



Sammlung der Rechtsprechung

Rechtssache C-117/10

Europäische Kommission gegen Rat der Europäischen Union

„Nichtigkeitsklage — Staatliche Beihilfen — Art. 88 Abs. 1 und 2 EG — Durch die Republik Polen gewährte Beihilfe für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen — Befugnisse des Rates der Europäischen Union — Bestehende Beihilferegulungen — Beitritt der Republik Polen zur Europäischen Union — Vor dem Beitritt gewährte Beihilfe — Zweckdienliche Maßnahmen — Untrennbarkeit zweier Beihilferegulungen — Veränderte Umstände — Außergewöhnliche Umstände — Wirtschaftskrise — Offensichtlicher Beurteilungsfehler — Grundsatz der Verhältnismäßigkeit“

Leitsätze – Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 4. Dezember 2013

1. *Staatliche Beihilfen — Befugnis des Rates, ausnahmsweise angesichts außergewöhnlicher Umstände eine Beihilfe zu genehmigen — Voraussetzungen für die Ausübung — Anrufung des Rates durch den betroffenen Mitgliedstaat vor Erlass einer Entscheidung der Kommission, mit der die Beihilfe für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärt wird, und Erlass einer Entscheidung innerhalb von drei Monaten — Grenze — Vereitelung des Tätigwerdens oder einer früheren Entscheidung der Kommission*

(Art. 88 Abs. 2 EG [jetzt Art. 108 Abs. 2 AEUV])

2. *Staatliche Beihilfen — Befugnis des Rates, ausnahmsweise angesichts außergewöhnlicher Umstände eine Beihilfe zu genehmigen — Voraussetzungen für die Ausübung — Beihilfe, die untrennbar mit derjenigen verbunden ist, deren Unvereinbarkeit mit dem Binnenmarkt zuvor von der Kommission festgestellt wurde — Vor dem Beitritt der Republik Polen zur Europäischen Union gewährte Beihilfe — Beachtung des Grundsatzes der Rechtssicherheit — Grenzen — Erhebliche Änderung der wirtschaftlichen und finanziellen Umstände*

(Art. 87 EG, Art. 88 EG und Art. 89 EG [jetzt Art. 107 AEUV, Art. 108 AEUV und Art. 109 AEUV]; Beitrittsakte von 2003, Anhang IV, Kapitel 4)

3. *Nichtigkeitsklage — Gründe — Ermessensmissbrauch — Begriff*

(Art. 230 EG)

4. *Landwirtschaft — Wettbewerbsregeln — Beihilfen — Ausnahmsweise Genehmigung von Beihilfen durch den Rat — Gerichtliche Nachprüfung — Grenzen — Entscheidung des Rates, mit der eine vom polnischen Staat für den Erwerb staatlicher landwirtschaftlicher Flächen nach einer Wirtschafts- und Finanzkrise gewährte Beihilfe genehmigt wird — Kein offensichtlicher Ermessensfehler*

(Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG [jetzt Art. 108 Abs. 2 Unterabs. 3 AEUV])

5. *Staatliche Beihilfen — Befugnis des Rates, ausnahmsweise angesichts außergewöhnlicher Umstände eine Beihilfe zu genehmigen — Voraussetzungen für die Ausübung — Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit — Fehlen — Zu berücksichtigende Gesichtspunkte*

(Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG [jetzt Art. 108 Abs. 2 Unterabs. 3 AEUV])

1. Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 4 EG sieht zwar vor, dass die Kommission beschließt, wenn sich der Rat nicht binnen drei Monaten äußert, nachdem ein Mitgliedstaat beantragt hat, eine staatliche Beihilfe für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar zu erachten. Diese Regel gilt aber nur, wenn die Kommission bereits das Verfahren nach Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 1 EG eröffnet, aber noch keine Entscheidung erlassen hat, mit der die Beihilfe für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärt wird. Aus dem Wortlaut von Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 und 4 EG geht hervor, dass mit dieser Befristung der Befugnis des Rates lediglich vermieden werden soll, dass die Aussetzung des von der Kommission eröffneten Verfahrens, die mit der Befassung des Rates einhergeht, sich nicht auf Dauer verlängert und die Gefahr besteht, dass das Handeln der Kommission gelähmt und die zentrale Rolle, die dieser durch die Art. 87 EG und 88 EG bei der Feststellung der eventuellen Unvereinbarkeit einer Beihilfe verliehen wird, geschwächt wird.

