

Der Fall CELF

Rs. C-199/06 (CELF), Urteil des Gerichtshofs vom 12.02.2008- Slg. 2008 – Slg. 2008, S.I - 469.

Zuletzt abgedruckt in: Pechstein, Entscheidungen des EuGH, Kommentierte Studienauswahl, 11. Auflage 2020, S. 937 (Fall-Nr. 272)

1. Vorbemerkung

Die Notifizierungs- und Stillhalteverpflichtung des Art. 108 Abs. 3 AEUV spielt eine zentrale Rolle bei der Sicherung des unionsrechtlichen Beihilfenverbots nach Art. 107 Abs. 1 AEUV. Gewährt ein Mitgliedstaat Beihilfen unter Verstoß gegen Art. 108 Abs. 3 AEUV, führt dies zur Rechtswidrigkeit aller nationalen Durchführungsmaßnahmen. Die nationalen Gerichte sind von Unionsrechts wegen verpflichtet, den Verstoß im Rahmen des nationalen Rechts zu sanktionieren, insbesondere die Rückforderung der finanziellen Zuwendung anzuordnen. Unklar war bisher, ob eine Rückforderung zur Sicherung des Art. 108 Abs. 3 AEUV unionsrechtlich geboten ist, wenn die Kommission während des nationalen Verfahrens eine positive Entscheidung erlässt. Diese Frage lag der Rs. CELF zugrunde und ihre Beantwortung erforderte eine Abwägung zwischen der Effektivität dieser Bestimmung als Instrument des Wettbewerbsschutzes vor nationalen Gerichten einerseits und der materiellen Unionsrechtmäßigkeit von Beihilfen in den Ausnahmefällen der Art. 107 Abs. 2 und 3 AEUV andererseits. Der Gerichtshof sah das Ziel des letzten Satzes des Art. 108 Abs. 3 AEUV darin, dass nur mit dem Gemeinsamen Markt vereinbare Beihilfen durchgeführt werden. Somit ist die Vorschrift des Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV dahin auszulegen, dass die mitgliedstaatlichen Gerichte unionsrechtlich nicht verpflichtet sind, eine Rückzahlung einer unter Verstoß gegen diese Vorschrift gewährten Beihilfe anzuordnen, wenn die Kommission zwischenzeitlich eine genehmigende Entscheidung erlassen hat. Sie müssen dem Beihilfenempfänger lediglich aufgeben, für den Zeitraum bis zur Genehmigung Zinsen zu zahlen. Einer sich aus nationalem Recht ergebenden Rückforderungspflicht steht das Unionsrecht indessen nicht entgegen.

2. Sachverhalt

Die CELF, eine französische Gesellschaft, erhielt in den Jahren 1980 bis 2002 vom französischen Staat Betriebsbeihilfen für ihre Tätigkeit, französischsprachige Bücher und andere Kommunikationsträger kostengünstig in das Ausland sowie in die französischen überseeischen Hoheitsgebiete und Departements zu

liefern. Im Jahre 1992 wandte sich ein Konkurrenzunternehmen der CELF, die SIDE, an die Kommission und fragte, ob diese Beihilfen entsprechend Art. 88 Abs. 3 EG (jetzt: Art. 108 Abs. 3 AEUV) angemeldet worden seien. Die Kommission verneinte dies und leitete die erste Stufe des Beihilfeverfahrens ein, genehmigte die Zuwendungen jedoch im Ergebnis. Diese Entscheidung wurde von SIDE vor dem EuG mit Erfolg angegriffen und 1995 aufgehoben. Daraufhin leitete die Kommission die zweite Stufe des Beihilfeverfahrens ein und genehmigte die Beihilfen 1998 erneut. Auch der hiergegen durch die SIDE erhobenen Klage gab das EuG 2002 statt. Anschließend prüfte die Kommission die Beihilfe ein weiteres Mal und erließ 2004 wieder eine positive Entscheidung, die durch SIDE vor dem EuG ebenfalls angegriffen und vor kurzem aufgehoben wurde (Rs. T-348/04, Urteil vom 15.04.2008). Parallel zum Rechtsschutz vor dem EuG strengte SIDE ein Verfahren vor nationalen Gerichten an, um die Rückforderung der Beihilfen zu erreichen. Noch vor dem letzten EuG-Urteil wandte sich der als Rechtsmittelinstanz angerufene Conseil d'État im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens an den EuGH und fragte, ob das Gemeinschaftsrecht auch dann eine Rückforderung der Beihilfe wegen Verstoßes gegen Art. 88 Abs. 3 EG gebiete, wenn die Kommission zwischenzeitlich eine positive Entscheidung erlassen hat.

3. Aus den Entscheidungsgründen

[32] Mit seiner ersten Frage möchte das vorliegende Gericht wissen, ob Art. 88 Abs. 3 Satz 3 EG dahin auszulegen ist, dass ein nationales Gericht verpflichtet ist, die Rückforderung einer unter Verstoß gegen diese Vorschrift ge-

währten Beihilfe anzuordnen, wenn die Kommission eine abschließende Entscheidung erlassen hat, mit der die genannte Beihilfe für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar im Sinne von Art. 87 EG erklärt wird.

