des vom Betreiber an der Abfüllstation gewährten Preisnachlasses übernimmt, und schließlich

— die Kategorie der Co/Do-Tankstellen, die durch ein Preisregulierungssystem gebunden sind.

16 Bei den ersten beiden Kategorien ging die Kommission davon aus, dass eine Gefahr der Kumulierung nicht bestehe und die „De-minimis"-Ausnahme Anwendung finde (Artikel 1 der Entscheidung).

17 Bezüglich der dritten Kategorie vertrat die Kommission die Auffassung, dass eine verbotene Beihilfekumulierung nicht ausgeschlossen werden könne. Die den fraglichen Tankstellen gewährte Beihilfe sei daher mit dem Gemeinsamen Markt und dem EWR-Abkommen unvereinbar, da sie den Betrag von 100 000 Euro je Empfänger innerhalb von drei Jahren habe übersteigen können (Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der Entscheidung).

18 Bezüglich der vierten Kategorie vertrat die Kommission die Ansicht, es sei ebenfalls nicht ausgeschlossen, dass mit dem Gemeinsamen Markt und dem EWR-Abkommen unvereinbare Beihilfen zugunsten von Gesellschaften gewährt

worden seien, die mehrere Tankstellen besäßen und betrieben, da die Beihilfen unter Berücksichtigung der Kumulierung den Betrag von 100 000 Euro je Empfänger innerhalb von drei Jahren habe übersteigen können (Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Entscheidung).

19 Bezüglich der letzten beiden Kategorien schließlich hielt die Kommission die Gefahr der Kumulierung von Beihilfen zugunsten der betreffenden Mineralölgesellschaften unter den globalen Voraussetzungen ebenfalls für wahrscheinlich. Dem Lieferanten sei ganz oder teilweise die Beihilfe zugute gekommen, die an die Tankstellenbetreiber gezahlt worden sei, da sich diese nicht oder nur in geringerem Maße auf die Preisregulierungssystem-Klausel hätten berufen können (Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben c und d sowie Absatz 2 der Entscheidung).

20 Die Kommission gelangte zu der Auffassung, dass die Maßnahmen der niederländischen Regierung, die nicht unter die „De-minimis"-Regel fielen, Beihilfen im Sinne des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag (vgl. Begründungserwägungen 88 bis 93 der Entscheidung) seien und dass diese Beihilfen nicht durch eine der in Artikel 92 Absätze 2 und 3 EG-Vertrag (Begründungserwägungen 94 bis 104 der Entscheidung) vorgesehenen Ausnahmen gerechtfertigt seien. Sie erklärte daher diese Beihilfen für mit dem Gemeinsamen Markt (Artikel 2 der Entscheidung) unvereinbar und ordnete ihre Rückforderung an (Artikel 3 der Entscheidung).

Zur Begründetheit

21 Zur Begründung ihrer Klage rügt die niederländische Regierung allgemein, die Kommission habe den für sie bindenden Charakter der Mitteilung dadurch verkannt, dass sie die befristete Regelung und das Vorhaben zu deren Änderung mit der „De-minimis"-Regel für unvereinbar gehalten habe. Konkret macht sie geltend, die Kommission habe gegen Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages, die „De-minimis"-Regel, die Grundsätze der Rechtssicherheit, der Gleichbehandlung und des Vertrauensschutzes, die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit aus Artikel 5

EG-Vertrag (jetzt Artikel 10 EG), das Erfordernis einer hinreichenden Bestimmtheit der Entscheidung gemäß Artikel 189 EG-Vertrag (jetzt Artikel 249 EG) und die Begründungspflicht gemäß Artikel 190 EG-Vertrag (jetzt Artikel 253 EG) verstoßen, indem sie

— davon ausgegangen sei, dass die Gewährung einer „De-minimis"-Beihilfe je Tankstelle, wenn ein Antragsteller mehrere Tankstellen betreibe, unter Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag und nicht unter die Mitteilung falle;

— ohne Begründung zwischen „echten" Co/Co-Tankstellen und „De-facto"-Co/Co-Tankstellen unterschieden habe;

— das Vorliegen einer mittelbaren Beihilfe für diejenigen Mineralölgesellschaften angenommen habe, die mit den Tankstellen durch eine Alleinbezugsvereinbarung mit Preisregulierungssystem-Klausel verbunden seien;

— davon ausgegangen sei, dass die Gewährung von Beihilfen für Tankstellen, über die die niederländischen Behörden keine oder keine vollständigen Auskünfte erteilt hätten, unter Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages und nicht unter die Mitteilung falle;

— bei der Beurteilung der Vereinbarkeit der in Rede stehenden Maßnahmen mit dem Gemeinsamen Markt das von der niederländischen Regierung verfolgte Ziel des Umweltschutzes außer Acht gelassen habe und

— die Rückforderung der Beihilfe vorgeschrieben habe.

Zum bindenden Charakter der Mitteilung

22 Die niederländische Regierung ist der Ansicht, da der Betrag der den grenznahen Tankstellen gewährten Beihilfen die in der Mitteilung vorgesehene Höchstgrenze von 100 000 Euro nicht übersteige, hätte die Kommission davon ausgehen müssen, dass die befristete Regelung und das Vorhaben zu deren Änderung mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar seien. Denn die mit der „De-minimis"-Regel verbundene Vermutung sei unwiderleglich, wie im Übrigen aus den Begründungserwägungen 68 und 69 der Entscheidung hervorgehe. Die Kommission habe verkannt, daß diese „De-minimis"-Regel absolute Geltung habe, und sie habe auch die Grundsätze der Rechtssicherheit, des Vertrauensschutzes und Gleichbehandlung verletzt.

23 Die Kommission bestreitet, verkannt zu haben, daß die mit der „De-minimis"-Regel verbundene Vermutung unwiderleglich sei, da die strengen Regeln für ihre Durchführung, die in der Mitteilung aufgestellt worden seien, im vorliegenden Fall gerade nicht erfüllt seien. Insbesondere könnten die in Rede stehenden Maßnahmen von der Mitteilung untersagte Kumulierungswirkungen entfalten, entweder weil ein Eigentümer mehrere Tankstellen besitze oder weil der Lieferant den Wiederverkäufer aufgrund einer Alleinbezugsvereinbarung de facto kontrolliere (vgl. Begründungserwägung 69).