Angesichts der zentralen Rolle, die der AEU-Vertrag der Kommission bei der Feststellung der etwaigen Unvereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Binnenmarkt verleiht, regelt Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG außerdem einen Ausnahme- und Sonderfall, so dass die dem Rat durch diese Bestimmung übertragene Befugnis offenkundig Ausnahmecharakter hat. Das bedeutet, dass Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG zwangsläufig eng auszulegen ist.

Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 und 4 EG, wonach zum einen die Anrufung des Rates durch einen Mitgliedstaat die bei der Kommission laufende Prüfung für drei Monate aussetzt und zum anderen, wenn der Rat innerhalb dieser Frist keine Entscheidung getroffen hat, die Kommission entscheidet, ist dahin auszulegen, dass der Rat nach Ablauf der fraglichen Frist nicht mehr befugt ist, eine Entscheidung über die betreffende Beihilfe gemäß diesem Unterabs. 3 zu erlassen. Der Rat ist somit nicht mehr ermächtigt, die ihm nach Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG übertragene Ausnahmebefugnis auszuüben, um eine Beihilfe für mit dem Binnenmarkt vereinbar zu erklären, wenn der betroffene Mitgliedstaat keinen Antrag nach dieser Bestimmung an ihn gerichtet hat.

Durch diese Auslegung lässt sich der Erlass von Entscheidungen mit widersprüchlichem verfügenden Teil vermeiden, und sie trägt damit zur Rechtssicherheit bei.

Der Rat darf einer Entscheidung der Kommission, mit der die Unvereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Binnenmarkt festgestellt wird, nicht dadurch die Wirkung nehmen, dass er nach Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG eine Beihilfe für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt, die dazu bestimmt ist, die Empfänger der rechtswidrigen Beihilfe für die Rückzahlungen zu entschädigen, zu denen sie aufgrund der fraglichen Entscheidung verpflichtet sind.

(vgl. Randnrn. 34, 35, 51-54, 57)

2. Für die Anwendung von Art. 88 Abs. 2 EG verhalten sich die jeweiligen Befugnisse des Rates und der Kommission so zueinander, dass erstens vorrangig die Befugnis der Kommission ausgeübt wird, da der Rat nur unter außergewöhnlichen Umständen zuständig ist. Zweitens muss die Befugnis des Rates, die es diesem gestattet, in seiner Entscheidung von bestimmten Vertragsbestimmungen im Bereich der staatlichen Beihilfen abzuweichen, in einem bestimmten zeitlichen Rahmen ausgeübt werden. Drittens darf, sobald die Kommission oder der Rat endgültig über die Vereinbarkeit der fraglichen Beihilfe entschieden hat, das jeweils andere Organ keine gegenteilige Entscheidung mehr treffen.

In diesem Zusammenhang ist es unerheblich, ob die Beihilfe, die Gegenstand der Entscheidung des Rates ist, eine bestehende oder eine neue Beihilfe ist. Die Wirksamkeit der Entscheidung der Kommission wird nämlich nicht nur dann in Frage gestellt, wenn der Rat eine Entscheidung erlässt, die eine Beihilfe für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt, bei der es sich gerade um die Beihilfe handelt, über die die Kommission bereits entschieden hat, sondern auch dann, wenn die Beihilfe, die Gegenstand der Entscheidung des Rates ist, dazu bestimmt ist, die Empfänger der für mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärten rechtswidrigen Beihilfe für die Rückzahlungen zu entschädigen, zu denen sie aufgrund der Entscheidung der Kommission verpflichtet sind. Unter solchen Umständen ist die zweite Beihilfe so untrennbar mit derjenigen verbunden, deren Unvereinbarkeit mit dem Binnenmarkt zuvor von der Kommission festgestellt wurde, dass eine Unterscheidung dieser Beihilfen zum Zweck der Anwendung von Art. 88 Abs. 2 EG willkürlich erscheint.

Wenn die Kommission unter diesen Umständen in Ausübung ihrer Befugnisse aus den Art. 87 EG und 88 EG Leitlinien erlassen kann, die Auskunft darüber geben, in welcher Weise sie bei neuen Beihilfen oder bestehenden Beihilferegungen ihr Ermessen nach diesen Artikeln auszuüben gedenkt und den Mitgliedstaaten die zweckdienlichen Maßnahmen vorschlägt, die die fortschreitende Entwicklung oder das Funktionieren des Binnenmarkts erfordern, und wenn diese Maßnahmen von einem Mitgliedstaat anerkannt worden sind und damit ihm gegenüber bindende Wirkung haben, betreffen die Verpflichtungen, denen ein Mitgliedstaat infolge einer solchen Anerkennung dieser Vorschläge unterliegt, nur bestehende Beihilfesysteme und keine neue Beihilferegung, die der Rat entsprechend als mit dem Binnenmarkt vereinbar ansehen kann.