(...)

[35] Art. 88 Abs. 3 Satz 3 EG bestimmt, dass der Mitgliedstaat, der eine Beihilfe gewähren will, die beabsichtigte Maßnahme nicht durchführen darf, bevor die Kommission eine abschließende Entscheidung erlassen hat.

[36] Das mit dieser Vorschrift erlassene Verbot soll gewährleisten, dass die Wirkungen einer Beihilfe nicht eintreten, bevor die Kommission innerhalb einer angemessenen Frist das Vorhaben im Einzelnen prüfen und gegebenenfalls das in Art. 88 Abs. 2 EG vorgesehene Verfahren einleiten konnte (Urteil vom 14. Februar 1990, Frankreich/Kommission, „Boussac Saint Frères“, C-301/87, Slg. 1990, I-307, Randnr. 17).

[37] Art. 88 Abs. 3 EG unterwirft somit die beabsichtigte Einführung neuer Beihilfen einer vorbeugenden Prüfung (Urteil vom 11. Dezember 1973, Lorenz, 120/73, Slg. 1973, 1471, Randnr. 2).

[38] Während die Kommission verpflichtet ist, die Vereinbarkeit der beabsichtigten Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt selbst dann zu prüfen, wenn der Mitgliedstaat das Verbot der Durchführung der Beihilfemaßnahmen verletzt, schützen die nationalen Gerichte die Rechte der Einzelnen gegen eine mögliche Verletzung des in Art. 88 Abs. 3 EG enthaltenen Verbots durch die staatlichen Stellen nur bis zu einer abschließenden Entscheidung der Kommission (Urteil vom 21. November 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires und Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, „FNCE“, C-354/90, Slg. 1991, I-5505, Randnr. 14). Es geht nämlich darum,

die Interessen derjenigen zu schützen, die von der Wettbewerbsverzerrung, die durch die Gewährung der rechtswidrigen Beihilfe hervorgerufen wurde, betroffen sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. Oktober 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich u. a., C-368/04, Slg. 2006, I-9957, Randnr. 46).

[39] Die nationalen Gerichte müssen grundsätzlich einer Klage auf Rückzahlung von unter Verstoß gegen Art. 88 Abs. 3 EG gezahlten Beihilfen stattgeben (vgl. insbesondere Urteil vom 11. Juli 1996, SFEI u. a., C-39/94, Slg. 1996, I-3547, Randnr. 70).

[40] Die abschließende Entscheidung der Kommission hat nämlich nicht die Heilung der unter Verstoß gegen das Verbot dieses Artikels ergangenen und deshalb ungültigen Durchführungsmaßnahmen zur Folge. Jede andere Auslegung würde die Missachtung von Art. 88 Abs. 3 Satz 3 EG durch den betreffenden Mitgliedstaat begünstigen und dieser Vorschrift ihre praktische Wirksamkeit nehmen (Urteil FNCE, Randnr. 16).

[41] Die nationalen Gerichte sind also verpflichtet, entsprechend ihrem nationalen Recht aus einer Verletzung von Art. 88 Abs. 3 Satz 3 EG sämtliche Folgen sowohl bezüglich der Gültigkeit der Rechtsakte zur Durchführung der Beihilfemaßnahmen als auch bezüglich der Rückforderung der finanziellen Unterstützungen, die unter Verletzung dieser Bestimmung gewährt wurden, zu ziehen (Urteile FNCE, Randnr. 12, und SFEI u. a., Randnr. 40, sowie Urteile vom 21. Oktober 2003, van Calster u. a., C-261/01 und C-262/01, Slg. 2003, I-12249, Randnr. 64, und Transalpine Ölleitung in Österreich u. a., Randnr. 47).

[42] Es können jedoch außergewöhnliche Umstände auftreten, unter denen es nicht sachgerecht wäre, die Rückzahlung der Beihilfe anzuordnen (Urteil SFEI u. a., Randnr. 70).

[43] Der Gerichtshof hat in dieser Hinsicht bereits in einem Fall, in dem die Kommission eine abschließende negative Entscheidung erlassen hatte, entschieden, dass nicht auszuschließen ist, dass sich der Empfänger einer rechtswidrigen Beihilfe ausnahmsweise auf Umstände berufen kann, aufgrund deren sein Vertrauen in die Ordnungsmäßigkeit dieser Beihilfe geschützt ist, so dass er sie nicht zurückzahlen braucht. In einem solchen Fall ist es Sache des nationalen Gerichts, so es befasst wird, die Umstände zu würdigen und dem Gerichtshof gegebenenfalls Auslegungsfragen vorzulegen (Urteil vom 20. September 1990, Kommission/Deutschland, C-5/89, Slg. 1990, I-3437, Randnr. 16).

[44] Was die Kommission angeht, sieht Art. 14 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Art. [88 EG] (ABl. L 83, S. 1) ausdrücklich vor, dass sie im Fall von Negativentscheidungen nicht die Rückforderung der Beihilfe verlangt, wenn dies gegen einen allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts verstoßen würde.