24 In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass sich die Kommission für die Ausübung ihres Ermessens, insbesondere im Bereich der staatlichen Beihilfen, Leitlinien setzen kann. Soweit die darin enthaltenen Orientierungsregeln nicht von den Bestimmungen des Vertrages abweichen, sind sie für das Organ bindend (vgl. Urteile vom 24. Februar 1987 in der Rechtsache 310/85, Deufil/Kommission, Slg. 1987, 901, Randnr. 22; vom 24. März 1993 in der Rechtssache C 313/90, CIRFS u. a./Kommission, Slg. 1993, I-1125, Randnrn. 34 und 36, und vom 15. Oktober 1996 in der Rechtssache C 311/94, IJssel-Vliet, Slg. 1996, I-5023, Randnr. 42).

25 Die Mitteilung erläutert so, wie die Kommission die Beeinträchtigung des Handelverkehrs zwischen Mitgliedstaaten durch eine Beihilfemaßnahme beurteilt, und stellt dafür den Grundsatz auf, dass eine Beihilfe, „deren Betrag sehr gering

ist", keine „spürbare Auswirkung auf den Handel und den Wettbewerb zwischen Mitgliedstaaten" hat. Daher wird in der Mitteilung in Absatz 2 erster Gedankenstrich der Höchstbetrag der Beihilfe festgesetzt, unterhalb dessen Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages auf einen maximalen Gesamtbetrag von 100 000 Euro, der innerhalb von drei Jahren ab dem Zeitpunkt der ersten „De-minimis"-Beihilfe gezahlt wird, nicht anwendbar ist, so dass die in Rede stehende Beihilfe nicht mehr der Anmeldepflicht gemäß Artikel 93 Absatz 3 unterliegt.

26 Im letzten Absatz der Mitteilung heißt es jedoch auch, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Kommission bei der Erfüllung ihrer Kontrollaufgabe zu unterstützen, und die Anwendung der „De-minimis"-Regel wird von der Beachtung der Voraussetzung des Unterbleibens einer Kumulierung abhängig gemacht, wonach eine zusätzliche Beihilfe, die für dasselbe Unternehmen gewährt wird, das eine „De-minimis"-Beihilfe erhalten hat, den Gesamtbetrag dieser Art Beihilfe innerhalb von drei Jahren nicht über 100 000 Euro erhöhen darf.

27 Im vorliegenden Fall legt die Kommission der niederländischen Regierung jedoch zur Last, dass sie die Voraussetzung der Nichtkumulierung nicht beachtet habe (im Einzelnen die Begründungserwägungen 69 und 71 bis 75 der Entscheidung). Die Kommission hat daher nur geprüft, ob die Voraussetzungen für die Durchführung der „De-minimis"-Regel erfüllt sind, ohne den Leitlinien der Mitteilung neue Voraussetzungen hinzuzufügen.

28 Der Klagegrund, der den bindenden Charakter der Mitteilung betrifft, geht daher in tatsächlicher Hinsicht fehl und ist zurückzuweisen.

Zur Gefahr einer Kumulierung von Beihilfen

29 Die niederländische Regierung rügt, dass die Kommission davon ausgegangen sei, dass die Gewährung von Subventionen mit einer Höchstgrenze je Tankstelle

wegen der Gefahr einer Kumulierung von Beihilfen zugunsten ein und desselben tatsächlichen Empfängers insbesondere dann, wenn der Antragsteller mehrere Tankstellen betreibe, nicht von der „De-minimis"-Regel erfasst werden könne. Damit habe sie gegen Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages, die „De-minimis"-Regel und die Grundsätze der Rechtssicherheit, der Gleichbehandlung sowie des Vertrauensschutzes verstoßen.

30 Im Fall einer Beihilfe, die je Tankstelle gewährt werde, könne ein und dieselbe Tankstelle die „De-minimis"-Beihilfe nie mehr als einmal erhalten. Der Umstand, dass 633 subventionierte Tankstellen als unterschiedliche Unternehmen aufgefasst oder in bestimmten Fällen Teil größerer wirtschaftlicher Einheiten seien, habe keinen wirtschaftlichen Einfluss auf den Handelsverkehr zwischen Mitgliedstaaten und den Wettbewerb.

31 Zumindest verstoße die Entscheidung gegen die in Artikel 190 des Vertrages vorgesehene Begründungspflicht, da sie nicht oder zumindest nicht klar die Gründe angebe, weshalb die „De-minimis"-Regel nicht je Tankstelle angewandt werden könne, wenn eine Tankstelle einer größeren wirtschaftlichen Einheit angehöre.

32 Nach Ansicht der Kommission verlangt die Kontrolle des Unterbleibens einer Kumulierung, dass der tatsächliche Empfänger der Beihilfe ermittelt werde. Im vorliegenden Fall könne dies eine Tankstelle sein, jedoch auch eine größere wirtschaftliche Einheit wie eine Mineralölgesellschaft, wenn diese Gesellschaft keine geringeren Ausgleichsbeträge an die durch eine Preisregulierungssystem-Klausel an sie gebundenen Tankstellen gezahlt oder zu zahlen gehabt habe, als wenn die Beihilfe nicht gewährt worden wäre.

33 Die Kommission bestreitet auch einen Verstoß gegen die Begründungspflicht, da in der Entscheidung die Gründe angegeben würden, aus denen sie der Ansicht gewesen sei, dass die „De-minimis"-Schwelle nicht eingehalten worden sei.