Der Rat kann sich allerdings nicht bloß darauf berufen, dass eine Beihilferegung neu sei, um eine Situation, die die Kommission bereits endgültig beurteilt hat, zu überprüfen und dieser Beurteilung damit zu widersprechen. Der Rat ist demnach nicht befugt, zu entscheiden, dass eine neue Beihilferegung als mit dem Binnenmarkt vereinbar anzusehen ist, wenn diese so untrennbar mit einer bestehenden Beihilferegung, zu deren Änderung oder Abschaffung sich ein Mitgliedstaat im Rahmen von Art. 88 Abs. 1 EG verpflichtet hat, verbunden ist, dass eine Unterscheidung zwischen diesen beiden Regelungen für die Zwecke der Anwendung von Art. 88 Abs. 2 EG willkürlich erscheint.

Die von der Kommission vorgenommene Beurteilung dieser Beihilferegungen greift jedoch der Beurteilung einer Beihilferegung nicht vor, die in einem wirtschaftlich gänzlich anderen Zusammenhang angewandt werden sollte, als er von der Kommission in ihrer Beurteilung berücksichtigt wurde. Dies ist bei einer Wirtschafts- und Finanzkrise der Fall. Folglich ist die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt der neuen Beihilferegung, die Gegenstand eines vom Mitgliedstaat gemäß Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG an den Rat gerichteten Antrags war, nach Abschluss einer individuellen Prüfung zu beurteilen, die sich von der Beurteilung derjenigen unterscheidet, die Gegenstand der Regelung war, die die Kommission unter Berücksichtigung der zum Zeitpunkt der Gewährung der entsprechenden Beihilfen maßgeblichen wirtschaftlichen Umstände vorzunehmen hatte.

(vgl. Randnrn. 58, 60, 62, 63, 75, 76, 82, 89)

3. Siehe Text der Entscheidung.

(vgl. Randnr. 96)

4. Der Rat verfügt bei der Anwendung von Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG über ein weites Ermessen, das er nach Maßgabe komplexer wirtschaftlicher und sozialer Wertungen ausübt, die auf die Union als Ganzes zu beziehen sind. In diesem Rahmen ist die gerichtliche Nachprüfung der Ausübung dieses Ermessens auf die Überprüfung der Beachtung der Verfahrens- und Begründungsvorschriften sowie auf die Kontrolle der inhaltlichen Richtigkeit der festgestellten Tatsachen und des Fehlens von Rechtsfehlern, von offensichtlichen Fehlern bei der Bewertung der Tatsachen und von

Ermessensmissbrauch beschränkt. Angesichts des ungewöhnlichen und unvorhersehbaren Charakters sowie des Ausmaßes der Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die polnische Landwirtschaft hat der Rat jedoch keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen, indem er davon ausgegangen ist, dass diese Auswirkungen außergewöhnliche Umstände im Sinne von Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG darstellten. Der Umstand, dass die Wirtschafts- und Finanzkrise auch in anderen Mitgliedstaaten erhebliche Auswirkungen hatte, ist nicht maßgeblich, da dieser Umstand den außergewöhnlichen Charakter der Auswirkungen dieser Krise in Bezug auf die Entwicklung der wirtschaftlichen Situation der polnischen Landwirte unberührt lässt.

(vgl. Randnrn. 113-115)

5. Was die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit betrifft, kann eine auf der Grundlage von Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG erlassene Maßnahme nur dann rechtswidrig sein, wenn sie zur Erreichung des Ziels, das der Rat verfolgt, offensichtlich ungeeignet ist. Angesichts des Umfangs des Ermessens, über das der Rat verfügt, kann in einer Entscheidung, mit der dieser eine staatliche Beihilfe genehmigt, nicht bloß deshalb ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gesehen werden, weil es denkbar gewesen wäre, dass der fragliche Mitgliedstaat Ziele, die darin bestehen, die Armut im ländlichen Raum in Polen zu bekämpfen, mit einer Beihilferegulung anderer Art verfolgt. Insoweit entbindet das weite Ermessen, über das der Rat verfügt, diesen nicht davon, bei seiner Beurteilung die bestehenden Maßnahmen zu berücksichtigen, die speziell dazu bestimmt sind, den außergewöhnlichen Umständen zu begegnen, die die Genehmigung der fraglichen Beihilferegulung gerechtfertigt haben.

(vgl. Randnrn. 130, 131, 138, 139)