

Der Fall Mediaset

Rs. C-69/13 P (Mediaset), Urteil des Gerichtshofs vom 13.02.2014- ECLI:EU:C:2014:71.

Zuletzt abgedruckt in: Pechstein, Entscheidungen des EuGH, Kommentierte Studienauswahl, 11. Auflage 2020, S. 928 (Fall-Nr. 270)

1. Vorbemerkung

Der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Mediaset sind wichtige Aussagen zur Rückforderung unionsrechtswidriger Beihilfen zu entnehmen. Zum einen stellt der Gerichtshof klar, dass eine Bindung des nationalen Gerichts an einen Rückforderungsbeschluss der Kommission auch dann besteht, wenn in diesem Beschluss die Begünstigten der Beihilfe nicht bestimmt werden und auch die Höhe der zu erstattenden Beiträge nicht festgesetzt wird. Eine Verpflichtung der Kommission, entsprechende Angaben in ihrem Rückforderungsbeschluss zu machen, bestehe nicht. Nach Erlass des Rückforderungsbeschlusses ergangene Stellungnahmen der Kommission mit genaueren Angaben sind für das nationale Gericht hingegen nicht bindend – ein mit Blick auf Art. 288 Abs. 4 und 5 AEUV wenig überraschendes Ergebnis –, jedoch im Sinne des Grundsatzes loyaler Zusammenarbeit zu berücksichtigen. Im zweiten Teil der Entscheidung bejaht der EuGH ausdrücklich die Möglichkeit, dass nationale Gerichte in Anbetracht eines Rückforderungsbeschlusses, der die Höhe der zu erstattenden Beihilfen nicht bestimmt, auf Grundlage ihrer eigenen Berechnungen zu dem Ergebnis kommen können, dass dieser Betrag gleich null zu setzen ist – und zwar „ohne die Gültigkeit der Entscheidung der Kommission oder die Verpflichtung zur Erstattung der in Rede stehenden Beihilfen in Frage zu stellen“. Die aus dem Rückforderungsbeschluss der Kommission folgende Verpflichtung zur Rückforderung bleibt damit bestehen, setzt das nationale Gericht den Rückforderungsbetrag jedoch gleich null, so muss es tatsächlich keine Rückforderung anordnen

2. Sachverhalt

Mit Entscheidung vom 24.01.2007 qualifizierte die Kommission Maßnahmen der Republik Italien als mit dem Binnenmarkt unvereinbare – mittelbare – Beihilfen. Nach Erlass dieser Entscheidung kam es zwischen der Republik Italien und der Kommission zu einem Schriftwechsel darüber, wer Begünstigte der Beihilfe sind und wie hoch die zurückzufordernden Beträge sind. Schließlich verfügte die zuständige italienische Behörde aufgrund eigener Berechnungen gegenüber der

Firma Mediaset die Rückforderung ausgezahlter Beihilfen. Gegen diese Verfügung wandte sich Mediaset vor dem mitgliedstaatlichen Zivilgericht und machte u. a. geltend, die Berechnungen zur Ermittlung des zurückzufordernden Betrages seien fehlerhaft. Nachdem ein vom italienischen Gericht in Auftrag gegebenes Sachverständigengutachten die Berechnungen ebenfalls in Frage gestellt hatte, wandte sich das Tribunale civile di Roma im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens an den EuGH.

3. Aus den Entscheidungsgründen

[18] Mit seiner ersten Frage möchte das vorliegende Gericht wissen, ob das nationale Gericht für die Zwecke der Sicherstellung der Durchführung einer Entscheidung der Kommission, mit der eine Beihilferegelung für rechtswidrig und mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärt wird und durch die die Rückforderung der in Rede stehenden Beihilfen angeordnet wird, durch die aber nicht die einzelnen Begünstigten dieser Beihilfen bestimmt werden und die genaue Höhe der zu erstattenden Beträge festgesetzt wird, nicht nur an diese Entscheidung gebunden ist, sondern auch an von der Kommission im Rahmen der Durchführung der Entscheidung abgegebene Stellungnahmen, die ihrerseits genau den Betrag der von einem bestimmten Begünstigten zurückzufordernden Beihilfe angeben.

[19] Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass die Durchführung des Systems zur Kontrolle staatlicher Beihilfen zum einen der Kommission und zum anderen den nationalen Gerichten obliegt, wobei ihnen einander ergänzende, aber unterschiedliche Rollen zufallen (vgl. Urteil vom 21. November 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, Rn. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[20] Nach dem genannten System ist für die Beurteilung der Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Binnenmarkt ausschließlich die Kommission zuständig, wobei sie dabei der Kontrolle der Unionsgerichte unterliegt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. Oktober 2003, van Calster u. a., C-261/01 und C-262/01, Slg. 2003, I-12249, Rn. 75, vom 5. Oktober 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, Slg. 2006, I-9957, Rn. 38, und Deutsche Lufthansa, Rn. 28).