34 In Bezug auf die Erfüllung der Begründungspflicht geht aus Begründungserwägung 74 der Entscheidung hervor, dass die Kommission für die Zwecke der Anwendung der „De-minimis"-Regel feststellen muss, „wer de facto der Empfänger der Beihilfe ist und ob die ‚De-minimis'-Schwelle für jeden Begünstigten eingehalten wurde". Im Übrigen wird in Begründungserwägung 69 der Entscheidung ausgeführt, es bestehe „die Gefahr einer Beihilfekumulierung", wenn „ein Eigentümer mehrere Tankstellen besitzt" oder wenn „der Betreiber aufgrund der Bedingungen einer Alleinbezugsvereinbarung von dem Lieferanten de facto kontrolliert wird". Weiter geht aus Begründungserwägung 82 der Entscheidung hervor, dass eine nach der Mitteilung verbotene Beihilfekumulierung dann vorliegt, wenn „dieselbe Gesellschaft mehrere Tankstellen besitzt und betreibt" oder wenn „derselbe Betreiber mehr als einmal einen Beihilfeantrag gestellt hat und daher mehrmals in der Liste der für eine Beihilfe in Betracht kommenden Begünstigten... aufgeführt ist".

35 Dieser Begründung, die eindeutig und unzweifelhaft die Erwägungen der Kommission darstellt, konnte die niederländische Regierung die Gründe entnehmen, aus denen die Kommission der Ansicht war, dass die in Rede stehende Regelung der Gewährung von Beihilfen je Tankstelle, auch wenn für sie eine Höchstgrenze galt, nicht unter die „De-minimis"-Regel fiel, und sie ermöglicht dem Gerichtshof die Nachprüfung.

36 Daher genügt die Entscheidung der Begründungspflicht gemäß Artikel 190 des Vertrages.

37 In der Sache ist festzustellen, dass die in Rede stehende Regelung, indem sie die Gewährung von Beihilfen je Tankstelle vorsieht, ohne weiteres dem Eigentümer mehrerer Tankstellen, die er selbst betreibt, die Möglichkeit bietet, ebenso viele Beihilfen zu erhalten, wie er Tankstellen besitzt. Eine derartige Regelung birgt daher die Gefahr der Überschreitung der „De-minimis"-Schwelle je Empfänger, die nach der Mitteilung verboten ist.

38 Die Kommission hat auch zu Recht das Bestehen einer Kumulierungsgefahr angenommen, die mit dem Sachverhalt vergleichbar ist, bei dem eine Mineral-

ölgesellschaft die Betreiber von Tankstellen de facto kontrolliert, deren Freiheit durch Alleinbezugsvereinbarungen und Pachtverträge begrenzt ist. In diesem Fall könnte, wie sich aus den Randnummern 60 bis 66 des vorliegenden Urteils ergibt, die Mineralölgesellschaft auch als tatsächlicher Empfänger der den Tankstellen gewährten Beihilfen betrachtet werden, da ihre Gewährung eine Preisregulierungssystem-Klausel sinnlos machen würde.

39 Daher hat die Kommission durch die Erwägung, dass die Regelung der Gewährung von Beihilfen mit einer Höchstgrenze je Tankstelle wegen der damit verbundenen Gefahr der Nichtbeachtung der Voraussetzung der Nichtkumulierung, die sie mit sich bringt, nicht die Voraussetzungen erfüllt, um in den Anwendungsbereich der Mitteilung zu fallen.

40 Somit ist der Klagegrund, der die Gefahr der Beihilfekumulierung betrifft, als unbegründet zurückzuweisen.

Zur Unterscheidung zwischen „echten" Co/Co-Tankstellen und „De-facto"-Co/Co-Tankstellen

41 Die niederländische Regierung vertritt die Ansicht, im Rahmen der von ihr vorgenommenen Unterscheidung zwischen den Kategorien der „echten" Co/Co-Tankstellen und der „De-facto"-Co/Co-Tankstellen habe die Kommission gegen Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages, die „De-minimis"-Regel, die Grundsätze der Rechtssicherheit, der Gleichbehandlung und des Vertrauensschutzes, das Erfordernis einer hinreichenden Bestimmtheit der Entscheidung gemäß Artikel 189 des Vertrages und die Begründungspflicht gemäß Artikel 190 des Vertrages verstoßen.

42 Die Kommission habe in Begründungserwägung 82 Buchstabe a der Entscheidung die Ansicht vertreten, dass 28 Tankstellen als „echte" Co/Co einzustufen seien, also als Tankstellen, die ein und derselben Mineralölgesellschaft gehörten und von ihr betrieben würden, ohne die dieser Feststellung zugrunde liegenden tatsächlichen und rechtlichen Umstände genau angegeben oder die Mineralölgesellschaften bezeichnet zu haben, die ihres Erachtens mehrere Tankstellen besäßen und auf diese Weise in den Genuss mehrerer „De-minimis"-Beihilfen gelangen könnten.

43 In Begründungserwägung 82 Buchstabe b der Entscheidung habe die Kommission 21 Tankstellen als der Kategorie der „De-facto"-Co/Co zugehörig bezeichnet, d. h. als solche, bei denen die Betreiber mehrerer Tankstellen mehr als einmal einen Beihilfeantrag gestellt und daher mehrmals in der Liste der Empfänger aufgeführt seien, ohne angegeben zu haben, um welche Empfänger es sich ihrer Ansicht nach handele und auf welche tatsächlichen und rechtlichen Umstände sie sich für ihr entsprechendes Ergebnis gestützt habe.

44 Auf diese Weise habe die Kommission ihre Begründungspflicht verletzt, wodurch es zudem der niederländischen Regierung unmöglich gemacht worden sei, zu erkennen, welche Beträge von wem zurückzufordern seien.

45 Die in der Mitteilung vorgesehene Unterrichtungspflicht der Mitgliedstaaten bei einer „De-minimis"-Beihilfe sei notwendigerweise weniger streng als die, die ihnen nach den Artikeln 92 und 93 des Vertrages obliege. Denn die Mitteilung sei im Bestreben einer Vereinfachung der Verwaltung sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die Dienststellen der Kommission erlassen worden, und eine Steigerung der Unterrichtungspflicht der Mitgliedstaaten würde diesem Zweck zuwiderlaufen.