[45] In einer Situation wie der im Ausgangsverfahren, wo ein auf Art. 88 Abs. 3 Satz 3 EG gestützter Antrag geprüft wird, nachdem die Kommission eine positive Entscheidung erlassen hat, muss das nationale Gericht trotz der Feststellung der Vereinbarkeit der fraglichen Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt über die Gültigkeit der Durchführungshandlungen und über die Rückforderung der gewährten Finanzhilfen entscheiden.

[46] In einem solchen Fall gebietet das Gemeinschaftsrecht, dass das Gericht diejenigen Maßnahmen ergreift, die geeignet sind, die Auswirkungen der Rechtswidrigkeit wirksam zu beseitigen. Selbst dann, wenn keine außergewöhnlichen

Umstände vorliegen, verlangt das Gemeinschaftsrecht von ihm jedoch nicht, die Rückzahlung der gesamten rechtswidrigen Beihilfe anzuordnen.

[47] Art. 88 Abs. 3 Satz 3 EG liegt nämlich der Sicherungszweck zugrunde, zu gewährleisten, dass eine mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare Beihilfe niemals durchgeführt wird. Diese Zielsetzung wird zunächst vorläufig mit Hilfe des von der Kommission verhängten Verbots und sodann endgültig durch deren abschließende Entscheidung erreicht, die, wenn sie negativ ist, einer zukünftigen Einführung der mitgeteilten Beihilfe entgegensteht.

[48] Die damit geschaffene Verhütungsregelung ist also darauf gerichtet, dass nur mit dem Gemeinsamen Markt vereinbare Beihilfen durchgeführt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, wird die Einführung eines Beihilfevorhabens ausgesetzt, bis die Zweifel an seiner Vereinbarkeit durch die abschließende Entscheidung der Kommission beseitigt sind.

[49] Erlässt die Kommission eine positive Entscheidung, erweist sich, dass das in den Randnrn. 47 und 48 des vorliegenden Urteils genannte Ziel durch die vorzeitige Zahlung der Beihilfe nicht in Frage gestellt wurde.

[50] In diesem Fall hatte die Rechtswidrigkeit einer solchen Beihilfe aus der Sicht der anderen Wirtschaftsteilnehmer als des Beihilfeempfängers die Wirkung, sie zum einen der – letztlich nicht eingetretenen – Gefahr auszusetzen, dass eine mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare Beihilfe eingeführt wird, und sie zum anderen gegebenenfalls früher den Auswirkungen einer mit dem Gemeinsamen Markt vereinbaren Beihilfe auszusetzen, als sie es unter Wettbewerbsbedingungen hätten hinnehmen müssen.

[51] Aus der Sicht des Beihilfeempfängers besteht der nicht gerechtfertigte Vorteil zum einen in der Nichtzahlung von Zinsen, die er auf den Betrag der fraglichen, mit dem Gemeinsamen Markt vereinbaren Beihilfe gezahlt hätte, wenn er sich diesen Betrag bis zum Erlass der Kommissionsentscheidung auf dem Markt hätte leihen müssen, und zum anderen in der Verbesserung seiner Wettbewerbsposition gegenüber den anderen Marktteilnehmern während der Dauer der Rechtswidrigkeit.

[52] In einer Situation wie der im Ausgangsverfahren ist das nationale Gericht somit nach dem Gemeinschaftsrecht verpflichtet, dem Beihilfeempfänger aufzugeben, für die Dauer der Rechtswidrigkeit Zinsen zu zahlen.

[53] Im Rahmen seines nationalen Rechts kann es gegebenenfalls außerdem die Rückforderung der rechtswidrigen Beihilfe anordnen, unbeschadet des Rechts des Mitgliedstaats, diese später erneut zu gewähren. Es kann auch veranlasst sein, Anträgen auf Ersatz von durch die Rechtswidrigkeit der Beihilfemaßnahme verursachten Schäden stattzugeben (vgl. in diesem Sinne Urteile SFEI u. a., Randnr. 75, und Transalpine Ölleitung in Österreich u. a., Randnr. 56).

[54] Was die Beihilfe selbst angeht, ist hinzuzufügen, dass eine nur in einer Verpflichtung zur Rückforderung ohne Zinsen bestehende Maßnahme grundsätzlich nicht geeignet wäre, die Auswirkungen der Rechtswidrigkeit zu beseitigen, wenn der Mitgliedstaat die genannte Beihilfe nach der endgültigen positiven Entscheidung der Kommission erneut gewährt. Wenn nämlich der Zeitraum zwischen der Rückzahlung und der erneuten Gewährung der Beihilfe kürzer wäre als der zwischen der ersten Beihilfegewährung und der endgültigen Entscheidung, hätte der Beihilfeempfänger, falls er den zurückgezahlten Betrag als Darlehen

aufnehmen müsste, einen niedrigeren Zinsbetrag zu zahlen als den, den er entrichtet hätte, wenn er von vornherein einen Betrag in Höhe der rechtswidrig gewährten Beihilfe hätte aufnehmen müssen. (...).