[21] Nach ständiger Rechtsprechung ist die Kommission nicht verpflichtet, bei der Anordnung der Rückzahlung einer für mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärten Beihilfe den genauen Betrag der zu erstattenden Beihilfe festzusetzen. Es genügt, dass die Entscheidung der Kommission Angaben enthält, die es ihrem Adressaten ermöglichen, diesen Betrag ohne übermäßige Schwierigkeiten selbst zu bestimmen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 12. Oktober 2000, Spanien/Kommission, C-480/98, Slg. 2000, I-8717, Rn. 25, Mediaset/Kommission, Rn. 126, und vom 8. Dezember 2011, France Télécom/Kommission, C-81/10 P, Slg. 2011, I-12899, Rn. 102).

[22] Die Kommission ist nämlich, wenn sie es mit einer Beihilferegelung zu tun hat, im Allgemeinen nicht in der Lage, den genauen Beihilfebetrag festzustellen, den jeder einzelne Empfänger erhalten hat; folglich können die besonderen Umstände eines Begünstigten einer Beihilferegelung erst bei der Rückforderung der Beihilfe beurteilt werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 7. März 2002, Italien/Kommission, C-310/99, Slg. 2002, I-2289, Rn. 89 bis 91).

[23] Außerdem ist festzustellen, dass gemäß Art. 288 Abs. 4 AEUV Entscheidungen bzw. Beschlüsse für ihre Adressaten in allen ihren Teilen verbindlich sind. Folglich hat der Mitgliedstaat, an den eine Entscheidung der Kommission gericht-

tet ist, die ihn zur Rückforderung rechtswidriger und mit dem Binnenmarkt unvereinbarer Beihilfen verpflichtet, nach Art. 288 AEUV alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um die Durchführung der Entscheidung sicherzustellen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 12. Dezember 2002, Kommission/Deutschland, C-209/00, Slg. 2002, I-11695, Rn. 31, und vom 26. Juni 2003, Kommission/Spainien, C-404/00, Slg. 2003, I-6695, Rn. 21). An einen Mitgliedstaat gerichtete Entscheidungen sind für alle Organe des jeweiligen Staates, einschließlich seiner Gerichte, verbindlich (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Mai 1987, Albako Margarinefabrik, 249/85, Slg. 1987, 2345, Rn. 17).

[24] Die Entscheidung 2007/374, die in der Folge des Urteils Mediaset/Kommission des Gerichtshofs bestandskräftig geworden ist, ist daher für die Italienische Republik, an die sie gerichtet ist, verbindlich und muss somit als das nationale Gericht bindend angesehen werden, doch gilt dies nicht für die Schreiben, die die Kommission danach im Rahmen der zur Sicherstellung der sofortigen und tatsächlichen Durchführung der Entscheidung geführten Schriftwechsel an die Italienische Republik richtete.

[25] Hierzu ist nämlich festzustellen, dass diese Schreiben, insbesondere die vom 11. Juni 2008 und vom 23. Oktober 2009, in denen Mediaset als Begünstigte der in Rede stehenden Beihilferegulierung bestimmt und ein von ihr zurückzufordernder genauer Beihilfebetrug genannt wird, keine Entscheidungen bzw. Beschlüsse im Sinne von Art. 288 Abs. 4 AEUV darstellen.

[26] Des Weiteren ist festzustellen, dass derartige Stellungnahmen nicht zu den Handlungen zählen, die auf der Grundlage der Verordnung Nr. 659/1999 erlassen werden können.

[27] Im Übrigen hat die Kommission in ihren Erklärungen selbst anerkannt, dass ihre Stellungnahmen nicht darauf gerichtet waren, den Inhalt der Entscheidung 2007/374 zu ergänzen oder zu ändern, und in keiner Weise verbindlich waren.

[28] Daher können die von der Kommission im Rahmen der Durchführung der Entscheidung 2007/374 abgegebenen Stellungnahmen nicht als das nationale Gericht bindend angesehen werden.

[29] In diesem Zusammenhang ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Anwendung der Unionsregeln im Bereich der staatlichen Beihilfen auf einer Verpflichtung zu loyaler Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten einerseits und der Kommission und den Unionsgerichten andererseits beruht, in deren Rahmen jeder entsprechend der ihm durch den AEU-Vertrag zugewiesenen Rolle handelt. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit müssen die nationalen Gerichte alle zur Erfüllung der unionsrechtlichen Verpflichtungen geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art treffen und alle Maßnahmen unterlassen, die die Verwirklichung der Ziele des Vertrags gefährden könnten, wie aus Art. 4 Abs. 3 EUV hervorgeht. (vgl. Urteil Deutsche Lufthansa, Rn. 41).

[30] Hat das nationale Gericht Zweifel oder Schwierigkeiten hinsichtlich der Bemessung der zurückzufordernden Beihilfe, hat es daher stets die Möglichkeit, sich an die Kommission zu wenden, damit sie es gemäß dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit unterstützt, wie dies insbesondere aus den Rn. 89 bis 96 der Bekanntmachung der Kommission über die Durchsetzung des Beihilfenrechts durch die einzelstaatlichen Gerichte (ABl. 2009, C 85, S. 1) hervorgeht.