46 Die Kommission macht geltend, da die niederländische Regierung ihren zahlreichen Ersuchen und selbst einer Anordnung auf Auskunfterteilung insbesondere

im Hinblick auf die Eigentumsstruktur bei den Tankstellen nicht nachgekommen sei, habe sie sich allein auf die Informationen stützen dürfen, über die sie verfügt habe (vgl. Begründungserwägungen 71 bis 91 der Entscheidung), um insbesondere die in Begründungserwägung 82 der Entscheidung enthaltene Einteilung vornehmen zu können. Da eine Beihilferegelung vorgelegen habe, könne man von ihr nicht verlangen, dass sie die Empfänger in ihrer Entscheidung so genau angebe wie im Fall individueller Beihilfen.

47 Sie habe in der Entscheidung angegeben, bei welchen Unternehmen die aufgrund der befristeten Regelung gewährte Beihilfe Bedenken begegne, weil sie sich nicht habe vergewissern können, ob bei ihnen die Voraussetzungen der „De-minimis"-Regel erfüllt seien. Es handele sich um die in Artikel 2 ihrer Entscheidung aufgeführten Antragsteller/Tankstellen. Nunmehr obliege es der niederländischen Regierung, auf der Grundlage insbesondere der im Anhang der Entscheidung aufgeführten Angaben den Betrag der gewährten Beihilfe, den zurückzufordernden Betrag und die wirtschaftlichen Einheiten zu bestimmen, bei denen die Rückforderung zu erfolgen habe.

48 Hierzu ist festzustellen, daß die Mitteilung zwar unter bestimmten Voraussetzungen die Mitgliedstaaten ermächtigt, Beihilfen geringer Höhe — die nach objektiven Kriterien bestimmt werden — zu gewähren, ohne sie vorher anmelden zu müssen, doch muss der Mitgliedstaat, der derartige Beihilfen gewähren möchte, der Kommission alle Einzelheiten angeben, die geeignet sind, die Anwendung der „De-minimis"-Regel zu rechtfertigen, falls die Kommission Zweifel an der Vereinbarkeit der Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt und somit an der Einhaltung der in der Mitteilung aufgestellten Voraussetzungen hat. Diese Informationspflicht ergibt sich aus der in Artikel 5 des Vertrages aufgestellten allgemeinen Pflicht der Mitgliedstaaten zur loyalen Zusammenarbeit mit der Kommission.

49 Daher ist, wenn ein Mitgliedstaat der Kommission die angeforderten Informationen nicht oder nur unvollständig liefert, die Rechtmäßigkeit der Entscheidung der Kommission namentlich im Hinblick auf die Begründungspflicht anhand der Informationen zu beurteilen, über die sie im Zeitpunkt ihres Erlasses verfügte

(vgl. insbesondere Urteil vom 10. Juli 1996 in der Rechtssache 234/84, Belgien/Kommission, Slg. 1986, 2263, Randnrn. 16 und 22).

50 Ferner ist daran zu erinnern, dass ein Mitgliedstaat, wenn er bei der Durchführung einer Rückforderungsanordnung auf unvorhergesehene Schwierigkeiten stößt, diese Schwierigkeiten der Kommission unterbreiten kann. In einem solchen Fall müssen die Kommission und der betroffene Mitgliedstaat im Rahmen der loyalen Zusammenarbeit redlich zusammenwirken, um die Schwierigkeiten unter voller Beachtung der Bestimmungen des Vertrages, insbesondere derjenigen über die Beihilfen, zu überwinden (vgl. insbesondere Urteil vom 21. März 1991 in der Rechtssache C-303/88, Italien/Kommission, Slg. 1991, I-1433, Randnr. 58).

51 Im vorliegenden Fall beziehen sich die Rügen der niederländischen Regierung auf die Ungenauigkeiten der Entscheidung, derentwegen sie die Identität der tatsächlichen Empfänger der den Tankstellen der Kategorien „echte" Co/Co und „De-facto"-Co/Co gewährten Beihilfen nicht habe bestimmen können.

52 Es ist festzustellen, daß die Entscheidung die Tankstellen, die ein und derselben Mineralölgesellschaft gehören und von ihr betrieben werden (Kategorie der „echten" Co/Co), und diejenigen, die von ein und demselben Betreiber betrieben werden, der mehr als einen Beihilfeantrag gestellt hat und auf diese Weise mehrfach in der Liste der Empfänger erscheint („De-facto"-Co/Co), mit einer Nummer bezeichnet. Die niederländische Regierung führt keinen konkreten Umstand an, der geeignet wäre, die Einreihung der Tankstellen in die beiden erwähnten Kategorien, die die Kommission anhand der ihr vorliegenden Informationen vorgenommen hat, in Frage zu stellen.

53 Wenn die niederländische Regierung zudem bei der Durchführung der Entscheidung insbesondere bei der Feststellung der Identität der tatsächlichen Empfänger der streitigen Beihilfen auf Schwierigkeiten gestoßen sein sollte, so hätte sie dies der Kommission mitteilen müssen, die im Rahmen der in Artikel 5 des Vertrages vorgesehenen loyalen Zusammenarbeit verpflichtet gewesen wäre, ihr bei der Überwindung dieser Schwierigkeiten behilflich zu sein.

54 Nach allem ist der Klagegrund, der die Unterscheidung zwischen „echten" Co/Co-Tankstellen und „De-facto"-Co/Co-Tankstellen betrifft, als unbegründet zurückzuweisen.

Zum Vorliegen mittelbarer Beihilfen zugunsten der Mineralölgesellschaften

55 Die niederländische Regierung macht geltend, die Kommission habe dadurch, dass sie das Vorliegen mittelbarer Beihilfen zugunsten der durch eine Alleinbezugsvereinbarung mit einer Preisregulierungssystem-Klausel an die Tankstellen gebundenen Mineralölgesellschaften vermute, gegen Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages, die „De-minimis"-Regel, die Grundsätze der Rechtssicherheit, der Gleichbehandlung und des Vertrauensschutzes und die Begründungspflicht gemäß Artikel 190 des Vertrages verstoßen.

56 Die mittelbaren Vorteile, die den Mineralölgesellschaften zugute kämen, stellten keine staatlichen Beihilfen im Sinne von Artikel 92 des Vertrages dar, sondern ergäben sich aus den vertraglichen Beziehungen, an denen die nationalen Behörden in keiner Weise beteiligt seien und deren Bestehen ihnen sogar unbekannt sei. Von diesen Behörden könne nicht verlangt werden, dass sie ständig das Vorliegen derartiger mittelbarer und für sie nicht ersichtlicher Auswirkungen prüften oder dass sie gar unter allen Umständen dafür Sorge trügen, dass derartige Wirkungen nicht einträten.

57 Die Preisregulierungssystem-Klauseln seien in ihrem Inhalt unterschiedlich, und in den meisten Fällen schüfen sie keine bedingungslose Verpflichtung der Mineralölgesellschaften, zur Senkung des Preises an der Abfüllstation beizutragen. Die Initiative für solche Preissenkungen liege meist bei diesen Gesellschaften, die dazu nur dann bereit seien, wenn ihr Marktanteil bedroht sei. Die jeweilige

Stellung dieser Gesellschaften im Wettbewerb auf dem niederländischen Markt werde durch die Preisunterschiede zu Deutschland nicht berührt, denn alle seien im gleichen Umfang betroffen.

58 Die Kommission macht geltend, durch die vom niederländischen Staat bewilligten Beihilfen würden die Mineralölgesellschaften von der Anwendung der Preisregulierungssystem-Klauseln, durch die sie mit ihren Händlerverbänden verbunden seien, befreit. Denn da die vom Betreiber zugestandene Preissenkung an der Abfüllstation zu dem Zweck, seinen Marktanteil zu erhalten, durch die vom niederländischen Staat bewilligte Beihilfe ausgeglichen werde, würde eine Mineralölgesellschaft jedes bei ihr gestellte Ersuchen um Eingreifen, das auf eine Preisregulierungssystem-Klausel gestützt werde, notwendigerweise als gegenstandslos abgelehnen (vgl. Begründungserwägungen 84 und 85 der Entscheidung).

59 Auf alle Fälle macht die Kommission geltend, sie habe sich auf der Grundlage der von den niederländischen Behörden übermittelten Informationen nicht vergewissern können, ob in Fällen, in denen der Vertrag zwischen der Ölgesellschaft und der Tankstelle eine Preisregulierungssystem-Klausel enthalten habe, keine Kumulierungsgefahr bestanden habe, die zu einer Überschreitung des in der Mitteilung vorgesehenen Höchstbetrags für ein und denselben tatsächlichen Empfänger habe führen können (vgl. Begründungserwägung 83 der Entscheidung). Es obliege der niederländischen Regierung, hierfür ein geeignetes Kontrollsystem einzuführen, das es der Kommission erlaubt hätte, sich dessen zu vergewissern, dass die „De-minimis"-Grenze niemals überschritten worden sei.

60 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärt, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Als Beihilfen gelten namentlich Maßnahmen, die in verschiedener Form die Belastungen vermindern, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat, und die somit zwar keine Subventionen im strengen Sinne des Wortes dar-

stellen, diesen aber nach Art und Wirkung gleichstehen (vgl. insbesondere Urteile vom 15. März 1994 in der Rechtssache C-387/92, Banco Exterior de España, Slg. 1994, I-877, Randnr. 13, vom 17. Juni 1999 in der Rechtssache C-75/97, Belgien/Kommission, Slg. 1999, I-3671, Randnr. 23, und vom 19. September 2000 in der Rechtssache C-156/98, Deutschland/Kommission, Slg. 2000, I-6857, Randnr. 25).

61 Ferner unterscheidet nach ständiger Rechtsprechung Artikel 92 Absatz 1 nicht nach den Gründen oder Zielen der staatlichen Maßnahmen, sondern beschreibt diese nach ihren Wirkungen (Urteile vom 2. Juli 1974 in der Rechtssache 173/73, Italien/Kommission, Slg. 1974, 709, Randnr. 27, und vom 26. September 1996 in der Rechtssache C-241/94, Frankreich/Kommission, Slg. 1996, I-4551, Randnr. 20).

62 Im vorliegenden Fall hat die den Mineralölgesellschaften gewährte mittelbare Vergünstigung ihren Ursprung in der gemäß der befristeten Regelung gewährten Beihilfe, da diese die Anwendung der Preisregulierungs-Klauseln praktisch sinnlos gemacht hat.

63 Denn mit der vom niederländischen Staat gewährten Beihilfe sollte verhindert werden, dass die nahe der deutschen Grenze gelegenen Tankstellen Umsatzeinbußen durch die Erhöhung der Treibstoffpreise aufgrund der Erhöhung der Verbrauchsteuern in den Niederlanden in Anbetracht der in Deutschland praktizierten wettbewerbsfähigeren Preise erlitten. Umgekehrt war in der befristeten Regelung angegeben, dass die Höhe der Subventionen gekürzt würde, falls die deutschen Verbrauchsteuern erhöht würden.

64 Ein derartiger Zweck wird jedoch auch mit den Preisregulierungssystem-Klauseln verfolgt, die, wie in Begründungserwägung 84 der Entscheidung richtig ausgeführt wird, den Umsatz des Betreibers vor der Konkurrenz von Kraftstoffverkaufsstellen in unmittelbarer Nähe zu seiner Tankstelle schützen sollen, wenn die Bedingungen auf dem Inlands- und/oder Weltmarkt eine temporäre oder ständige Anpassung der vom Betreiber an der Abfüllstation gewährten Nachlässe opportun oder notwendig erscheinen lassen.

65 Dies bedeutet also, dass die befristete Regelung unter Umständen Anwendung fand, unter denen die Anwendung der Preisregulierungssystem-Klauseln ausgelöst worden wäre.