[31] Somit ist, auch wenn die Stellungnahmen der Kommission das nationale Gericht nicht binden können, festzustellen, dass das nationale Gericht die in den

genannten Stellungnahmen sowie in den Stellungnahmen der Kommission, die das nationale Gericht unter den in der vorangegangenen Randnummer genannten Voraussetzungen möglicherweise beantragt hat, enthaltenen Gesichtspunkte – aufgrund dessen, dass diese die Erfüllung der Aufgabe der nationalen Behörden im Rahmen der sofortigen und tatsächlichen Durchführung der Rückforderungsentscheidung vereinfachen sollen, und angesichts des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit – als Beurteilungsgesichtspunkte im Rahmen des bei ihm anhängigen Rechtsstreits berücksichtigen und seine Entscheidung im Hinblick auf alle ihm übermittelten Dokumente begründen muss.

[32] Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass das nationale Gericht für die Zwecke der Sicherstellung der Durchführung einer Entscheidung der Kommission, mit der eine Beihilferegelung für rechtswidrig und mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärt wird und durch die die Rückforderung der in Rede stehenden Beihilfen angeordnet wird, durch die aber nicht die einzelnen Begünstigten dieser Beihilfen bestimmt werden und die genaue Höhe der zu erstattenden Beträge festgesetzt wird, zwar an diese Entscheidung gebunden ist, nicht hingegen an von der Kommission im Rahmen der Durchführung der Entscheidung abgegebene Stellungnahmen. Jedoch muss das nationale Gericht angesichts des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit nach Art. 4 Abs. 3 EUV diese Stellungnahmen im Rahmen des bei ihm anhängigen Rechtsstreits als Beurteilungsgesichtspunkt berücksichtigen.

[33] Mit seiner zweiten und seiner dritten Frage, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob das nationale Gericht bei der Bestimmung der genauen Beträge der zurückzufordernden Beihilfen, wenn die

Kommission in ihrer Entscheidung, mit der eine Beihilferegelung für rechtswidrig und mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärt wird, weder die einzelnen Begünstigten der in Rede stehenden Beihilfen noch die genauen zu erstattenden Beträge bestimmt hat, zu dem Ergebnis kommen kann, dass der Betrag der zu erstattenden Beihilfe gleich null ist, wenn sich dies aus den Berechnungen ergibt, die auf der Grundlage der Gesamtheit der ihm zur Kenntnis gebrachten relevanten Umstände durchgeführt wurden.

[34] Da es an einer einschlägigen unionsrechtlichen Regelung fehlt, ist die Rückforderung einer Beihilfe, die für mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärt worden ist, nach ständiger Rechtsprechung nach den im nationalen Recht vorgesehenen Modalitäten vorzunehmen, soweit diese die vom Unionsrecht 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. Urteil vom 13. Juni 2002, Niederlande/Kommission, C-382/99, Slg. 2002, I-5163, Rn. 90). Für Streitigkeiten, die die Rückforderung betreffen, ist allein das nationale Gericht zuständig (vgl. in diesem Sinne Beschluss vom 24. Juli 2003, Sicilcassa u. a., C-297/01, Slg. 2003, I-7849, Rn. 41 und 42).

[35] Entsprechend den Ausführungen in den Rn. 22, 23 und 29 des vorliegenden Urteils ist es außerdem angesichts dessen, dass die Kommission in ihrer Entscheidung nicht die einzelnen Begünstigten der in Rede stehenden Beihilfe bestimmt und auch nicht die genauen Beträge der zurückzufordernden Beihilfe festgesetzt hat, Sache des nationalen Gerichts – wenn es damit befasst ist –, über den Betrag der Beihilfe, deren Rückforderung die Kommission angeordnet hat, zu entscheiden. Im Fall von Schwierigkeiten hat das nationale Gericht – wie in

Rn. 30 des vorliegenden Urteils dargelegt – stets die Möglichkeit, sich an die Kommission zu wenden, damit sie es gemäß dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nach Art. 4 Abs. 3 EUV unterstützt.

[36] Daraus folgt, dass das nationale Gericht für die Zwecke der Bemessung der zurückzufordernden Beihilfen unter den in Rn. 31 des vorliegenden Urteils genannten Voraussetzungen die Gesamtheit der ihm zur Kenntnis gebrachten relevanten Umstände berücksichtigen muss, einschließlich der Schriftwechsel zwischen der Kommission und den nationalen Behörden, die gemäß dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit geführt worden sind.

[37] Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass die vom nationalen Gericht zur Bemessung der zu erstattenden Beihilfebeträge durchgeführten Berechnungen angesichts der Gesamtheit dieser Umstände einen Betrag gleich null ergeben.

(...)

[39] Daher kann das nationale Gericht, ohne die Gültigkeit der Entscheidung der Kommission oder die Verpflichtung zur Erstattung der für rechtswidrig und mit dem Binnenmarkt für unvereinbar erklärten Beihilfen in Frage zu stellen, einen Betrag der zurückzufordernden Beihilfe festsetzen, der gleich null ist, soweit sich eine solche Festsetzung unmittelbar aus dem Vorgang der Bemessung der zurückzufordernden Beträge ergibt.