66 Daher ist festzustellen, dass die Beihilfen für die durch Preisregulierungssystem-Klauseln an die Mineralölgesellschaften gebundenen Tankstellen wirtschaftliche Folgen für die betroffenen Gesellschaften herbeiführten, denn sie bewirkten auf alle Fälle die Befreiung dieser Gesellschaften von ihrer Pflicht, ganz oder teilweise die Kosten der von ihrem Händler praktizierten Senkung der Preise an der Abfüllstation zu übernehmen, um Verluste von Marktanteilen zu verhindern. Ein derartiges Eingreifen öffentlicher Stellen stellte somit eine Beihilfe zugunsten der Mineralölgesellschaften dar, denn es bewirkte eine Verringerung von Lasten, die die Gesellschaften in dem Bestreben, ihre Wettbewerbsposition in Anbetracht der Entwicklung auf dem inländischen oder internationalen Markt zu wahren, normalerweise selbst hätten tragen müssen.

67 Die Begründungserwägungen 83 ff. der Entscheidung bringen im Kern klar und eindeutig die vorstehenden Erwägungen zum Ausdruck und ermöglichten es der niederländischen Regierung, die Gründe zu erkennen, aus denen die Kommission das Vorliegen mittelbarer Beihilfen für die Mineralölgesellschaften, die durch eine Alleinbezugsvereinbarung mit Preisregulierungssystem-Klausel an die Tankstellen gebunden sind, allein wegen des Vorhandenseins derartiger Klauseln angenommen hat.

68 Daher ist festzustellen, dass die Kommission die Grenzen ihres Ermessensspielraums nicht überschritten und ihre Begründungspflicht nicht verletzt hat.

69 Somit ist der Klagegrund, der das Vorliegen mittelbarer Beihilfen zugunsten der Mineralölgesellschaften betrifft, als unbegründet zurückzuweisen.

Zu den Folgen des Fehlens von Auskünften des Mitgliedstaats oder ihrer Unzulänglichkeit

70 Die niederländische Regierung macht geltend, die Kommission habe gegen Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages, die „De-minimis"-Regel, die Grundsätze der Rechtssicherheit, der Gleichbehandlung und des Vertrauensschutzes, das Erfordernis einer hinreichenden Bestimmtheit der Entscheidung gemäß Artikel 189 des Vertrages und die Begründungspflicht gemäß Artikel 190 des Vertrages verstoßen, indem sie davon ausgegangen sei, dass die Gewährung einer Beihilfe an die Tankstellen, über die die niederländischen Behörden keine oder nur unvollständige Auskünfte erteilt hätten, nicht unter die Mitteilung falle.

71 Die niederländische Regierung rügt zunächst, die Behauptung der Kommission, ihr seien keine Auskünfte über die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der Entscheidung aufgelisteten Tankstellen zugegangen, sei in Bezug auf die mit den Nummern 297, 372 und 433 bezeichneten Tankstellen unrichtig.

72 Sodann sei der Kommission ein Beurteilungsfehler unterlaufen, als sie davon ausgegangen sei, dass die ihr übermittelten Auskünfte nur deshalb als unvollständig zu betrachten seien, weil die Alleinbezugsvereinbarungen nicht übermittelt worden seien. Die Prüfung dieser Art von Vereinbarung sei nämlich unerheblich, wenn es um die Beurteilung einer Beihilfe für Betreiber von Tankstellen anhand der Kriterien der Mitteilung gehe. Das Gleiche habe zu gelten, wenn die Kommission behaupte, sie benötige die Mitteilung der Alleinbezugsvereinbarungen, um das Vorliegen mittelbarer Beihilfen für die Mineralölgesellschaften aufzudecken.

73 Allgemein macht die niederländische Regierung schließlich geltend, das Fehlen der von der Kommission verlangten Auskünfte könne nicht deren Befürchtung rechtfertigen, es liege eine Beihilfekumulierung zugunsten der betroffenen Tankstellen vor. Unabhängig davon, welcher Fall betrachtet werde — der eines

Antragstellers, der eine einzige Tankstelle besitze, oder der eines Antragstellers, der mehrere besitze —, könne die Tankstelle, die die Beihilfe erhalte, diese Beihilfe in keinem Fall mehr als einmal beziehen. Da die Voraussetzung der Nichtkumulierung erfüllt sei, hätte die Kommission die Anwendung von Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages ausschließen müssen.

74 Die Kommission erwidert, wenn die Entscheidung Ungenauigkeiten enthalte, seien diese auf ungenaue oder unvollständige Auskünfte der niederländischen Behörden zurückzuführen. Was im Einzelnen die Auskünfte über die Tankstellen Nrn. 297, 372 und 433 angehe, so sei die Letztgenannte nicht in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der Entscheidung, sondern in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b als „echte" Co/Co-Tankstelle aufgeführt. In Bezug auf die beiden anderen bleibt die Kommission bei ihrer Behauptung, sie habe über sie zumindest innerhalb der Frist, die sie hierfür gesetzt habe, keine Auskünfte erhalten.

75 Es obliege nicht den Mitgliedstaaten, sondern der Kommission im Rahmen ihres Ermessens, zu beurteilen, ob die angeforderten Auskünfte erheblich seien. Auf alle Fälle seien die Alleinbezugsvereinbarungen, die eine Preisregulierungssystem-Klausel enthalten könnten, erheblich, da ihre Anwendung zur Kumulierung führen könne.

76 Wie bereits in Randnummer 49 des vorliegenden Urteils ausgeführt, ist die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung im Bereich staatlicher Beihilfen anhand der Auskünfte zu beurteilen, über die die Kommission zum Zeitpunkt ihres Erlasses verfügte. Daher kann sich ein Mitgliedstaat für die Anfechtung der Rechtmäßigkeit einer derartigen Entscheidung nicht auf Umstände berufen, die er der Kommission nicht im Verwaltungsverfahren zur Kenntnis gebracht hat (Urteil vom 14. September 1994 in den Rechtssachen C-278/92 bis C-280/92, Spanien/Kommission, Slg. 1994, I-4103, Randnr. 31). Dies gilt erst recht, wenn sich der Mitgliedstaat weigert, ein ausdrückliches Auskunftsersuchen der Kommission zu beantworten (vgl. Urteil Frankreich/Kommission, Randnrn. 36 und 37).

77 Im vorliegenden Fall geht aus Begründungserwägung 64 der Entscheidung hervor, dass der Kommission über 59 Tankstellen keine Auskünfte und über 191 Tankstellen unvollständige Auskünfte zugegangen sind. In dieser Begründungserwägung beschrieb die Kommission die Gründe, aus denen sie die Ansicht vertrat, dass die ihr zugegangenen Auskünfte unvollständig seien, wie folgt:

„...[D]ie Informationen [sind] unzureichend, wenn eine Tankstelle zwar den Senter [von den niederländischen Behörden beauftragte Kontrolleinrichtung]-Fragebogen ausgefüllt, aber keine Kopie ihrer Alleinbezugsvereinbarungen übermittelt hat. Insofern werden für die in dem Fragebogen erteilten Antworten keine Nachweise erbracht. Die Tankstellen teilen sich selbst beispielsweise in eine der drei Kategorien Do/Do, Co/Do oder Co/Co ein, ohne Nachweise für diese Einteilung zu erbringen. Ferner behaupten die Tankstellen, sie seien unabhängig, aber auch für diese Behauptung werden keine Belege beigebracht."

78 Außer in Bezug auf drei Tankstellen, bei denen allerdings der Beweis für den gerügten Beurteilungsfehler der Kommission nicht erbracht worden ist, bestreitet die niederländische Regierung nicht, dass sie die Auskunftsersuchen der Kommission nicht beantwortet hat.

79 Die von der Kommission angeforderten Auskünfte und Belege in Bezug auf die Eigentumsstrukturen der in Rede stehenden Tankstellen (Do/Do, Co/Do oder Co/Co) oder auf das Bestehen von Preisregulierungssystem-Klauseln in den Alleinbezugsvereinbarungen waren jedoch für die Bestimmung der tatsächlichen Empfänger der Beihilfen und somit für die Prüfung, ob eine durch die Mitteilung verbotene Beihilfekumulierung vorlag, unerlässlich.

80 Daher hat die Kommission weder gegen die Begründungspflicht verstoßen noch einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen, indem sie festgestellt hat, dass

die Beihilfen, die den Tankstellen gewährt wurden, über die sie keine Auskünfte oder nur unvollständige Auskünfte erhalten hatte, nicht vom Geltungsbereich der „De-minimis"-Regel erfasst wurden. Der Klagegrund in Bezug auf die Folgen des Fehlens von Auskünften des Mitgliedstaats oder ihrer Unzulänglichkeit ist daher zurückzuweisen.

Zur fehlenden Berücksichtigung des Zieles des Umweltschutzes

81 Die niederländische Regierung macht geltend, die Kommission habe dadurch gegen Artikel 92 Absatz 3 des Vertrages und die Begründungspflicht verstoßen, dass sie bei der Beurteilung der Vereinbarkeit der in Rede stehenden Maßnahmen mit dem Gemeinsamen Markt das vom nationalen Gesetzgeber verfolgte Ziel des Umweltschutzes außer Acht gelassen habe.

82 Mit der Erhöhung der niederländischen Verbrauchsteuern ab dem 1. Juli 1997 sei beabsichtigt gewesen, den Kraftfahrzeugverkehr, die Bildung von Verkehrsstaus und die durch den Kraftfahrzeugverkehr hervorgerufenen Emissionen zu verringern.

83 Die befristete Regelung habe gerade bezweckt, die nachteiligen Folgen dieser Erhöhung auf die Wettbewerbsfähigkeit der Tankstellenbetreiber weitestgehend zu mildern. Nach den Grundsätzen, auf die die Wettbewerbspolitik der Kommission gestützt werde (vgl. *XXII. Bericht über die Wettbewerbspolitik*, 1992, S. 451), könne eine Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sein, wenn mit ihr verhindert werden solle, dass die Wettbewerbsfähigkeit bestimmter Unternehmen nach der Einführung nationaler Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und zur Energieeinsparung stark beeinträchtigt werde.

84 Hierzu genügt — unabhängig davon, ob die Erhöhung der niederländischen Verbrauchsteuern tatsächlich durch Erwägungen des Umweltschutzes gerechtfertigt war — die Feststellung, dass, wie die Kommission ausführt, die niederländische Regierung derartige Erwägungen im Verwaltungsverfahren nicht geltend gemacht hat, so dass der Kommission nicht vorgeworfen werden kann, sie habe es unterlassen, im Rahmen der Beurteilung der Vereinbarkeit der streitigen Maßnahmen mit Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages das Ziel des Umweltschutzes zu berücksichtigen. Wie bereits in den Randnummern 49 und 76 des vorliegenden Urteils ausgeführt, ist die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung der Kommission im Bereich der staatlichen Beihilfen insbesondere im Hinblick auf die Begründungspflicht anhand der Auskünfte zu beurteilen, die die Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Entscheidung übermittelt hatten.

85 Der Klagegrund einer fehlenden Berücksichtigung des Zieles des Umweltschutzes ist somit zurückzuweisen.

Zur Rückforderung der Beihilfen

86 Die niederländische Regierung macht geltend, die Pflicht zur Rückforderung der gewährten Beihilfen verstoße gegen Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages, die „De-minimis"-Regel, die Grundsätze der Rechtssicherheit, der Gleichbehandlung und des Vertrauensschutzes, das Erfordernis einer hinreichenden Bestimmtheit der Entscheidung nach Artikel 189 des Vertrages sowie die Begründungspflicht nach Artikel 190 des Vertrages.

87 Die Entscheidung erlaube nicht, mit Sicherheit festzustellen, welche Beträge von wem zurückzufordern seien. Es sei nicht einmal möglich, diese Beträge festzusetzen, denn welche Ermäßigung des Preises an der Abfüllstation eine Gesell-

schaft übernommen hätte, wenn keine Subvention nach der befristeten Regelung gewährt worden wäre, könne nicht geschätzt werden.

88 Auch sei die Kommission seit dem 18. August 1997 — dem Datum der Eintragung des Schreibens mit der bedingten Anmeldung — vom Bestehen der befristeten Regelung, ihrem Inkrafttreten am 1. Juli 1997 und dem Standpunkt der niederländischen Regierung unterrichtet gewesen, dass die Maßnahmen in den Anwendungsbereich der Mitteilung fielen. Wenn die Kommission der Ansicht gewesen sei, dass dies nicht der Fall gewesen sei und dass die bereits in Kraft befindliche Regelung — wie die Subventionsregelung je Tankstelle, die im Vorhaben zur Änderung der befristeten Regelung beabsichtigt gewesen sei, das Gegenstand der bedingten Anmeldung gewesen sei — trotz der Mitteilung von ihr nach Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages hätte beurteilt werden müssen, so hätte es ihr oblegen, aufgrund der Pflicht zur redlichen Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden, die sie gemäß Artikel 5 des Vertrages habe, die niederländischen Behörden hiervon unverzüglich und eindeutig zu unterrichten.

89 In dieser Hinsicht sieht Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages vor, dass die Kommission, wenn sie feststellt, dass eine von einem Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar ist, entscheidet, dass der betreffende Staat sie binnen einer von ihr bestimmten Frist aufzuheben oder umzugestalten hat. Die Verpflichtung des Staates, eine von der Kommission als mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar angesehene Beihilfe aufzuheben, dient nach ständiger Rechtsprechung zur Wiederherstellung der früheren Lage (vgl. insbesondere Urteil vom 4. April 1995 in der Rechtssache C-350/93, Kommission/Italien, Slg. 1995, I-699, Randnr. 21).

90 Da es an einer einschlägigen Gemeinschaftsregelung fehlt, ist die Rückforderung einer Beihilfe, die für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärt worden ist, nach den im nationalen Recht vorgesehenen Modalitäten vorzunehmen, soweit diese die vom Gemeinschaftsrecht verlangte Rückforderung nicht praktisch unmöglich machen und der Grundsatz der Gleichwertigkeit mit den Verfahren, in denen über gleichartige, rein nationale Streitigkeiten entschieden wird, nicht verletzt wird (vgl. Urteile vom 21. September 1983 in den Rechtssachen 205/82 bis 215/82, Deutsche Milchkontor u. a., Slg. 1993, 2633, Randnr. 19, und vom

2. Februar 1989 in der Rechtssache 94/87, Kommission/Deutschland, Slg. 1989, 175, Randnr. 12).

91 Ferner gehört die Pflicht eines Mitgliedstaats, den genauen Betrag der zurückzufordernden Beihilfen zu berechnen, insbesondere dann, wenn diese Berechnung — wie im vorliegenden Fall, in den es um eine große Zahl von Tankstellen geht — von Auskünften abhängt, die der Mitgliedstaat der Kommission nicht übermittelt hat, zu der allgemeineren Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit, die die Kommission und die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Bestimmungen des Vertrages über staatliche Beihilfen aneinander bindet.

92 Was die behauptete Ungewissheit in Bezug auf die Identität der Adressaten der Rückforderungsanordnungen angeht, so geht aus der Entscheidung, insbesondere ihrer Begründungserwägung 74, hervor, dass die Beihilfen bei den Unternehmen zurückzufordern sind, die ihre tatsächlichen Empfänger sind. Wie bereits in Randnummer 50 des vorliegenden Urteils ausgeführt worden ist, konnte und kann die niederländische Regierung, wenn sie ernstliche Zweifel in dieser Hinsicht hatte, wie jeder Mitgliedstaat, der bei der Durchführung einer Rückzahlungsanordnung auf unvorhergesehene Schwierigkeiten stößt, diese Probleme der Kommission zur Beurteilung unterbreiten, um sie gemäß dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit und unter vollständiger Wahrung der Bestimmungen des Vertrages über Beihilfen zu überwinden. Ein solches Vorgehen wäre um so mehr geboten gewesen, als die Ungewissheit über die Identität einer großen Anzahl von Adressaten der Rückzahlungsanordnungen auf der Unzulänglichkeit der der Kommission übermittelten Auskünfte beruhte.

93 Schließlich geht aus Begründungserwägung 1 der Entscheidung hervor, dass die Kommission bereits am 22. September 1997, also einen Monat nach der bedingten Anmeldung, die niederländischen Behörden um ergänzende Auskünfte ersucht hat, um beurteilen zu können, ob sowohl die befristete Regelung als auch das Vorhaben zu deren Änderung den Bedingungen der Mitteilung entsprachen. Nach mehreren Mahnungen der Kommission und Anträgen auf Fristverlängerung der niederländischen Regierung entschied die Kommission, das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages einzuleiten (vgl. Begründungserwägung 2 der Entscheidung).

94 Unter diesen Umständen kann nicht gerügt werden, dass die Kommission die Einleitung des Prüfungsverfahrens und den Erlass der Entscheidung verzögert hätte. Zudem brachte die Kommission in der Entscheidung über die Einleitung des Verfahrens bereits ihre Zweifel an der Anwendbarkeit der Mitteilung auf die befristete Regelung in Bezug auf bestimmte Kategorien von Tankstellen zum Ausdruck und erinnerte daran, dass die mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbaren Beihilfen zurückgefordert werden müssten. Daher erweisen sich die Rügen eines Verstoßes gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes als unbegründet.

95 Somit ist der letzte Klagegrund der niederländischen Regierung als unbegründet zurückzuweisen.

96 Da keiner der Klagegründe der niederländischen Regierung durchgreift, ist die Klage insgesamt abzuweisen.

Kosten

97 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung des Königreichs der Niederlande beantragt hat und dieses mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**

2. **Das Königreich der Niederlande trägt die Kosten des Verfahrens.**

von Bahr Edward Wathelet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 13. Juni 2002.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Fünften Kammer

P. Jann